

Vergaderjaar 2022–2023

36 360 VI

Jaarverslag en slotwet van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) 2022

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 2022 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 BEGROTINGSARTIKELEN (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 2022 1,3 mln. meer uitgegeven dan begroot en is voor een bedrag van 0,04 mln. minder aan verplichtingen aangegaan. De ontvangsten zijn 0,3 mln. lager dan begroot bij de tweede suppletoire begroting.

Toelichting

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

Artikel 32: Rechtspleging en rechtsbijstand

Op dit artikel is ten opzichte van de tweede suppletoire begroting in 2022 8,8 mln. minder uitgegeven dan begroot en is voor een bedrag van 41,4 mln. minder aan verplichtingen aangegaan. De ontvangsten zijn 5,5 mln. hoger dan begroot bij tweede suppletoire begroting.

Toelichting

Uitgaven

Op rechtsbijstand is een onderuitputting van 11 mln. De meevaller wordt grotendeels veroorzaakt door het programma Stelselvernieuwing Rechtsbijstand. Vanwege een herijking van het programma is hier vertraging opgelopen. Het restant van het saldo betreft diverse kleinere mutaties.

Verplichtingen

De lagere verplichting is als volgt opgebouwd:

- Op de rechtsbijstand is een onderuitputting van 31,5 mln. Dit wordt grotendeels veroorzaakt door onder andere het programma stelselvernieuwing rechtsbijstand (11 mln.); door een hoger gemiddeld tarief voor toevoegingen is de verplichtingenruimte verhoogd met 18 mln.; door een lager geraamd aantal toevoegingen in de PMJ is de verplichtingenruimte met 35 mln. lager uitgevallen.
- De subsidiatoekenning van Het Juridisch Loket voor het jaar t vindt normaliter jaarlijks eind december t-1 plaats. Dit is nu niet gebeurd waardoor op de verplichting van het Juridisch Loket een onderuitputting van 20,9 mln. is ontstaan.
- De bijdrage-toekenning 2023 Autoriteit Persoonsgegevens is in december 2022 aangegaan in plaats van in januari 2023 zoals gewoonlijk. Dit heeft tot gevolg dat het verplichtingenbudget in 2022 dubbel wordt belast, waardoor het budget in 2022 wordt overschreden met 8,6 mln.
- De subsidiatoekenning aan de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) voor het jaar t vindt normaliter jaarlijks in december t-1 plaats. De toekenning heeft in 2023 plaatsgevonden; daarnaast is een verplichting uit het verleden afgeboekt. De verplichting StAB laat hierdoor een onderuitputting zien van 5,1 mln.
- Het restant bedrag omvat diverse kleine mutaties.

Ontvangsten

Het ontvangstenbudget op dit artikel wordt verhoogd met 5,5 mln. De verhoging wordt grotendeels veroorzaakt door een aantal kleinere posten, zoals de terugbetaling van de Raad voor de rechtspraak van een initiële vermogensstorting van het ministerie van JenV als gevolg van Covid-19, die niet gebruikt hoefde te worden (meevaller 1,5 mln.) en een extra ontvangst door de verrekening van de kosten tuchtrecht advocatuur van de Nederlandse orde van Advocaten (NOvA) over 2021 en 2022 (3,9 mln).

Artikel 33: Veiligheid en criminaliteitsbestrijding

Op dit artikel is ten opzichte van de tweede suppletoire begroting in 2022 24,8 mln. minder uitgegeven dan begroot en is voor een bedrag van 37,6 mln. minder aan verplichtingen aangegaan. De ontvangsten zijn 32,1 mln. hoger dan begroot bij tweede suppletoire begroting.

Toelichting

Uitgaven

Op de uitgaven is 24,8 mln. minder uitgegeven dan begroot. Dit bedrag is als volgt opgebouwd:

- Op de apparaatsuitgaven Openbaar Ministerie is er sprake van per saldo 16,8 mln. onderuitputting:
 - Bij het eigen personeel is een onderschrijding van 15 mln. die wordt veroorzaakt doordat het vervullen van vacatures langer duurt dan verwacht mede vanwege de krappe arbeidsmarkt. Daarnaast is het OM in 2022 gecompenseerd voor de uitgaven in het kader van de nieuwe cao van de Rechterlijke macht. De compensatie voor de cao Rechterlijke Macht is nu nog niet besteed omdat er nog geen akkoord is gesloten.
 - Op de onderdelen externe inhuur en ICT is per saldo een overschrijding van 11,7 mln. De benodigde uitgaven om het beheer op niveau te houden, de continuïteit te waarborgen en de noodzakelijke vernieuwing te realiseren op het terrein van ICT veroorzaken deze overschrijding.
 - Een onderuitputting van 5,5 mln. op de SSO's kosten. De verwachte stijging van de huisvestings- en schoonmaakkosten is meegevallen.
 - Lagere uitgaven op overig materieel in het kader van het ICT-programma EMMA dan geraamd. Dit resulteert in een meevaller van 8,5 mln.
- De uitgaven voor voornamelijk de proceskostenvergoedingen is dit jaar hoger dan verwacht. Er is 9,5 mln. meer uitgekeerd dan begroot.
- Het restant bedrag omvat diverse kleineremutaties zoals een meevaller van 3,1 mln. op het onderdeel rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding. Het budget ten behoeve van interceptie, voorlichtingscampagne cybercrime en pilots met (verkeers) BOA's is niet volledig tot besteding gekomen ondanks dat de trajecten wel in gang zijn gezet. Een meevaller van 3,7 mln. op overige opdrachten omdat een deel van de werkzaamheden in het kader van Digitalisering strafrechtketen en het wetboek van strafvordering in 2023 zal plaatsvinden. Tevens is er een meevaller op het budget vervolging en berechting MH-17 verdachten van 3,6 mln. Op 17 november 2022 heeft de rechtbank uitspraak gedaan in het strafproces. Een gedeelte van de kosten rond die periode is nog niet uitbetaald aan sommige organisaties. Daarnaast waren er uiteindelijk minder zittingsdagen dan eerder begroot en is het perscentrum afgebroken.
- Het restant bedrag omvat diverse kleine mutaties.

Verplichtingen

Naast de verlaging met 24,8 mln. bij de uitgaven worden de verplichtingen ook verlaagd met onder andere de volgende mutaties:

- Bij het Openbaar Ministerie zijn naast de onderuitputting op de apparaatsuitgaven voor 16,8 mln. minder verplichtingen aangegaan voor 14 mln. De oorzaak is dat in het jaar 2021 bij het OM meerjarige verplichtingen zijn aangegaan voor IT-contracten met de verwachte

uitgaven in de jaren waarop ze betrekking hebben. Het gevolg is dat in 2022 ten opzichte van 2021 bijna geen nieuwe verplichtingen zijn aangegaan.

- Op het onderdeel overige subsidies is 5,8 mln. meer verplicht. In het kader van prostitutiebeleid, aanpak criminaliteit bedrijfsleven, racisme en voetbal, subsidie aan de Stichting Centrum voor criminaliteitspreventie en Veiligheid zijn er verplichtingen aangegaan die pas in 2023 en latere jaren tot betaling zullen leiden.
- Voor aanpak ondermijning is een onderuitputting van 22,8 mln. De verwachting was dat diverse bijdragebrieven 2023 in 2022 verstuurd zouden worden. Dit is niet gelukt waardoor de brieven nu in 2023 worden verstuurd en verplicht.
- Het onderdeel Gerechtskosten laat een overschrijding zien van 6,2 mln. In verband met de aanbesteding van de vertaaldiensten zijn er voor de kosten van de intermediairs meerjarige verplichtingen vastgelegd in het jaar 2022.
- Voor Verkeershandhaving Openbaar Ministerie zijn meerjarige verplichtingen aangegaan wat leidt tot een overschrijding van 5,9 mln. op het verplichtingenbudget.
- Het restant bedrag omvat diverse kleine mutaties.

Ontvangsten

De ontvangsten zijn 32,1 mln. hoger dan geraamd.

- De afpakopbrengsten zijn 11,2 mln. hoger uitgekomen dan geraamd bij de najaarsnota.
- Bij de najaarsnota is de raming van de boete en transactiegelden neerwaarts bijgesteld omdat destijds de verwachting was dat de ontvangsten lager zouden uitvallen vanwege mobiliteitsbeperkende Covid-19 maatregelen in het begin van 2022, de hogere brandstofprijzen, lagere WAH (wet administratiefrechtelijke handhaving), de dalende koopkracht en de vervanging van flitspalen. Na de najaarsnota bleek echter meer aan ontvangsten te zijn binnengekomen dan gedacht wat resulteert aan 18,1 mln. meer ontvangsten.
- Conform artikel 23 lid 2 van de Regeling agentschappen heeft Justid uit de initiële lening de vergoeding voor de overgenomen vermogensbestanddelen ter waarde van 5,8 mln. aan het moederdepartement betaald.
- Het restant saldo betreft enkele kleine mutaties.

Artikel 34: Straffen en Beschermen

Op dit artikel is ten opzichte van de tweede suppletoire begroting in 2022 6,7 mln. minder uitgegeven dan begroot en is voor een bedrag van 28,7 mln. meer aan verplichtingen aangegaan. De ontvangsten zijn 4,7 mln. hoger dan begroot bij tweede suppletoire begroting.

Toelichting

Uitgaven

- Bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM) opdrachten is een onderuitputting van 5,6 mln. Dit wordt veroorzaakt door een lager bedrag aan uitkeringen bij het reguliere proces bij SGM, vanwege een lager toekenningspercentage 2022, alsmede een lager gemiddeld bedrag per uitkering. Ook voor de Tijdelijke Regeling Geweld Jeugdzorg is minder uitgekeerd dan begroot. Dit komt, doordat er minder capaciteit voor de uitvoering van de regeling beschikbaar was dan geraamd.
- Op het onderdeel opdrachten Aanpak criminaliteitsfenomenen is een onderuitputting van 7 mln. Door een complex samenspel met gemeenten en andere stakeholders is het niet gelukt om alle ontvangen coalitieakkoordmiddelen voor Preventie in 2022 tijdig en rechtmatig te bestemmen. De planvorming en uitvoering door gemeenten voor bewezen effectieve interventies zal daarom eerst in 2023 volledig ten uitvoering worden gebracht.
- Op het onderdeel intra- en extramurale sanctie-uitvoering is een overschrijding van 9,9 mln. Bij Najaarsnota zijn de coalitie-akkoordmiddelen voor 2022 beperkt, omdat de verwachting was dat deze niet tot besteding zouden komen. Na de Najaarsnota bleek echter dat een aantal opdrachten alsnog in 2022 in gang kon worden gezet.
- Het restant saldo betreft een aantal kleinere mutaties, zoals een onderuitputting van 4,9 mln. op het onderdeel Veiligheid en Jeugd door vertraging van projecten en subsidieaanvragen rondom huiselijk geweld en kindermishandeling, programma toekomstscenario, jeugdcriminaliteit en familierecht.

Verplichtingen

Naast de verlaging met 6,7 mln. bij de uitgaven worden de verplichtingen verhoogd met 28,4 mln. Dit komt o.a. door:

- Op het onderdeel Aanpak Criminaliteitsfenomenen is een aantal bijdragen en subsidies aan gemeenten ten behoeve van bewezen effectieve interventies in 2022 toegekend voor latere jaren. Deze bijdragen zijn in lijn met de structurele coalitieakkoordmiddelen voor Preventie. Dit leidt tot een overschrijding van het verplichtingenbudget van 12,8 mln.
- Het onderdeel Veiligheid en Jeugd laat een overschrijding van 10,2 mln. zien. O.a. de verlenging en ophoging van de uitvoering van de taken aan het Ondersteuningsteam bij het programma UHP (Uithuisplaatsing) KOT (Kinderopvangtoeslag) heeft ervoor gezorgd dat het verplichtingenbudget wordt overschreden.
- Op de verplichting bijdrage voor Slachtofferhulp Nederland (SHN) is een overschrijding van 7 mln. Het verschil wordt veroorzaakt, doordat de verplichting voor 2023 zoals gebruikelijk is aangegaan in 2022, gebaseerd op het budgettair kader 2023 dat 7 mln. hoger ligt dan dat van 2022.
- Het restant bedrag omvat diverse kleine mutaties.

Artikel 36: Contraterrorisme en Nationaal Veiligheidsbeleid

Op dit artikel is ten opzichte van de tweede suppletoire begroting in 2022 24,9 mln. minder uitgegeven dan begroot en is voor een bedrag van 23,0 mln. meer aan verplichtingen aangegaan. De ontvangsten zijn 3 mln. lager dan begroot bij tweede suppletoire begroting.

Toelichting

Uitgaven

- Een onderuitputting van 10,6 mln. op Nationale Veiligheid en terrorismebestrijding overig bijdrage door onder andere vertraging in de ontwikkeling van de Passagiersinformatie-eenheid; de voorziene uitbreiding van personeelsbestand gaat langzamer dan gehoopt als gevolg van de krapte op de arbeidsmarkt; vertraging in betalen facturen en langdurende inkooptrajecten met betrekking tot het kenniscentrum in het stelsel bewaken en beveiligen; voorziene uitgaven voor bewaken en beveiligen die zijn vertraagd – de facturen worden in 2023 betaald.
- Voor de Regeling tegemoetkoming schade Limburg is een overschrijding van 13,7 mln. De begrote uitgaven in 2022 zijn lager uitgekomen doordat er minder schademeldingen zijn geweest dan waar de raming op was gebaseerd. Het Rijk zal de tegemoetkomingen in het kader van deze regeling uiteindelijk baseren op de daadwerkelijke schade.
- Het restant saldo betreft diverse kleinere mutaties

Verplichtingen

Op dit artikel is 23 mln. meer verplicht.

- Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de overschrijding van 42,1 mln. op de verplichting Brede Doeluitkering Rampenbestrijding (BDUR). Het verschil wordt veroorzaakt doordat de verplichting voor 2023 zoals gebruikelijk is aangegaan in 2022, gebaseerd op het budgettaire kader 2023 dat hoger ligt dan van 2022.
- Naast de verlaging met 13,7 mln. op de uitgaven is er een onderuitputting op de verplichting Regeling tegemoetkoming schade Limburg voor 10,5 mln. Dit wordt verklaard door de neerwaartse bijstelling van de verplichting ten opzichte van de realisatie voor deze regeling.
- De uitgaven inzake opdrachten Covid-19 waren verplicht in 2021 met uitgaven in 2022. In 2022 is minder verplicht, daar de inzet voor Covid-19 is afgeschaald waardoor er een onderuitputting is op dit onderdeel van 5,6 mln.
- Op de opdrachten Nationaal Cyber Security Center is de verplichting 10,5 mln. hoger. De overschrijding is het gevolg van meerjarige verplichtingen op de inkoopopdrachten Support en licenties van bestaande sensoren en nieuwe sensoren (Centralpoint) en de verlenging Threat intell platform (TIP) van EIQ (Software One).
- Het restant saldo betreft diverse kleinere mutaties.

Artikel 37: Migratie

Op dit artikel is ten opzichte van de tweede suppletoire begroting in 2022 202,9 mln. meer uitgegeven dan begroot en is voor een bedrag van 225,8 mln. meer aan verplichtingen aangegaan. De ontvangsten zijn 12,4 mln. hoger dan begroot bij tweede suppletoire begroting.

Toelichting

Uitgaven

Op dit artikel is 202,9 mln. meer uitgegeven dan geraamd. Dit wordt onder andere verklaard door de volgende mutaties:

- Nationaal Programma Oekraïense Vluchtelingen (overschrijding 237 mln.). Voor het nationaal programma Oekraïense vluchtelingen waren in de begroting 2022 geen middelen beschikbaar aangezien de Russische invasie van Oekraïne eind februari 2022 plaatsvond. Uiteindelijk zijn er fors hogere uitgaven dan bij Najaarsnota verwacht. Onderstaand de belangrijkste afwijkingen:
 - Bij de opvang van ontheemden (+350 mln.) door de gemeenten is een forse overschrijding omdat de gemeente fors meer voorschotten hebben aangevraagd dan eerder gedacht, zie ook de Veegbrief d.d. 12 december 2022.
 - Bij de veiligheidsregio's is 20 mln. minder dan verwacht uitgeput omdat er minder hubs (aankomstlocatie) en crisisonderdak nodig was dan oorspronkelijk gedacht.
 - Voor de post Transitie Rijksvastgoed waarvoor 6,4 mln. begroot was, zijn geen uitgaven gedaan omdat dit uiteindelijk volledig decentraal is belegd via de gemeenten.
 - Bij de Subsidie Programma Oekraïense vluchtelingen is 7,1 mln. onderuitputting, er is door de gesubsidieerde organisaties minder gebruik gemaakt van de beschikbare subsidies.
 - Opdrachten Programma Oekraïense Vluchtelingen 95,4 mln. onderuitputting. Begrote zorgkosten blijven, ondanks hoger aantal verzekerden, achter omdat gemiddelde zorgkosten per verzekerde significant lager zijn dan de gehanteerde norm. Daarnaast betreft het gedeeltelijk een verschuiving tussen 2022 en 2023 omdat veel zorgkosten pas later worden gedeclareerd. Daarnaast is er aan Knooppunt Coördinatie Informatie Oekraïne (KCIO) een voorschot van 2,4 mln. betaald in plaats van de verwachte 6 mln.
- Op de bijdrage agentschappen IND is een onderuitputting van 10,9 doordat de PxQ van de IND lager is uitgevallen dan verwacht.
- Door verschillende kleinere tegenvallers vanwege de inzet op asielopvang is op COA een overschrijding van 6,7 mln.
- Overige bijdragen medeoverheden 18,8 mln. overschrijding. De uitgaven voor inzet gemeenten voor Landelijke Vreemdelingen voorzieningen (LVV) en inzet bij gemeente tegen overlast waren geraamd op opdrachten versterking vreemdelingenketen maar worden ten laste van het instrument overige bijdragen medeoverheden geboekt.
- Versterking vreemdelingenketen 41,7 mln. onderuitputting. Een deel van de geraamde uitgaven op dit instrument (LVV -landelijke Vreemdelingenvoorzieningen- en overlast) zijn gedaan via gemeenten (18,8 mln.), overige onderuitputting als gevolg van vertraging EntryExit systeem Schiphol (16 mln), een meevaller vanuit EU-subsidies (7,5mln) en enkele kleinere posten.
- Het restant saldo betreft diverse kleinere mutaties.

Verplichtingen

Naast de verhoging met 202,9 mln., zie ook de Veegbrief d.d. 12 december 2022, bij de uitgaven doet op de verplichtingen ook onder andere de volgende mutaties voor:

- De opdracht aan Nidos voor 2023 was 6 mln. hoger dan de verplichtingenruimte die in 2022 beschikbaar was.
- De opdracht voor Vluchtelingenwerk wordt normaal voorafgaand aan het jaar opgemaakt. Dat is in 2022 voor 2023 niet gebeurd. Dit veroorzaakt een onderuitputting van 10,7 mln.
- Er is op het onderdeel subsidies overig een overschrijding van 18,4 mln. omdat in 2022 verplichtingen zijn aangegaan voor 2023 ten behoeve van de implementatie Entry Exit Systeem op Schiphol en voor 2023-2025 voor begeleiding en opvang kwetsbare ongedocumenteerden.
- Op het onderdeel Vreemdelingen vertrek is een onderuitputting van 5,1 mln. die is veroorzaakt door verrekening met Europese subsidies.

Ontvangsten

- Hogere ontvangsten bij IND ad 6,1 mln. en Nidos-opvang ad 6,3 mln. omdat de afrekening over 2021 hoger is dan verwacht.
- Het restant saldo betreft diverse kleinere mutaties.

3 Niet-Beleidsartikelen

Artikel 91: Apparaat kerndepartement

Op dit artikel is ten opzichte van de tweede suppletoire begroting in 2022 30,2 mln. minder uitgegeven dan begroot en is voor een bedrag van 15,5 mln. meer aan verplichtingen aangegaan. De ontvangsten zijn 3,1 mln. hoger dan begroot bij tweede suppletoire begroting.

Toelichting

Uitgaven

- Op het COVID-19 budget is 9,5 minder uitgegeven. De meevaller wordt voornamelijk veroorzaakt door vertraging bij het werven van personeel door krappe arbeidsmarkt alsmede de vertraging in Parlementaire Enquête Covid-19 en publicatie van OVV-rapportages.
- Het HGIS-uitgavenbudget Europol/Eurojust wordt met 11,3 mln. verlaagd omdat projecten getemporiseerd zijn als gevolg van ingewikkelde besluitvorming en door capaciteitsproblematiek in de uitvoering waardoor de kosten lager uitvallen.
- Overig materieel Migratiebeleid 6,9 mln. overschrijding door veel meer inzet ten aanzien van ondersteuning Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen in 2022
- Een onderuitputting van 8,9 mln. op het project informatiehuishouding vanwege vertraging van onder andere de projecten Woo (Wet Open overheid) en implementatie email archivering
Het restant saldo betreft diverse kleinere mutaties.

Verplichtingen

Naast de verlaging van 30,2 mln. bij de uitgaven doen op de verplichtingen ook onder andere de volgende mutaties voor:

- Directie Informatisering en Inkoop heeft meer verplicht op ICT (21,5 mln.) en externe inhuur (8,4 mln.) omdat er meerjarige verplichtingen in 2022 zijn aangegaan.
- Op het onderdeel NCSC (Nationaal Cyber Security Center) wordt het verplichtingen budget externe inhuur overschreden met 9,8 mln. als gevolg van inkoopopdrachten die de jaargrens overschrijden en het effect van het aantrekken van extern personeel voor het invullen van vacatureruimte.
- Het restant saldo betreft diverse kleinere mutaties.

Artikel 92: Nog Onverdeeld

Op dit artikel is ten opzichte van de tweede suppletoire begroting in 2022 10 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 2022 0,2 mln. minder uitgegeven dan begroot en is voor een bedrag van 0,2 mln. minder aan verplichtingen aangegaan. De ontvangsten zijn 0,05 mln. hoger dan begroot bij tweede suppletoire begroting.

Toelichting

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