Vlaamse Regering

DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: **Goedkeuring protocolakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap, betreffende een raamovereenkomst voor het ter beschikking stellen van een applicatie voor het beheer van het elektronisch toezicht alsook de levering van uitrustingen voor het elektronisch toezicht van justitiabelen, inclusief de principiële beslissing tot plaatsing van de opdracht en de keuze van de concurrentiegerichte dialoog als plaatsingsprocedure.**

Goedkeuring protocolakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap, betreffende een raamovereenkomst voor het ter beschikking stellen van een applicatie voor het beheer van het elektronisch toezicht alsook de levering van uitrustingen voor het elektronisch toezicht van justitiabelen, inclusief de principiële beslissing tot plaatsing van de opdracht en de keuze van de concurrentiegerichte dialoog als plaatsingsprocedure.

Bijlagen:
- Ontwerp van protocolakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap, betreffende een raamovereenkomst voor het ter beschikking stellen van een applicatie voor het beheer van het elektronisch toezicht alsook de levering van uitrustingen voor het elektronisch toezicht van justitiabelen
- Advies van de Inspectie van Financiën van 5 mei 2021
- Advies van de Vlaamse minister voor Financiën en Begroting van … (datum)

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Dit dossier heeft betrekking op de bevoegdheid van de organisatie, de werking en de opdrachten van de justitiehuizen en van de dienst die de uitwerking en de opvolging van het elektronische toezicht verzekert, vermeld in artikel 5, § 1, III, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Met het besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2020 (over de reorganisatie van het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur en de samenvoeging van het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur

met het beleidsdomein Internationaal Vlaanderen) werd beslist dat deze bevoegdheid in de toekomst onder het beleidsveld justitie en handhaving zal vallen, maar dat de oprichting van het beleidsveld justitie en handhaving pas operationeel wordt op de datum van de oprichting van het agentschap dat de bijhorende bevoegdheden zal uitoefenen (artikel 61 van het BVR van 11 september 2020).

Deze nota is gekoppeld aan operationele doelstelling "het elektronisch toezicht als gemeenschapsgerichte straf of maatregel" (5.3.2.2.) uit beleidsnota Justitie & Handhaving 2019-2024. Meer bepaald is hier volgende passage in opgenomen: *"Daarnaast zorg ik ervoor dat er steeds voldoende enkelbanden zijn om aan de vraag te voldoen. Ik werk daarom de huidige overheidsopdracht in verband met de nieuwe enkelbanden zo spoedig mogelijk af en investeer in de implementatie ervan."*

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Op 10 december 2014 werd er een samenwerkingsakkoord gesloten tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap betreffende het beheer van het elektronisch toezicht. Omwille van schaalvoordelen, de uitwisseling van expertise en onderlinge bijstand werd besloten om samen te werken in het kader van elektronisch toezicht. Daarom werd in 2014, in het kader van dat samenwerkingsakkoord, beslist om een gezamenlijke overheidsopdracht te plaatsen voor nieuw materiaal.

Op 13 november 2020 gaf de Vlaamse Regering (VR PV 2020/58 – punt 0029) haar goedkeuring aan het ontwerp van niet-plaatsingsbeslissing van de overheidsopdracht "raamovereenkomst d.m.v. een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking voor het ter beschikking stellen van een applicatie voor het beheer van het elektronisch toezicht alsook de levering van uitrustingen voor het elektronisch toezicht van justitiabelen" met besteknummer WVG/DEP/JH/VCET/2017/1 (samengevoegde overheidsopdracht van de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap), en aan het ontwerp van bijakte bij de lopende overheidsopdracht met besteknummer JUST-SEB-CBL-PLSPF-CSC-S E T.-2010-F02_0. Daarbij werd voorzien in een delegatie aan de secretaris-generaal van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin om de niet-plaatsingsbeslissing en de bijakte te ondertekenen, en eventuele wijzigingen aan de bijakte te onderhandelen en een verwerkersovereenkomst toe te voegen, en dit in naam van de Vlaamse Gemeenschap.

De beslissing tot niet-plaatsing werd door de secretaris-generaal van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin ondertekend op 24 november 2020.

De bijakte en de verwerkersovereenkomst werd door de secretaris-generaal van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin ondertekend op 29 december 2020.

2. INHOUD

Gezien de beslissing tot niet-plaatsing m.b.t. de vorige plaatsingsprocedure, dient er een nieuwe overheidsopdracht te worden opgestart. Het betreft een occasioneel gezamenlijke opdracht, die samen met de Franse Gemeenschap en de Duitstalige gemeenschap geplaatst zal worden. Bijgevolg dient er een protocolakkoord met onderlinge afspraken te worden gesloten tussen de drie gemeenschappen.

In het protocolakkoord wordt bepaald dat de partijen een occasioneel gezamenlijke overheidsopdracht zullen plaatsen, met name voor het ter beschikking stellen van een applicatie voor het beheer van het elektronisch toezicht alsook voor de levering van uitrusting voor het elektronisch

toezicht. In die zin impliceert de goedkeuring van het protocolakkoord ook de goedkeuring van de principiële beslissing tot plaatsing van deze opdracht.

Het protocolakkoord vermeldt dat de raamovereenkomst wordt geplaatst aan de hand van een concurrentiegerichte dialoog. In de aanhef van het protocolakkoord wordt uitgebreid gemotiveerd waarom deze plaatsingsprocedure gekozen wordt. In die zin impliceert de goedkeuring van het protocolakkoord ook de goedkeuring van de keuze van de plaatsingsprocedure.

De Vlaamse Gemeenschap treedt voor de plaatsing van de raamovereenkomst op als aanbestedende overheid. Het protocolakkoord verduidelijkt echter dat voor een aantal essentiële beslissingen die doorheen de plaatsingsprocedure moeten worden genomen, het akkoord van de andere gemeenschappen vereist is.

Voor de plaatsing van de opdrachten binnen de raamovereenkomst (de 'bestellingen') treden de gemeenschappen afzonderlijk op als aanbestedende overheid. Er wordt wel in een uitzondering voorzien in geval van 'andersluidende afspraken tussen twee partijen', omdat het mogelijk is dat de Franstalige Gemeenschap voor de opdrachten binnen de raamovereenkomst optreedt als aanbestedende overheid voor rekening van de Duitstalige Gemeenschap.

Het protocolakkoord voorziet in een begeleiding van de plaatsingsprocedure door een projectteam en bepaalt daarvan de minimale samenstelling. Wat betreft de projectleider wordt er beroep gedaan op een externe partner. Deze externe projectleider zal de overheidsopdracht leiden en na gunning de transitie van de huidige leverancier naar de mogelijk nieuwe leverancier in goede banen leiden. De aanstelling gebeurde via de raamovereenkomst "Technische ondersteuning door ICT-Profielen" (Besteknr. 2017/HFB/OP/33672). De Vlaamse Gemeenschap zal de kosten voor de projectleider op zich nemen en aanrekenen op begrotingsartikel GB0-1GCE2HA-WT (justitiehuizen en elektronisch toezicht). Dit omdat de Franse Gemeenschap de andere grote overheidsopdracht trekt, namelijk het beheer van SISET dossier (overheidsopdracht voor de modernisering van de applicatie voor het administratief beheer van personen onder elektronisch toezicht, het logistieke beheer van de enkelbanden, het capaciteitsbeheer en het planningssysteem voor de technische interventies).

Ook voor de uitvoering van de raamovereenkomst treedt de Vlaamse Gemeenschap op als aanbestedende overheid. Voor de plaatsing en de uitvoering van de op de raamovereenkomst gebaseerde opdrachten treedt elke partij echter afzonderlijk op als aanbestedende overheid. Er wordt opnieuw in een uitzondering voorzien in geval van 'andersluidende afspraken tussen twee partijen', omdat het mogelijk is dat de Franstalige Gemeenschap voor de opdrachten binnen de raamovereenkomst optreedt als aanbestedende overheid voor rekening van de Duitstalige Gemeenschap. Toch zijn alle partijen gehouden tot een loyauteitsverplichting. Dit is onder meer van belang voor het stockbeheer.

De verdeelsleutel voor kosten verbonden aan de raamovereenkomst wordt vastgelegd in het protocolakkoord. Deze verdeelsleutel is van toepassing voor kosten, waarmee de andere partijen voorafgaandelijke of achteraf zijn akkoord gegaan. Voor advocatenkosten met betrekking tot een vertegenwoordiging in rechte en voor de advocatenkosten met betrekking tot de juridische advisering in dit dossier geldt de verdeelsleutel sowieso.

Tot slot worden in het kader van de plaatsing en de uitvoering van de raamovereenkomst en de daarop gebaseerde opdrachten delegaties verleend. Voor de Vlaamse Gemeenschap wordt deze delegatie verleend aan de leidend ambtenaar van het departement of agentschap, dat bevoegd is voor de organisatie, de werking en de opdrachten van de justitiehuizen en van de dienst die de uitwerking en de opvolging van het elektronische toezicht verzekert, vermeld in artikel 5, § 1, III, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

De keuze voor een concurrentiegerichte dialoog biedt ons de mogelijkheid om de behoeften en eisen te ontwikkelen gedurende dialoogfasen. De vereisten van deze raamovereenkomst zijn ook onderhevig aan een sterke technologische evolutie. De uiteindelijke kostprijs van de nieuwe opdracht zal dus onder meer afhankelijk zijn van de noden en de technologische vooruitgang. We mogen niet achterblijven bij de oeroude basisvereisten van een enkelband terwijl er intussen zoveel meer mogelijk is. We moeten naar hoogtechnologische vernieuwing gaan en breder durven inzetten op controlemiddelen door bijvoorbeeld ook een alcohol- of drugsmeting te incorporeren in de enkelband, of een gps-systeem die ook een contactverbod of verboden zones kan detecteren, etc. Daarnaast is er onzekerheid omtrent de af te nemen volumes, de uiteindelijke prijzen en de mogelijke éénmalige kosten bij de opstart van de opdracht.

Artikel 16 Wet Overheidsopdrachten verplicht ons om de waarde van de opdracht te ramen. Bij de berekening van de waarde van een raamovereenkomst moet worden uitgegaan van de geraamde maximale waarde van alle voor de totale duur van de raamovereenkomst voorgenomen opdrachten (artikel 7, §5 KB Plaatsing). Die geraamde maximale waarde is uitermate belangrijk. Uit de overwegingen van het Hof van Justitie in de zaak nr. C-216/17, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, zou immers afgeleid kunnen worden dat de raming van de raamovereenkomst meteen ook de maximale omvang van de raamovereenkomst bepaalt. Van zodra de geraamde maximale waarde wordt bereikt, sorteert de raamovereenkomst in beginsel geen effect meer en kan er niet meer worden afgenomen van de raamovereenkomst (behoudens de mogelijkheid om de raamovereenkomst te wijzigen). Het is dus belangrijk om bij het bepalen van de geraamde maximale waarde voldoende marge te voorzien.

Er wordt voor de raamovereenkomst een looptijd van maximum negen jaar voorzien. De precieze looptijd zal afhankelijk zijn van het fiscaal en technisch optimum, wat duidelijk moet worden tijdens de dialoog met de geïnteresseerde ondernemingen. Deze looptijd wordt gemotiveerd aan de hand van de technologische complexiteit van de opdrachten de grote investeringen die bij elke nieuwe opdrachtnemer dienen te gebeuren, ten gevolge van nieuwe software en hardware, waaronder de volledige vervanging van alle enkelbanden en de complexe koppeling met de softwaresystemen.

Om de Vlaamse Regering een correct beeld te schetsen van de budgettaire impact van dit dossier, maken we een onderscheid tussen een realistische indicatieve raming enerzijds, en een maximale raming anderzijds, die voldoende marge inbouwt om gedurende de volledige looptijd van de raamovereenkomst bestellingen te kunnen plaatsen bij de toekomstige leverancier.

1. Indicatieve raming

Voor de berekening van de vermoedelijke hoeveelheden wordt gebruik gemaakt van 'nieuwe activaties' als eenheid. In 2020 waren er 4.201 nieuwe activaties, en dit verspreid over verschillende types van elektronisch toezicht. Voor de nieuwe raamovereenkomst gaan we uit van een groeimarge van 10%. Het is nog niet duidelijk welke types van uitrustingen voor elektronisch toezicht nog vervat zullen zitten in de nieuwe raamovereenkomst, maar we gaan er op dit ogenblik van uit dat de

raamovereenkomst ook minstens een oplossing voor het geolokaliseren van een justitiabele en een slachtoffer en voornoemd slachtoffer ervan op de hoogte te brengen dat de onder elektronisch toezicht geplaatste justitiabele aan het naderen is zal bevatten. Op basis een ruwe schatting rekenen we op een extra 10% vermoedelijke hoeveelheden hiervoor . Op die wijze komen we tot een vermoedelijke hoeveelheid van +/- 5.000 nieuwe activaties (4.201 nieuwe activaties in 2020 + 10% groeimarge + 10% oplossing voor geolokalisatie van justitiabele en slachtoffer).

De kosten aan de Vlaamse Gemeenschap voor de huidige leverancier voor het jaar 2020 bedroegen ongeveer 2,5 miljoen euro. Op basis van dit bedrag, het aantal nieuwe activaties in 2020 en de vermoedelijke hoeveelheden, zoals hoger uiteengezet, komen we voor de nieuwe raamovereenkomst tot een indicatieve raming van 2,975 miljoen euro per jaar.

Indien we uitgaan van een looptijd van negen jaar en constant beleid, zal de impact van de opdracht op de Vlaamse begroting ongeveer 26,775 miljoen eurobedragen. Indien we uitgaan van een gelijkaardige kostprijs voor de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap tezamen, komen we bij een geraamde waarde voor de opdracht (voor alle Gemeenschappen tezamen) op 53,55 miljoen euro. Daarbij moet ook rekening gehouden worden met mogelijke éénmalige kosten van ongeveer 1 miljoen euro. Zo komen we uit bij een totale geraamde waarde voor de opdracht (voor alle Gemeenschappen tezamen) van 54,55 miljoen euro. We dienen echter ook rekening te houden met mogelijke groei aan benodigd materiaal, technologische vernieuwingen, aangepaste eisen, ...

2. Maximale raming

Aangezien de Vlaamse overheid de opdrachten m.b.t. elektronisch toezicht ontvangt van de gerechtelijke en administratieve overheden, en dus zelf geen impact heeft op het aantal uit te voeren opdrachten, kan er m.b.t. de grootteorde van het aantal bestellingen binnen de raamovereenkomst slechts een ruwe inschatting worden gemaakt. Gezien de wettelijke vereiste om een maximale raming te voorzien, is het dus noodzakelijk om deze maximale raming voldoende hoog vast te stellen.

De voorbije jaren is er een stijging waar te nemen in het aantal opdrachten elektronisch toezicht. Het is te verwachten dat deze stijgende trend de komende jaren aanhoudt. Indien we uitgaan van een groeipercentage van ongeveer 25% van de activaties komen we voor een looptijd van negen jaar uit op een geraamde maximale waarde voor de opdracht (voor alle Gemeenschappen tezamen) van ongeveer 68 miljoen euro. Dit groeipercentage kan zowel verband houden met een volume-effect als een prijseffect ten gevolge van technologische vernieuwingen, andere noden, ... De toepassing van het groeipercentage is noodzakelijk om bij het bepalen van de geraamde maximale waarde voldoende marge te voorzien. De maximale impact van de opdracht op de Vlaamse begroting bedraagt op negen jaar dus ongeveer 34 miljoen euro. Dit komt voor de Vlaamse Gemeenschap neer op recurrent ongeveer 3,7 miljoen euro per jaar en een bijkomende kost gedurende het eerste jaar ten gevolge van mogelijke eenmalige kosten van ongeveer 500.000 euro. We sluiten niet uit dat er nog extra éénmalige kosten zijn, maar die zijn op dit moment nog niet te beramen.

Deze kosten zullen wellicht aangerekend worden op begrotingsartikel GB0-1GCE2HA-WT (justitiehuizen en elektronisch toezicht) waar ook de lopende overheidsopdracht met besteknummer JUST-SEB-CBL-PLSPF-CSC-S E T.-2010-F02_0 wordt op aangerekend. De lopende overheidsopdracht is verlengd tot en met 31 december 2022, met de mogelijkheid van een bijkomende verlenging van maximum één jaar.

De werkelijke kostprijs voor elke Gemeenschap is deels afhankelijk van de verdeelsleutel maar ook van de reële afnames.

Het advies van de Inspectie van Financiën werd verleend op 5 mei 2021

//

Het akkoord van de Vlaamse minister bevoegd voor het budgettair beleid werd verleend op … .

B. ESR-TOETS

/

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op het personeelsbestand en op het personeelsbudget, zodat het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de human resources, niet vereist is.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het voorstel van beslissing heeft geen impact op de lokale en provinciale besturen.

4. VERDER TRAJECT

De ondertekening van het protocolakkoord door de drie gemeenschappen legt de onderlinge afspraken tussen de gemeenschappen vast en houdt ook de principiële beslissing tot plaatsing van de opdracht en de keuze van de concurrentiegerichte dialoog als plaatsingsprocedure in.

Bijgevolg kan na de ondertekening van het protocolakkoord door de drie gemeenschappen gestart worden met de concurrentiegerichte dialoog.

Dit dossier zal verder worden opgevolgd door de secretaris-generaal van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin of de administrateur-generaal van het nieuwe agentschap bevoegd voor Justitie en Handhaving (cf. supra), waarbij de eerste stap zal bestaan uit het goedkeuren van de opdrachtdocumenten (uiteraard na akkoord van de andere gemeenschappen).

Eens de overheidsopdracht, nadat de concurrentiedialoog heeft plaatsgevonden, finaal is, zal deze opnieuw als mededeling voorgelegd worden aan de regering.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1° haar goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp van protocolakkoord betreffende een raamovereenkomst voor het ter beschikking stellen van een applicatie voor het beheer van het elektronisch toezicht alsook de levering van uitrustingen voor het elektronisch toezicht van justitiabelen;

2° de minister-president en de Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme te gelasten met de ondertekening van het bijgaande ontwerp van protocolakkoord;

3° voor alle beslissingen en taken in het kader van de plaatsing en de uitvoering van de raamovereenkomst voor het ter beschikking stellen van een applicatie voor het beheer van het elektronisch toezicht alsook de levering van uitrustingen voor het elektronisch toezicht van justitiabelen, en de daarop gebaseerde opdrachten, delegatie te verlenen aan de leidend ambtenaar van het departement of agentschap, dat bevoegd is voor de organisatie, de werking en de opdrachten van de justitiehuizen en van de dienst die de uitwerking en de opvolging van het elektronische toezicht verzekert, vermeld in artikel 5, § 1, III, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme ,

Zuhal DEMIR