

DE VLAAMSE MINISTER VAN ONDERWIJS, JUSTITIE EN WERK

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft:

Overheidsopdracht voor dienstverlening via een mededingingsprocedure met onderhandeling voor de exploitatie, het onderhoud en de ondersteuning van de oplossing voor het beheer van elektronisch toezicht (SISet – 2024/5505)

- a) Goedkeuring samenwerkingsovereenkomst tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap, betreffende de overheidsopdracht voor dienstverlening voor de exploitatie, het onderhoud en de ondersteuning van de oplossing voor het beheer van elektronisch toezicht (SIS2ter)
- b) de principiële beslissing tot plaatsing van de opdracht
- c) de delegatie aan de leidend ambtenaar m.b.t. taken en beslissingen in het kader van de overheidsopdracht

Bijlagen:

- Ontwerp samenwerkingsovereenkomst
- Advies van de Inspectie van Financiën van 7 maart 2025
- Advies van de Vlaamse minister voor Financiën en Begroting van 25 maart 2025

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Deze nota heeft betrekking op het beleidsveld justitie en handhaving.

De beleidsnota Justitie en Handhaving 2019-2024 vermeldt dat er, samen met de andere gemeenschappen, een nieuwe overheidsopdracht gelanceerd zal worden voor de modernisering van de applicatie Siset, die dient voor het administratief beheer van personen onder elektronisch toezicht, het logistieke beheer van de enkelbanden, het capaciteitsbeheer en het planningssysteem voor de technische interventies. De beleidsnota Justitie en Handhaving 2024-2029 vermeldt de voltooiing van de vernieuwing van het dossiersysteem voor de elektronische monitoring (Siset).

VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Op 17 juli 2015 keurde de Vlaamse Regering een samenwerkingsovereenkomst goed voor een gezamenlijke overheidsopdracht tussen ETNIC (de IT-dienstverlener van de Franse Gemeenschap), de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap voor het

////////////////////////////////////

In 2018 lanceerde ETNIC een gezamenlijke overheidsopdracht om Siset te vernieuwen. Die plaatsingsprocedure leidde evenwel niet tot een gunning, aangezien er maar één, onaanvaardbare offerte was ingediend.

De opdracht werd opnieuw gelanceerd via een mededingingsprocedure met onderhandeling (2022/2300) in februari 2022, met de ondertekening van een nieuwe samenwerkingsovereenkomst op 25 maart 2022. Op 29 april 2022 werd deze gegund aan Inetum RealDolmen Belgium NV. Uiteindelijk werd deze opdracht stopgezet op basis van een dading die ondertekend werd op 15 januari 2024 en werd de ondersteuning van de huidige versie van Siset verlengd met maximum 28 maanden tot ten laatste april 2026.

2. INHOUD

a. Zesde staatshervorming

Omwille van schaalvoordelen, de uitwisseling van expertise en onderlinge bijstand werd dus besloten om samen te werken in het kader van elektronisch toezicht. In het kader van dit akkoord engageerden de verschillende gemeenschappen zich om een gezamenlijke overheidsopdracht te organiseren voor de levering van het materiaal voor het elektronisch toezicht en de bijhorende software voor het ontvangen en opvolgen van de alarmen (EMS). De samenwerkingsovereenkomst die hiervoor werd gesloten met de Franse en Duitstalige Gemeenschap werd goedgekeurd op de Vlaamse regering (VR 2021 0907 DOC.0823/1BIS). Deze overheidsopdracht werd ondertussen gegund.

Maar naast het vernieuwen van het materiaal van enkelbanden, is er ook nood aan het vernieuwen van de software voor het beheer en de administratieve opvolging van het elektronisch toezicht (SISSET). SISSET laat onder meer toe om de alarmen (die opgepikt worden uit het systeem dat de eigenlijke elektronische monitoring doet, (EMS) correct, snel en efficiënt op te volgen en af te handelen.

b. S1SET1

Deze software werd initieel ontwikkeld en beheerd door Cronos Public Services. De openbare aanbesteding dateert van 2011, toen het elektronisch toezicht nog tot de bevoegdheden van de FOD Justitie behoorde. Door de zesde staatshervorming in 2015 werd Siset eigendom van de gemeenschappen. Het onderhoudscontract voor Siset liep in dezelfde periode af. Het contract werd vernieuwd via een monopolie-procedure omdat op dat moment enkel Cronos het onderhoud kon doen. Het nieuwe contract werd gesloten op 24 december 2015 en had een duurtijd van drie jaar.

Siset werd op 27 april 2016 getransfereerd naar het datacenter van Cronos. Cronos diende in de daaropvolgende maand de documentatie te leveren, maar deed dat niet. Cronos werd in gebreke gesteld en leverde de documentatie in september 2017. Daardoor liep de openbare aanbesteding voor de vernieuwing van Siset vertraging op.

c. Geen gunning voor Siset 2 (2018/2373) en lancering van Sisetbis (2019/2375)

ETNIC, de IT-dienstverlener van de Franse Gemeenschap, lanceerde de overheidsopdracht voor de vernieuwing van Siset (2018/2373) in 2018. Die leidde evenwel niet tot een gunning. Er werd slechts 1 offerte ingediend, waarvan de prijs veel te hoog was.

Aangezien het contract met Cronos eind 2018 eindigde, was het nodig om dat contract te verlengen en tegelijkertijd een tussentijdse overheidsopdracht (2019/2375) te lanceren om de bestaande Siset-toepassing in beheer te nemen. Deze tussentijdse opdracht kreeg de naam Siset BIS. Die werd in september 2019 gegund aan Realdolmen voor een maximale duur van 4 jaar. Talrijke problemen met de vorige leverancier (Cronos) leidden er toe dat Realdolmen het beheer pas op 6 maart 2020 kon overnemen. Sinds die datum wordt Siset gehost in de datacenters van Smals en beheerd door Realdolmen.

De ondersteuning van de huidige Siset-applicatie is voorzien tot eind april 2026. Gezien de huidige Siset-applicatie oud is (gebouwd in 2011) brengt dat risico's met zich mee. Deze werden reeds gemitigeerd door het Siset BIS van Realdolmen, maar de nood om Siset onverwijld te vernieuwen en te verbeteren blijft groot.

d. Niet-gunning van Siset2 (2021/2300) en herlancering volgens mededingingsprocedure met onderhandeling (2022/2300)

De opdracht Siset2 (2021/2300) werd in oktober 2021 gelanceerd met als doel de oplossing te upgraden. Bij de opening van de offertes op 30 november 2021 had alleen de onderneming Inetum RealDolmen Belgium een offerte ingediend voor deze opdracht. Het bedrag van deze offerte lag 24,54% hoger dan het geraamde bedrag: de offerte van Inetum RealDolmen Belgium betreft een bedrag van € 12.977.383,40 incl. btw voor de 7 jaar van de opdracht, terwijl het geraamde bedrag van de opdracht € 10.420.438,54 incl. btw bedroeg.

De prijs van de offerte van Inetum RealDolmen Belgium werd bijgevolg onaanvaardbaar geacht in de zin van artikel 38 van de wet van 17 juni 2016.

De 3 Gemeenschappen hebben ingestemd met de niet-gunning van de opdracht Siset2 (2021/2300) en de herlancering ervan volgens een mededingingsprocedure met onderhandeling (2022/2300) aangezien er naar aanleiding van de openbare procedure enkel een onaanvaardbare offerte werd ingediend. De niet-gunning van de opdracht Siset2 (2021/2300) en de herlancering ervan (2022/2300) werden op 28/02/2022 meegedeeld aan Inetum RealDolmen Belgium.

e. Gunning van de opdracht Siset2 (2022/2300)

Tijdens de prospectie met Inetum RealDolmen Belgium werd vastgesteld dat elementen van de oorspronkelijke offerte (offerte van 30 november 2021 voor de vorige Siset2-opdracht (2021/2300)) de vereisten overtroffen die in het bestek waren beschreven. Inetum RealDolmen Belgium heeft deze elementen geschrapt in de offerte die werd ingediend voor de nieuwe opdracht 2022/2300.

Door deze elementen te schrappen, kon de kostprijs van de offerte van Inetum RealDolmen Belgium worden verlaagd tot € 10.810.949,79 incl. btw, dus een vermindering met € 2.166.433,61 incl. btw in vergelijking met de oorspronkelijke offerte, die € 12.977.383,40 incl. btw bedroeg. De totale kostprijs van de laatste offerte van Inetum RealDolmen Belgium (IRD) ligt aldus 3,75% hoger dan het oorspronkelijk geraamde bedrag van de opdracht, nl. € 10.420.438,54 incl. btw.

De raming van de kosten ten laste van de Vlaamse Gemeenschap, overeenkomstig de verdeelsleutel tussen de 3 Gemeenschappen die in het samenwerkingsakkoord zijn vastgelegd (Duitstalige Gemeenschap: 0,58 %, Franse Gemeenschap: 49,71 %, Vlaamse Gemeenschap: 49,71 %), bedraagt 5.374.123,15 € incl. btw. De verdeelsleutel maakt deel uit van een samenwerkingsakkoord tussen de verschillende deelstaten en staat momenteel niet ter discussie.

Bij de analyse van de offerte werd ook vastgesteld dat de offerte voldeed aan de eisen van het bestek van de opdracht Siset2 (2022/2300). Op basis van deze elementen werd voorgesteld de opdracht Siset2 (2022/2300) te gunnen aan de onderneming Inetum RealDolmen Belgium. De Gunningsbeslissing werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 29 april 2022.

f. Stopzetting van de opdracht Siset2 (2022/2300)

De uitvoering van het project verliep van begin af aan allerminst vlekkeloos. Eind 2022 was slechts 10% van het project voltooid terwijl volgens de planning al 25% van de toegemeten tijd en middelen was verbruikt. De governance van het project verzandde in discussies over het bestek en de specificaties, descoping van vereisten, vele tientallen wijzigingsverzoeken vanwege Inetum RealDolmen en steeds verder oplopende vertraging.

In september 2023 was het duidelijk dat dit project niet zou leiden tot een bruikbare applicatie en dat het zaak was om de opdracht te beëindigen.

Gelet op de discussies die tot dan toe al hadden plaatsgevonden en op de escalatie van wederzijdse beschuldigingen en excuses die volgden op het door ETNIC opgemaakte proces verbaal van 7 Juli 2023, werd besloten om een onderhandelde beëindiging van de opdracht te bewerkstelligen.

Na onderhandelen met Inetum RealDomen is er een akkoord bereikt om de opdracht in onderlinge overeenstemming stop te zetten. Deze dading ging vergezeld van een bijakte bij de Sisetbis overeenkomst, waardoor deze met maximum 28 maanden werd verlengd. De dading en bijakte werden ondertekend op 15 januari 2024.

g. Lancering van de opdracht Siset3 (2024-AJH-VCET-Siset3) en verlenging Sisetbis contract (2019/2375)

Door het stopzetten van Siset2 was er de nood om een nieuwe overheidsopdracht op de markt te zetten ter vervanging van Siset. Het nieuwe Siset3-contract (2024/2302), onder leiding van de Vlaamse Gemeenschap, die het voortouw neemt, werd op 23 mei 2024 als Concurrentiegericht dialoog Gepubliceerd. De gunning van de opdracht wordt ten vroegste eind december 2025 verwacht met een Siset3-oplossing gepland voor ten vroegste mid 2027.

Om de ondersteuning en continuïteit van de dienstverlening voor de Siset-applicatie na 2023 te garanderen, is het Sisetbis-contract (2019/2375) op basis van artikel 38/2 van het Koninklijk Besluit

////////////////////////////////////

van 14 januari 2013 verlengd met maximaal 50% van het oorspronkelijke bedrag. Op basis van schattingen zal deze verlenging het mogelijk maken om de huidige Siset-oplossing te ondersteunen tot ten laatste april 2026.

B. OPSTART NIEUWE OVERHEIDSOPDRACHT SISETter

Gezien de overheidsopdracht Siset3 ten vroegste eind 2025 zal gegund worden en een eerste bruikbare Siset3 oplossing pas ten vroegste mid 2027 wordt verwacht, dient er een nieuwe overheidsopdracht te worden opgestart voor de bestaande Siset oplossing te ondersteunen. Het betreft een occasioneel gezamenlijke opdracht, die samen met de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap geplaatst zal worden. Bijgevolg dient er een samenwerkingsovereenkomst met onderlinge afspraken te worden gesloten tussen de drie gemeenschappen.

In de samenwerkingsovereenkomst wordt bepaald dat de partijen een occasioneel gezamenlijke overheidsopdracht voor diensten zullen plaatsen, met name voor de exploitatie, het onderhoud en de ondersteuning van de oplossing voor het beheer van elektronisch toezicht (SIS2ter) om de continuïteit van de huidige SIS2 oplossing te waarborgen totdat deze wordt vervangen door de SIS3 oplossing. In die zin impliceert de goedkeuring van de samenwerkingsovereenkomst ook de goedkeuring van de principiële beslissing tot plaatsing van deze opdracht.

De samenwerkingsovereenkomst vermeldt dat de overheidsopdracht wordt geplaatst aan de hand van een mededingingsprocedure met onderhandeling. In die zin impliceert de goedkeuring van de samenwerkingsovereenkomst ook de goedkeuring van de keuze van de plaatsingsprocedure.

ETNIC, dat bevoegd is voor de plaatsing van overheidsopdrachten van de Franse Gemeenschap in het domein van de informatica, treedt voor de plaatsing van de overheidsopdracht op als aanbestedende overheid. De samenwerkingsovereenkomst verduidelijkt echter dat voor een aantal essentiële beslissingen die doorheen de plaatsingsprocedure moeten worden genomen, het akkoord van de andere gemeenschappen vereist is.

De verdeelsleutel voor kosten verbonden aan de overheidsopdracht wordt vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst. 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 overheidsopdracht en de daarop gebaseerde opdrachten delegaties verleend. Voor de Vlaamse Gemeenschap wordt deze delegatie verleend aan de Administrateur-Generaal van het Agentschap Justitie & Handhaving, dat bevoegd is voor de organisatie, de werking en de opdrachten van de justitiehuisen 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

Deze nota heeft betrekking op de lancering van een nieuw Sisetter-ondersteuningscontract (2024/5505) in het kader van een mededingingsprocedure met onderhandeling die de continuïteit van de dienstverlening zal garanderen vanaf het einde van het Sisetbis contract tot de vervanging van de huidige oplossing door Siset3. Dit contract heeft een looptijd van maximaal 24 maanden en kan worden opgezegd met inachtneming van een opzegtermijn van 6 maanden.

Dit contract is opgesplitst in 4 Posten en een Verplichte Optie:

- Post 1: Overname van de support, die alle activiteiten omvat die nodig zijn om de huidige oplossing over te nemen in overeenstemming met de marktvereisten (kennisoverdracht, eventuele updates/vervangingen van onderdelen, paarondersteuning, enz.)
- Post 2: Correctief en evolutief onderhoud door middel van uitbestede diensten en de aankoop van benodigdheden voor dienstvoertuigen (GPS en badgelezer).
- Post 3: Ondersteuning via een helpdesk die 24/7 beschikbaar is en technici die op elk moment kunnen ingrijpen in geval van nood;
- Post 4: Exploitatie van de infrastructuur, waaronder alle diensten vallen die niet onder SMALS vallen (licenties, monitoring, back-ups, antivirus, updates, etc.).
- Verplichte optie: Omkeerbaarheid, waardoor de ondersteuning aan het einde van het Sisetter contract naar een andere leverancier kunnen worden overgedragen.

Overeenkomstig artikel 58 van de wet van 17 juni 2016 overwoog het Aanbestedende Overheid de opdracht op te splitsen in percelen. Het werd echter niet opportuun geacht om te voorzien in afzonderlijke percelen, aangezien het de bedoeling is om een kritieke oplossing end-to-end en naadloos (24/7) te ondersteunen; de coördinatie van de verschillende geselecteerde inschrijvers en de overdracht van de verantwoordelijkheid in geval van een incident zou een te groot risico vormen voor de goede uitvoering van de opdracht.

Overeenkomstig de regels voor de berekening van het initiële bedrag van de opdracht zoals bepaald in de artikelen 6 en volgende van het Koninklijk Besluit van 18 april 2017 betreffende de plaatsing overheidsopdrachten in de klassieke sectoren, wordt deze opdracht, zonder voorbehoud, gewaardeerd op een totaalbedrag van 2.000.000 euro exclusief btw.

Dit bedrag is gebaseerd op de huidige geïndexeerde kosten van het Sisetbis contract (posten 2, 3 en 4), die ongeveer 920.000 euro exclusief btw per jaar bedragen. Het Sisetter contract dekt maximaal 2 jaar ondersteuning.

De kosten voor de overname van de support (post 1) en de omkeerbaarheid (optie vereist) zijn éénmalige kosten en worden in totaal geraamd op 160.000 euro exclusief btw.

De opdracht wordt gesloten voor een periode van 24 maanden vanaf de einddatum van het huidige ondersteuningscontract SISETbis, bij de verlenging ervan nog voorzien uiterlijk op 30 april 2026, maar in praktijk wellicht eerder.

Deze periode omvat niet de tijd die nodig is om van geselecteerde inschrijver (indien van toepassing) te veranderen aan het begin en het einde van het contract, zelf geschat op 5 maanden (overdracht van kennis, enz.).

Voor benodigdheden die zijn aangeschaft onder post 2 geldt een garantie van 2 jaar vanaf de datum van levering.

////////////////////////////////////

Totale kosten van het opdracht

De totale kosten van de opdracht worden geschat op €2.000.000 exclusief btw, of €2.420.000 inclusief btw, zoals weergegeven in de onderstaande tabel.

	2026	2027	2028	TOTAAL INCL. BTW
Ondersteuning runtime	8 maanden	12 maanden	4 maanden	24 maanden
Punt 1: Overname support	120.000,00			120.000,00
Punt 2: Correctief onderhoud, evoluties en benodigdheden	318.605,47	477.908,20	159.302,73	955.816,40
Positie 3: Ondersteuning	30.160,73	45.241,09	15.080,36	90.482,18
Punt 4: Exploitatie	393.215,27	589.822,90	196.607,63	1.179.645,80
Verplichte optie : Omkeerbaarheid			74.055,61	74.055,61
TOTAAL INCL. BTW	861.981,46	1.112.972,19	445.046,34	2.420.000,00

Posten 2, 3, 4 en de verplichte optie zijn geraamd op basis van de huidige supportkosten van Sisetbis, waarop een indexering van 10 tot 15% is toegepast om de potentiële stijging van de kosten van diensten en licenties te dekken.

De raming voor post 1 is gebaseerd op de kosten van de overname van de bestaande steun voor het Sisetbis contract, verminderd met ongeveer 50%; het Sisetbis contract voorzag in de overdracht van de hosting, een belangrijke uitgave die niet langer nodig is in het huidige contract (hosting gereset bij SMALS).

Kosten ten laste van de Vlaamse Gemeenschap

In overeenstemming met de verdeelsleutel die in het samenwerkingsakkoord is vastgelegd, draagt de Vlaamse Gemeenschap 49,71% van de kosten, ETNIC 49,71% de Duitstalige Gemeenschap en 0,58%.

De geschatte kosten voor de Vlaamse Gemeenschap bedragen €1.202.982,00 inclusief BTW:

	2026	2027	2028	TOTAAL INCL. BTW
Franse Gemeenschap (ETNIC) - 49,71%	428.490,99	553.258,48	221.232,54	1.202.982,00
Vlaamse Gemeenschap - 49,71%	428.490,99	553.258,48	221.232,54	1.202.982,00
Duitstalige Gemeenschap - 0,58%	4.999,49	6.455,24	2.581,27	14.036,00
TOTAAL INCL. BTW	861.981,46	1.112.972,19	445.046,34	2.420.000,00

Agentschap Justitie en Handhaving financiert deze kosten onder begrotingsartikel SL0-1SAE2ZZ-WT (Werking en Toelagen).

De werkelijke kostprijs voor elke Gemeenschap is deels afhankelijk van de verdeelsleutel maar ook van mogelijke wijzigingen in de wetgeving.

Het advies van de Inspectie van Financiën werd verleend op 7 maart 2025.

Het akkoord van de Vlaamse minister bevoegd voor het budgettair beleid werd verleend 25 maart 2025 .

////////////////////////////////////

/

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.

[illegible]

