Belastingdienst

-

MEMO

Toelichting gunning producten COOL:GEN, Harvest en Endevor aan Broadcom op basis van artikel 2.32 Aw

Introductie

Dit memo betreft een nadere toelichting op de aangekondigde gunning van de opdracht voor de verlenging van het Broadcom contract (bestaande uit de producten COOL:GEN hierna Gen, Harvest en Endevor), inclusief onderhoud en support. Deze vernieuwing heeft een looptijd van 30 september 2024 tot en met 29 september 2029.

Deze producten zijn eerder rechtmatig in 1997 via een openbare Europese aanbesteding gecontracteerd (kenmerk 97/S 52-30396/NL). Het betrof hier de aanbesteding voor ontwikkelomgeving waarin naast perpetual licenties ook onderhoud en ondersteuning is gecontracteerd (kenmerk VFB/97/359/FB). In 2014 heeft de rechtsvoorganger van Broadcom, CA, de perpetual licenties (eeuwigdurende licenties) omgezet in subscriptie. Daarmee vervielen ook de eeuwigdurende gebruiksrechten.

De Belastingdienst doet hierbij een beroep op artikel 2.32 lid 1 onderdeel b 2^{e} jo 2.32 lid 3 van de Aanbestedingswet 2012

Samenvatting

In de laatste 25 jaar zijn onderstaande tools gebruikt voor de volgende toepassingen:

- Gen: is een model gedreven ontwikkelomgeving met eigen codegenerator en met bijbehorende runtime omgeving.
- Harvest: Requirements pooling voor het vastleggen van documentatie van applicatieontwikkeling. Met name de ontwikkeling van Gen ontwikkelde applicatie en gerelateerde documentatie.
- Endevor: Versiemanagement en voortbrengings-tooling voor COBOL en Gen applicaties voor de Mainframe omgeving applicaties voor het primaire proces ontwikkeld, die nog steeds operationeel en cruciaal zijn voor de bedrijfsvoering van de Belastingdienst en Douane.

Tijdens de generatie van de ontwikkelde applicaties integreert Gen de eigen runtime omgeving, waardoor er een onlosmakelijke afhankelijkheid tussen deze applicaties en de runtime omgeving van bovengenoemde genoemde tools ontstaat. Zonder die runtime omgeving functioneren de applicaties die ingezet worden in de primaire processen, zoals het heffen en innen van belastingen en/ of het in- en uitvoeren van goederen niet meer. Er kunnen dan dus geen

belastingen meer geïnd en geheven worden en het in-en uitvoeren van goederen kan niet meer plaatsvinden. Hiermee komt de bedrijfsvoering van de Belastingdienst en de Douane dus in gevaar. Daarom is het noodzakelijk om deze vernieuwing inclusief onderhoud en support te (blijven) contracteren, omdat alleen op die manier de runtime omgeving beschikbaar wordt gesteld door Broadcom.

De totale waarde van deze opdracht kan, op grond van artikel 2.138 Aanbestedingswet 2012, om commercieel vertrouwelijke redenen niet worden opgegeven.

Motivering toepassen van de onderhandelingsprocedure zonder aankondiging
In de afgelopen jaren werden de licenties (inclusief onderhoud en support) middels een (openbare) aanbesteding of via een broker/reseller onder een bestaande raamovereenkomst (bijvoorbeeld EAP-mantel) verworven. Deze manier van verwerving is niet langer mogelijk om te volgende redenen:

- Er is onderzocht of er alternatieve leveranciers zijn die deze Broadcom-producten mogen/ kunnen verkopen. Dit is niet het geval. Alleen Broadcom mag op deze producten onderhouden en support leveren in Europa. In een officieel schrijven heeft Broadcom dit ook aan de Belastingdienst laten weten dat: "*That CA Europe Sàrl is the only entity within the Broadcom group entitled to sell in Europe, directly to end users, the software products detailed below (CA-GEN, CA-Endevor, CA-Harvest) as well as the only entity in Europe which, as part of the maintenance for the referred products, may access the source code of said products in order to solve any issue that affects them*."

- Er is voorafgaande aan deze verwerving én in het verleden onderzoek verricht naar de mogelijkheden van re-factoring van de applicaties. In 2015 en 2016 zijn via de offertetrajecten OFF15-134 en OFF16-130 opdrachten in de markt gezet voor het re-factoren van deze applicaties, die uiteindelijk niet succesvol bleken te zijn, omdat de markt niet in staat was om de logica van de aangeroepen bouwstenen in de runtime omgeving te doorgronden dit is tot op de dag van vandaag nog steeds zo, gezien het "GEN Specific Program Documentation (SPD)"[1] document die het klanten expliciet verbiedt om met behulp van externe partijen daar via reversed engineering onderzoek naar te doen om een poging daarmee de afhankelijkheid van Broadcom (de vendor-lockin) teniet te doen.

- Het uitfaseren van de producten van Broadcom is een meerjarig proces dat gestart is in 2021, waarbij complexe integraties, migraties en aanpassingen (de interoperabiliteitseisen) nodig zijn. De uitfasering dient klaar te zijn uiterlijk eind 2028 begin 2029. Om als organisatie regie op te houden modernisering en in het bijzonder op het uitfaseren van oude of incourante technologie is er onder de Chief Technology Officer (CTO) een regierol ingericht voor Belastingdienst, Toeslagen en Douane: Regie op

[1] The Broadcom Software may generate modules, models, and source code ("Generated Objects"), which include proprietary components of Broadcom. Customer will not, nor allow a third party to, 1) use the Generated Objects and/or the Gen Definition Language in order to facilitate a transition to another product that is generally competitive with, or a substitute for, the Broadcom Software (a "Competitor Product"); or 2) use the Generated Objects and/or Gen Definition Language to utilize a Competitor Product as a replacement for the Broadcom Software. Customer will not, nor allow a third party to, de-compile or reverse engineer any Generated Object.

Bron: Gen_SPD_August_2024.PDF, pagina 2, art 2, 4e bullit

Modernisering (ROM). Middels een maandelijkse rapportage aan de Directeur-Generaal (DG) wordt de voortgang gemonitord.

- Voor het onderhoud, versiebeheer, voortbrengingsproces en uitvoeren van met Gen ontwikkelde applicaties zijn geen andere tools op de markt beschikbaar. Dit betreft Broadcom eigen technologie. De genoemde Broadcom producten zijn geïntegreerd in het voortbrengingsproces bij de Belastingdienst en daarmee onlosmakelijk onderdeel van de daarmee ontwikkelde applicaties. Daarmee wordt de softwareontwikkeling en onderhoud op ontwikkelde applicaties volledig procesmatig ondersteund op het gedistribueerde platform en mainframe

Zoals eerder al aangegeven is er een uitfaseringstraject gestart. Na het afronden van dit traject (dus begin 2029) zal er geen contract meer benodigd zijn voor de genoemde Broadcom producten.

Conclusie

Dit alles tezamen maakt het dat er bijzondere omstandigheden zijn die met zich meebrengen dat van een redelijk alternatief of substituut in de zin van art. 2.32 lid 3 AW 2012 geen sprake is.

Het ontbreken van de mededinging is niet het gevolg is van een kunstmatige beperking van de voorwaarden van de aanbesteding. Te weten dat er geen andere tools (meer) beschikbaar zijn op de markt die deze methode van ontwikkeling nog ondersteunen. De tegenwoordige/ moderne ontwikkelomgevingen, zijn niet compatible met de Broadcom runtime omgeving.

Daarnaast creëert het houden van een openbare aanbesteding geen maatschappelijke waarde, doordat de enige leverancier in Europa Broadcom is.
Het vorenstaande rechtvaardigt het besluit om rechtstreeks, en niet door tussenkomst via een broker/reseller onder een bestaande raamovereenkomst, met Broadcom te (gaan) contracteren door gebruikmaking van de onderhandelingsprocedure zonder aankondiging, conform het bepaalde in artikel 2.32 lid 1b Aw.

Wijze waarop onderhandelingsprocedure is uitgevoerd

Broadcom biedt de onderhavige functionaliteit in de gewenste vorm alleen rechtstreeks aan, dus zonder tussenkomst van andere partijen.

Met Broadcom is nader onderhandeld om zo tot de beste prijs/kwaliteit verhouding te komen en om specifieke details te bespreken en aan te passen op basis van de behoeftes van deze beide partijen. Op basis van deze onderhandeling is de Belastingdienst de overeenkomst aangegaan met Broadcom.

Naam van de onderneming ten gunste van wie de beslissing om een opdracht te gunnen is genomen:

Broadcom Netherlands B.V.
Kosterijland 14
3981AJ Bunnik
Nederland