

DE VLAAMSE MINISTER VAN ONDERWIJS, JUSTITIE EN WERK

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft:

- Definitieve goedkeuring van het protocolakkoord tussen de federale regering en de in artikelen 128 en 130 van de Grondwet bedoelde overheden inzake de prefinanciering van de gevolgen van de noodmaatregelen met het oog op de aanpak van de overbevolking in de gevangenissen

- Machtiging tot ondertekening

Met dit protocolakkoord komen de gemeenschappen en de federale overheid overeen dat de federale overheid voorziet in een prefinanciering van alle meeruitgaven die de gemeenschappen dragen ten gevolge van de noodmaatregelen uit de wet van 18 juli 2025 en de nieuwe noodmaatregelen die op 16 juli 2026 werden goedgekeurd door het federale parlement. Dit protocolakkoord vervangt dan ook het protocolakkoord dat in 2025 werd gesloten en zal retroactief gelden vanaf de inwerkingtreding van de eerste noodmaatregelen via de wet van 18 juli 2025 (IWT 4/08/2025) tot 2028, eventueel verlengbaar tot 2030, het einde van de looptijd van de nieuwe noodmaatregelen.

1 SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Dit protocolakkoord heeft betrekking op het beleidsveld Justitie en Handhaving binnen het beleidsdomein Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie.

2 INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Inhoud

Het protocolakkoord voorziet in een prefinanciering voor de gemeenschappen om uitvoering te geven aan de opdrachten die ze krijgen via de noodmaatregelen in de aanpak van de overbevolking in de

gevangenissen. Het gaat hierbij om zowel de noodmaatregelen die in 2025 werden aangenomen, als nieuwe noodmaatregelen die op 16 juli 2026 werden goedgekeurd in het federaal parlement. Deze prefinanciering is noodzakelijk aangezien het huidige dotatiemechanisme, met driejaarlijkse herberekening, niet volstaat om een tijdige en kwalitatieve behandeling van de opdrachten uit te voeren.

Het protocol vertrekt van het huidige juridische kader waarbij de Bijzondere Financieringswet nog steeds voorziet in een 3-jaarlijkse telling van het aantal opdrachten. De bedoeling blijft evenwel om zo snel als mogelijk over te gaan tot een aanpassing van de Bijzondere Financieringswet. In afwachting van de aanpassing van het dotatiemechanisme komen de federale overheid en de gemeenschappen daarom overeen dat de federale overheid voorziet in een prefinanciering van de meeruitgaven die de gemeenschappen dragen in de periode van 2025 (vanaf de inwerkingtreding van de wet van 18 juli 2025, m.n. op 4 augustus 2025) tot en met 2028, eventueel verlengbaar tot 2030 (ten gevolge van de wet die nu voorligt in het federale parlement).

Teneinde dubbele financiering van deze mandaten te vermijden, wordt voorzien dat er na een eventuele verhoging van de dotatie, een deel van de financiering voor de noodmaatregelen voor de periode waarop de verhoogde dotatie van toepassing is, logischerwijs zal wegvallen. Meer concreet, wordt bepaald dat indien er gedurende de uitvoeringstermijn van het protocol, en mede ten gevolge van de uitvoering van de noodmaatregelen, een aanpassing van de dotatie wordt doorgevoerd, het bedrag van deze aanpassing, in verhouding tot de impact van noodmaatregelen, in mindering gebracht op de eerstvolgende jaarlijkse raming van de budgettaire behoeften. Om die verhouding te bepalen wordt een methodologie uitgewerkt in onderling overleg tussen de federale overheid en de Gemeenschappen. Deze methodologie wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de bevoegde ministers binnen de Interministeriële Conferentie Justitiehuizen.

Op basis van een impactanalyse betreffende de gevolgen van de noodmaatregelen op de opdrachten van gemeenschappen, die werd uitgevoerd door de gemeenschappen en de FOD Justitie, werd de omvang van de prefinanciering voor de periode van 2025 tot 2027 als gevolg van de wet van 18 juli 2025 als volgt bepaald:

- voor de Vlaamse Gemeenschap: € 23.683.646,14
- voor de Franse Gemeenschap: € 16.757.479,20
- voor de Duitstalige Gemeenschap: € 70.736,16.

Deze bedragen werden opgenomen in het protocol van 28 augustus 2025.

Bij de impactanalyse naar aanleiding van de nieuwe noodmaatregelen werd rekening gehouden met de middelen die reeds werden toegekend in het kader van de wet van 18 juli 2025. Om een dubbele financiering van dezelfde opdrachten te vermijden, werden de mandaten waarvoor reeds prefinanciering was voorzien buiten beschouwing gelaten. De impactanalyse heeft bijgevolg uitsluitend betrekking op de bijkomende opdrachten en middelen die voortvloeien uit de nieuwe noodmaatregelen. Concreet gaat dit op basis van de cijfers van de federale overheid van 16 juni 2026 om 638 bijkomende mandaten bovenop noodwet 1 waarvoor nog geen middelen voorzien waren voor noodwet 1 (de federale overheid schat in dat Vlaanderen in kader van noodwet 2 1223 mandaten zou ontvangen, daarvan trekken we 585 mandaten af waarvoor in noodwet 1 nog middelen voorzien waren op datum van 16 juni 2026). Op basis van deze impactanalyse betreffende de gevolgen van de nieuwe noodmaatregelen op de opdrachten van gemeenschappen, die werd uitgevoerd door de

gemeenschappen en de FOD Justitie, werd de omvang van de prefinanciering voor de periode van 2025 tot 2028 als gevolg van de tweede reeks noodmaatregelen (wet goedgekeurd op 16 juli in het federale parlement) als volgt bepaald:

- voor de Vlaamse Gemeenschap: € 8.563.050,95
- voor de Franse Gemeenschap: € 5.857.228,91
- voor de Duitstalige Gemeenschap: € 37.566,13

Aangezien dit nieuwe protocol het protocol van 28 augustus 2025 vervangt, omvat het de bedragen uit het oorspronkelijke protocol, aangevuld met de bijkomende middelen zoals geraamd in de impactanalyse voor de periode van 2025 tot 2028 als gevolg van de tweede noodwet die op 16 juli 2026 werd goedgekeurd in het federale parlement.

De federale regering keurde de protocolakkoorden voor noodwet 1 en noodwet 2, met inbegrip van de ramingen van de noodzakelijke personeelscapaciteit, goed op respectievelijk 17 juli 2025 en 11 september 2026. De Vlaamse regering keurde het protocolakkoord voor noodwet 1, met inbegrip van de ramingen van de noodzakelijke personeelscapaciteit goed op 17 juli 2025.

3 BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Op basis van het protocolakkoord zal de Vlaamse Gemeenschap een bijkomend bedrag van €8.563.050,95 ontvangen, gespreid over de begrotingsjaren 2026, 2027 en 2028. Dit bedrag vloeit voort uit een impactanalyse waarbij rekening werd gehouden met de middelen die reeds werden toegekend in het kader van de wet van 18 juli 2025. Om een dubbele financiering van dezelfde opdrachten te vermijden, werden de mandaten waarvoor reeds prefinanciering was voorzien niet opnieuw in rekening gebracht. Na die berekening gaat het, op basis van de cijfers van de federale overheid van 16 juni 2026, nog om 638 bijkomende mandaten waarvoor nog geen middelen voorzien waren voor noodwet 1 (de federale overheid schat in dat Vlaanderen in kader van noodwet 2 1223 mandaten zou ontvangen, daarvan trekken we 585 mandaten af waarvoor in noodwet 1 nog middelen voorzien waren op datum van 16 juni 2026). Het protocol voorziet bijgevolg uitsluitend in de bijkomende prefinanciering die noodzakelijk is voor de uitvoering van de nieuwe noodmaatregelen. Dit bedrag wordt aangerekend op begrotingsartikel CBO-9CCDACH-OW en dekt de kosten die de Vlaamse Gemeenschap in dezelfde periode zal maken. Als dusdanig is het protocolakkoord budgetneutraal. Zoals gesteld in het begrotingsakkoord nr. VR 2025 1807 DOC.0752/5 werden op 12 september 2025 meer gedetailleerde afspraken over het begrotingsluik gemaakt tijdens een overleg tussen de administraties en kabinetten van Justitie en Handhaving en Begroting.

De voorziene inkomsten en uitgaven voor de nieuwe noodmaatregelen worden als volgt verdeeld over de periode 2026 – 2028:

2026	€80.000,00
2027	€2.566.971,01
2028	€5.916.079,94
Totaal	€8.563.050,95

Het budget per jaar kan doorheen de uitvoering nog aangepast worden in functie van de concrete impact voor het betreffende jaar. Voor de periode 2029-2030 worden nog geen bijkomende middelen via prefinanciering voorzien aangezien de federale minister van Justitie geen cijfers kan voorleggen van het potentieel aantal dossiers dat de deelstaten in die periode kunnen ontvangen door de noodwet. Wanneer de federale regering een verlenging beslist zoals voorzien in artikel 8 van de wet die op 16 juli 2026 werd goedgekeurd door het federaal parlement, zullen de deelstaten een nieuwe impactanalyse opmaken. Zoals bepaald in hoofdstuk 2 van het voorliggende protocol, zal op basis daarvan in de IMC Justitiehuisen het bedrag van de verhoging worden vastgesteld. De impactanalyse zal daarbij ook een raming bevatten van de daaraan gekoppelde personeelsbehoefte in VTE, op basis van de op dat moment beschikbare gegevens en inschattingen van de te verwachten dossierinstroom.

Het totaal van de noodmaatregelen (de som van noodmaatregelen uit de wet van 18 juli 2025 en de nieuwe noodmaatregelen) bedraagt 32.246.697,09 euro. Het nieuwe protocol vervangt het protocol van 28 augustus 2025 en legt bijgevolg de totale prefinanciering vast op 32.246.697,09 euro.

De ontvangsten op basis van dit protocol dekken de kosten die het Agentschap Justitie en Handhaving zal maken als gevolg van deze noodmaatregelen. Als gevolg daarvan dienen dan ook de uitgavenkredieten van het Agentschap voor hetzelfde bedrag te worden aangepast. Het betreft een verhoging van de kredieten ingeschreven onder de begrotingsartikelen SLO-ISAEEZZ-LO (loonkost personeel), SLO-ISAEEZZ-WT (werkingskosten) en SLO-ISDEJA-WT (kosten elektronisch toezicht).

In het kader van de bijzondere financieringswet is in 2028 een telling door het Rekenhof gepland voor de driejarige periode 2025-2027. Deze telling moet nagaan of de dotatie van elke gemeenschap kan worden aangepast op basis van de evolutie van het aantal opdrachten dat wordt uitgevoerd in het kader van federale beslissingen. Het is van belang om een eventuele dotatieaanpassing mee te nemen bij de finale afrekening van de prefinanciering. Bovendien kunnen ook de uitbreiding van de doelgroepen die in aanmerking komen voor de tweede noodwet en een eventuele verlenging van de noodwetmaatregelen tot 2030 nog een impact hebben op de uiteindelijke financieringsbehoefte. Om die redenen wordt de finale afrekening voorzien in 2028.

De volledige monitoring van en rapportage over de noodwet staan centraal in de 'IMC noodwet' die sinds het in voege treden van de eerste noodwet tweemaandelijks wordt georganiseerd. Ook de methodologie om de verhouding van de prefinanciering tegenover de dotatieaanpassing te bepalen zal hier deel van uitmaken. Zodoende krijgen alle afspraken uit het protocol binnen het IMC noodwet een plaats.

Het advies van de Inspectie van Financiën werd verleend op 20 augustus 2026.

De Vlaamse minister, bevoegd voor het budgettair beleid, heeft zijn akkoord gegeven op 21 september 2026.

B. ESR-TOETS

/

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

De uitvoering van de nieuwe noodmaatregelen, in concreto 638 bijkomende mandaten op basis van de cijfers van de federale overheid van 16 juni 2026 waarvoor op diezelfde datum nog geen middelen voorzien waren voor noodwet 1 (de federale overheid schat in dat Vlaanderen in kader van noodwet 2 1223 mandaten zouden ontvangen, daarvan trekken we 585 mandaten af waarvoor in noodwet 1 nog middelen voorzien waren op datum van 16 juni 2026), zal naar huidige inschatting een tijdelijke personeelsbehoefte van 66 VTE met zich meebrengen. De raming wat betreft de personeelsbehoefte met oog op uitvoering van noodwet 2, werd ook reeds op 11 september 2026 goedgekeurd door de federale regering. Deze personeelsbehoefte komt bovenop de tijdelijke personeelscapaciteit die reeds werd voorzien voor de uitvoering van de eerste noodwet, die ook na de inwerkingtreding van de nieuwe noodwet van kracht blijft. Het betreft een raming op basis van de beschikbare inschattingen van de federale overheid van de te verwachten dossierinstroom. Van deze geraamde 66 VTE zijn 63 VTE voorzien voor de justitiehuisen (enkel voor 2028 want tot 2027 nog voorzien via middelen noodwet 1) en de dienst voor elektronisch toezicht (voor zowel 2027 als 2028 gezien de impact van ET van rechtswege bij deze dienst groter is) die instaan voor de uitvoering van de opdrachten voortvloeiend uit de noodmaatregelen. Daarnaast wordt in 3 VTE (6% MOD) ondersteunende functies voorzien. Deze ondersteunende functies hebben tot doel ervoor te zorgen dat het ganse proces vlot verloopt. De noodwet vergt immers op korte termijn extra inspanningen, onder meer wat betreft de aanwerving van personeel maar ook aanpassingen aan en monitoring van IT-systemen. Daar waar deze opdrachten normaal gesproken geleidelijk instromen, gebeurt dit door de noodwet op korte termijn.

De bijkomende personeelscapaciteit voor de tweede noodwet wordt gefaseerd ingezet in functie van de verwachte instroom van dossiers. De personeelsleden voor beide noodwetten worden gespreid over de periode 2025-2028 in dienst genomen. Tabel 1 geeft een overzicht van de geraamde tijdelijke personeelsbehoefte in het kader van de nieuwe noodmaatregelen uit noodwet 2, met het aantal vereiste VTE per graad per jaar. Zo worden in 2027 35 VTE bijkomend ingezet bovenop de VTE die reeds voor de eerste noodwet zijn voorzien. In 2028 wordt het tijdelijke personeelskader voor de tweede noodwet opgetrokken tot 66 VTE, wat neerkomt op 31 bijkomende VTE ten opzichte van 2027.

Tabel 1: aantallen VTE per jaar noodwet 2

Aantal VTE per jaar		
Graad	2027	2028
A1	4 VTE	4 VTE
B1	21 VTE	47 VTE
B3	2 VTE	4 VTE
C1	8 VTE	11 VTE
TOTAAL	35 VTE	66 VTE

De in de tabel 2 vermelde aantallen betreffen het geraamde totale aantal tijdelijke VTE dat, op basis van de door de federale overheid geraamde instroom van dossiers, in het betreffende jaar in dienst zal zijn. Het gaat dus om het totale tijdelijke personeelskader en niet om het aantal jaarlijks bijkomende VTE.

Tabel 2: aantallen VTE per jaar noodwet 1 en 2

Aantal VTE per graad per jaar				
Graad	2025	2026	2027	2028
A1	2 VTE	3 VTE	7 VTE	4 VTE
B1	27 VTE	82 VTE	100 VTE	47 VTE
B3	2 VTE	6 VTE	8 VTE	4 VTE
C1	7 VTE	19 VTE	25 VTE	11 VTE
TOTAAL	38 VTE	110 VTE	140 VTE	66 VTE

In 2027 zullen er dus naar schatting 30 VTE bijkomend worden aangeworven. Eind 2027 zullen er naar schatting 74 contracten niet verlengd worden zodat er in 2028 nog 66 VTE in dienst zullen zijn.

De Vlaamse minister, bevoegd voor bestuurszaken, heeft haar akkoord gegeven op 9 oktober 2026 voor 65 van de 66 voorgestelde VTE. Op haar vraag wordt slechts 2 van de 3 voorziene VTE voor MOD toegekend. Daardoor komt het totale aantal toegekende VTE op 65, waarvan 2 tijdelijke VTE.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering heeft geen impact op de lokale en provinciale besturen.

4 VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar definitieve goedkeuring te geven aan het voormelde protocolakkoord;
- 2° de Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk te machtigen onderhavig protocolakkoord te ondertekenen;
- 3° haar definitieve goedkeuring te geven aan de aanpassing van de begroting van het Agentschap Justitie en Handhaving in verhouding tot de voorziene ontvangsten op basis van dit protocolakkoord;

De Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk,

Zuhal DEMIR

Bijlagen:

- Het protocol tussen de federale regering en de in artikelen 128 en 130 van de Grondwet bedoelde overheden inzake de prefinanciering van de gevolgen van de noodmaatregelen met het oog op de aanpak van de overbevolking in de gevangenissen;
- Het advies van de Inspectie van Financiën
- Het advies van Vlaams minister van Begroting