

Vergaderjaar 2022–2023

35 084

Wijziging van enige wetten en het treffen van voorzieningen in verband met de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie (Verzamelwet Brexit)

J

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2022

Tijdens de plenaire behandeling van de Verzamelwet Brexit in de Eerste Kamer op 19 maart 2019 zegde de toenmalig Minister van Buitenlandse Zaken een onafhankelijke evaluatie van de gang van zaken rond de Brexit toe (toezegging EK T02747, Eerste Kamer, Handelingen I 2018–2019, nr. 22, item 3). Middels deze brief doe ik deze toezegging gestand. Net als uw Kamer vindt het kabinet het belangrijk om de Rijksbrede Nederlandse inzet ten aanzien van de Brexit te evalueren, mede in het licht van de nauwe betrokkenheid van beide Kamers in dit proces, zodat de Nederlandse overheid hier lering uit kan trekken.

Op 7 juli 2021 ontving de Tweede Kamer de *Terms of Reference* voor een onafhankelijke evaluatie van de Rijksbrede Brexit-inzet van de Nederlandse overheid (kamerstuk 35 393, nr. 45).

Op basis van deze *Terms of Reference* is RAND Europe in samenwerking met Berenschot, in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, op 19 november 2021 gestart met de uitvoering van deze evaluatie. Op 23 september 2022 leverden zij het rapport «Evaluatie rijksbrede Brexit-inzet Nederlandse overheid» op. Hierbij bied ik uw Kamer alsook de Tweede Kamer dit rapport tezamen met een kabinetsappreciatie aan.

Context van de Rijksbrede Brexit-inzet

In 2016 koos een meerderheid van de Britse burgers voor een vertrek uit de Europese Unie (EU). Het was het begin van een lange periode van voorbereidingen en onderhandelingen over de uittreding van het Verenigd Koninkrijk (VK) uit de EU en het tot stand komen en implementeren van een nieuw partnerschap tussen de EU en het VK.

Dat de Brexit vergaande gevolgen zou hebben voor Nederland was vanaf het begin duidelijk. Het betekende het vertrek van een buurland met wie

Nederland een historisch brede en diepe relatie op alle fronten deelt, een trouwe NAVO-bondgenoot, en een partner in de EU en in de wereld.

Hoe de Brexit in de praktijk zou uitpakken bleef tot kort voor de verschillende gestelde deadlines onduidelijk. Het Terugtrekkingsakkoord kwam na heronderhandeling uiteindelijk op 17 oktober 2019 tot stand. En op 24 december 2021 werd een akkoord over de toekomstige relatie, de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst (HSO), overeengekomen welke sinds 1 januari 2021 van kracht is. De twee akkoorden samen vormen de basis voor de nieuwe relatie tussen de EU en het VK.

Sinds het Brexit referendum was het de inzet van het kabinet om 1) de Nederlandse belangen in de onderhandelingen over de Britse uittreding uit de EU en het nieuwe partnerschap tussen de EU en het VK zo goed mogelijk te behartigen; 2) Rijksbreed zo goed mogelijk voorbereid te zijn op de mogelijke gevolgen van Brexit; en 3) burgers, bedrijven en overheden goed te informeren en te ondersteunen om hen in staat te stellen zich zo goed mogelijk voor te bereiden op de gevolgen van de Brexit.

Kern van het rapport

Het rapport schetst een positief beeld van de Rijksbrede Brexit inzet van de Nederlandse overheid. Het concludeert in algemene zin dat de Nederlandse inzet tijdens de Brexit-onderhandelingen en de voorbereidingen op de mogelijke gevolgen van Brexit voldoende doeltreffend waren.

Het rapport concludeert dat de belangrijkste Nederlandse doelstellingen voor de uittredingsonderhandelingen zijn behaald. De Nederlandse belangen lijken ook tijdens de onderhandelingen over de nieuwe relatie met het Verenigd Koninkrijk (VK) voldoende doeltreffend te zijn behartigd. Dit is mede te danken aan de goede organisatiestructuur en de consistente Nederlandse inzet in binnen- en buitenland.

Verder concludeert het rapport dat Nederland goed was voorbereid op de gevolgen van de Brexit, ook in vergelijking met andere lidstaten. Gevreesde chaos is uitgebleven. Dit is mede dankzij het vroeg in kaart brengen van mogelijke knelpunten, een effectieve samenwerking met brancheorganisaties en een stevige interdepartementale samenwerking voor de *contingency planning* en *preparedness*.

Ook stelt het rapport dat de communicatiestrategie richting bedrijven en burgers succesvol is geweest, met het blauwe Brexit-beest als marketingsucces en een gedegen gerichte informatievoorziening richting burgers, bedrijven en medeoverheden. De algehele effectiviteit van de communicatiecampagne kon echter niet beoordeeld worden, omdat te weinig bekend is over de mate waarin de instrumenten daadwerkelijk doelgroepen aangezet hebben tot het treffen van voorbereidingen. Britse burgers in Nederland waren over het algemeen tevreden over de informatievoorziening; een deel van de Nederlandse burgers in het VK was kritischer. Tevens stelt het rapport dat het voortzetten van gerichte communicatie richting bedrijven na de totstandkoming van de HSO had kunnen helpen om te voldoen aan de blijvende informatiebehoefte.

De Rijksbrede begrote kosten van EUR 570 miljoen voor Brexit-gerelateerde uitgaven in de periode 2018-2021 waren goed te onderbouwen gezien het reële risico op grote schade voor de Nederlandse samenleving en economie. Door het ontbreken van een centrale administratie en verantwoording – de kosten waren onderdeel van de reguliere

begrotingen van de betrokken departementen – kon geen oordeel worden gegeven over de geconsolideerde doelmatigheid van de uitgaven. Waar de evaluatoren wel over gedetailleerde informatie beschikten, hebben zij geen aanwijzingen aangetroffen dat de middelen ondoelmatig zijn besteed.

Als voornaamste verbeterpunten benoemt het rapport de beschikbaarheid van interdepartementale personele capaciteit voor de eenheid verantwoordelijk voor de coördinatie van de voorbereidingen, de noodzaak voor een betere projectadministratie in de vorm van een gestructureerd archief, alsmede de mogelijkheid voor projectmatige financiële sturing.

Kabinetsappreciatie

Het kabinet verwelkomt de conclusie van RAND Europe en Berenschot dat de Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen en in de voorbereidingen op de gevolgen van Brexit voldoende doeltreffend was. Het kabinet kijkt daarbij positief terug op de Rijksbrede benadering, waarbij nauwe interdepartementale samenwerking heeft bijgedragen aan de realisatie van de Nederlandse inzet, zowel bij het behartigen van de Nederlandse belangen in de onderhandelingen als bij het zo goed mogelijk voorbereid zijn op alle mogelijke scenario's.

Het kabinet verwelkomt de onderkenning van de buitengewone organisatorische inspanningen die Rijksbreed zijn getroffen om dit te bewerkstelligen. Er is o.a. met een interdepartementale Taskforce Brexit extra capaciteit binnen de overheid vrijgemaakt om de Nederlandse inzet in de Brexit-onderhandelingen te verzorgen. Bovendien is vergelijkbare capaciteit vrijgemaakt om de voorbereidingen op de mogelijke gevolgen van Brexit te coördineren in de vorm van de *Coördinatie-Eenheid Contingency Planning en Preparedness*. Na het overeenkomen van het herziene Terugtrekkingsakkoord werd besloten om beide eenheden te fuseren tot een interdepartementale Taskforce VK. Vanuit deze Taskforce kon een effectieve interdepartementale regiefunctie vervuld worden, hetgeen benodigd was voor coördinatie van voornoemde inzet van het kabinet.

Daarnaast benoemt het rapport de omvangrijke communicatiecampagnes voor burgers en bedrijven om hen in staat te stellen zich zo goed mogelijk op de Brexit voor te bereiden en disrupties van Brexit zoveel mogelijk te beperken volgens het kabinet op een adequate wijze. Er zijn voorbereidingen getroffen voor de eventuele inzet van de nationale crisisstructuur, om zo goed mogelijk voorbereid te zijn op eventuele door de Brexit veroorzaakte verstoringen. Deze inzet vormde volgens het rapport het sluitstuk van de genomen *contingency* en *readiness* maatregelen, ten behoeve van de voorbereiding op alle mogelijke scenario's. Het kabinet sluit zich daarbij aan.

De begrote kosten van EUR 570 miljoen stelden uitvoeringsorganisaties zoals de Douane, NVWA, RWS en IND in staat om voorbereidingen te treffen om mogelijke gevolgen van Brexit op te vangen. Het kabinet achtte dit noodzakelijk vanwege de mogelijke verstrekkende gevolgen van Brexit voor burgers, bedrijven, instellingen en (mede)overheden. Zo kon er bijvoorbeeld extra personeel aangetrokken worden voor de benodigde (grens)controles en voor het uitvoeren van Brexit verblijfsvergunningen.

De beschrijving van de inspanningen om de Nederlandse inzet te realiseren, doet volgens het kabinet recht aan de complexiteit en omvang van de impact van Brexit op alle beleidsterreinen met bijbehorende uitvoering.

Het kabinet verwelkomt de door de onderzoekers gedane aanbevelingen en gaat aan de slag met het Rijksbreed trekken van lessen uit deze evaluatie, waarbij het kabinet de aanbevelingen waar mogelijk en van toepassing overneemt. Het kabinet ziet als belangrijkste aanbevelingen: het hanteren van een centrale projectadministratie, om het mogelijk te maken gerelateerde uitgaven beter te verantwoorden; een andere invulling van extra personele capaciteit, zoals het nog meer betrekken van externe expertise en het eerder vrijmaken van personeel; gerichte informatievoorziening aan Nederlandse burgers in het buitenland wanneer de situatie hierom vraagt; de mogelijkheid om gerichte communicatie voor het brede bedrijfsleven langer aan te houden en te verfijnen; het verder verduidelijken van de rolverdeling tussen de beleidsstructuur en de crisisstructuur om complementariteit te bewerkstelligen.

Waar uitvoeringsorganisaties direct betrokken waren bij de voorbereidingen op de gevolgen van Brexit, had dit in het geval van de onderhandelingen directer en structureler kunnen gebeuren. Deze aanbeveling geniet de bijzondere aandacht van het kabinet, passende bij het bredere streven in het coalitieakkoord om de uitvoeringsorganisaties te versterken.

De aanbevelingen worden zowel in het kabinet als ambtelijk besproken en zullen de komende tijd worden meegenomen als *lessons learned* voor de voorbereidingen op een beleidswijziging met de omvang en complexiteit die vergelijkbaar is met de Brexit.

Ondanks de Brexit blijft de relatie met het VK breed en diep. En op veel werkterreinen – zoals buitenlandpolitiek, justitie en veiligheid, defensie, cultuur, handel en klimaat – gaat deze samenwerking bilateraal en multilateraal op alle niveaus voort. Deze samenwerking vindt plaats binnen de kaders van de Brexit-akkoorden tussen de EU en het VK. Tevens heeft Nederland binnen de EU de samenwerking met andere EU-lidstaten geïntensiveerd.

Tegelijkertijd blijven de gevolgen van Brexit direct en indirect doorwerken in de huidige relatie tussen de EU en het VK, en daarmee ook de bilaterale relatie. Voor sommige EU-burgers in het VK blijft juridische zekerheid over hun verblijfsstatus een aandachtspunt. Voor een deel van het Europese bedrijfsleven, met name in de agrifood-sector, heeft Brexit nog niet volledig plaatsgevonden doordat het VK de implementatie van bepaalde (grens)controles meermaals heeft uitgesteld (inmiddels tot ten minste eind 2023). De gebrekkige Britse implementatie van het Protocol Ierland/Noord-Ierland zorgt er verder voor dat het volledige potentieel van de relatie tussen de EU en het VK nog niet benut kan worden. De Tweede Kamer wordt over de ontwikkelingen hieromtrent op de hoogte gehouden.

Ook al is de Taskforce VK in september 2021 opgeheven, de interdepartementale samenwerking wordt nog altijd op intensieve wijze voortgezet door middel van een interdepartementaal overleg VK, waar alle aspecten van de relatie met het VK worden gecoördineerd. De rol van mij als Minister van Buitenlandse Zaken is van regievoerend naar coördinerend gegaan, waar de inhoudelijke verantwoordelijkheden bij de vakministers zijn belegd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra