

Vergaderjaar 2023–2024

36 560 VI

Jaarverslag en slotwet van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) 2023

Nr. 4

MEMORIE VAN TOELICHTING

A ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET WETSVOORSTEL

Wetsartikelen 1 tot en met 2

De begrotingsstaten die onderdeel zijn van de rijksbegroting, worden op grond van artikel 2.3, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2016 afzonderlijk bij wet vastgesteld en ook gewijzigd. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om voor het jaar 2023 wijzigingen aan te brengen in:

1. de departementale begrotingsstaat van het Ministerie van Justitie en Veiligheid;
2. de begrotingsstaten inzake de agentschappen van dit ministerie.

De in de begrotingsstaten opgenomen begrotingsartikelen worden in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

D. Yeşilgöz-Zegerius

B ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING BIJ DE BEGROTINGSARTIKELLEN (SLOTVERSCHILLEN)

1. Leeswijzer

2. Beleidsartikelen

31 Politie

32 Rechtspleging en rechtsbijstand

33 Veiligheid en criminaliteitsbestrijding

34 Straffen en Beschermen

36 Contraterrorisme en Nationaal Veiligheidsbeleid

37 Migratie

3. Niet beleidsartikelen

91 Apparaat kerndepartement

92 Nog Onverdeeld

93 Geheim

1 Leeswijzer

De slotwetmutaties die groter zijn dan € 5,0 mln. worden toegelicht. In de regel geldt dat uitgavenmutaties en verplichtingenmutaties aan elkaar gelijk zijn. De toelichtingen gelden daarom voor zowel de uitgaven- als de verplichtingenmutaties. Wanneer dit niet het geval is, wordt voor de verplichtingmutaties een aparte toelichting opgenomen als er sprake is van een opmerkelijk verschil met de uitgavenmutaties.

2 Beleidsartikelen

Artikel 31 Politie

Op dit artikel is ten opzichte van de tweede suppletoire begroting in 2023 € 16,5 mln. minder uitgegeven dan begroot en is voor een bedrag van € 22,2 mln. minder aan verplichtingen aangegaan. De ontvangsten zijn € 0,2 mln. lager dan begroot bij de tweede suppletoire begroting.

Toelichting

Uitgaven

Op het onderdeel Politie is een meevaller van € 10,5 mln. In 2023 kon een deel van de openstaande dossiers onder de Vangnetregeling veilig en gezond werken (incl. PTSS) nog niet worden afgehandeld. Daarnaast zijn door vertraging van de opstart van het programma NOOVA in 2023 niet alle voorziene uitgaven gerealiseerd. Het restant van het saldo betreft diverse kleinere mutaties.

Verplichtingen

De realisatie op het onderdeel providers is € 8,5 mln. lager uitgevallen omdat vaststellingsovereenkomsten met telecomproviders niet tijdig zijn afgesloten. De verwachting is dat deze begin 2024 worden afgesloten.

Artikel 32 Rechtspleging en rechtsbijstand

Op dit artikel is ten opzichte van de tweede suppletoire begroting in 2023 € 2,5 mln. meer uitgegeven dan begroot en is voor een bedrag van € 42,3 mln. meer aan verplichtingen aangegaan. De ontvangsten zijn € 8,8 mln. lager dan begroot bij tweede suppletoire begroting.

Toelichting

Verplichtingen

De hogere verplichting wordt grotendeels verklaard door onderstaande posten:

- De verplichtingen op rechtsbijstand zijn € 24,5 mln. hoger uitgekomen. Dit betreft de toekenning subsidie 2024.
- In verband met de bijdragetoekenning 2024 aan de Autoriteit Persoonsgegevens zijn de verplichtingen € 5,6 mln. hoger.
- De toekenning subsidie 2024 van Stichting Advisering Bestuursrecht-spraak (STAB) is vastgelegd in 2023. Hierdoor is de verplichting € 5,8 mln. hoger.
- Het restant bedrag omvat een aantal kleinere mutaties zoals € 3,3 mln. voor Wet Schuldsamering Natuurlijke Personen.

Ontvangsten

Het ontvangstenbudget op dit artikel wordt verlaagd met € 8,8 mln. De verlaging wordt grotendeels veroorzaakt door een aantal kleinere posten zoals een lagere ontvangst bij de Autoriteit Persoonsgegevens. Er is € 4,1 mln. minder boete-inkomsten gerealiseerd dan aanvankelijk bij de begroting was geraamd. De ontvangsten bij het Bureau Financieel Toezicht (BFT) voor de beroepsgroepen zijn gedeeltelijk in 2022 betaald waardoor de realisatie in 2023 € 4,3 mln. lager is.

Artikel 33 Veiligheid en criminaliteitsbestrijding

Op dit artikel is ten opzichte van de tweede suppletoire begroting in 2023 € 32,7 mln. minder uitgegeven dan begroot en is voor een bedrag van € 72,5 mln. minder aan verplichtingen aangegaan. De ontvangsten zijn € 16,2 mln. lager dan begroot bij tweede suppletoire begroting.

Toelichting

Uitgaven

- Een hogere verrekening vanuit het programma Duurzaam Digitaal Stelsel (DDS) aan de ketenpartners heeft geleid tot een overschot van € 5,1 miljoen. Daarnaast is er een meevaller van € 3 miljoen onbesteed gebleven doordat de realisatie op andere artikelen zijn geboekt.
- Op het onderdeel verkeershandhaving openbaar ministerie is een onderuitputting van € 5,3 mln. die voornamelijk wordt veroorzaakt door een vervangingstraject, omdat de leveranciers meer moeite hebben met de planning en kwaliteit dan eerder verwacht. In de begroting was rekening gehouden dat er 130 flitsers geïmplementeerd zouden worden, waar er maar 26 zijn geleverd. De leveringen van de vervangingen die niet hebben plaatsgevonden worden verschoven naar 2024.
- Op het subsidieonderdeel veiligheid en bestuur is een onderuitputting van € 5,8 mln. doordat activiteiten deels zijn doorgeschoven naar 2024 door arbeidsmarktkrapte. En doordat budget voor het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) onbenut is gebleven door vertraging bij de doorontwikkeling en versterking van de organisatie.
- Het Centraal Justitieel Incassobureau heeft via de bestaande voorschot-regeling de opgelegde schadevergoedingen voor de nabestaanden van de MH17-ramp voldaan. Het budget, 17,1 miljoen euro, dat hiervoor in 2023 gereserveerd was valt hierdoor vrij. De schadevergoedingen komen ten laste van de JenV-begroting op het moment dat ze definitief oninbaar blijken te zijn.
- Het restant bedrag omvat diverse kleine mutaties.

Verplichtingen

- Op het apparaatsbudget openbaar ministerie is totaal € 18 mln. meer verplicht. Er is een verplichting aangegaan van € 8,5 mln. voor automatiseringskosten (bedrijfsapplicaties, storage etc.). En de werving op eigen personeel verliep trager dan verwacht waardoor er meer externen zijn ingehuurd ten behoeve van de realisatie van de ICT-agenda (op niveau houden beheer, waarborging continuïteit en vernieuwing).
- Op het onderdeel verkeershandhaving openbaar ministerie is de verplichting € 9 mln. hoger voor het vervangen en onderhouden van flitspalen.
- Op het budget gerechtskosten is een onderuitputting op de verplichtingenrealisatie van € 8,2 mln. omdat de kasuitgaven voor een deel betrekking hadden op reeds in voorgaande jaren aangegane verplichtingen.
- Op het onderdeel Aanpak ondermijning is een onderuitputting van € 60,4 mln. op het verplichtingenbudget. Het was de verwachting dat de middelen voor mainports voor 2024 – 2026 reeds in 2023 toegekend zouden worden op basis van de ingediende plannen. De toekenning heeft echter niet plaatsgevonden in 2023, waardoor de verplichtingenruimte te hoog is geweest.
- Het restant budget betreft een aantal kleinere mutaties.

Ontvangsten

Het ontvangstenbudget op dit artikel wordt verlaagd met € 16,2 mln. De verlaging wordt grotendeels veroorzaakt door het onderdeel Boeten en Transacties met een tegenvaller van € 16,3 mln. die wordt veroorzaakt door minder boete ontvangsten ten opzichte van de stand Najaarsnota 2023. Het restant saldo betreft enkele kleine mutaties zoals € 3 mln. op het onderdeel afpakken. De gerealiseerde ontvangsten zijn iets hoger dan ingeschat.

Artikel 34 Straffen en Beschermen

Op dit artikel is ten opzichte van de tweede suppletoire begroting in 2023 € 38,3 mln. minder uitgegeven dan begroot en is voor een bedrag van € 100,8 mln. meer aan verplichtingen aangegaan. De ontvangsten zijn 6,4 mln. hoger dan begroot bij tweede suppletoire begroting.

Toelichting

Uitgaven

- Op het onderdeel intra- en extramurale sanctie uitvoering is een onderuitputting van € 12,4 mln. Dit houdt met name verband met vertraging in de uitvoering van een aantal projecten. Het project Direct Betalen kent een lagere realisatie dan geraamd, mede door een technische belemmering in de betaling van voorfinanciering. Ook waren er middelen gereserveerd voor de opvolging van een evaluatie op traject evaluaties in de Forensische Zorg. Voorts zijn de middelen uit het coalitieakkoord bestemd voor samenwerkingsinitiatieven en risicotaxatie in de Forensische Zorg nog niet volledig tot besteding gekomen.
- Op het artikelonderdeel Veiligheid jeugd is een onderuitputting van € 10,3 mln. Dit houdt met name verband met vertraging en lagere kosten van projecten en subsidieaanvragen op het gebied van huiselijk geweld en kindermishandeling, uithuisplaatsingen kinderopvangtoeslag (UHP KOT), het programma Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming, jeugdcriminaliteit en familierecht. Een aspect hiervan is dat, doordat subsidietoekenningen veelal eind 2023 plaatsvonden, in 2023 vaak slechts een beperkt voorschot is uitbetaald.

Verplichtingen

De hogere verplichting wordt grotendeels verklaard door onderstaande mutaties:

- Een overschrijding van € 38,9 mln. op het artikelonderdeel medeoverheden aanpak criminaliteitsfenomenen. De hoge verplichting ten opzichte van de raming betreft voornamelijk meerjarige verplichtingen die zijn aangegaan voor bijdrages aan gemeentes in het kader van Preventie met Gezag. De toegekende bedragen zijn in lijn met de structurele coalitieakkoordmiddelen voor Preventie.
- Het verplichtingenbudget Reclassering Nederland wordt overschreden met € 6,5 mln. omdat de verplichting voor 2024 in het jaar 2023 is aangegaan en het verplichtingenbudget daartoe niet toereikend was.
- Bij de eerste suppletoire begroting is een meerjarige reeks voor het programma Grip op Onbegrip overgeboekt naar VWS. Per abuis zijn de meerjarige verplichtingen (€ 64,5 mln.) volledig in 2023 overgeboekt wat een overschrijding van € 44,2 mln. veroorzaakt op het verplichtingenbudget.
- Het verplichtingenbudget Slachtofferhulp Nederland laat een overschrijding zien van € 7,9 mln., omdat de verplichting voor 2024 in het jaar 2023 is aangegaan en het verplichtingenbudget daartoe niet toereikend was.
- Op het artikelonderdeel Veiligheid jeugd is voor € 5,8 mln. meer verplicht dan geraamd. Dit houdt met name verband met meerjarige verlening van subsidies.
- Het restant bedrag omvat diverse kleine mutaties.

Ontvangsten

Het ontvangstenbudget op dit artikel wordt verhoogd met € 6,4 mln. Deze verhoging wordt grotendeels veroorzaakt door onderstaande posten:

- Er was een taakstellende ontvangst verwerkt op artikel 34; deze is -op andere subartikelen- gerealiseerd. Het betreft een mutatie van € 5,5 mln.
- Een tegenvaller van € 11,5 mln. op het onderdeel Leges Dienst Justis. De legesinkomsten bij Justis worden overgeheveld naar het kerndepartement. De overheveling is niet volledig verwerkt in 2023; dat wordt gecorrigeerd in 2024.
- Een meevaller van € 5,2 mln. vanwege een terugbetaling van DJI aan het kerndepartement omdat enkele activiteiten op het gebied van tegengaan van ondermijning zijn vertraagd als gevolg van knelpunten bij het werven van personeel of vanwege vertraging in aanpassing van relevante wetgeving. En verschillende kleinere posten inzake activiteiten die niet in 2023 zijn gerealiseerd.
- Een terugbetaling van € 5,2 mln. voor niet gerealiseerde meerkosten bij forensische zorg vanwege de coronacrisis en voor de bestuurlijke agenda forensische zorg. Dit programma bestond uit een zestal projecten waarvan er twee vertraging hebben opgelopen.
- Een terugbetaling van € 6,2 mln. naar aanleiding van subsidieafrekening Reclassering Nederland. Dit als gevolg van een lager dan verwachte productie, mede door lage instroom.
- Het restant saldo betreft een aantal kleinere mutaties.

Artikel 36 Contraterrorisme en Nationaal Veiligheidsbeleid

Op dit artikel is ten opzichte van de tweede suppletoire begroting in 2023 € 6,9 mln. minder uitgegeven dan begroot en is voor een bedrag van € 26,0 mln. minder aan verplichtingen aangegaan. De ontvangsten zijn € 35,4 mln. hoger dan begroot bij tweede suppletoire begroting.

Toelichting

Uitgaven

De verlaging wordt veroorzaakt door een aantal kleinere posten, zoals een meevaller van € 1,9 mln. op de uitvoeringskosten RVO (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) die niet geheel tot besteding is gekomen.

Verplichtingen

- Een meevaller van € 5,7 mln. voor onder andere de versterkingsgelden waarbij de verplichtingen in 2022 zijn aangegaan voor 2 jaar waardoor het verplichtingenbedrag in 2023 vrijvalt.
- De verwachte verplichtingen in 2023 voor de Regeling tegemoetkoming schade 2021 zijn € 12,4 mln. lager uitgekomen. Er is uitloop naar latere jaren omdat de afhandeling van de schademeldingen niet altijd met de gewenste snelheid kan plaatsvinden.
- Een ophoging van het verplichtingenbudget Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDUR) met € 5,1 mln., zie ook de brief Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota (Kamerstuk: Kamerbrief 18-12-2023).
- Het restant saldo betreft diverse kleinere mutaties.

Ontvangsten

Het ontvangstenbudget op dit artikel wordt verhoogd met € 35,4 mln. De verhoging wordt onder andere veroorzaakt door een meevaller van € 36,4 mln. die wordt verklaard door de afrekening van de bijdrage aan gemeenten ten behoeve van het Coronatoegangsbewijs. Ondernemers hebben ten behoeve van maatregelen voor coronatoegangsbewijs minder gedeclareerd bij de gemeente, waardoor de bijdragen terugvloeien naar het generaal beeld. Het restant saldo betreft enkele kleine mutaties.

Artikel 37 Migratie

Op dit artikel is ten opzichte van de tweede suppletoire begroting in 2023 € 304,9 mln. meer uitgegeven dan begroot en is voor een bedrag van € 452,0 mln. meer aan verplichtingen aangegaan. De ontvangsten zijn € 19,8 mln. hoger dan begroot bij tweede suppletoire begroting.

Toelichting

Uitgaven

- Een onderuitputting van € 16 mln. op het budget bijdrage COA die niet geheel tot besteding is gekomen in 2023, omdat er na de bijstelling bij Najaarsnota 2023 onvoldoende tijd was om dit te besteden.
- De opvang van ontheemden uit Oekraïne wordt verzorgd door de gemeenten die daarvoor een specifieke uitkering krijgen van JenV. Daartoe is de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne, gepubliceerd. Een onderdeel daarvan is dat de gemeenten een voorschot kunnen aanvragen voor de gemaakte kosten. Gebleken is dat de gemeenten meer voorschotten aanvragen dan bij Najaarsnota gedacht, zie ook de brief Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota (Kamerstuk: Kamerbrief] 18-12-2023). Dit resulteert in een budgetoverschrijding van € 360 mln. op het budget Oekraïense Vluchtelingen.
- Op het onderdeel samenwerkingsverbanden asielketen is een onderuitputting van € 11,4 mln. Deze middelen zijn uiteindelijk niet tot betaling gekomen omdat het maken van afspraken met de gemeenten meer tijd heeft gekost dan gedacht. Ook het afronden van gemaakte afspraken kostte meer tijd waardoor een deel pas in 2024 zal worden betaald.
- Een onderuitputting van € 49,3 mln. op het onderdeel vreemdelingenketen. Een deel van de geraamde uitgaven ad € 18 mln. is begroot op dit artikelonderdeel maar gerealiseerd op het onderdeel Overige bijdrage medeoverheden. Het betreft de inzet van gemeenten voor het Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen (LVV) en inzet bij gemeenten tegen overlast. De overige onderuitputting (€ 31,2 mln.) is het gevolg van niet ingezette terugkeergelden via Bureau Internationale Migratie (4 mln), Proces Begeleidingslocaties (3 mln), Overlast (5.5 mln), afhechting Seamless Flow Schiphol (9 mln), mensensmokkel en General Aviation (6 mln), bijdrage SZW aan Vroege Start (1 mln) en een meevaller vanuit EU-subsidies (4,5 mln) en enkele kleinere tegenvallers.
- Het restant saldo betreft enkele kleine mutaties.

Verplichtingen

- Bij Nidos wordt normaal alleen de opdracht voor het komende jaar als verplichting geboekt. Omdat het budget fors is verhoogd in 2023 is er een aanvullende verplichting in 2023 aangegaan waardoor het verplichtingenbudget met € 281,7 mln. wordt overschreden.
- Het verplichtingenbudget Oekraïense Vluchtelingen is lager uitgevallen dan in eerste instantie gedacht, zie ook de brief Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota (Kamerstuk: Kamerbrief] 18-12-2023). Het uitgavenbudget is met € 360 mln. overschreden en het verplichtingenbudget met € 291,7 mln. Het verplichtingenbudget is dus € 68,4 mln. lager dan het uitgavenbudget.
- Bij Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) wordt normaal alleen de opdracht voor het komende jaar als verplichting geboekt. Omdat het budget fors is verhoogd in 2023 is er een aanvullende verplichting in 2023 aangegaan waardoor het verplichtingenbudget wordt overschreden met € 12,5 mln.

- Bij de subsidies in het kader van de ondersteuning bij de opvang door NGO's (non-gouvernementele organisaties) is een verplichtingen overschrijding van € 13,2 mln., dit wordt veroorzaakt doordat veel van de subsidies doorlopen t/m maart 2024, de oude datum van afloop van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming. Zie ook de brief Beleidsmatige mutaties na Najaarsnota (Kamerstuk: Kamerbrief 18-12-2023).
- De subsidieverplichtingen ad € 11,8 mln. Entry Exit System (EES ad € 8,9 mln.) op Amsterdam Airport Schiphol (AAS) en de subsidie Movement on the Ground (MOO ad € 2,5 mln.) ten laste van de procesbeschikbaarheidslocatie (PBL) zijn niet aangegaan in 2023 en worden doorgeschoven naar het jaar 2024.
- Op het onderdeel Keteninformatisering zijn de deadlines voor enkele EU-verordeningen naar achter geschoven waardoor de werkzaamheden en realisatie zijn achter gebleven (bijv. EES) wat een onderuitputting van € 5 mln. tot gevolg heeft.
- Het verplichtingenbudget Oekraïense Vluchtelingen is verlaagd met € 71,4 mln. omdat de opdracht aan DSW voor de zorgkosten lager is uitgevallen dan eerder gedacht.

Ontvangsten

Het ontvangstenbudget op dit artikel wordt verhoogd met € 19,8 mln. Bij sommige gemeenten bleek het eerder betaalde voorschot hoger dan het bedrag waar zij op basis van de verantwoording over het jaar 2022 zouden moeten ontvangen. Er wordt € 17,9 mln. terugontvangen. Het restant saldo betreft enkele kleine mutaties.

3 Niet-Beleidsartikelen

Artikel 91 Apparaat kerndepartement

Op dit artikel is ten opzichte van de tweede suppletoire begroting in 2023 € 37,7 mln. minder uitgegeven dan begroot en is voor een bedrag van € 21,0 mln. meer aan verplichtingen aangegaan. De ontvangsten zijn € 14,1 mln. hoger dan begroot bij tweede suppletoire begroting.

Toelichting

Uitgaven

- Het overschot op het HGIS-uitgavenbudget Europol/Eurojust ad € 10,9 mln. is conform het meerjarig verloop van het budget. Daarbij zullen de kosten van de lopende huisvestingsprogramma's, bestaande uit meerjarig doorlopende en in kosten oplopende projecten, langzaam richting het budgetplafond stijgen. Voorts heeft een deel van de facturering 2023 vertraging opgelopen aan de zijde van opdrachtnemer.
- Een meevaller van € 7 mln. bij het onderdeel Informatievoorziening en Inkoop. Dit betreft € 4,2 miljoen onderschrijding op het programma Plan van Aanpak IB2.0. Dit programma is opgestart in 2022 en komt naar verwachting in 2024 op gang. En € 2,5 onderschrijding I-strategie projecten. Enerzijds is I-Plan in de loop van T1 2023 herijkt met een doorstart in T3 2023, anderzijds is er sprake van een onderschrijding op datastrategie.
- Een onderuitputting van € 5,3 mln. op het programma informatiehuishouding (IHH).
- Het restant saldo betreft diverse kleine mutaties.

Verplichtingen

- Bij de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) zijn in 2023 enkele meerjarige verplichtingen aangegaan voor externe inhuur waardoor het verplichtingenbudget met € 10,3 mln. wordt overschreden.
- Op het onderdeel Contraterrorisme en nationaal veiligheidsbeleid is een meerjarige ICT-contract in 2023 voor 4 jaren aangegaan wat leidt tot een verplichtingoverschrijding van € 10,9 mln.
- Het restant saldo betreft diverse kleine mutaties.

Ontvangsten

Deze saldo bestaat uit diverse kleine posten waaronder een ontvangst van € 5,3 mln. voor facilitaire dienstverlening met betrekking tot de verrekening met de taakorganisaties.

Artikel 92 Nog Onverdeeld

Op dit artikel is ten opzichte van de tweede suppletoire begroting in 2023 € 3,1 mln. niet verdeeld en dus vrijgevallen.

Toelichting

Dit niet-beleidsartikel wordt uitsluitend gebruikt voor het tijdelijk plaatsen van nog te verdelen middelen en nog te verdelen taakstellingen.

Artikel 93 Geheim

Op dit artikel is ten opzichte van de tweede suppletoire begroting in 2023 € 0,4 mln. minder uitgegeven dan begroot en is voor een bedrag van € 0,4 mln. minder aan verplichtingen aangegaan. De ontvangsten zijn 0,6 mln. hoger dan begroot bij tweede suppletoire begroting.

Toelichting

Op dit artikel hebben zich geen wijzigingen voorgedaan die een toelichting behoeven.