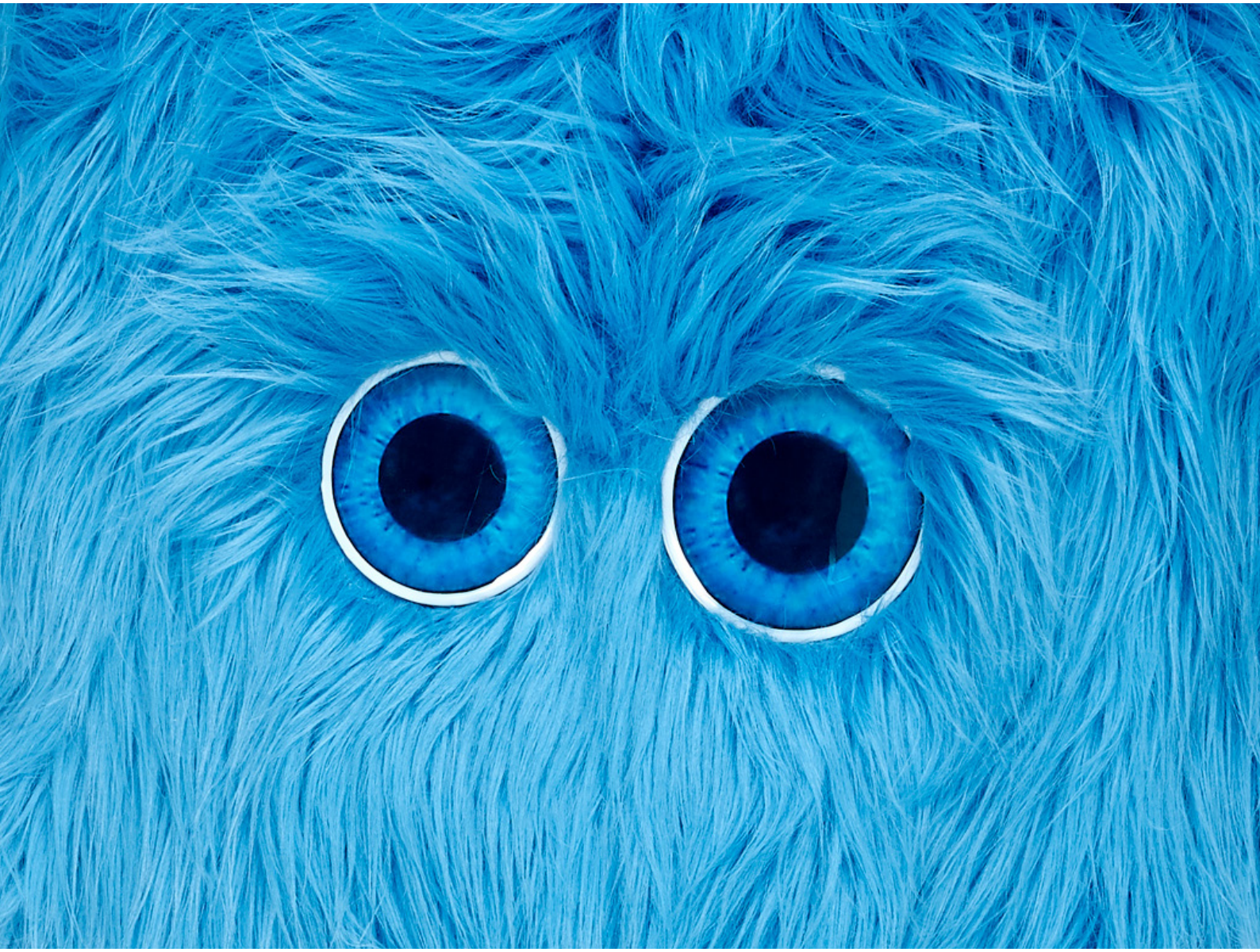
RAND EUROPE

Berenschot



Evaluatie rijksbrede Brexit-inzet van de Nederlandse overheid

Eindrapport

Stijn Hoorens, Fook Nederveen, Giselle Schellekens, Douwe Hylkema, Romana Michelon, Vincent Janssen, Iris Leussink, Christian van Stolk en Robert Wester

For more information on this publication, visit www.rand.org/t/RRA1900-1

About RAND Europe
RAND Europe is a not-for-profit research organisation that helps improve policy and decision making through research and analysis. To learn more about RAND Europe, visit www.randeurope.org.

Research Integrity
Our mission to help improve policy and decision making through research and analysis is enabled through our core values of quality and objectivity and our unwavering commitment to the highest level of integrity and ethical behaviour. To help ensure our research and analysis are rigorous, objective, and nonpartisan, we subject our research publications to a robust and exacting quality-assurance process; avoid both the appearance and reality of financial and other conflicts of interest through staff training, project screening, and a policy of mandatory disclosure; and pursue transparency in our research engagements through our commitment to the open publication of our research findings and recommendations, disclosure of the source of funding of published research, and policies to ensure intellectual independence. For more information, visit www.rand.org/about/principles.

RAND's publications do not necessarily reflect the opinions of its research clients and sponsors.

Published by the RAND Corporation, Santa Monica, Calif., and Cambridge, UK

© 2022 RAND Corporation

RAND® is a registered trademark.

Cover: Het Blauwe Karakter, Ministerie van Buitenlandse Zaken. Beschikbaar op: https://www.campagnetoolkits.nl/brexit/afbeeldingen

Limited Print and Electronic Distribution Rights
This publication and trademark(s) contained herein are protected by law. This representation of RAND intellectual property is provided for noncommercial use only. Unauthorised posting of this publication online is prohibited; linking directly to its webpage on rand.org is encouraged. Permission is required from RAND to reproduce, or reuse in another form, any of its research products for commercial purposes. For information on reprint and reuse permissions, please visit www.rand.org/pubs/permissions.

Voorwoord

Op 23 juni 2016 stemde een meerderheid (51,9%) van de Britse kiezers voor het verlaten van de Europese Unie (EU). Deze datum markeerde het begin van een lange periode van voorbereidingen en onderhandelingen, zowel in het Verenigd Koninkrijk als in de Europese Unie. In Nederland vergden deze voorbereidingen de aandacht van de gehele rijksoverheid, omdat EU-regelgeving zich uitstrekt over vrijwel alle beleidsterreinen.

Voor Nederland was het belangrijk dat (1) de Nederlandse belangen goed behartigd zouden worden in de EU-onderhandelingen met het Verenigd Koninkrijk, (2) de Nederlandse wet- en regelgeving zou worden aangepast ter voorbereiding op de nieuwe Europese buitengrens en (3) andere belanghebbenden – zoals burgers en bedrijven – geïnformeerd zouden zijn en zich goed zouden voorbereiden.

In maart 2019, tijdens de plenaire behandeling van de 'Verzamelwet Brexit' in de Eerste Kamer, zegde de minister van Buitenlandse Zaken een onafhankelijke evaluatie toe, gericht op de voorbereiding en inzet van de Nederlandse overheid. In dit document presenteren RAND Europe en Berenschot deze onafhankelijke evaluatie van de rijksbrede Brexit-inzet. Dit rapport is in eerste instantie gericht aan het ministerie van Buitenlandse Zaken en zal in die hoedanigheid van belang zijn voor verantwoording aan de Eerste en Tweede Kamer. Daarnaast bevat het rapport bevindingen die een rol zouden kunnen spelen bij de aanpak van toekomstige interdepartementale dossiers, waarmee het mogelijk relevant is voor overige (rijks) overheidsinstellingen. Ten slotte kan het rapport belangwekkend zijn voor een breder publiek van academici, organisaties, (buitenlandse) overheden en burgers met een interesse in Brexit en lessen voor een rijksbrede overheidsinzet.

Conform de hierboven genoemde doelstellingen gaan wij in dit rapport in op de drie centrale onderzoeksvragen voor deze evaluatie:

1. Hoe is de Nederlandse positie bepaald, zijn de belangen in de verschillende fasen van de onderhandelingen voldoende behartigd en hoe blijkt dit uit het eindresultaat (het terugtrekkingsakkoord en de handels- en samenwerkingsovereenkomst)?
2. Was de Nederlandse overheid voldoende voorbereid en zijn beoogde resultaten bereikt als het gaat om contingency planning en preparedness / readiness voor alle scenario's in diverse fasen?
3. Wat hebben de Nederlandse coördinatie van de Brexit-inzet en de binnenlandse voorbereidingen op Brexit gekost, waar is dat geld aan uitgegeven en waren deze uitgaven doelmatig?

RAND Europe is een onafhankelijk not-for-profit-onderzoeksbureau voor beleidsanalyse met als doel beleid en besluitvorming te verbeteren. Berenschot is een onafhankelijk Nederlands organisatieadviesbureau dat al meer dan tachtig jaar maatschappelijke ontwikkelingen op de voet volgt, werkend aan een vooruitstrevende samenleving.

De auteurs dragen de verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport. De auteurs zijn dank verschuldigd aan de leden van het begeleidingsteam: dhr. Joost van Dieren en dhr. Fred Olthof van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) voor hun gedegen onderzoeksbegeleiding, en de leden van de referentiegroep: voorzitter dhr. Gijs de Vries (London School of Economics and Political Science), Mw. Rafaëla Feddes (Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), BZ), dhr. Carlo Trojan (Lid AIV Comissie Europese Integratie), dr. Peter Bursens (Universiteit Antwerpen), dhr. Hans Klunder (Douane), dhr. Godfried Smit (evofenedex), dhr. Peter Verbaas (NVWA), dhr. Patrick van den Berghe (EZK/LNV) en dhr. Jochem Wiers (vml. Hoofd TFVK, BZ) voor hun waardevolle commentaar op conceptversies van het rapport. Daarnaast danken we dr. Iskander De Bruycker (Universiteit Maastricht), dr. Joris Larik (Universiteit Leiden) en Erik Frinking (RAND Europe) voor hun opbouwend commentaar tijdens de peer review in het kader van RANDs procedures voor kwaliteitsgarantie (*quality assurance*). Wij danken Niels Renssen, Renze de Keiser en Terri van der Velden voor hun bijdrage aan de verschillende fasen van het onderzoek en Wilma Schreiber voor haar ondersteuning met tekstredactie. Ten slotte bedanken we alle geïnterviewde betrokkenen die hun medewerking hebben verleend.

Voor meer informatie over dit rapport of over RAND Europe kunt u contact opnemen met Stijn Hoorens (hoorens@randeurope.org).

RAND Europe
Rue de la Loi 82, bus 3
1040 Brussel
België
Tel: +32 2669 2400

Berenschot
Van Deventerlaan 31-51
3528 AG Utrecht
Nederland
Tel: +31 30 291 6916

Inhoudsopgave

Voorwoord **III**

Figuren **VII**

Tabellen **IX**

Kaders **X**

Lijst van afkortingen **XI**

Samenvatting **XV**

1. Inleiding **1**
1.1. Doelstelling en afbakening *4*
1.2. Methodologie *6*
1.3. Leeswijzer *13*

2. Organisatie en tijdlijn van de rijksbrede Brexit-inzet **15**
2.1. De verschillende fasen van de voorbereiding en onderhandelingen *16*
2.2. Politiek-bestuurlijke betrokkenheid *19*
2.3. Ambtelijke organisatie in Nederland *21*
2.4. Ambtelijke organisatie in Brussel en Londen *28*

3. Nederlandse inzet tijdens onderhandelingen **31**
3.1. Strategische keuzes *32*
3.2. Samenwerking *45*
3.3. Resultaten: Nederlandse invloed op de onderhandelingen *53*
3.4. Resumerend *58*

4. Nederlandse voorbereidingen op de gevolgen van Brexit **59**
4.1. Contingency, preparedness en readiness *59*
4.2. Publiek-private samenwerking *99*
4.3. Crisisbeheersing *117*

5. Nederlandse communicatie-inzet tijdens de voorbereidingen op Brexit **129**
5.1. Doel en inzet *129*
5.2. Activiteiten gericht op een breed publiek *131*
5.3. Activiteiten gericht op het bedrijfsleven *132*
5.4. Activiteiten gericht op burgers *141*

5.5. Activiteiten gericht op medeoverheden 145
5.6. Resultaten van de communicatie-inzet 146
5.7. Resumerend 158

6. Uitgaven aan de voorbereidingen op Brexit 159
6.1. Kosten voorbereidingen Brexit bij uitvoeringsorganisaties 160
6.2. Kosten voorbereidingen Brexit bij beleidsonderdelen 166

7. Conclusies en aanbevelingen 169
7.1. Doeltreffendheid van de Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen 169
7.2. Doeltreffendheid van de voorbereidingen op Brexit 172
7.3. Doelmatigheid van de rijksbrede inzet 178
7.4. Aanbevelingen 180

Bijlage A. Deelvragen en bijbehorende onderzoeksmethode(n) 183

Bijlage B. Overzicht bureauonderzoek primaire bronnen op de samenwerkingsruimte (SWR) 185

Bijlage C. Overzicht interviews 193

Bijlage D. Themalijst interviews 197

Bijlage E. Steekproefeigenschappen van de enquête 201

Bijlage F. Verantwoording financiële audit 209

Figuren

Figuur 1.1:	Schematische weergave van het evaluatiekader met algemene onderzoeksvragen	8
Figuur 2.1:	Tijdlijn van de belangrijkste gebeurtenissen, formele beslismomenten en (voorlopige) akkoorden en overgangsmomenten rondom de Brexit-onderhandelingen	18
Figuur 2.2:	Organogram voor de rijksbrede Brexit-aanpak in 2017	24
Figuur 3.1:	Extract uit het bidbook van Nederland ter ondersteuning van de kandidatuur voor de hervestiging van het EMA in Amsterdam	44
Figuur 4.1.	Praatplaten gericht op burgers (A) 'No-deal Brexit: Gevolgen en Maatregelen'	74
Figuur 4.2.	Beoordeling in de enquête van verschillende doelgroepen of de inzet van de Nederlandse overheid voldoende was	89
Figuur 4.3:	Perceptie van bedrijven ten aanzien van de effectiviteit van de belangenbehartiging (n=60)	109
Figuur 4.4:	Perceptie van brancheorganisaties ten aanzien van de effectiviteit van de belangenbehartiging (n=17)	109
Figuur 4.5:	Perceptie van bedrijven ten aanzien van de effectiviteit van de inzet van het Rijk (n=60)	110
Figuur 4.6:	Perceptie van brancheorganisaties ten aanzien van de inzet van het Rijk (n=17)	111
Figuur 4.7:	Handel met het VK sinds 2016	115
Figuur 5.1:	Voorbeelden van posters op overheidswebsites gericht op een breed publiek	132
Figuur 5.2:	Campagne met het blauwe Brexit-beest	135
Figuur 5.3:	Website van de Brexit Impact Scan	136
Figuur 5.4:	Perceptie van bedrijven over voorlichting (n=60)	148
Figuur 5.5:	Perceptie van brancheorganisaties over voorlichting (n=17)	149
Figuur 5.6:	Bekendheid met informatiebronnen over Brexit (bedrijven, n=60)	150
Figuur 5.7:	Bekendheid met bronnen (brancheorganisaties, n=17)	150

Figuur 5.8: Percepties van bedrijven over activeren (n=60) 151
Figuur 5.9: Percepties van brancheorganisaties over activeren (n=17) 151
Figuur 5.10: Percepties van Britse burgers over voorlichting (n=467) 154
Figuur 5.11: Perceptie van Nederlandse burgers over voorlichting (n=191) 155
Figuur 5.12: Bekendheid met bronnen (Britse burgers, n=467) 156
Figuur 5.13: Bekendheid met bronnen (Nederlandse burgers, n=191 156
Figuur 5.14: 'De voorlichting van de Nederlandse overheid heeft mij aangezet tot het treffen van voorbereidingen'. Percepties van Nederlandse burgers 156
Figuur 5.15: 'The information provided by the Dutch government encouraged me to make preparations'. Percepties van Britse burgers (n=467) 157

Tabellen

Tabel 1.1:	Centrale vragen en deelvragen	5
Tabel 1.2:	Gehanteerde methoden voor dataverzameling en -analyse	9
Tabel 1.3:	Overzicht onderzoeksvragen en plaats van behandeling in het rapport	14
Tabel 2.1:	Fasen en perioden van uittreding van het VK uit de EU	17
Tabel 4.1.	Overzicht van geïdentificeerde potentiële disrupties (april 2017)	62
Tabel 4.2.	Indicatieve inventarisatie van voorbereidingen op het cliff-edge scenario en op nieuwe relatie (begin 2018)	65
Tabel 4.3.	Status kritische aandachtspunten en te monitoren aandachtspunten in de contingency planning (3 september 2019)	76
Tabel 4.4.	Overzicht type contingency-maatregelen en daaraan gelieerde dilemma's	79
Tabel 4.5.	Overzicht kritische beslismomenten en het type contingency-maatregel (zie Tabel 4.4)	80
Tabel 4.6.	Overzicht van de intensiveringen van contingency-maatregelen	82
Tabel 4.7.	Afvinklijst readiness-maatregelen	84
Tabel 6.1:	Beschikbare bedragen Brexit in miljoenen euro's	161
Tabel 6.2:	Jaarverslagen ministerie van Financiën	162
Tabel 6.3:	Jaarverslagen ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	163
Tabel 6.4:	Jaarverslagen ministerie van Justitie en Veiligheid	164
Tabel 6.5:	Jaarverslagen ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	165
Tabel 6.6:	Inschatting van de kosten voor de beleidsonderdelen van de ministeries	167
Tabel 7.1:	Samenvatting van de aanbevelingen op basis van de onderzoeksbevindingen	181

Kaders

Kader 2.1:	Preparedness, contingency en readiness	16
Kader 2.2:	De Taskforce en het IDO	22
Kader 2.3:	Belangrijke Nederlandse overleg- en besluitvormingsgremia in de context van Brexit	26
Kader 3.1:	'Lijst Barnier'; Prioriteiten tijdens de exit-onderhandelingen	37
Kader 3.2:	De Ierse grenskwestie in het kort	39
Kader 3.3:	Mogelijke constructies van de toekomstige handelsrelatie tussen het VK en de EU	40
Kader 4.1:	Cliff-edge Brexit	64
Kader 4.2:	Tekenend voor de Nederlandse voorsprong: tijdige grootschalige versterking van de Douane	90
Kader 4.3:	Doorvoer van rozen uit Kenia	114

Lijst van afkortingen

Afkorting	Betekenis
AFM	Autoriteit Financiële Markten
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
ATV	Airport Transit Visum
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
AZ	Algemene Zaken
BAR	Brexit Adjustment Reserve
BBRA	Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984
BHOS	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
BIS	Brexit Impact Scan
BNC	Beoordeling van Nieuwe Commissievoorstellen
BOB	Beeld, Oordeelsvorming en Besluitvorming
BOM	Border Operating Model
BRP	Basisregistratie Personen
BZ	Buitenlandse Zaken
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAK	Centraal Administratie Kantoor
CBG	College ter Beoordeling Geneesmiddelen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCMO	Centrale Commissie Mensgebonden Onderzoek
CCP	Centrale tegenpartij (*Central Counterparty*)
CECP	Coördinatie-Eenheid Contingency planning en Preparedness
CEO	Chief Executive Officer
CETA	Brede Economische en Handelsovereenkomst (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*)
CoCo	Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen
DCC	Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing

DEU	Directie Europa
DG	Directeur-generaal / Directoraat-generaal
DGBEB	Directeur-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken
DGES	Directeur-generaal Europese Samenwerking
DIE	Directie Integratie Europa
DJZ	Directie Juridische Zaken
DNB	De Nederlandsche Bank
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EAB	Europees Aanhoudingsbevel
EBA	Europese Bankautoriteit
EC	Europese Commissie
EER	Europese Economische Ruimte
EFTA	Europese Vrijhandelsassociatie (*European Free Trade Association*)
EMA	Europees Geneesmiddelenbureau
EP	Europees Parlement
ER	Europese Raad
EU	Europese Unie
EU27	De 27 lidstaten van de Europese Unie
EURATOM	Europese Gemeenschap voor Atoomenergie
EUV	Europees Uitleveringsverdrag
EZK	Economische Zaken en Klimaat
FEZ	Financieel-Economische Zaken
FIN	Financiën
FIOD	Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst
Fte	Fulltime-equivalent
HCEU	Hoogambtelijke Commissie Europese Unie
HSO	Handels- en samenwerkingsovereenkomst
IAO	Interdepartementaal Afstemmingsoverleg
ICCb	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing
IDO (+ IDO VK)	Interdepartementaal Overleg (en Interdepartementaal Overleg Verenigd Koninkrijk)
IenM	Infrastructuur en Milieu
IenW	Infrastructuur en Waterstaat
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport

IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
JenV	Justitie en Veiligheid
KCB	Kwaliteits-Controle-Bureau
KMar	Koninklijke Marechaussee
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LTO	Land- en Tuinbouworganisatie
MCCb	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing
MCEU	Ministeriële Commissie Europese Unie
MEP	Lid van het Europees Parlement (*Member of the European Parliament*)
NBCC	Netherlands British Chamber of Commerce
NCC	Nationaal CrisisCentrum
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid
NFIA	Netherlands Foreign Investment Agency
NJN	Najaarsnota
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OM	Openbaar Ministerie
PVEU	Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie
RAZ	Raad van Algemene Zaken, voorportaal van de Europese Raad
REA	Raad Europese Aangelegenheden
REACH	Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SG	Secretaris-generaal
SIS	Schengen Information System
SWR	Samenwerkingsruimte
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TA	Terugtrekkingsakkoord
TFVK	Taskforce Verenigd Koninkrijk ofwel Brexit Taskforce
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VJN	Voorjaarsnota
VK	Verenigd Koninkrijk
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VS	Verenigde Staten
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WTO	World Trade Organization

Samenvatting

Op 23 juni 2016 stemde een krappe meerderheid van de Britse kiezers voor het verlaten van de Europese Unie (EU). Onder het motto van 'Brexit means Brexit' activeerde premier May in maart 2017 artikel 50 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), waarmee het voornemen van Brexit een feit werd. Voor Nederland stond er veel op het spel. Het VK was één van de belangrijkste handelspartners van Nederland en tienduizenden Nederlandse burgers verbleven, studeerden of woonden op basis van hun EU-burgerschap in het VK en andersom.

Omdat de Nederlandse overheid de mogelijke gevolgen van een Brexit erkende, begon zij vrijwel onmiddellijk voorbereidingen te treffen. Deze strekken zich uit tot de volle breedte van de rijksoverheid, omdat EU-regelgeving van invloed is op vrijwel alle beleidsterreinen. Hoewel de Europese Commissie de onderhandelingen met het VK leidde, was het voor de Nederlandse overheid belangrijk dat de Nederlandse belangen goed behartigd zouden worden, de Nederlandse wet- en regelgeving aangepast zou worden ter voorbereiding op de nieuwe Europese buitengrens en dat andere belanghebbenden, zoals burgers en bedrijven, geïnformeerd zouden zijn en zich goed zouden voorbereiden.

De inzet van de Nederlandse rijksoverheid om deze doelstellingen te bewerkstellingen, vormde het onderwerp van deze evaluatie. Hierbij stonden de volgende drie onderzoeksvragen centraal:

1. *Hoe is de Nederlandse positie bepaald, zijn de belangen in de verschillende fasen van de onderhandelingen voldoende behartigd en hoe blijkt dit uit de eindresultaten, waaronder het terugtrekkingsakkoord (TA) en de handels- en samenwerkingsovereenkomst (HSO)?*
2. *Was de Nederlandse overheid voldoende voorbereid en zijn beoogde resultaten bereikt als het gaat om contingency planning en preparedness / readiness voor alle scenario's in diverse fasen?*
3. *Wat hebben de Nederlandse coördinatie van de Brexit-inzet en de binnenlandse voorbereidingen op Brexit gekost, waar is dat geld aan uitgegeven en waren deze uitgaven doelmatig?*

Om de bovengenoemde centrale onderzoeksvragen te beantwoorden, hebben wij in onze aanpak verschillende, met name kwalitatieve methoden gecombineerd. Dit betreft: bureauonderzoek, semigestructureerde interviews met belanghebbenden, een online enquête en validatiesessies. Ten slotte hebben we de verzamelde informatie geanalyseerd en gesynthetiseerd.

De doeltreffendheid van de inzet beoordelen we door de doelen te vergelijken met de gerealiseerde output en resultaten. De

doelmatigheid of kosteneffectiviteit bepalen we door de gerealiseerde kosten af te zetten tegen de behaalde resultaten.

Organisatie

Omdat alle ministeries direct of zijdelings belang hadden bij de uitkomst van de onderhandelingen, werd er een rijksbrede Taskforce VK (TFVK) in het leven geroepen. Na enige tijd werden de taken en verantwoordelijkheden ten behoeve van de voorbereidingen op Brexit ondergebracht in een aparte Coördinatie-Eenheid Contingency planning & Preparedness (CECP). De TFVK coördineerde interdepartementale deelbelangen in afstemming met het bredere interdepartementale overleg (IDO) en ter ondersteuning van de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU (PVEU), die de Nederlandse belangenbehartiging verzorgde in verschillende formaties van de Raad van de EU. Het was voor BZ een novum om een binnenlandse, interdepartementale taskforce te coördineren, met beleidsmedewerkers van andere ministeries die gedetacheerd werden bij BZ. Tijdens interviews met interne en externe belanghebbenden blijkt de algemene perceptie te zijn dat Nederland tijdens Brexit erg goed georganiseerd was en dat deze organisatie bijdroeg aan een doeltreffende belangenbehartiging tijdens de onderhandelingen.

Bevindingen rond de Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen

Doelstellingen, inzet en activiteiten

De Nederlandse doelstellingen voor de onderhandelingen bestonden uit het bewaren van de EU-eenheid, een ordelijke uittreding door het VK, het minimaliseren van schade en risico op disrupties, en een goede nieuwe relatie met het VK. De Nederlandse overheid heeft ingezet op grote betrokkenheid van EU-lidstaten met de Europese Commissie als hoofdonderhandelaar. Kernbeginselen voor Nederland waren een gefaseerde aanpak, waarbij eerst de terugtrekking en pas daarna de nieuwe relatie besproken zou worden, en een gelijk economisch speelveld, waarbij de integriteit van de interne markt, zonder *cherry-picking*, gegarandeerd bleef.

Tijdens de uittredingsonderhandelingen heeft de Nederlandse overheid voornamelijk ingezet op (1) de rechten van de in totaal ruim vier miljoen burgers die vóór terugtrekking over en weer in het VK of binnen de EU in de EU27 verbleven, (2) de afwikkeling van de financiële rechten en verplichtingen en (3) grenskwesties, vooral die tussen Ierland en Noord-Ierland. De Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen over de nieuwe relatie met het VK bevatte elf speerpunten, opgesteld aan de hand van hoofdthema's vastgesteld door verschillende departementen.

Het raadplegen van diverse sectoren van het bedrijfsleven in Nederland was erg belangrijk, al varieerde de frequentie en intensiteit per departement.

Resultaten

De documentenstudie, interviews, enquête en validatiesessies maken het aannemelijk dat Nederland tijdens de onderhandelingen van invloed is geweest, want (1) Nederland was goed georganiseerd en (2) de Nederlandse inzet was duidelijk en consistent. De mate van invloed ligt buiten de scope van dit onderzoek, omdat hier ook andere factoren een rol spelen, zoals de geslotenheid van de onderhandelingen tussen de Commissie en het VK.

Nederland was één van de eerste lidstaten die een volledige inventarisatie van de impact van Brexit hadden gemaakt. Deze initiële kennisvoorsprong stelde Nederland in staat

andere EU-lidstaten te helpen voorzien in hun informatiebehoefte. De totstandkoming van de Nederlandse onderhandelingsinzet wordt daarmee over het algemeen als effectief beschouwd.

De kernbeginselen van de onderhandelingen hebben de Nederlandse inzet versterkt. Vanwege de tijdige voorbereiding was Nederland een effectieve samenwerkingspartner voor de Commissie, en onderhielden beide goede en regelmatige contacten. De volgtijdelijkheid van de onderhandelingen werd gezien als waardevol, omdat dit een strategisch voordeel ten opzichte van het VK betekende. De indruk bestaat dat de uitgesproken steun voor bescherming van de vier vrijheden van de interne markt en het mantra 'geen *cherry-picking*' eraan hebben bijgedragen dat de schade voor de Nederlandse economie beperkt bleef. Bovendien heeft het ogenschijnlijk geen aantrekkelijk precedent geschapen voor het verlaten van de unie door andere lidstaten.

De belangrijkste Nederlandse doelstellingen voor de uittredingsonderhandelingen zijn behaald, en over het algemeen lijken de Nederlandse belangen ook tijdens de onderhandelingen over de nieuwe relatie doeltreffend te zijn behartigd. Voorbeelden van behaalde doelstellingen zijn: het in stand blijven van het one-stop securitysysteem, het binnenhalen van het Europees Geneesmiddelenbureau (EMA) in Amsterdam, en het overtuigen van andere lidstaten en van de Europese Commissie dat er afspraken gemaakt moesten worden over sociale zekerheid.

Verbeterpunten

BZ had relatief weinig ervaring met het coördineren van een dergelijk groot interdepartementaal dossier. Er zaten relatief veel junioren in de TFVK, waardoor het even tijd kostte om de juiste expertise te ontwikkelen. Anderen zagen dit juist als een kracht; de betrokkenheid van meer senioren binnen de kerngroep zou hebben geleid tot een meer stroperige besluitvorming.

Daarnaast beschouwden sommigen de capaciteit van de PVEU als onvoldoende. Hierdoor rustte er veel verantwoordelijkheid op de schouders van enkele personen, wat het risico op uitval vergrootte. Ook leeft bij een departement de perceptie dat de TFVK in juni-juli 2021 te snel verkleind is, terwijl er op dat moment nog wel behoefte was aan een overlegstructuur die niet het IDO kon zijn. Andere betrokkenen geven aan dat deze transitie in goed overleg met alle departementen is gecoördineerd en afgestemd.

Nederland had bovendien meer externe expertise kunnen betrekken bij de onderhandelingen, zoals van sommige uitvoeringsorganisaties, denktanks en kennisinstituten. Vanuit het perspectief van individuele bedrijven was de dialoog met organisaties buiten de overheid te beperkt.

Brexit was een uniek langlopend dossier met impact op de gehele overheid én de samenleving als geheel. Deze situatie vereiste een organisatie die hierop aansloot. Daarom werd er een organisatie opgezet die informatie moest ophalen uit vrijwel alle onderdelen van de rijksoverheid én tevens informatie breed moest verspreiden. Dit gebeurde effectief. Maar er lag geen draaiboek klaar voor een organisatieopzet voor een dergelijke operatie.

Bevindingen rond de Nederlandse voorbereidingen op de gevolgen van Brexit

Doelstellingen, inzet en activiteiten

De uitkomsten van de Brexit-onderhandelingen bleven lang onzeker. Een no-deal-Brexit kon tot het einde toe niet uitgesloten worden. Om te voorkomen dat Nederland onvoorbereid geconfronteerd werd met de grootste

doemscenario's, was het devies van de voorbereidingen daarom '*prepare for the worst, work towards the best*'. *Contingency planning* en het opstellen van *preparedness*- en *readiness*-maatregelen hadden tot doel om disrupties te voorkomen, de schade voor Nederland zo veel mogelijk te beperken en zo goed mogelijk voorbereid te zijn op alle mogelijke Brexit-scenario's. De overheid wilde voorkomen dat zaken over het hoofd werden gezien en daardoor onvoldoende werden voorbereid, omdat de kosten dan vele malen hoger zouden kunnen zijn.

Alle departementen en hun uitvoeringsorganisaties zouden geraakt worden in een no-deal-scenario. Zij waren elk verantwoordelijk voor de voorbereidingen op de nieuwe relatie met het VK op hun beleidsterreinen. Denk aan voorbereidingen rond het voortzetten van rechtshulpsamenwerking door JenV, luchtvervoer door IenW, de wederzijdse erkenning van diploma's door OCW en het exporteren en importeren van geneesmiddelen door VWS. Daarnaast speelden bij veel thema's meerdere departementen en uitvoeringsorganisaties een rol.

BZ was verantwoordelijk voor de centrale coördinatie van de voorbereidingen. Vooral de speciaal hiervoor opgerichte Coördinatie-Eenheid Contingency planning & Preparedness Brexit (CECP) zorgde van september 2018 tot januari 2020 voor samenhang in de aanpak en coördinatie van departementoverstijgende onderwerpen. Belangrijke besluiten werden genomen in de ministerraad, de Raad Europese Aangelegenheden en de Hoogambtelijke Commissie Europese Unie (HCEU, na 2018), de Ministeriële Commissie Europese Unie (MCEU, tot 2018) en het Contingency Beraad (CB).

Nederland heeft na het Brexit-referendum interdepartementaal de potentiële disrupties in kaart gebracht die een harde Brexit teweeg zou kunnen brengen. Er werden voorbereidingen getroffen om deze zo veel mogelijk op te kunnen vangen. Na verloop van tijd zijn grensoverschrijdende afhankelijkheden, kwetsbaarheden en internationale verwevenheid in logistieke ketens van de achterban van departementen veel beter in beeld gekomen, andere knelpunten steeds verder inzichtelijk gemaakt en konden voorbereidingen dieper ingaan op de details. Maatregelen hadden een divers karakter, zoals het uitbreiden van capaciteit bij de Douane, het informeren en activeren van burgers, bedrijven en medeoverheden, het opschalen van verkeersmaatregelen, het mogelijk maken om regelgeving op zeer korte termijn aan te passen en tijdelijke verblijfsvergunningen tijdig te versturen in geval van een no-deal.

Resultaten

De gevreesde chaos en verwachte disrupties hebben zich niet voorgedaan. Het vroeg in kaart brengen en analyseren van mogelijke knelpunten leidde tot een informatievoorsprong ten opzichte van andere lidstaten. Hoewel we niet weten wat er was gebeurd als Nederland geen of andere voorbereidingen had getroffen, is de conclusie al met al dat Nederland goed voorbereid was op de gevolgen van Brexit, ook in vergelijking met andere Europese lidstaten. Dankzij die voorsprong konden Nederlandse ambtenaren andere lidstaten mogelijke gevolgen uitleggen en aangeven waar lidstaten rekening mee moesten houden. Het is aannemelijk dat dit ook tot betere voorbereidingen in overige lidstaten heeft geleid. Wel was Nederland minder goed voorbereid als Brexit volgens de oorspronkelijke planning (twee jaar na het activeren van artikel 50) zou hebben plaatsgevonden.

Betrokkenen waardeerden tevens de interdepartementale samenwerking voor de contingency planning en preparedness, die zij als een blauwdruk voor toekomstige interdepartementale dossiers beschouwen. De

kracht van interdepartementale samenwerking lag onder andere in de gestructureerde regie vanuit BZ, de heldere structuur van de organisatie, de korte lijntjes, de transparantie, de laagdrempeligheid van het contact en de eensgezindheid bij de departementen.

Verbeterpunten

Ondanks de unaniem positieve inschatting van de toegevoegde waarde van de CECP en TFVK, is de CECP relatief laat opgericht en bleek het bovendien enige tijd te hebben geduurd voordat het gewenste personeel kon worden aangetrokken. De rijksoverheid zal een manier moeten vinden om sneller geschikte ambtenaren met kennis van zaken vrij te spelen voor eventuele toekomstige dossiers die baat hebben bij interdepartementale coördinatie vanuit een projectgroep.

Voor het gezamenlijk werken aan en uitwisselen van documenten en bestanden is gebruik gemaakt van één digitale omgeving. Dit platform kende echter veel kinderziekten. Documenten waren bijvoorbeeld lastig te vinden, een structuur ontbrak, net als een eenduidige naamgeving en versie- en datumaanduiding van bestanden. In de toekomst kan verbeterde archivering bijdragen aan een hogere kwaliteit van evaluaties.

Ook contingency-plannen per departement werden niet centraal geregistreerd of helder vastgelegd, noch zijn er per departement middelen beschikbaar gesteld om achteraf te reflecteren welke kennis geborgd kon worden. Hierdoor zijn mogelijk lessen verloren gegaan.

Bevindingen rond publiek-private samenwerking bij de voorbereidingen op Brexit

Doelstellingen, inzet en activiteiten

Samenwerking met het bedrijfsleven vormde een belangrijk onderdeel van zowel de voorbereidingen op Brexit als de onderhandelingen met het VK, waar de belangen van Nederlandse bedrijven behartigd werden. Het voornaamste doel van de Nederlandse overheid was om de disrupties voor het bedrijfsleven door Brexit zo beperkt mogelijk te houden, handel in stand te houden en deze zelfs te bevorderen. In de beginfase was er enige onduidelijkheid over hoe de coördinatie tussen Rijk en bedrijfsleven zou verlopen. De overheid zag het vooral als haar taak om het bedrijfsleven te informeren over de mogelijke gevolgen van Brexit en eventuele knelpunten, waarbij het bedrijfsleven zelf verantwoordelijk zou blijven voor het daadwerkelijk treffen van voorbereidingen. Ook probeerde de Nederlandse overheid bedrijven aan te trekken die een vestiging in de EU wensten te behouden of op te richten.

Deze publiek-private samenwerking bestond uit een scala aan activiteiten, zoals: overlegstructuren, informatievoorziening, en intensievere samenwerking op specifieke vlakken en knelpunten (zoals de Rotterdamse haven).

Resultaten

Betrokkenen zijn positief over de samenwerking met en betrokkenheid van het bedrijfsleven. Naar ons oordeel heeft de overheid in samenwerking met de brancheorganisaties gedaan wat in haar vermogen lag om disrupties als gevolg van Brexit te voorkomen. Sommige overlegstructuren werden als bijzonder effectief gezien. De samenwerking met brancheorganisaties verliep goed, maar individuele bedrijven bleken lastiger te bereiken. Ondernemers waren dan ook aanzienlijk minder positief over de inzet van de overheid dan hun brancheorganisaties. Sommige belanghebbenden vonden de overheid bovendien voorzichtig in de informatievoorziening en laat in het maken van beslissingen.

Bevindingen rond de crisisbeheersingsstrategie

Doelstellingen, inzet en activiteiten

Gezien de mogelijke gevolgen van een zogenoemd *cliff-edge* scenario, waarbij het VK zonder akkoord uit de EU zou stappen, werd de noodzaak van het treffen van voorbereidende maatregelen in Nederland snel duidelijk. Disrupties met verregaande consequenties waren immers niet uit te sluiten. Mochten zich ondanks allerlei *contingency*- en *readiness*-maatregelen toch verstoringen voordoen, dan was het doel van de crisisbeheersingsstrategie klaar te zijn voor dergelijke disrupties.

De nationale crisisstructuur wordt gecoördineerd door de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV) en bestaat uit drie niveaus aan overleggen: het Interdepartementaal Afstemmingsoverleg (IAO), de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb), en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb).

De crisisbeheersingsactiviteiten bestonden voornamelijk uit het oefenen van de nationale crisisstructuur in de vorm van intervisie-, dilemma- en risicoscenariosessies. Daarnaast was er ook sprake van een Europese crisisorganisatie.

Resultaten

De crisisstructuur zorgde ervoor dat betrokkenen doordrongen waren van de urgentie van mogelijke crises als gevolg van Brexit. De bestaande crisisstructuren werden daarvoor als passend gezien. De rolverdeling tussen de reguliere lijnorganisaties en de departementale crisisorganisaties was ingewikkeld. De weg naar al aanwezige kennis bleek moeilijk te vinden.

Naar de sessies werd verschillend gekeken. Sommige betrokkenen hadden het gevoel dat ze zaken dubbelop aan het oefenen waren, terwijl anderen het juist belangrijk vonden om goed te oefenen. Enerzijds omdat veel ministeries nooit met een crisis te maken hadden gehad en anderzijds omdat alle partijen in een crisissituatie dan goed geïnformeerd zouden zijn.

Bevindingen rond de Nederlandse communicatie-inzet

Doelstellingen, inzet en activiteiten

Het algemene doel van de communicatie-inzet voor de Nederlandse Brexit-aanpak was het informeren en activeren van de voornaamste doelgroepen: het (georganiseerde) bedrijfsleven, burgers en medeoverheden. Deze belanghebbenden werden zelf verantwoordelijk gesteld voor het daadwerkelijk treffen van de voorbereidingen.

De communicatiestrategie werd voornamelijk gecoördineerd door het zogenoemde ‘communicatiecircuit’, een bijeenkomst van communicatiemedewerkers van meerdere departementen, geleid door de communicatieafdeling van BZ. Er werd nauw samengewerkt met medewerkers van EZK en RVO, en er waren contacten met de Rijksvoorlichtingsdienst.

De belangrijkste communicatie-instrumenten van de rijksoverheid waren: overheidswebsites en ‘praatplaten’ (beknopte visuele overzichten), de landelijke mediacampagne ‘Zorg dat Brexit jouw bedrijf niet in de weg zit’ (campagne met het blauwe Brexit- beest), de Brexit Impact Scan voor bedrijven en medeoverheden, het Brexitloket voor bedrijven en burgers, de Get Ready for Brexit-campagne om transporteurs uit het Europese achterland op de grenscontroles voor te bereiden, sectorspecifieke communicatie (bijvoorbeeld stakeholderoverleggen en brieven), en informatiesessies en outreach-activiteiten.

Resultaten

De evaluatie toont het beeld van een succesvolle communicatiestrategie. De overheid heeft gedaan wat in haar vermogen lag om burgers en ondernemers te informeren over de potentiële gevolgen van Brexit en hen aan te sporen om voorbereidingen te treffen. De bewustwordingscampagne met het blauwe Brexit-beest was een marketingsucces en haalde zelfs de buitenlandse pers en politiek. Ook over de Brexit Impact Scans en Brexitloketten was men over het algemeen positief. De Nederlandse overheid kreeg vanuit Brussel diverse keren het verzoek om te laten zien hoe Nederland zijn communicatie aanpakte. Met name de open communicatie en transparantie van de (communicatie-)inzet, alsmede het hebben van de juiste mensen op de juiste plaatsen, werden benoemd. Bovendien werd de uniformiteit van de communicatiestrategie als een pluspunt gezien. Niettemin is het lastig een oordeel te vellen over de algehele effectiviteit van de Nederlandse Brexit-communicatiecampagne, omdat er weinig bekend is over de mate waarin deze instrumenten de doelgroepen daadwerkelijk hebben aangezet tot het nemen van maatregelen.

Britse burgers in Nederland zijn over het algemeen tevreden over de benadering van de IND ten aanzien van de veranderende immigratiestatus. Nederlandse burgers in het VK voelden zich echter minder gehoord. Was bijna 70% van de Britse burgers in Nederland tevreden met de informatievoorziening, bij Nederlanders in het VK gold dit maar voor 10%. Nederlanders in het VK hadden het idee dat hun belangen niet genoeg behartigd werden en dat de informatievoorziening onvoldoende was.

In interviews geven medeoverheden aan dat hun contact met BZK goed verliep. Ook de Brexit Impact Scan voor medeoverheden lijkt goed ontvangen te zijn en er is weinig negatieve terugkoppeling gegeven op de bestuurlijke overleggen. Wel meldden medeoverheden dat zij graag eerder bij besluitvormingsprocessen betrokken zouden worden.

Verbeterpunten

Nederlandse burgers woonachtig in het VK waren zoals gezegd een stuk kritischer over de communicatie-inzet van de Nederlandse overheid. Initiatieven waren veelal onbekend bij deze doelgroep. Respondenten noemden de informatievoorziening van de Nederlandse overheid over het algemeen onvoldoende, onvoldoende duidelijk, en ontijdig. Bovendien heerst er ontevredenheid onder Britten in Nederland en Nederlanders in het VK vanwege de perceptie dat de regering onvoldoende gehoor heeft gegeven aan de oproep om de kwestie van de rechten van burgers niet als deel van de exit-onderhandelingen te beschouwen.

Aangezien het kabinet constateerde dat de informatiebehoefte bij ondernemers over Brexit was gedaald sinds het bereiken van het HSO, zijn de rijksbrede communicatieactiviteiten daarna afgeschaald. De informatiebehoefte blijkt echter niet volledig weggevallen, maar vooral verschoven te zijn van algemene naar gedetailleerde informatie op het gebied van bijvoorbeeld landbouw en grenscontroles of naar gevolgen van Brexit op de langere termijn. Met beperkte middelen had de overheid kunnen overwegen nog enkele gerichte communicatie-instrumenten in te blijven zetten om in deze informatiebehoefte te voorzien.

Bevindingen rond de uitgaven aan voorbereidingen op Brexit

Voor de voorbereiding op Brexit waren relatief grote uitgaven voorzien. Deze begrote kosten bedragen in de periode 2018-2021 in totaal circa € 570 miljoen. Het grootste deel hiervan, € 545 miljoen, was geoormerkt voor de

voorbereidingen bij uitvoeringsorganisaties en dan met name de Douane, NVWA, Nationale Politie, IND, OM en KMar. Genoemde kosten moeten echter wel in het licht gezien worden van de dreiging van een cliff-edge Brexit. Lange tijd was dit een reële mogelijkheid, waarbij de schade voor de Nederlandse samenleving en economie zonder goede voorbereiding aanzienlijk zou zijn en waarschijnlijk een veelvoud van de voorbereidingskosten. Vanuit dat perspectief zijn de behoorlijke uitgaven goed te onderbouwen en ook dat deze, ondanks het afwenden van het cliff-edge-scenario, wel zinvol waren.

Ook binnen de beleidsdirecties van vrijwel alle ministeries zijn kosten gemaakt. Deze kosten bestaan voor het grootste deel uit personele inzet en voor een beperkter deel uit materiële uitgaven. In totaal gaat het om € 15 miljoen tot € 30 miljoen over een periode van vier jaar.

Het ontbreken van een centrale administratie en verantwoording belemmert in ernstige mate het bepalen van de totale kosten en het inzicht in waar dat geld daadwerkelijk aan uitgegeven is. Bij beantwoording van de derde centrale onderzoeksvraag over de doelmatigheid van de Brexit-inzet hebben we vastgesteld dat wij bij ons onderzoek geen onderbouwingen van budgetten met kengetallen en prestatie-indicatoren hebben aangetroffen. Daardoor is het vergelijken van onderbouwingen bij het aanvragen van budgetten met de feitelijke realisatie inhoudelijk niet mogelijk en daarmee blijft ook de doelmatigheidsvraag grotendeels onbeantwoord. Met de beschikbare informatie hebben we niettemin geprobeerd in te schatten of deze kosten vervolgens in goede verhouding staan tot de bereikte resultaten.

Van de Douane (ministerie van Financiën) en van de CCMO (ministerie van VWS) hebben we uitgebreidere informatie ontvangen. Bij de Douane zijn circa € 321,4 miljoen aan kosten gemaakt en bij het ministerie van VWS gaat het in totaal om € 1,2 miljoen. Uit de voor ons beschikbare informatie is niet gebleken dat deze kosten ondoelmatig zijn besteed. Over de overige uitgaven (alle andere diensten en ministeries) € 247,4 miljoen kunnen wij geen oordeel over de doelmatigheid geven, omdat er geen informatie over de besteding is aangeleverd.

Ondanks de centrale coördinatie door de CECP en de TFVK ontbrak een projectmatige financiële sturing en verantwoording van de Brexit-uitgaven. De budgetten zijn op de departementen en in de uitvoeringsorganisaties opgenomen in de lopende begrotingen van de betreffende ministeries en diensten. Dat maakt een centrale verantwoording over deze kosten vrijwel onmogelijk. Een dergelijke verantwoording is voor de beoordeling van doelmatigheid en kosteneffectiviteit cruciaal. Voor een vergelijkbaar toekomstig interdepartementaal dossier zou een aparte themarapportage naar de Tweede Kamer een goed instrument kunnen zijn, zoals bijvoorbeeld al bij infrastructuur- of ICT-projecten gebeurt. Eén verantwoordelijke minister zou die rapportage dan naar de Kamer kunnen sturen.

We hebben ook geconcludeerd dat het proces van het verzamelen van financiële gegevens moeizaam is verlopen en deels is mislukt.

Afrondend

Door de grote internationale verwevenheid van de Nederlandse economie en de nauwe banden met het Verenigd Koninkrijk stond er voor Nederland veel op het spel na het Brexit-referendum. Een aantal onzekerheden daargelaten valt in algemene zin te concluderen dat de Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen voldoende doeltreffend was. Niettemin hebben we aantal verbeterpunten geïdentificeerd, bijvoorbeeld ten aanzien van de organisatie, het voeren van een projectadministratie en een gedegen

archivering, het betrekken van externen en het opstellen van een crisisplan.

Ook wat betreft de voorbereidingen op de mogelijke gevolgen van Brexit en het voorkomen van disrupties, geldt in algemene zin dat de Nederlandse inzet voldoende doeltreffend was. Dankzij de vroegtijdige interdepartementale inventarisatie van deze disrupties ontstond al vroeg een omvattend en gedetailleerd beeld van de mogelijke gevolgen van Brexit in verschillende scenario's. Toch voelden niet alle doelgroepen zich even goed gehoord.

Ten slotte hebben we gekeken naar de uitgaven aan de Brexit. Voor een groot deel hiervan was onvoldoende informatie aanwezig of aangeleverd om een oordeel te geven over de doelmatigheid. Waar we wel over gedetailleerde informatie beschikten, hebben we daarin geen aanwijzingen aangetroffen dat de middelen ondoelmatig zijn besteed.

1 Inleiding

Op 23 juni 2016 stemde een meerderheid (51,9%) van de Britse kiezers voor het verlaten van de Europese Unie (EU).[1] De Britse regering onder leiding van premier David Cameron had voorafgaand aan het referendum aangegeven zich te zullen houden aan de (niet-bindende) uitkomst. Wat Brexit feitelijk zou gaan inhouden, was geen onderdeel van het referendum en het publieke debat. Hoe het VK zich na vertrek uit de EU zou verhouden tot de EU en haar lidstaten, en wat de impact van dit besluit zou zijn voor Nederland, waren open vragen.

Er stond veel op het spel. Vanwege de nauwe banden met dit buurland gold dit zeker ook voor Nederland: de open Nederlandse economie was sterk verweven met de Britse. Na Duitsland was het VK in 2015, het jaar voor het referendum, de grootste handelspartner van Nederland. Andersom is Nederland ook een belangrijke afzetmarkt voor het VK. Nederland, en vooral de haven van Rotterdam, vormt de toegangspoort tot het Europese achterland. In 2015 ging 9% van de Nederlandse goederenexport en 10% van de dienstenexport naar het VK, goed voor 3% van het BBP.[2] Het VK was met 11% ook de derde grootste bestemming van directe buitenlandse investeringen van Nederlandse bedrijven en instellingen.[3] Nederlandse pensioenfondsen hadden voor het referendum € 45 miljard aan Britse waardepapieren in bezit.[4] Volgens VNO-NCW hadden maar liefst 200.000 Nederlanders werk dankzij de handel met het VK.[5] Daarnaast was Nederland sterk afhankelijk van Britse financiële diensten.[6] Brits toerisme levert Nederland veel geld op. Nederlandse studenten studeren graag in het VK en vice versa. Enkele tienduizenden Nederlandse burgers verbleven op basis van hun EU-burgerschap in het VK en omgekeerd. Door Brexit leefden zij in onzekerheid over

1 Electoral Commission. 2019. 'Results and turnout at the EU referendum.' *The Electoral Commission*. Geraadpleegd op 18 augustus 2022: https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/results-and-turnout-eu-referendum

2 Centraal Bureau voor de Statistiek. 2017. *Internationaliseringsmonitor 2017, eerste kwartaal*. Geraadpleegd op 18 augustus 2022: https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2017/09/internationaliseringsmonitor-2017-eerste-kwartaal

3 SWR-document: 2017.03.16 The UK-NL economic relationship and the impact of Brexit (final).

4 Centraal Bureau voor de Statistiek. 2017. *Internationaliseringsmonitor 2017, eerste kwartaal*. Geraadpleegd op 18 augustus 2022: https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2017/09/internationaliseringsmonitor-2017-eerste-kwartaal

5 VNO-NCW. 2017. *Infographic Een harde Brexit* en wat het betekenen kan*. Geraadpleegd op 18 augustus 2022: https://www.vno-ncw.nl/sites/default/files/wat-de-brexit-nederland-kan-kosten.pdf

6 SWR-document: 2017.03.16 The UK-NL economic relationship and the impact of Brexit (final).

onder andere hun verblijfsstatus, toegang tot de arbeidsmarkt, zorgverzekering, de geldigheid van hun beroepskwalificatie en rijbewijs, en hun recht op sociale zekerheid en toeslagen.

Door Brexit zou Nederland ook een historisch bondgenoot in EU-verband verliezen.[7] Sinds de Britten in 1973 met steun van Nederland waren toegetreden, heeft de Nederlandse overheid samen met hen opgetrokken. Bovendien was het VK een grote nettobetaler. Door Brexit zou de geopolitieke positie van de EU, en als gevolg daarvan ook die van Nederland, verzwakken. In een advies aan de regering pleitte de Adviesraad Internationale Vraagstukken er dan ook voor om tijdens de onderhandelingen de rijen tussen de 27 overige lidstaten gesloten te houden, maar dat Nederland in de nieuwe relatie bilaterale geopolitieke samenwerking zou voortzetten.[8]

Door de verwevenheid van Nederland met het VK werd de potentiële economische schade voor Nederland relatief groter geacht dan voor de andere EU-lidstaten. Alleen Ierland zou nog harder getroffen worden. Het CPB berekende kort na het referendum dat de kosten van Brexit voor Nederland konden oplopen van 1,2 tot 2% van het bbp in 2030.[9] Dat staat gelijk aan € 575 tot € 1.000 per inwoner.

Zonder vrijhandelsverdrag zou de verkoopprijs van Nederlandse goederen en diensten in het VK stijgen door handelsbarrières.[10] Ongeacht de vorm van Brexit zou het aantal douaneformaliteiten toenemen, omdat producten die vanuit Nederland het VK binnenkomen nu een buitengrens van de EU passeren.[11] Voor elk type transport moesten aanvullende documenten ingevuld gaan worden. Er werd rekening mee gehouden dat dit tot opstoppingen kon leiden in aanvoerroutes naar de havens en het proces bij de grens. Voor sommige kleine bedrijven zou dit betekenen dat zij voor het eerst met de Douane te maken krijgen. En als er geen overeenkomst bereikt werd, zou zelfs vlieg- en wegvervoer tussen het VK en Nederland niet meer toegestaan zijn. Ook de mogelijkheden om informatie en persoonsgegevens te delen, zouden worden beperkt. Nederlandse vissers, tot slot, konden toegang tot de viswateren van het VK verliezen, waardoor zij 46% van hun vangst zouden kunnen kwijtraken.[12]

Kortom, Nederland had grote en gevarieerde belangen bij de wijze waarop Brexit zou plaatsvinden.

Het kabinet achtte het in het belang van Nederland om zo dicht mogelijk bij de situatie

---

7 Centraal Bureau voor de Statistiek. 2017. *Internationaliseringsmonitor 2017, eerste kwartaal*. Geraadpleegd op 18 augustus 2022: https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2017/09/internationaliseringsmonitor-2017-eerste-kwartaal

8 Adviesraad Internationale Vraagstukken. 2017. '*Brexit means Brexit'. Op weg naar een nieuwe relatie met het VK*. Advies 103, 3 maart 2017. Geraadpleegd op 18 augustus 2022: https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2017/03/03/brexit-means-brexit

9 Centraal Planbureau. 2016. *Nederlandse kosten Brexit door minder handel*. Geraadpleegd op 18 augustus 2022: https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Policy-Brief-2016-07-Nederlandse-kosten-Brexit-door-minder-handel.pdf

10 Planbureau voor de Leefomgeving. 2018. *Brexit: gevolgen voor de concurrentiepositie van bedrijfstakken in Nederlandse regio's*. Geraadpleegd op 18 augustus 2022: https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl2018_brexit-gevolgen-voor-de-concurrentiepositie-van-bedrijfstakken-in-nederlandse-regios_2.pdf

11 Olthoff, G.J. & J. Fain. 2018. *No deal Brexitscenario in mainport Rotterdam: Impact, risico's en voorbereiding van de goederenvervoerketen: een Quickscan*. Geraadpleegd op 18 augustus 2022: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-872879.pdf

12 VNO-NCW. 2017. *Infographic Een harde Brexit* en wat het betekenen kan*. Geraadpleegd op 18 augustus 2022: https://www.vno-ncw.nl/sites/default/files/wat-de-brexit-nederland-kan-kosten.pdf

voorafgaand aan de Brexit te blijven.[13] Nederland maakte formeel echter geen deel uit van de onderhandelingen met het VK. Deze werden geleid door de Europese Commissie in de persoon van Michel Barnier, bijgestaan door een taskforce met vertegenwoordigers uit verschillende directoraten-generaal van de Commissie. Voor de Nederlandse overheid was het belangrijk dat (1) de Nederlandse belangen goed behartigd zouden worden in de EU-onderhandelingen met het Verenigd Koninkrijk,[14] (2) de Nederlandse wet- en regelgeving zou worden aangepast ter voorbereiding op de nieuwe Europese buitengrens[15] en (3) andere belanghebbenden, zoals burgers en bedrijven, geïnformeerd zouden zijn en zich goed zouden voorbereiden.[16] De onderhandelingen vonden plaats tussen 2017 en 2021, en zijn op te delen in twee voor deze evaluatie relevante perioden. De eerste periode (A) vond plaats tussen 23 juni 2017 en 31 maart 2019, en was gericht op de terugtrekking van het VK uit de EU. Het resultaat van deze onderhandelingen staat in het terugtrekkingsakkoord (TA). Hierin staan voorwaarden beschreven voor de ordelijke terugtrekking van het VK uit de EU overeenkomstig artikel 50 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). Ook bevat het onder andere een protocol inzake Ierland en Noord-Ierland, en een protocol over Cyprus. Hierin staan afspraken ter voorkoming van een harde grens tussen Ierland en Noord-Ierland, zodat de interne EU-markt voor goederen intact blijft.[17] Het TA is op 17 oktober 2019 goedgekeurd door de Europese Raad en op 1 februari 2020 in werking getreden.[18] Hierna startte de tweede periode (B) van de onderhandelingen over de nieuwe relatie tussen het VK en de EU. Hierin moesten onder meer afspraken worden gemaakt over de toekomstige handelsrelatie met het VK, toegang voor vissers tot elkaars wateren, en eerlijke concurrentie tussen de Europese en Britse vervoersector. De uitkomsten van deze onderhandelingen staan in de handels- en samenwerkingsovereenkomst (HSO).[19] Deze is op 29 december 2020 goedgekeurd door de Raad van de EU, werd vanaf 1 januari 2021 voorlopig toegepast en is op 1 mei 2021 in werking getreden.[20]

Niet lang na het referendum begon de Nederlandse overheid voorbereidingen te treffen voor de gevolgen van Brexit. Deze voorbereidingen strekten zich uit over de

13 SWR-document: 2016.09.23 Overzicht Nederlandse Belangen - hoe nu verder.docx

14 Zie bijvoorbeeld: Blok, S. & S.A.M. Kaag. 2020. Kamerbrief Nederlandse inzet toekomstige relatie EU-VK 14 januari 2020. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

15 Zie bijvoorbeeld: Kaag, S.A.M. 2018. Wijziging van enige wetten en het treffen van voorzieningen in verband met de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie (Verzamelwet Brexit): Memorie van Toelichting. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

16 Zie bijvoorbeeld: Stand van zaken readiness voorbereidingen bij akkoord. 2020. Den Haag: Rijksoverheid.

17 Zie: https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement/protocol-ireland-and-northern-ireland_nl

18 Zie: https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement_nl

19 De bereikte handels- en samenwerkingsovereenkomst (HSO) is aangevuld met een informatiebeveiligingsovereenkomst en een civiel- nucleaire overeenkomst. Deze evaluatie richt zich exclusief op de HSO en refereert voor de leesbaarheid alleen aan de HSO.

20 Zie: https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_nl

volle breedte van de rijksoverheid, omdat EU-regelgeving van invloed is op vrijwel alle beleidsterreinen. Op al die onderwerpen moest worden gekeken naar zowel de Nederlandse inzet in de EU-onderhandelingen als de consequenties van Brexit voor Nederland.

In deze inleiding presenteren we de doelstellingen, afbakening en onderzoeksvragen van dit onderzoek (paragraaf 1.1), lichten we het evaluatiekader en de onderzoeksmethoden toe (paragraaf 1.2) en geven we een leeswijzer voor de rest van dit rapport (paragraaf 1.3).

1.1. Doelstelling en afbakening

Tijdens de plenaire behandeling van de Verzamelwet Brexit in maart 2019 zegde de minister van Buitenlandse Zaken een onafhankelijke evaluatie van de voorbereiding van de Nederlandse overheid toe aan de Eerste Kamer.[21] In opdracht van de minister heeft de Taskforce Verenigd Koninkrijk (TFVK) van het ministerie van Buitenlandse Zaken vervolgens een team samengesteld om deze evaluatie voor te bereiden en te laten uitvoeren door een onafhankelijke evaluator. In de door dit team opgestelde Terms of Reference zijn drie centrale onderzoeksvragen geformuleerd:[22]

1. *Hoe is de Nederlandse positie bepaald, zijn de belangen in de verschillende fasen van de onderhandelingen voldoende behartigd en hoe blijkt dit uit de eindresultaten, waaronder het terugtrekkingsakkoord (TA) en de handels- en samenwerkingsovereenkomst (HSO)?*
2. *Was de Nederlandse overheid voldoende voorbereid en zijn beoogde resultaten bereikt als het gaat om contingency planning en preparedness / readiness voor alle scenario's in diverse fasen?*
3. *Wat hebben de Nederlandse coördinatie van de Brexit-inzet en de binnenlandse voorbereidingen op Brexit gekost, waar is dat geld aan uitgegeven en waren deze uitgaven doelmatig?*

In de opdrachtformulering van deze evaluatie zijn deze centrale onderzoeksvragen opgedeeld in een aantal specifieke deelvragen. Tabel 1.1 toont de deelvragen. Iedere vraag begint met een vetgedrukt kernwoord.

21 Eerste Kamer der Staten-Generaal. 2019. Verslag van de plenaire vergadering van dinsdag 19 maart 2019. *Eerste Kamer der Staten-Generaal*. https://www.eerstekamer.nl/verslag/20190319/verslag

22 Zie: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/vergaderstukken/2021/07/07/terms-of-reference-rijksbrede-brexit-inzet-nederlandse-overheid

Tabel 1.1: Centrale vragen en deelvragen

1. Onderhandelingen: Hoe is de Nederlandse positie bepaald, zijn de belangen in de verschillende fasen van de onderhandelingen voldoende behartigd en hoe blijkt dat uit het eindresultaat (TA en HSO)?	
1.1	**Inzet belangenbehartiging**: Op welke deelterreinen heeft de overheid inzet gepleegd in het kader van de Nederlandse belangenbehartiging binnen EU-gremia ter voorbereiding op Brexit en was dat voldoende doeltreffend met het oog op het gewenste en uiteindelijk bereikte resultaat?
1.2	**Positiebepaling**: Wanneer en op welke onderdelen zijn strategische keuzes gemaakt over de positiebepaling en inzet, hoe is deze besluitvorming voorbereid en verlopen en op welke wijze werden belanghebbenden daarbij betrokken?
1.3	**Activiteiten**: Welke activiteiten zijn uitgevoerd ten behoeve van de positiebepaling ter voorbereiding van de Nederlandse onderhandelingsinzet in de verschillende fasen?
1.4	**Organisatie**: Hoe was de organisatie ingericht en wat was de rol van de Taskforce daarin, en in hoeverre hebben organisatiestructuur en samenwerking (interdepartementaal en met partners binnen en buiten de overheid) bijgedragen aan doeltreffende belangenbehartiging en een effectieve en transparante positiebepaling en onderhandelingsinzet?
1.5	**Communicatie**: Was communicatie over de inzet en bereikte resultaten in alle fasen voldoende, mede met het oog op het maximaal haalbare niveau van transparantie richting parlement en publiek?
2. Voorbereidingen: Was de Nederlandse overheid voldoende voorbereid en zijn beoogde resultaten bereikt als het gaat om contingency planning en preparedness / readiness voor alle scenario's in diverse fasen?	
2.1	**Inzet voorbereidingen**: Op welke deelterreinen heeft de overheid inzet gepleegd ter voorbereiding op Brexit en was dat voldoende doeltreffend als het gaat om het beoogde effect?
2.2	**Besluitvorming**: Wanneer zijn strategische keuzes gemaakt over deze inzet en hoe is deze besluitvorming voorbereid en uitgevoerd?
2.3	**Activiteiten**: Welke activiteiten zijn per deelterrein uitgevoerd en hoe waren belanghebbenden betrokken?
2.4	**Organisatie**: Hoe was de organisatie ingericht en wat waren de rollen van de Taskforce en de CECP daarin, en in hoeverre hebben organisatiestructuur en samenwerking (interdepartementaal en met partners binnen en buiten de overheid) bijgedragen tot een doeltreffende voorbereiding?
2.5	**Communicatie**: Waaruit bestond de communicatie-inzet, in welke mate heeft die het beoogde resultaat (informeren en activeren) bereikt en droegen werkwijze en organisatiestructuur daartoe bij?
2.6	**Publiek-private samenwerking**: Hoe was de publiek-private samenwerking ten behoeve van de Brexit-voorbereidingen op de verschillende deelterreinen georganiseerd en was die dienend aan de beoogde resultaten?
2.7	**Crisisbeheersing**: Hoe was crisismanagement met het oog op Brexit georganiseerd en in hoeverre was de standaardpraktijk voor wat betreft crisismanagement bij de overheid daarbij behulpzaam?
3. Uitgaven: Wat hebben de Nederlandse coördinatie van de Brexit-inzet en de binnenlandse voorbereidingen op Brexit gekost, waar is dat geld aan uitgegeven en waren deze uitgaven doelmatig?	
3.1	**Uitgaven**. Welke uitgaven ter voorbereiding op Brexit (contingency en preparedness-/readiness-maatregelen) en het aflopen van de overgangsperiode zijn per departement gedaan?
3.2	**Doelmatigheid**. Zijn voorbereidingen doeltreffend en kosteneffectief ter hand genomen, ook met betrekking tot de inzet van personele capaciteit?

In bijlage A splitsen we deze deelvragen verder uit naar verschillende inhoudelijke elementen. Daarnaast geven we aan met welke methoden we de deelvragen beantwoorden.

De evaluatie heeft betrekking op een periode van ongeveer vijf jaar: vanaf de dag na het referendum in het VK tot en met 31 oktober 2021, het moment dat de opdracht voor deze evaluatie is verleend. Hoewel de onderhandelingen met het VK en de voornaamste voorbereidingen voor het vertrek van het VK uit de EU tegen die tijd waren afgerond, is de rijksbrede Brexit-inzet nog niet ten einde. Zo wordt er bijvoorbeeld nog steeds overleg gevoerd met de EU en het VK over de markttoegang van specifieke exportproducten. De activiteiten na 31 oktober 2021 vallen echter buiten de afbakening van deze evaluatie. Verder richt het onderzoek zich specifiek op de rol van de diverse betrokken organisaties binnen de Nederlandse rijksoverheid. Hieronder vallen alle ministeries, uitvoeringsorganisaties (bijvoorbeeld Douane), interdepartementale organisatiestructuren (zoals de TFVK) en vertegenwoordigingen in het buitenland (met name de PVEU en de ambassade in het VK). Desalniettemin betreft het een evaluatie van de rijksbrede aanpak en niet van de aanpak op het niveau van individuele departementen of uitvoeringsorganisaties.

Omdat de Nederlandse regering zelf niet aan de onderhandelingstafel heeft gezeten, gaat het wat betreft de eerste centrale vraag over de onderhandelingen dus uitsluitend om de Nederlandse inbreng en/of invloed op de onderhandelingen tussen de EU (Team Barnier) en het VK. Hoewel de behaalde onderhandelingsresultaten van belang zijn in het licht van de beoogde doelen, gaat de evaluatie niet diep in op de vraag hoe Nederland zijn inzet in de onderhandelingen in Brussel heeft kunnen realiseren. Ook biedt deze evaluatie geen vergelijking van de Nederlandse aanpak met die van andere lidstaten, omdat wij in deze landen geen toegang tot dezelfde informatie hebben gehad.

Wat betreft de voorbereidingen gaat het daarbij dus vooral om die aspecten waarop de Nederlandse overheid directe invloed kon uitoefenen. Hoewel niet-statelijke actoren zoals bedrijven, burgers en koepelorganisaties bij het onderzoek worden betrokken als belanghebbenden, is hun rol niet onderzocht. De mate waarin zij vervolgens daadwerkelijk voorbereid waren, valt buiten de afbakening van deze evaluatie.

1.2. Methodologie

In deze paragraaf geven we aan hoe wij de evaluatievragen hebben beantwoord, welke methodische aanpak we daarbij hebben gebruikt en welke bronnen we hebben geraadpleegd. We beginnen met een beschrijving van het theoretische kader dat wij voor deze evaluatie hebben gehanteerd.

1.2.1. Evaluatiekader

In deze evaluatie onderzoeken wij op welke wijze (activiteiten) de inzet (input: financiële middelen en menskracht) is omgezet in projecten of processen die zijn uitgevoerd, in hoeverre deze inzet heeft geleid tot de gewenste uitkomsten (resultaten) en in welke mate deze uitkomsten overeenkomen met de gestelde doelen.

In het evaluatiekader hebben we de onderzoeksvragen systematisch uitgewerkt en geven we aan vanuit welke bronnen we de benodigde gegevens vergaren. Het evaluatiekader geeft daarmee vooraf inzicht in wat nodig is om de vragen te beantwoorden en achteraf in de wijze waarop de uitkomsten tot stand zijn gekomen. Het evaluatiekader is gebaseerd op een traditioneel *logic-model* benadering, die vaak wordt gehanteerd om projecten, programma's of beleidsmaatregelen

te plannen, te implementeren en te evalueren.[23] *Logic models* zijn er in vele vormen. Voor deze evaluatie hanteren we de volgende elementen:

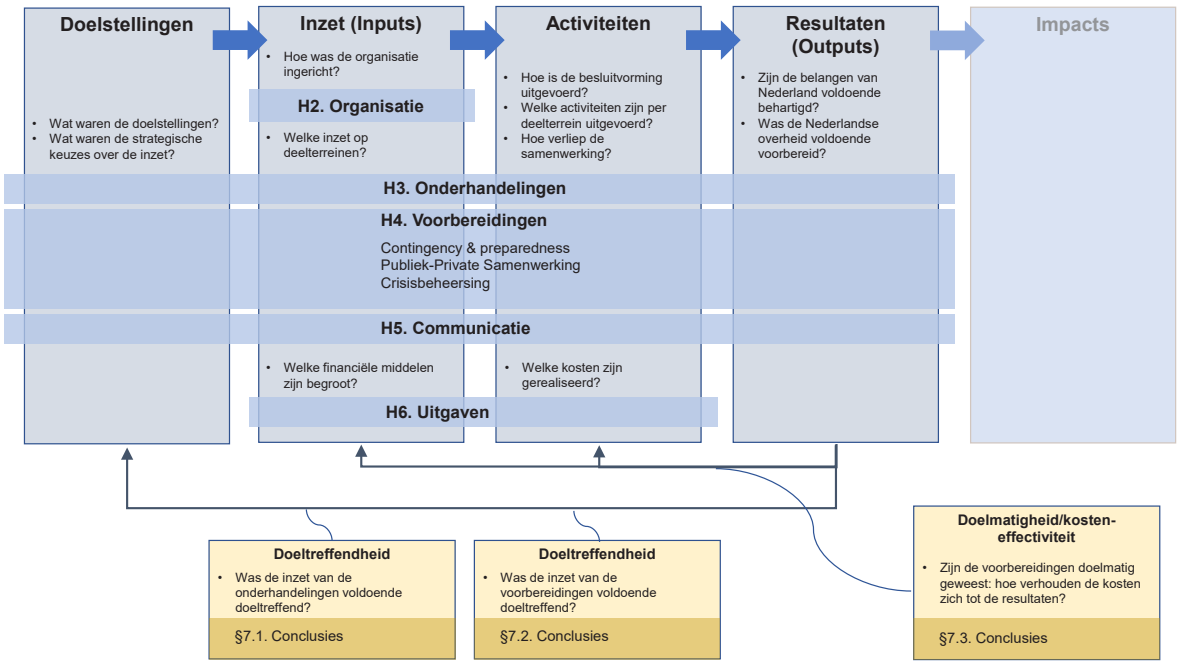
- **Doelen**: beoogde resultaten: doelstellingen en strategische keuzes ten aanzien van de voorbereidingen en onderhandelingen. Om de doeltreffendheid te kunnen bepalen, dienen de beoogde resultaten of doelstellingen helder te zijn.
- **Inputs**: middelen die worden gebruikt om de activiteiten uit te voeren. Denk aan inzet, strategische keuzes, organisatorische inrichting en beschikbare financiële middelen.
- **Activiteiten**: praktische uitvoering van activiteiten, samenwerking, realisatie van kosten.
- **Resultaten**: directe resultaten van de inzet en activiteiten: uitkomsten van de onderhandelingen en was Nederland voldoende voorbereid?

De resultaten of uitkomsten van de inzet worden vaak opgedeeld in outputs (korte termijn), resultaten of uitkomsten op de middellange termijn en uitkomsten op de lange termijn (impacts). De laatste categorie, impacts, valt buiten de reikwijdte van deze evaluatie. Enerzijds omdat het te vroeg is om de impact van Brexit op de lange termijn te meten. Anderzijds is met de beschikbare informatie en methoden onmogelijk vast te stellen of er een causaal verband bestaat tussen de overheidsinzet en economische of maatschappelijke effecten. We hebben immers niet de beschikking over een zogenaamde *counterfactual:* wat was er gebeurd als Nederland geen voorbereidingen had getroffen of het anders had aangepakt? Bovendien spelen contextuele factoren een belangrijke rol bij deze ontwikkelingen.

De doeltreffendheid van de inzet beoordelen we door de doelen te vergelijken met de gerealiseerde output en resultaten. De doelmatigheid of kosteneffectiviteit bepalen we door de gerealiseerde kosten af te zetten tegen de behaalde resultaten. Figuur 1.1 toont een schematische weergave van het evaluatiekader met de hoofdstukaanduiding.

23 Logic models zijn voor het eerst ontwikkeld en toegepast voor evaluatie in de jaren 60 en 70 en sindsdien worden ze geregeld gehanteerd als evaluatieraamwerk. Zie bijvoorbeeld: Suchman, E. (1967). Evaluative research: Principles and practice in public service and social action programs. New York: Russell Sage Foundation; en Weiss, C.H. (1972). Evaluation Research: Methods for Assessing Program Effectiveness. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Figuur 1.1: Schematische weergave van het evaluatiekader met algemene onderzoeksvragen



1.2.2. Onderzoeksmethoden

Om de bovengenoemde centrale onderzoeksvragen en individuele deelvragen met behulp van het evaluatiekader te beantwoorden, hebben wij verschillende, met name kwalitatieve, methodologieën gecombineerd. Dit betreft bureauonderzoek, semigestructureerde interviews met belanghebbenden, een online enquête en online validatiesessies. Ten slotte is de verzamelde informatie geanalyseerd, getrianguleerd en gesynthetiseerd. De informatieverzameling is samengevat in de onderstaande tabel.

Tabel 1.2: Gehanteerde methoden voor dataverzameling en -analyse

Methode	Toelichting
Bureauonderzoek	Een aantal van de deelvragen is te beantwoorden op basis van beschikbare documentatie. Dit betreft met name vragen over de organisatie-inrichting, de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, de inzet (bijvoorbeeld ten aanzien van communicatie) en uitgevoerde activiteiten, en de tijdlijn van strategische keuzes. Deze deelvragen hebben voornamelijk betrekking op de input en activiteiten in het evaluatiekader. Via de samenwerkingsruimte (SWR) van de TFVK hebben wij toegang gekregen tot een grote hoeveelheid relevante documenten over de Nederlandse Brexit-inzet en -voorbereiding. Deze omgeving is relatief ongestructureerd en bevat ook veel documenten waarvan de status en relevantie moeilijk waren vast te stellen. Daarnaast is niet altijd duidelijk of de documentatie compleet is. In sommige gevallen was de SWR aantoonbaar incompleet. Zo staan niet alle verslagen van alle bijeenkomsten op de SWR (regelmatig wordt verwezen naar bijeenkomsten waarvoor dan geen documentatie bestaat). Wellicht heeft dit met geheimhouding te maken, maar voor deze evaluatie beperkt dat het inzicht in strategische afwegingen en/of keuzes. Ten slotte hadden veel documenten op de SWR de status van 'conceptversie'. Hoewel volgens een betrokken ambtenaar zelden werd afgeweken van de voorgelegde besluiten, waren deze veelal formeel nog niet genomen. Na enkele oriënterende gesprekken (zie: Interviews) is besloten om het bureauonderzoek in eerste instantie te richten op: alle documenten voor het MCEU-overleg op 21 maart 2017 en alle notities van het REA-overleg (voorheen Ministeriële Commissie EU, hierna: MCEU) tussen 7 juli 2016 en 10 mei 2021. Hierbij moet worden opgemerkt dat wij geen toegang hebben gehad tot (onder andere) documenten uit de MCEU of de ministerraad. Op basis van deze inventarisatie hebben we vervolgens met behulp van een sneeuwbalmethode overige relevante documenten geïdentificeerd. In bijlage B is een overzicht opgenomen van de primaire bronnen die we tijdens het bureauonderzoek hebben geanalyseerd. Daarnaast hebben we tijdens het bureauonderzoek relevante eerder uitgevoerde onderzoeken en (deel)evaluaties geïnventariseerd. Deze documentatie is meegenomen bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Na bestudering bleken de beschikbare deelevaluaties echter slechts in beperkte mate relevant voor de breed geformuleerde onderzoeksvragen. Vervolgens hebben we de geïdentificeerde bronnen en publicaties bestudeerd en geanalyseerd op relevante bijdragen en antwoorden op de hierboven staande deelvragen. De gegevens zijn met een softwareprogramma voor kwalitatieve data-analyse gecodeerd en geven zo input voor de verschillende onderdelen uit het evaluatiekader en de bijbehorende deelvragen.
Interviews	Interviews zijn de voornaamste pijler voor dataverzameling in deze evaluatie geweest. Met behulp van een semigestructureerde themalijst zijn directbetrokkenen en belanghebbenden gevraagd naar hun percepties van en ervaringen met de belangrijke deelonderwerpen. Eerst is een zestal verkennende interviews uitgevoerd met zeven van de meest nauw betrokken sleutelpersonen. Naast hun algemene ervaringen en percepties rond de onderwerpen van de evaluatie, is hun gevraagd naar potentieel relevante informatiebronnen.

Methode	Toelichting
	Daarna zijn 40 verdiepende interviews uitgevoerd met 63 functionarissen en vertegenwoordigers van de belangrijkste belanghebbenden. We hebben één reactie voor deelname ontvangen vanuit de Tweede Kamer. Het doel van de interviews was het verkrijgen van inzichten met betrekking tot de deelvragen uit het evaluatieraamwerk. Hierbij ging het met name om percepties van verschillende direct of indirect betrokkenen over de inzet, strategische keuzes, activiteiten, resultaten en doeltreffendheid van de Nederlandse Brexit-inzet in zowel de onderhandelingen als de voorbereidingen. Interviewkandidaten zijn geselecteerd op basis van suggesties van hierboven genoemde sleutelpersonen, suggesties van leden van de referentiegroep en het IDO VK en aan de hand van het aantal keer dat personen staan genoemd in documenten op de SWR. Daarnaast hebben wij actief gezocht naar belanghebbenden buiten de rijksoverheid (zoals belangengroeperingen voor burgers in het VK of brancheorganisaties voor het bedrijfsleven), externe deskundigen en vertegenwoordigers van de Europese Commissie en andere lidstaten. We hebben dus een gerichte steekproef (***purposeful sample***) gehanteerd, wat gebruikelijk is in kwalitatief onderzoek. Niettemin hebben wij getracht zo veel mogelijk diverse belanghebbenden mee te nemen in de interviews en, wanneer wij dat nodig achtten, geprobeerd bevindingen te toetsen aan alternatieve perspectieven met behulp van additionele interviews, bijvoorbeeld met andere lidstaten, en de validatiesessies. Voor een geanonimiseerde lijst met geïnterviewden, zie bijlage C. Hierin worden alleen het departement of de organisatie genoemd en, indien nodig, een specifieke rol of afdeling (bijvoorbeeld CECP). De opgestelde themalijst diende als leidraad tijdens de gesprekken, maar voor individuele interviews is het protocol aangepast aan de betrokkenheid en expertise van geïnterviewden. Voor een overzicht van deze themalijst, zie bijlage D. Alle respondenten hebben voorafgaand aan het interview een informatieblad van ons ontvangen met een toelichting op de rechten ten aanzien van de AVG. De informatie uit de interviews is ten slotte gecodeerd via een extractieformulier met in de rijen de geïnterviewden en in de kolommen de verschillende onderwerpen van de interviewvragen. De codering sloot zo veel mogelijk aan op de codering voor het bureauonderzoek, zodat de resultaten konden worden getrianguleerd. Waar nodig verwijzen we in dit rapport naar de bevindingen uit interviews. Om respondenten vrijuit te kunnen laten spreken, hebben wij hun aangegeven dat informatie uit de interviews niet herleidbaar zou zijn tot individuen. Daarom zijn specifieke verwijzingen naar interviews geanonimiseerd.
Online enquêtes	Wij hebben een viertal enquêtes uitgezet onder verschillende doelgroepen van belanghebbenden die direct of indirect betrokken zijn geweest bij de Brexit-inzet van de Nederlandse overheid. Het gaat hierbij om: (1) Nederlandse burgers die tussen 2016 en 2021 in het VK woonden, (2) Britse burgers die in dezelfde periode in Nederland woonden, (3) Nederlandse bedrijven met handelsbelangen in het VK en (4) brancheorganisaties die de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven behartigen. Gezien hun directe belangen bij de voorbereiding van Brexit door de Nederlandse overheid en de Nederlandse inbreng bij de onderhandelingen door de EU met het VK, was het zinvol om deze doelgroepen te bevragen over hun perceptie van de Nederlandse inzet. Doelgroep van deze online enquêtes waren de vele bedrijven en organisaties die de potentiële economische en administratieve gevolgen van Brexit zouden ondervinden en daarmee ook de effecten van de inzet. Een aantal belangengroepen is niet geconsulteerd in deze enquêtes, zoals non-profitorganisaties als ziekenhuizen of onderzoeks- en onderwijsinstellingen.

Methode	Toelichting
	Op basis van het evaluatiekader hebben wij een vragenlijst opgesteld. Dit betreft grotendeels gesloten vragen die de mening van belanghebbenden peilen over de tijdigheid, duidelijkheid, relevantie, adequaatheid en doeltreffendheid van de verschillende Brexit-preparedness-maatregelen van de Nederlandse overheid (vraag 2.3), de communicatie-inzet (vraag 2.5) en over de wijze waarop belanghebbenden zijn geconsulteerd of betrokken bij de onderhandelingen (vraag 1.2). Wij hadden niet de beschikking over een representatieve steekproef van vertegenwoordigers van deze doelgroepen. Daarom hebben we gekozen voor een zogenaamde ***convenience sampling***-benadering, waarbij we met behulp van voor ons beschikbare kanalen respondenten voor de enquêtes hebben geworven. Tijdens de analyse en interpretatie van de resultaten van de steekproef hebben we rekening gehouden met mogelijke selectie-biases oftewel dat als gevolg van de wervingsmethode de steekproef niet representatief is voor de populatie als geheel. Zo zijn voor de enquête met individuele bedrijven alleen ondernemers benaderd met wie de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) reeds contact had over Brexit. Bedrijven die geen contact hebben gezocht met RVO, zijn hiermee ondervertegenwoordigd. Om een idee te krijgen van de representativiteit van de steekproef, zijn enkele vragen toegevoegd over de eigenschappen van de respondenten, zoals sector en organisatieomvang. De steekproefeigenschappen zijn opgenomen in bijlage E. Respondenten voor de vier enquêtes zijn als volgt geworven: 1) **Nederlandse burgers in het VK**: the3million, een belangengroep voor EU-burgers in het VK, heeft een oproep geplaatst in een Facebookgroep voor Nederlandse burgers woonachtig in het VK. Daarnaast heeft het onderzoeksteam betaalde advertenties geplaatst op Facebook en Instagram, gericht op Nederlandse inwoners van het VK.[24] Dit heeft geresulteerd in een steekproef van 192 respondenten. 2) **Britse burgers in Nederland**: the3million heeft een oproep geplaatst in een Facebookgroep voor Britse burgers woonachtig in Nederland. Daarnaast heeft de Engelstalige onlinekrant ***Dutch News*** in een artikel een oproep geplaatst om deel te nemen aan de enquête.[25] Het onderzoeksteam heeft betaalde advertenties geplaatst op Facebook en Instagram, gericht op Britse inwoners van Nederland. Dit heeft geleid tot een steekproef van 467 respondenten. 3) **Nederlandse bedrijven met handelsbelangen in het VK**: RVO heeft een uitnodiging voor de enquête per e-mail gedeeld met een groep van zo'n 500 bedrijven die in de periode 2017 tot 2021 met de RVO contact hebben gezocht over Brexit. Dit heeft geresulteerd in een steekproef van 60 respondenten. 4) **Brancheorganisaties**: Enkele van de kerndepartementen hebben een uitnodiging gedeeld met brancheorganisaties die de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven behartigen. Het gaat hierbij voornamelijk om organisaties in de agrarische sector. Dit heeft geleid tot een steekproef van 17 respondenten.

24 Aangezien Meta, het moederbedrijf van Facebook, Brexit als politiek controversieel onderwerp heeft aangemerkt, bleek het maar beperkt mogelijk om in het VK via Facebook-advertenties te werven. Uiteindelijk heeft de advertentie in juni 2022 twee dagen online gestaan, hetgeen de steekproef ongeveer heeft verdubbeld van 91 naar 192.

25 Zie: https://www.dutchnews.nl/news/2022/05/how-did-the-dutch-government-handle-brexit-have-your-say-in-a-new-survey/

Methode	Toelichting
Financiële audit	Voor de beantwoording van centrale onderzoeksvraag 3 over de doelmatigheid en kosteneffectiviteit van de Brexit-voorbereidingen hebben wij op basis van de conclusies over de doeltreffendheid van de voorbereidingen (zie hoofdstuk 4 en 5) gekeken of de kosten in goede verhouding staan tot de bereikte resultaten. Methodologisch is het echter problematisch om te achterhalen of deze resultaten ook tegen lagere kosten hadden kunnen worden behaald, omdat hiervoor een objectieve normering ontbreekt. Daarom hebben we bij de ministeries de normgetallen opgevraagd die zij zelf bij het opstellen van de budgetclaims hanteerden om daar vervolgens de realisatie tegenover te stellen. Deze begrote en gerealiseerde kosten zijn in kaart gebracht voor zowel de verschillende beleidsonderdelen als voor de relevante uitvoeringsorganisaties. Doordat de hierboven genoemde normgetallen – voor zover bij ons bekend – niet beschikbaar zijn voor deze evaluatie, blijft een inschatting van de doelmatigheid en kosteneffectiviteit grotendeels achterwege. Via oproepen tot het verstrekken van informatie tijdens het IDO VK en een aantal gerichte verzoeken per e-mail, gevolgd door gesprekken met ambtenaren van zes van de meest betrokken ministeries (zie bijlage C), is de hierboven genoemde informatie opgevraagd bij de verschillende departementen. Daarnaast hebben we ook gebruik gemaakt van openbare bronnen, te weten de voorjaarsnota's en najaarsnota's en de departementale jaarverslagen. Op basis van een beoordeling van de beschikbare informatie kwamen wij tot de conclusie dat de onderzoeksvragen zoals gesteld niet beantwoord konden worden. Gezamenlijk is besloten de beantwoording van de vragen te beperken tot het in beeld brengen van de begrote uitgaven en de daadwerkelijk gerealiseerde kosten, waarbij een oordeel over de kosteneffectiviteit achterwege wordt gelaten. Voor meer informatie over de verantwoording van de financiële audit, zie bijlage F.
Synthese	De verzamelde informatie is per onderdeel gecodeerd en/of georganiseerd in zogenoemde extractieformulieren die overeenkomen met de structuur en de aard van de onderzoeksvragen. Voor het vellen van een oordeel over het succes van de inzet en over de vraag of de inzet voldoende was, is gebruik gemaakt van methoden uit de sociale wetenschap, zoals bijvoorbeeld beschreven door Dür (2008): Preference attainment en attributed influence.[26] Preference attainment is een methode waarbij systematisch wordt nagegaan of beoogde politieke doelen bereikt zijn. Bij attributed influence wordt aan relevante belanghebbenden en betrokkenen gevraagd het succes van de politieke campagne te beoordelen. De bevindingen zijn vervolgens per onderzoeksvraag gerapporteerd. Zodoende zijn de antwoorden op de onderzoeksvragen eerst per onderdeel en vervolgens over de verschillende onderdelen getrianguleerd. Bij het synthetiseren van de resultaten is gerapporteerd in hoeverre de percepties en/of waarnemingen met elkaar overeenkomen, of het bijvoorbeeld een meerderheid of slechts een enkele respondent betreft.

26 Dür, A. 2008. "Measuring Interest Group Influence in the EU: A Note on Methodology." European Union Politics. 9(4):559-576.

Methode	Toelichting
Validatiesessies	In totaal hebben we drie online focusgroepen georganiseerd. Deze sessies waren bedoeld om de bevindingen en de daaruit voortvloeiende analyse te valideren bij een groep betrokkenen. We hebben ervoor gekozen voornamelijk rijksambtenaren te consulteren die betrokken waren bij de TFVK (sessie #1) en de voorbereidingen (sessie #2). Daarnaast is een validatiesessie georganiseerd met vertegenwoordigers van belangengroeperingen uit het bedrijfsleven (sessie #3). De voornaamste reden voor deze selectie was dat de enquêteresultaten en de interviewbevindingen aanleiding gaven om bepaalde uitkomsten te controleren, bijvoorbeeld omdat er verschillen van opvatting bestonden binnen of tussen deze groepen. De opzet van de sessies was steeds hetzelfde: in het eerste deel werden stellingen voorgelegd waarna deelnemers via een stoplichtmethode konden aangeven of ze het eens (groen), gedeeltelijk eens (oranje) of oneens (rood) waren met de stelling. Daarna was er ruimte voor reactie en dialoog. In het tweede deel van de sessie werden voorlopige bevindingen gedeeld, waarna eveneens ruimte was voor reactie. De sessies hebben onze bevindingen en conclusies bevestigd. Daarnaast hebben ze tot aanscherpingen en aanvullingen geleid, bijvoorbeeld in vorm van concrete voorbeelden.

Ten slotte zijn – in aanvulling op de peer review van drie externe deskundigen (zie Dankwoord) – de tussentijdse rapportages en eerdere versies meegelezen en voorzien van commentaar door een referentiegroep, bestaande uit deskundigen en enkele betrokken ambtenaren. Vanwege de beschrijvende aard van dit deel van het rapport, is aan een nauw betrokken lid van de Taskforce gevraagd hoofdstuk 2 te controleren op feitelijke onjuistheden.

1.3. Leeswijzer

Het is een omvangrijk rapport geworden. Niettemin achtten wij het voor een onderwerp van deze complexiteit en veelzijdigheid, het grote aantal onderzoeksvragen en een analyse met deze diepgang, noodzakelijk om voldoende detail te behouden voor het bespreken van de resultaten en bevindingen, en voor het aangeven van nuances. Het rapport volgt de volgorde van de onderzoeksvragen. Na een beschrijvende introductie over **de organisatie van de rijksbrede Brexit-aanpak** en een weergave van **de tijdlijn** in **hoofdstuk 2** (deelvragen 1.4 en 2.4), behandelen we achtereenvolgens de resultaten van de **Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen** in **hoofdstuk 3** (centrale onderzoeksvraag 1) en de resultaten van **de voorbereidingen op de gevolgen van Brexit** in **hoofdstuk 4** (deelvragen 2.1 t/m 2.3). Omdat de **communicatie-inzet** bij zowel de onderhandelingen als de voorbereidingen een belangrijk onderdeel vormde, is dit onderwerp in een apart **hoofdstuk 5** behandeld. De resultaten van centrale onderzoeksvraag 3 over de **rijksuitgaven aan Brexit-voorbereidingen** presenteren we in **hoofdstuk 6**. Ten slotte volgen de **conclusies en aanbevelingen** in **hoofdstuk 7**, waarin we de centrale onderzoeksvragen en de individuele deelvragen één voor één beantwoorden.

Tabel 1.3 geeft een overzicht van de centrale onderzoeksvragen plus de kernwoorden van de bijbehorend deelvragen met daarbij het hoofdstuk of de paragraaf waar de resultaten van deze onderzoeksvraag worden behandeld. Zoals gezegd hebben we hierbij de formulering van de onderzoeksvragen uit de opdracht aangehouden. De structuur en volgordelijkheid van het rapport wijkt hier echter vanaf ten behoeve van de leesbaarheid.

Tabel 1.3: Overzicht onderzoeksvragen en plaats van behandeling in het rapport

1. Onderhandelingen: Hoe is de Nederlandse positie bepaald, zijn de belangen in de verschillende fasen van de onderhandelingen voldoende behartigd en hoe blijkt dat uit het eindresultaat (TA en HSO)?		
1.1	Inzet belangenbehartiging	Hoofdstuk 3
1.2	Positiebepaling en strategische keuzes	
1.3	Activiteiten	
1.4	Organisatie Samenwerking en resultaten	Hoofdstuk 2 en paragraaf 3.3.1
1.5	Communicatie	Hoofdstuk 5
2. Voorbereidingen: Was de Nederlandse overheid voldoende voorbereid en zijn beoogde resultaten bereikt als het gaat om contingency planning en preparedness / readiness voor alle scenario's in diverse fasen?		
2.1	Inzet voorbereidingen	Hoofdstuk 4 en paragraaf 3.1
2.2	Besluitvorming	
2.3	Activiteiten	
2.4	Organisatie Samenwerking en resultaten	Hoofdstuk 2 Hoofdstuk 4
2.5	Communicatie	Hoofdstuk 5
2.6	Publiek-private samenwerking	Hoofdstuk 4 en paragraaf 4.2
2.7	Crisisbeheersing	Hoofdstuk 4 en paragraaf 4.3
3. Uitgaven: Wat hebben de Nederlandse coördinatie van de Brexit-inzet en de binnenlandse voorbereidingen op Brexit gekost, waar is dat geld aan uitgegeven en waren deze uitgaven doelmatig?		
3.1	Uitgaven	Hoofdstuk 6
3.2	Doelmatigheid	

2 Organisatie en tijdlijn van de rijksbrede Brexit-inzet

Nederland had voor Brexit nog niet eerder te maken gehad met een soortgelijke rijksbrede aangelegenheid. Er lag geen organisatorisch draaiboek klaar voor een dergelijke operatie. Deze organisatie moest dan ook vanaf de basis opgezet worden en men leerde gaandeweg wat werkte en wat niet. Vanaf het begin is de organisatie van Brexit gestructureerd aangepakt. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe deze organisatie is opgezet, aangezien deze gestructureerde aanpak in de basis positief heeft bijgedragen aan de onderhandelingen en de nationale voorbereiding.

Bij Brexit waren vele departementen, uitvoeringsorganisaties en lagen van het Nederlandse overheidsbestel direct of indirect betrokken: van het Rijk tot gemeenten, van Douane tot gemeentelijke afvaldiensten. Deze unieke situatie, waarin een dergelijk langlopend dossier vrijwel alle departementen zou raken, vereiste een organisatie die hierop aansloot. Daarom werd er een organisatie opgezet die informatie moest ophalen bij alle lagen van onze overheid en samenleving, én tevens informatie breed moest verspreiden. De overheid koos ook vanaf de start al voor een *whole-of-government* benadering, aangezien Brexit een weerslag zou hebben op een groot aantal sectoren en de maatschappij als geheel. Met andere woorden, de strategische keuze is gemaakt om de organisatie zo in te richten dat (bijna) alle departementen (in) direct vertegenwoordigd waren (meer over de strategische keuzes is te vinden in hoofdstuk 3).

Ook is er al vroeg in het proces besloten om te werken met een centrale taskforce, die aanvankelijk verantwoordelijk was voor zowel de onderhandelingen als de voorbereidingen voor de verschillende post-Brexit-scenario's. De keuze voor een taskforce paste bij die van andere overheidsdossiers waarin nieuwe onderwerpen met een brede impact werden opgepakt, zoals de Taskforce Cyber en de Taskforce 5G.[27] Vanwege de grote ervaren werklast is in april 2018 besloten om de onderdelen van onderhandeling los te halen van de voorbereidingen en *contingency*-maatregelen (wat is er nodig in het geval er geen of een beperkte deal zou worden bereikt). Zo ontstond er naast de Taskforce een werkgroep 'Contingency planning en Preparedness'.

27 Deelvraag 1.4 van dit onderzoek is een beschrijvende vraag en luidt: "Hoe was de organisatie ingericht en wat waren de rollen van de Taskforce en de CECP daarin, en in hoeverre hebben organisatiestructuur en samenwerking (interdepartementaal en met partners binnen en buiten de overheid) bijgedragen tot een doeltreffende voorbereiding?" Daarom richt dit onderzoek zich alleen op hoe de Nederlandse onderheid de Brexit-inzet heeft georganiseerd, en niet op waarom en door wie deze keuzes zijn gemaakt, en waarom er is afgeweken van de conventionele EU-coördinatiestructuur.

In het eerste deel van dit hoofdstuk beschrijven we de verschillende gremia die onderdeel waren van de organisatie rondom Brexit. Hierna benoemen we de onderscheidende elementen van deze opzet. Met dit hoofdstuk richten we ons op deelvraag 1.4 en 2.4.

Kader 2.1: Preparedness, contingency en readiness

Preparedness: Vanaf het begin is ingezet op ***preparedness.*** Dit betrof de algemene nationale voorbereiding, op elk Brexit-scenario, ongeacht de vorm waarin het VK de EU zou gaan verlaten.

Contingency: Deze voorbereiding was vooral gericht op het scenario van een ***no deal***: binnenlandse voorbereidingen gericht op het mitigeren van de meest ernstige gevolgen van een eventuele ***no-deal*** Brexit.

Readiness: Pas in een later stadium sprak men over ***readiness.*** Dit werd dan ook pas in een later stadium relevant: naarmate Brexit daadwerkelijk naderde, groeide het belang van een solide binnenlandse voorbereiding op de nieuwe relatie tussen de EU en het VK.

2.1. De verschillende fasen van de voorbereiding en onderhandelingen

De uittreding van het VK uit de EU voltrok zich sinds het referendum van 23 juni 2016 in drie grote perioden, waarvan twee relevant zijn voor deze evaluatie, met zes verschillende fasen.

Elke fase vergde een andere benadering en inzet van de Nederlandse overheid. De zes fasen zijn weergegeven in Tabel 2.1. De eerste periode (A), van juni 2016 tot januari 2020, bestond uit de fasen waarin (1) het VK na het referendum de EU op de hoogte bracht van de voorgenomen terugtrekking uit de EU, (2) de daaropvolgende onderhandelingen die zich richtten op het terugtrekkingsakkoord inclusief (3) de verlengingen van de onderhandelingen over het TA.

De tweede relevante periode (B) voor deze evaluatie begon in januari 2020 (fase 4), vanaf de inwerkingtreding van het TA en de daarmee gepaard gaande start van de onderhandelingen over de nieuwe relatie tussen de EU en het VK. Deze periode liep door tot december 2020, toen er daadwerkelijk een akkoord werd bereikt over een nieuwe handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en het VK. Naast de onderhandelingen over de nieuwe relatie stond deze periode ook in het teken van *readiness*, oftewel de binnenlandse voorbereidingen op de nieuwe relatie tussen de EU en het VK.

De derde periode (C) betreft de fase vanaf de voorlopige toepassing van de HSO in januari 2021 en alles wat sindsdien is gebeurd en nog gaat gebeuren in de nasleep van Brexit. Deze periode valt buiten de afbakening van deze evaluatie.

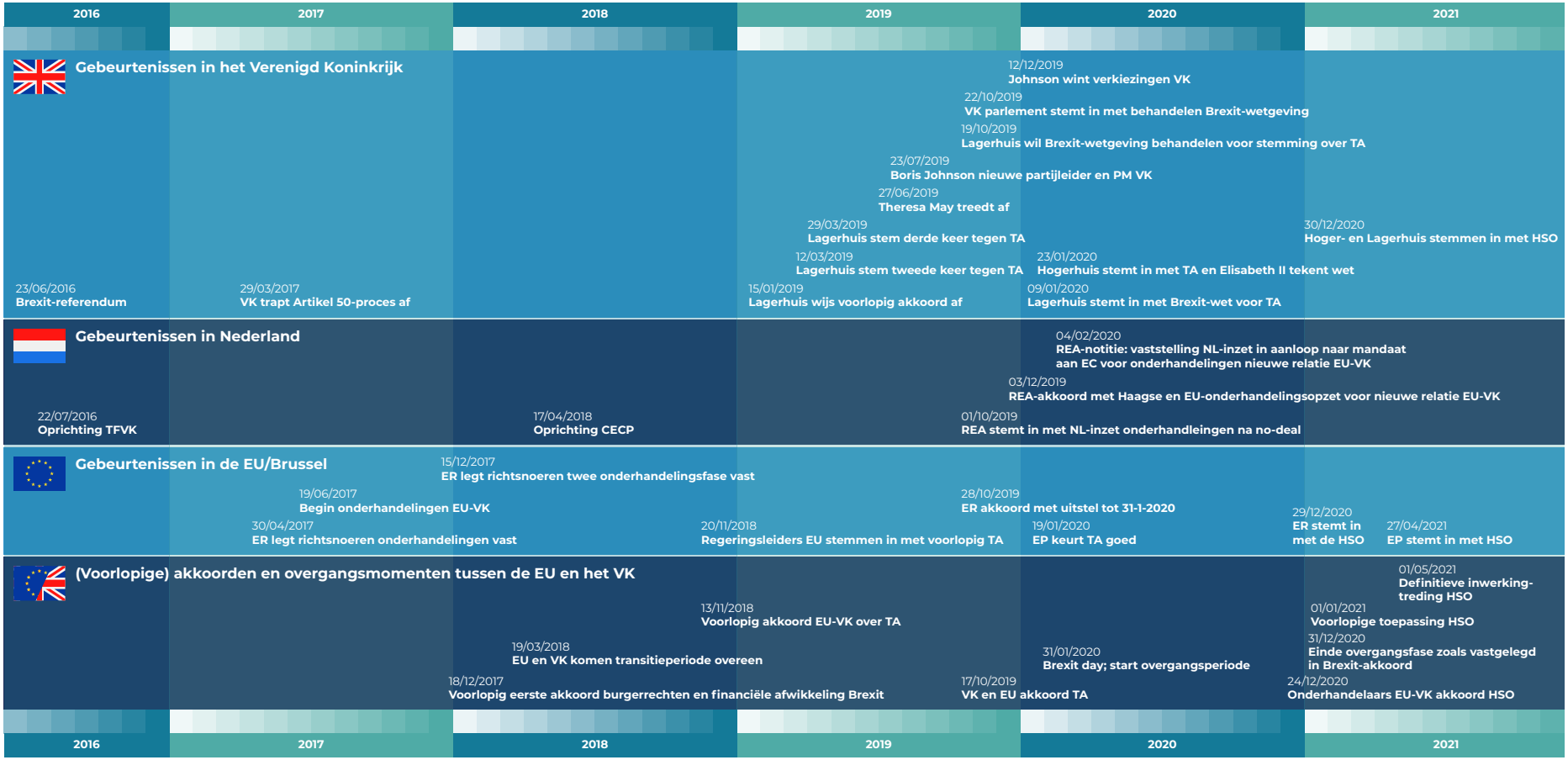
In Figuur 2.1 zijn de belangrijkste momenten in de Brexit-onderhandelingen in een tijdlijn weergegeven.

Tabel 2.1: Fasen en perioden van uittreding van het VK uit de EU[28]

Periode	Fasen	Data	Toelichting
A. Onderhandeling TA	Fase 1	23 juni 2016 – 29 maart 2017	De periode tussen het Britse referendum en de formele notificatie aan de EU.
	Fase 2	30 maart 2017 – 30 maart 2019	De oorspronkelijke onderhandelingsperiode over het TA.
	Fase 3	31 maart 2019 – 31 maart 2020	Verschillende verlengingen van de onderhandelingen over het TA.
B. Onderhandeling nieuwe relatie	Fase 4	31 januari 2020 – 31 december 2020	Overgangsperiode: implementatie van het TA en onderhandelingen over de toekomstige relatie tussen de EU en het VK.
C. Implementatie TA en HSO	Fase 5	1 januari 2021 – 30 april 2021	Voorlopige toepassing. Ratificatie HSO; start post-transitie implementatie van het TA en de HSO.
	Fase 6	1 mei 2021 – heden	Aflopen van de coulanceperiode voor burgers per 1 oktober 2021, uitrol van nieuwe grenscontroleprocessen door het VK en verdere implementatie van de HSO en het TA.

28 Deze fasen en perioden zijn op hoofdlijnen geformuleerd, op basis van de beschikbare documentatie. In sommige gevallen begon de voorbereiding al eerder, of had die fase/periode een wat langere uitloop.

Figuur 2.1: Tijdlijn van de belangrijkste gebeurtenissen, formele beslismomenten en (voorlopige) akkoorden en overgangsmomenten rondom de Brexit-onderhandelingen



Bron: RAND Europe en Berenschot

2.2. Politiek-bestuurlijke betrokkenheid

Vanwege de grote gevolgen van Brexit voor Nederland waren alle departementen betrokken bij de besluitvorming over de Nederlandse inzet van de rijksoverheid. Vanwege de vertrouwelijkheid die rust op de notulen van de ministerraad, zijn deze notulen niet beschikbaar gesteld voor dit onderzoek. Hierdoor hebben wij geen beeld van de totstandkoming van de besluiten, de inhoudelijke bijdragen, de taakverdeling, en de afspraken die er binnen het kabinet en door bewindslieden gemaakt zijn. Wel stellen wij vast dat de mate van betrokkenheid van de verschillende bewindspersonen afhing van de fase waarin Brexit zich bevond. De meest betrokken ministers waren de minister-president, de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de staatssecretaris van Economische Zaken, de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de minister van Medische Zorg. De laatste was betrokken vanuit twee invalshoeken: enerzijds om het Europees Geneesmiddelenbureau (EMA) van het VK naar Nederland te krijgen (meer hierover in hoofdstuk 3), anderzijds om medische sectoren goed voor te bereiden op de aanpassingen in de medische toelatingseisen. Volgens een betrokken ambtenaar zijn rond oktober 2016 op ministerieel niveau de mogelijke effecten van Brexit besproken. Deze gesprekken hebben effect gehad op beleidskeuzes begin 2017 rond de inzet en de voorbereidingen. Ook heeft dit een stevig mandaat gelegd onder de werkzaamheden van de TFVK en het IDO VK.

Nederlands parlement

Het Nederlandse parlement is – in vergelijking met dat in andere EU-lidstaten – relatief uitgesproken geweest. Parlementen zijn immers 'essentieel voor het creëren van draagvlak voor het proces en de uitkomsten' van het terugtrekkingsakkoord en de nieuwe relatie tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk, zo staat te lezen in één van de MCEU-documenten.[29]

In november 2016 is het politieke proces omschreven in een MCEU-notitie. Volgens een betrokken ambtenaar zijn de gesprekken op ministerieel niveau vanaf oktober/november 2016 gestart. In genoemde notitie staat dat de Kamer de 'gebruikelijke controle' uitoefent op de activiteiten van het kabinet in Brussel. Verder wordt vermeld: 'Ook als het parlement geen goedkeuringsrecht heeft, is het dus noodzakelijk het parlement constant goed te informeren en bij het proces te betrekken.'[30]

Formeel had de Kamer geen goedkeuringsrecht. Volgens artikel 50 van het EU-Verdrag is over een exit uit de EU alleen de EU bevoegd te onderhandelen en te tekenen, niet de lidstaten. Uiteindelijk heeft het parlement zowel het terugtrekkingsakkoord (TA) als de handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie (EU) (en EURATOM) en het VK formeel bekrachtigd (zo stond het TA als besluitpunt 'Schriftelijke procedure inzake terugtrekkingsakkoord Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie' op de agenda).

Om in de informatiebehoefte van het parlement te voorzien, heeft het kabinet de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. Via de gebruikelijke voorbereiding op raden en Europese raden.

29 SWR-document: 2016.11.02 MCEU-notitie VK Proces.

30 SWR-document: 2016.11.02 MCEU-notitie VK Proces.docx

2. Via openbare of, indien de gevoeligheid van de te bespreken materie dit vereist, besloten politieke en technische briefings.
3. Door de Kamer op de gebruikelijke manier toegang te geven tot officiële documenten indien er gebruik gemaakt wordt van een EU-database voor de EU27.
4. Door het gebruik van leeskamers indien er gebruik wordt gemaakt van RESTREINT-documenten.[31]

Daarnaast werden er praatplaten naar de Kamer gestuurd om een overzicht te geven van de Brexit-gerelateerde activiteiten van dat moment. Dit gebeurde begin 2019 voor het eerst.[32] In navolging van deze richtlijnen heeft de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU (PVEU) op verschillende momenten ruimte gevraagd voor afstemming met het Nederlandse parlement. Verschillende betrokken Nederlandse ambtenaren en ambtenaren uit andere lidstaten hebben de indruk dat Nederland, samen met Denemarken, bovengemiddeld vaak (vooraf en proactief) afstemming zocht met zijn parlement. Nog voor de formele notificatie van Brexit is er een Kamerbrief voorbereid, om te voorkomen dat er een gat zou ontstaan in de communicatie tussen notificatie en de te organiseren extra Europese Raad (ER). De concept-Kamerbrief bevatte de inzet van het kabinet op hoofdlijnen, aangevuld met de geannoteerde agenda's voor de Raad Algemene Zaken (RAZ) en ER, die de ER-richtsnoeren voorbereidden en vaststelden.[33] Ook is de Kamer in 2019-2020 op de hoogte gehouden van de stand van zaken rond en voorbereiding op een eventuele no deal[34] (zie voor de contingency planning hoofdstuk 4 van dit rapport). Soms werd er vertrouwelijk inzage gegeven in documenten, zoals op 28 januari 2020 ten behoeve van de bijeenkomst van permanente vertegenwoordigers van de EU-lidstaten.[35]

In de perceptie van externe betrokkenen was de rol van het Nederlandse parlement opvallend in vergelijking met die van andere EU-lidstaten. Volgens diverse respondenten kenden landen als Finland en Denemarken een vergelijkbaar systeem, maar in de meeste andere EU-lidstaten hadden onderhandelaars een groter mandaat om zelfstandig akkoord te gaan met de EU-onderhandelingsinzet.

Hoewel wij maar met een beperkt aantal betrokkenen uit het parlement hebben gesproken, maken wij uit de beschikbare documentatie op dat Brexit met regelmaat op de agenda van het parlement stond, gedurende het gehele proces. Dit blijkt uit de frequentie van agendering, rondetafelgesprekken, schriftelijke vragen en Kamerdebatten over dit onderwerp. Specifiek de Brexit-rapporteurs waren goed op de hoogte en betoonden zich proactief. De samenstelling van het team van Brexit-rapporteurs was niet gedurende de gehele periode gelijk, parlementariërs die de 'Verslag[en] van de rapporteurs over de uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie' ondertekenen, zijn Marit Maij (PvdA), Pieter Omtzigt (CDA), Lodewijk Asscher (PvdA), Anne Mulder (VVD) en Kees Verhoeven (D66).

De vaste Tweede Kamercommissie voor Europese Zaken heeft met regelmaat Brexit geagendeerd, onder meer tijdens een

31 SWR-document: 2017.03.21 Bijlage 2 concept kamerbrief Brexit notificatie.docx

32 Interview 45.

33 SWR-document: 2017.03.21 Notitie Brexit HACEU.docx

34 Het scenario waarin de EU en het VK niet tot overeenstemming komen over de voorwaarden van uittreding van het VK uit de EU. Bron: SWR-document: 2019.02.12 Notitie REA Brexit .docx

35 Kamerbrief 23 987 nr. 380 'Lidmaatschap van de Europese Unie' van 28 januari 2020.

belangrijk overleg op 28 februari 2019 waarin een overzicht van de stand van zaken over de terugtrekking van het VK uit de EU en van de contingency planning voor een eventuele no-deal Brexit werden besproken. Daarnaast zijn er vanuit het parlement regelmatig vragen gesteld over de stand van zaken rond de Nederlandse voorbereidingen en de Europese onderhandelingen met het VK, bijvoorbeeld op 13 februari 2018 over de economische consequenties van Brexit voor Nederland. Zowel de TFVK als individuele of meerdere departementen hebben hun informerende rol richting de Tweede Kamer vervuld.[36]

Europees Parlement

Volgens artikel 50 van het VEU lag het primaat van de Brexit-onderhandelingen bij de EU (een *EU-only procedure)* wat betreft het terugtrekkingsakkoord. Dit houdt in dat de EU exclusief bevoegd is te onderhandelen over de uittreding van een lidstaat. Een akkoord zal ook alleen door de EU worden getekend en niet ook nog door de lidstaten. Conform de *consent procedure* mag het Europees Parlement geen aanpassingen doorvoeren, maar moet het beide akkoorden wel formeel goedkeuren.[37] Op de opening van de onderhandelingen en aanwijzing van de onderhandelaar heeft het Europees Parlement formeel geen invloed. Wel moet het EP in iedere fase van de procedure 'onverwijld en ten volle' worden geïnformeerd.[38] De PVEU heeft regelmatig contact gehad met de Nederlandse leden van het Europees Parlement om hen op de hoogte te houden van signalen, koersen en de inhoudelijke agenda.

2.3. Ambtelijke organisatie in Nederland

In deze paragraaf beantwoorden wij onderzoeksvraag 1.4: *Hoe was de organisatie ingericht en wat waren de rollen van de Taskforce en de CECP daarin, en in hoeverre hebben organisatiestructuur en samenwerking (interdepartementaal en met partners binnen en buiten de overheid) bijgedragen tot een doeltreffende voorbereiding?* Deze vraag is beschrijvend en gericht op hoe de organisatie was ingericht, en hoe deze organisatiestructuur heeft bijgedragen aan een doeltreffende voorbereiding. We hebben daarin niet gekeken naar hoe de besluitvorming is geweest om de organisatie op deze manier in te richten, en door wie deze keuzes zijn gemaakt. Wel beschrijven we de verschillende betrokken gremia en de oprichting van deze gremia in chronologische volgorde.

2.3.1. Kernteam Taskforce VK

Brexit vereiste een interdepartementale aanpak. Alle ministeries hadden direct of zijdelings belang bij de uitkomst van de onderhandelingen, en hetzelfde gold ook voor uitvoeringsorganisaties, zoals de Douane. Vanaf het begin is daarom gekozen voor een rijksbrede taskforce. Deze Taskforce VK, ook wel Taskforce Brexit genoemd, was

36 SWR-document: 2019.12.03 CONCEPT - REA Brexit Vormgeving onderhandelingen toekomstige relatie EU-VKschoon.docx

37 Press release: Brexit deal approved by the European Parliament. Europees Parlement, 29 januari 2020. Geraadpleegd op 24 augustus 2022: https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200128IPR71204/brexit-deal-approved-by-the-european-parliament; Press release: Parliament formally approves EU-UK trade and cooperation agreement. Europees Parlement, 28 april 2021. Geraadpleegd op 24 augustus 2022: https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210423IPR02772/parliament-formally-approves-eu-uk-trade-and-cooperation-agreement

38 SWR-document: 2016.11.02 MCEU-notitie VK Proces.docx en Artikel 218 lid 10 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

een interdepartementaal coördinerend en adviserend gremium dat halverwege 2016 werd opgericht in opdracht van het kabinet en halverwege 2017 volledig operationeel was.[39] Vóór de formele oprichting van de Taskforce was er een informeel gremium binnen BZ dat deze rol vervulde. Hierin zaten medewerkers van diverse directies, aangestuurd door de Directie Integratie Europa (DIE). De TFVK bewaakte het overzicht van alle deelonderwerpen en deelbelangen, zowel op Nederlands als Europees niveau, en faciliteerde tijdige standpuntbepaling en coalitievorming.[40] De Taskforce was goed aangesloten op de bestaande structuren ter voorbereiding van EU-beleid, onder andere doordat de Taskforce zich op dezelfde werkvloer bevond als de DIE waardoor aansluiting op gremia als HCEU en REA soepel verliep. Onderstaand organogram, in 2017 opgesteld door de TFVK, toont de positionering van de TFVK binnen de rijksoverheid.

Kader 2.2: De Taskforce en het IDO

De organisatie veranderde gedurende de tijd qua vorm en naam. Daarom worden in de documenten verschillende acroniemen gebruikt (TFVK / TFVK IDO / IDO / IDO VK / TF Brexit), wat mogelijk verwarrend is.

Het begon met de Taskforce Verenigd Koninkrijk (TFVK) als centraal orgaan. Deze Taskforce had de coördinatie van de gehele operatie en opereerde los van het Interdepartementale Overleg (IDO) en het Interdepartementale Overleg Verenigd Koninkrijk (IDO VK, een afsplitsing van het IDO die zich uitsluitend richtte op de Brexit-vraagstukken).

Na enige tijd werd de samenwerking met het IDO (en het IDO VK) intensiever en namen de gezamenlijke overleggen toe. In de praktijk werd het TFVK aangevuld met leden van het IDO en het IDO VK. Zo ontstond een gemengd gremium dat groter was dan het oorspronkelijke kernteam van het TFVK.

39 SWR-documenten: 2021.09.13 Verenigd Koninkrijk - EU - Brexit: lessons learned? Terugblik op de periode 2016-2021 en vooruitblik; 2018.08.27 REA -notitie contingency en preparedness.docx

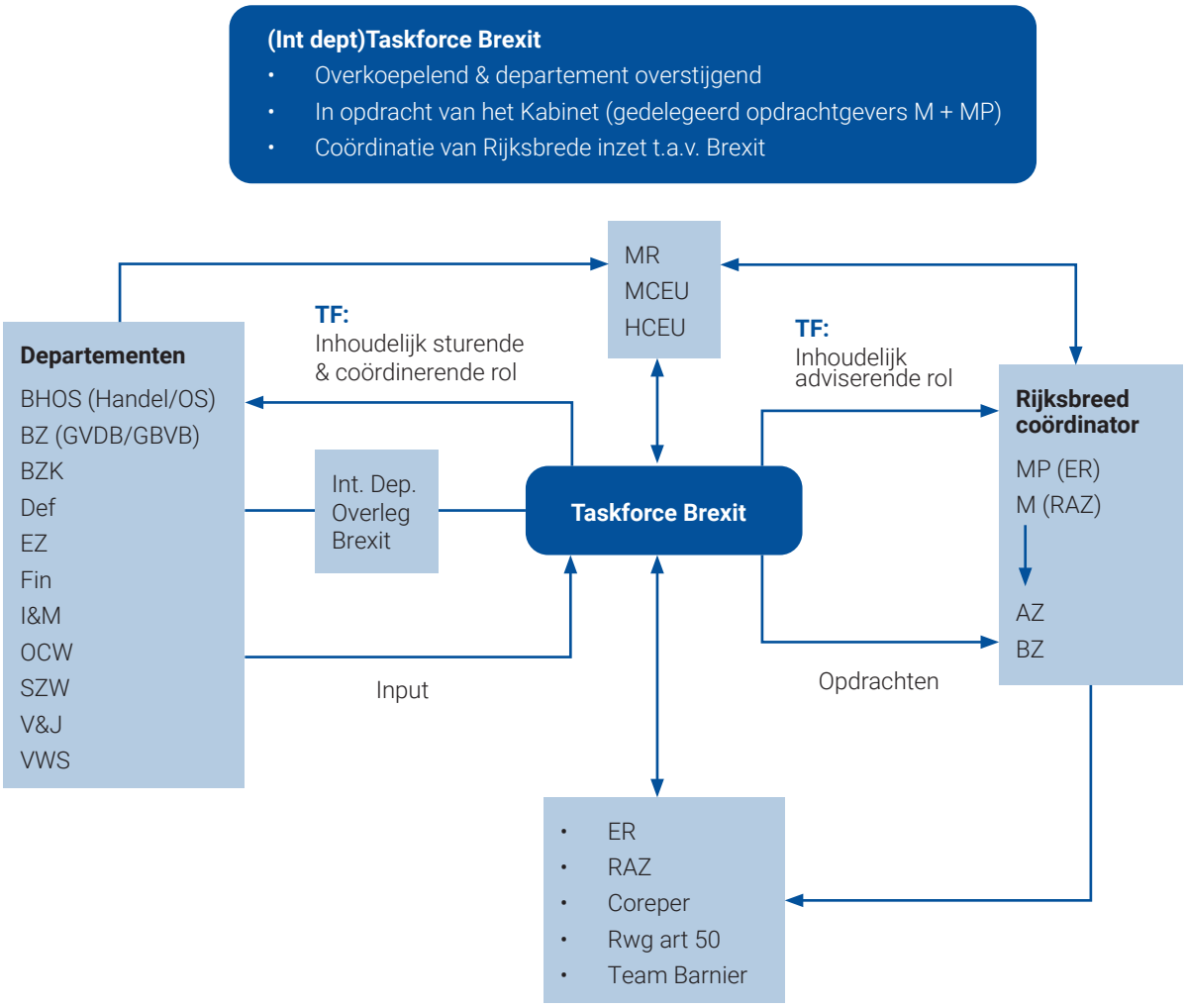
40 SWR-document: 2019.12.03 CONCEPT - REA Brexit Vormgeving onderhandelingen toekomstige relatie EU-VKschoon.docx

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft Brexit namens de rijksoverheid gecoördineerd. Dit hield onder andere in dat het de voorzitter van de TFVK leverde. Het was voor BZ een novum om een dergelijke binnenlandse, interdepartementale taskforce te coördineren, met beleidsmedewerkers van andere ministeries die gedetacheerd werden bij BZ. In tegenstelling tot de informele voorganger (die onder DIE viel), kwam de TFVK direct onder het directoraat-generaal Europese Samenwerking van het ministerie van BZ te hangen. Hierdoor werd het gremium steviger verankerd en werd een directe verbinding met de leiding van het ministerie gelegd.

De TFVK bestond voor het merendeel uit medewerkers van BZ. De meeste leden van het kernteam waren al in dienst bij BZ, enkelen werden gedetacheerd vanuit andere departementen.[41] In eerste instantie waren dat 11 fte, die later werden aangevuld met 5 gedetacheerde fte (vanuit andere ministeries), 1 rijkstrainee, 1 juridisch adviseur, 1 senior beleidsmedewerker uit de Directie Europa (DEU) – die tevens landenmedewerker VK/Ierland was – en 1 senior beleidsmedewerker van de Directie Juridische Zaken (DJZ). Opvallend aan het kernteam was dat het veelal ambtenaren betrof die relatief aan het begin van hun carrière stonden. Dit werd gezien als een voordeel, omdat het heeft geleid tot een wendbare en flexibele organisatie, met een hands-on mentaliteit. Een benoemde valkuil is de beperkte inhoudelijke kennis van de kerngroep, onder meer aangaande de Europese Unie, met al haar complexiteit. Velen moesten hun kennis over Brexit en de Europese Unie tijdens het proces opbouwen.

41 SWR-documenten: 2017.06.09 Budget Interdept TF Brexit.docx; 2016.07.22 memo oprichting Taskforce VK.pdf

Figuur 2.2: Organogram voor de rijksbrede Brexit-aanpak in 2017



Bron: TFVK (2017). Noot: Dit organogram is opgesteld door de Taskforce VK zelf, voordat de CECP werd opgericht.

2.3.2. Taskforce en IDO VK

De TFVK werd halverwege 2016 opgericht en voerde wekelijks overleg met vertegenwoordigers van vrijwel alle departementen, de PVEU en vertegenwoordiger(s) van de ambassade in Londen in het Interdepartementaal Overleg (IDO) VK. Het IDO VK is afgesplitst uit de al bestaande interdepartementale EU-coördinatie-overleggen en werd vlak na het Britse referendum opgericht.

Vanuit de departementen sloten de Brexit-coördinatoren aan bij dit overleg. Deze ambtenaren, met uiteenlopende achtergronden en expertise, informeerden de TFVK en PVEU over Brexit vanuit de verschillende departementen en rapporteerden terug aan hun eigen organisaties.

Doordat Brexit een aangelegenheid was met mogelijke gevolgen voor een groot aantal departementen, zijn deze alle vertegenwoordigd in het IDO VK. De

intensiteit per departement verschilde per fase en per onderwerp. Zo was deelname van Defensie snel minder relevant omdat het VK defensievraagstukken niet wilde meenemen in de onderhandelingen.[42] De departementale inzet hing sterk af van de impact van Brexit op de deelbelangen van het ministerie en van de fase waarin de Brexit-onderhandelingen zich bevonden. Zo had het ministerie van Algemene Zaken (AZ) 2,5 fte voor alle EU-dossiers, werkten er bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) ongeveer 5 fte (verdeeld over 10 personen) aan Brexit, en fluctueerde het kernteam van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) van 6 tot 25 personen.[43]

Over het algemeen organiseerden coördinatoren en projectgroepen de Brexit-inzet per ministerie. Zo bestond er binnen het ministerie van Financiën een vaste groep van twee tot drie personen die een aantal keer per week samenkwam voor intern overleg met belanghebbenden uit verschillende beleidshoeken. Ook JenV kende een wekelijks coördinerend overleg. Hier werden de prioriteiten van het ministerie besproken en werd besloten welke punten er bij de TFVK aangekaart moesten worden en welke punten relevant waren voor de Brusselse onderhandelingen. Vaak waren Brexit-coördinatoren naast Brexit ook verantwoordelijk voor reguliere dossiers. De departementen stonden in contact met relevante uitvoeringsorganisaties. Deze waren in verschillende mate onderdeel van departementale Brexit-overleggen. Zo waren de Politie en de Koninklijke Marechaussee onderdeel van het Brexit-overleg van JenV.[44] BZK had een aparte coördinatiegroep met onder meer het Interprovinciaal Overleg, waterschappen en de VNG. De TFVK sloot hier bij aan.

Het IDO VK werd voorgezeten door BZ en vond elke maandag plaats. Hier werd de algehele Brexit-kalender doorgenomen, werden updates en input van de departementen besproken en was er ruimte voor specifieke vragen. Ook werden er updates gegeven over welke vragen of verzoeken door het parlement werden uitgezet. Op basis van het IDO VK zorgde het kernteam van de TFVK voor de ambtelijke voorbereiding van meerdere relevante Nederlandse gremia, waaronder de Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen (CoCo), de Ministeriële Commissie EU (MCEU), die vanaf het najaar van 2018 overging in de Raad voor Europese Aangelegenheden (REA) en de Hoogambtelijke Commissie EU (HCEU). Voor een toelichting op de rollen en verantwoordelijkheden van deze gremia, zie Kader 2.3.

Een ander gremium richtte zich uitsluitend op communicatie: het interdepartementale Brexit-communicatieoverleg. Vanaf september 2017 kwam dit maandelijks of indien nodig vaker bij elkaar, parallel aan het IDO VK-overleg, waardoor ze over en weer input konden leveren. Dit gremium diende hoofdzakelijk als doorgeefluik voor de communicatielijn rijksbreed en richtte zich in de communicatie zowel op een interne doelgroep (naast departementen ook uitvoerende organisaties) als op externen (waaronder het bedrijfsleven, via VNO-NCW).

42 Interview 29.

43 Interview 3, 10, 23.

44 Interviews 10, 23.

Kader 2.3: Belangrijke Nederlandse overleg- en besluitvormingsgremia in de context van Brexit

1. **CoCo**: Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen, verantwoordelijk voor het voorbereiden van besluitvorming in de ministerraad ten aanzien van EU-dossiers. Als er een besluit in het TFVK IDO was genomen, ging het meestal rechtstreeks naar HCEU/MCEU en niet meer via CoCo.
2. **MCEU/REA**: Ministeriële Commissie EU (MCEU) en Raad voor Europese Aangelegenheden (REA), onderraad van de ministerraad die zich bezighoudt met de strategische Europese agenda en voorbereiding van de Europese Raad. In het najaar 2018 werd de MCEU omgedoopt tot REA, deze naamsverandering vond plaats tijdens een kabinetswissel.
3. **HCEU**: Hoogambtelijke Commissie EU (HCEU), het ambtelijk voorportaal van de REA.
4. **IDO Brexit/VK**: Wekelijks Interdepartementaal Overleg (IDO) met Brexit-coördinatoren van verschillende departementen en vertegenwoordigers van de TFVK en de PVEU (inclusief de Permanente Vertegenwoordiger).
5. **Contingency Beraad**: Hoog ambtelijk voorbereidend overleg voor de REA met de CECP en betrokken ministeries over contingency planning en preparedness/readiness.

2.3.3. Contingency planning en preparedness

In de maanden na het referendum werd interdepartementaal in kaart gebracht welke disrupties Brexit mogelijk teweeg zou brengen en waar de Nederlandse belangen in de onderhandelingen zaten. Op basis van departementale impactanalyses begonnen de departementen de benodigde voorbereidingen te treffen op een zogenaamd *cliff-edge*[45] scenario, waarbij het VK aan het eind van de artikel-50-termijn de EU verlaat zonder terugtrekkingsakkoord en overgangsperiode.[46] Dit werd in eerste instantie ondersteund door de TFVK.[47]

Naarmate de tijd vorderde, begon de TFVK zich naast de onderhandelingen ook te richten op de nationale voorbereidingen post-akkoord. De combinatie van deze twee verantwoordelijkheden bleek te zwaar, zeker toen de voorbereidingen in 2018 steeds intensiever werden.[48] De gevolgen van een no-deal Brexit konden omvangrijk en onvoorspelbaar zijn, mede door de onzekerheid over de politieke koers die het VK zou gaan varen. De interdepartementale coördinatie

45 Scenario waarin het VK vanaf Brexit-dag geen verdragsland meer is, maar een derde land. Dit betekent dat het VK vanaf die dag geen onderdeel meer is van de EU of EU-instellingen, EU-rechten vervallen, Nederlandse burgers en bedrijven hebben geen rechtsbescherming meer vanuit de EU, het VK maakt niet langer deel uit van de interne markt (maar ook bij bedrijven alles rondom CE en dergelijke markeringen) en vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal wordt tenietgedaan. VK-burgers hebben geen verblijfsrechten in EU/NL. Bron: Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2018. Nederland en de Brexit (deel 2). Geraadpleegd op 15 augustus 2022: https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/brochure_nederland_en_de_brexit_part_2.pdf

46 SWR-document: 2018.01.17 REA-Brexit 20180116 - ag.pt. 1 - Brexit - Document b - Contingency Planning

47 SWR-documenten: 2021.09.13 Verenigd Koninkrijk - EU - Brexit: lessons learned? Terugblik op de periode 2016-2021 en vooruitblik; 2018.08.27 REA -notitie contingency en preparedness.docx

48 SWR-documenten: 2019.11.13 Tussentijdse evaluatie Coördinatie-Eenheid Contingency Planning & Preparedness Brexit (CECP).docx; 2018.08.27 REA -notitie contingency en preparedness.docx

van de contingency planning en preparedness vergde meer aandacht.[49]

Op 13 februari 2018 werd bij een REA-overleg afgesproken dat het ministerie van Buitenlandse Zaken een operationeel centrum voor de gecoördineerde contingency planning zou opzetten, dat eveneens afstemming met het bedrijfsleven zou gaan coördineren.50 Op 17 april 2018 gaven de REA en de ministerraad BZ het mandaat om een coördinatie-eenheid contingency planning en preparedness (CECP) op te zetten. Deze CECP ging zich uitsluitend richten op de nationale voorbereidingen, met als taak belanghebbenden in Nederland voor te bereiden op alle mogelijke scenario's, volgens het devies 'prepare for the worst, work towards the best'.[51]

De opdracht van de CECP was tweeledig.[52] Ten eerste de interdepartementale coördinatie om Nederland zo goed mogelijk voor te bereiden op het cliff-edge scenario en de nieuwe relatie met het VK. Daarnaast stemde de CECP de contingency-maatregelen af met de Europese Commissie. De tweede opdracht was het vormen van een overlegstructuur tussen overheid en bedrijfsleven over contingency planning en preparedness om de logistieke ketens en grensprocedures met het VK na Brexit zo soepel en efficiënt mogelijk te stroomlijnen.[53] De verantwoordelijkheid voor het coördineren en het uitvoeren van binnenlands beleid was nieuw voor BZ.[54]

De CECP werd parallel aan en in nauwe samenwerking met de TFVK onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken geplaatst. De TFVK richtte zich vanaf dat moment op zijn kerntaak van de onderhandelingen.[55] Het kabinet volgde hierin de opzet van de Europese Commissie, waarbij de contingency planning organisatorisch was gescheiden van het onderhandelingsteam van Michel Barnier. De aansturing van de rijksbrede Brexit-coördinatie viel onder de minister van Buitenlandse Zaken en de directeur-generaal Europese Samenwerking (DGES). De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de directeur-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen (DGBEB) waren verantwoordelijk voor de overlegstructuur met het bedrijfsleven. Het CECP-team werd samengesteld uit medewerkers van meerdere departementen: een programmadirecteur afkomstig van EZK, een plaatsvervangend directeur gedetacheerd vanuit BZ, aangevuld met gedetacheerde ambtenaren van JenV, SZW, IenW en EZK.[56]

Uiteindelijk werd de CECP op 1 september 2018 operationeel, zij het in een incomplete bezetting, zeven maanden voor de op dat moment nog geldende oorspronkelijke

49 SWR-document: 2019.11.13 Tussentijdse evaluatie Coördinatie-Eenheid Contingency Planning & Preparedness Brexit (CECP).docx

50 SWR-document: 2018.04.03 NOTITIE INZAKE CONTINGENCY PREPAREDNESS Coordinatie-Eenheid schone versie.docx

51 Deze slogan werd regelmatig aangehaald door de Taskforce en de CECP om hun inzet toe te lichten naar buiten toe en komt dus terug in veel documenten en presentaties. Het bereiken van een deal en een overgangsperiode was de beste oplossing, maar Nederland moest klaargestoomd worden voor het meeste pessimistische scenario: cliff-edge Brexit. Een voorbeeld bron is: 2018.10.02 CONCEPT FS CECP AO RAZ 11102018.docx

52 SWR-document: 2018.04.03 NOTITIE INZAKE CONTINGENCY PREPAREDNESS Coordinatie-Eenheid schone versie.docx

53 SWR-document: 2018.04.03 NOTITIE INZAKE CONTINGENCY PREPAREDNESS Coordinatie-Eenheid schone versie.docx

54 SWR-document: 2019.11.13 Tussentijdse evaluatie Coördinatie-Eenheid Contingency Planning & Preparedness Brexit (CECP).docx

55 SWR-document: 2018.04.03 NOTITIE INZAKE CONTINGENCY PREPAREDNESS Coordinatie-Eenheid schone versie.docx

56 SWR-document: 2019.11.13 Tussentijdse evaluatie Coördinatie-Eenheid Contingency Planning & Preparedness Brexit (CECP).docx

Brexit-datum van 29 maart 2019.[57] De voorbereidingen waren toen reeds in volle gang.[58] De activiteiten van de CECP waren erop gericht ervoor te zorgen: dat niks gemist werd, dat de ernst van de situatie doordrong tot alle betrokkenen, dat vraagstukken gezamenlijk verder werden uitgediept, dat er genetwerkt werd en dat transparante besluitvorming werd voorbereid. Door middel van regelmatig bijgewerkte overzichten werden alle betrokken departementen op de hoogte gehouden van de samenhang, de voortgang en het tijdpad van lopende kwesties.[59]

De CECP werd bijgestaan door het Contingency Beraad,[60] een voorportaal van de REA op hoog ambtelijk niveau, bestaande uit relevante DG's of SG's van de betrokken ministeries (waaronder BZ, BHOS, EZK, LNV, IenW, FIN/Douane en JenV).[61] Deze werden ondersteund door zogenaamde contingency-coördinatoren, aangesteld om de voorbereidingen op Brexit vanuit hun departement te coördineren. Het Contingency Beraad was verantwoordelijk voor het bewaken van de voortgang, het bespreken van horizontale vraagstukken op het gebied van contingency planning, en voorbereidingen en strategische besluitvorming met interdepartementaal draagvlak op hoog niveau. De CECP bereidde de vergaderstukken en beslispunten van het Contingency Beraad voor, en deed dit op het gebied van contingency eveneens voor de REA en de ministerraad, HCEU, CoCo, en de contingency-planning-Raadswerkgroepen (artikel 50) in EU-verband.[62] Daarnaast was de CECP verantwoordelijk voor het secretariaat van het Contingency Beraad en het IDO Contingency. Ook waren er enkele thematische werkgroepen ten behoeve van operationele afstemming en het voorbereiden van besluitvorming, zoals het IDO Communicatie Brexit. De overeengekomen maatregelen werden vervolgens uitgevoerd door de betrokken departementen en hun uitvoeringsorganisaties.

De CECP werd opgeheven toen het TA in werking trad met de terugtrekking van het VK uit de EU op 31 januari 2020.[63] Enkele CECP-teamleden zijn toen opgenomen in de TFVK om zich te richten op het overige werk van de TFVK, voornamelijk het informeren en activeren van belanghebbenden om tijdig voorbereidingen te treffen.

2.4. Ambtelijke organisatie in Brussel en Londen

Voor Nederland was het van groot belang dat er bij de PVEU in **Brussel** centrale sturing plaatsvond om de bijdrage van Nederland aan de onderhandelingen over Brexit in goede banen te leiden. De Brusselse architectuur zag er als volgt uit: PVEU vormde de belangrijkste schakel tussen Nederlandse en Brusselse besluitvormingsprocessen. De PVEU was nauw

57 SWR-document: 2019.11.13 Tussentijdse evaluatie Coördinatie-Eenheid Contingency Planning & Preparedness Brexit (CECP).docx

58 Er is geen overzicht van deze voorbereidingen beschikbaar op de gemeenschappelijke samenwerkingsruimte. Volgens een betrokken ambtenaar waren deze er wel, maar is deze voorbereiding niet altijd goed gedocumenteerd (persoonlijke communicatie, 15 juli 2022).

59 SWR-document: 2018.11.08 HCEU – ag.pt.3 – REA Notitie Contingency Brexit.docx

60 SWR-document: 2018.08.27 REA -notitie contingency en preparedness.docx

61 SWR-document: 2018.08.27 REA -notitie contingency en preparedness.docx

62 SWR-document: 2019.11.13 Tussentijdse evaluatie Coördinatie-Eenheid Contingency Planning & Preparedness Brexit (CECP).docx

63 Interview 18.

betrokken bij de TFVK en behartigde structureel Nederlandse belangen, onder andere in de Artikel 50 Raadswerkgroep (TF50)[64] en binnen de Europese Commissie. Dit deed de PVEU binnen de formele structuren zoals hierboven beschreven, maar ook door coalitievorming met EU-lidstaten op belangrijke thema's.[65] De PVEU bezat veel inhoudelijke expertise op verschillende Brexit-dossiers en kende de EU-besluitvormingsprocessen goed. Zij had een ervaren coördinerend medewerker vrijgesteld om hier voltijds aan te werken, later werd deze plek versterkt met één extra fte. De TFVK, de ambassade in Londen en de PVEU vormden een belangrijke driehoek met korte lijntjes waarbinnen snel geschakeld werd om de Nederlandse Brexit-inzet te bepalen en de Nederlandse belangen in de onderhandelingen te behartigen.

Naast departementen was ook **de Nederlandse ambassade in Londen** vertegenwoordigd in het IDO VK. De ambassade hield Nederlandse belanghebbenden in zowel Den Haag als Brussel op de hoogte van Britse politieke ontwikkelingen rondom Brexit, en vertaalde deze in consequenties voor Nederlandse belangen en standpunten. De ambassade gaf duiding aan complexe parlementaire processen in het VK en analyseerde welke impact deze konden hebben op Nederlandse posities. Ook vervulde zij een hoofdrol in de voorbereiding op Brexit van Nederlandse burgers en bedrijven in het VK. Zo organiseerde de ambassade een aantal voorlichtingscampagnes voor bedrijven en burgers. Er zijn niet veel extra middelen beschikbaar gesteld voor Brexit. Wel zijn prioriteiten zodanig verlegd dat de gehele ambassade hiermee bezig kon zijn. In de onderhandelingsfasen zijn er tijdelijke krachten naar Londen gegaan, vooral vanuit de Politie en de Douane. Na de uittreding is de ambassade aanzienlijk versterkt, inmiddels is deze groter dan voor Brexit.

64 Deze raadswerkgroep is ingesteld en bijgestaan door de Raad Algemene Zaken (artikel 50) en Coreper (artikel 50) in het kader van de Brexit. Bron: Onderhandelingen, Expertisecentrum Europees Recht, Ministerie van Buitenlandse Zaken (n.d.). Geraadpleegd op 24 augustus 2022: https://ecer.minbuza.nl/ecer/dossiers/brexit/onderhandelingen

65 SWR-document: 2019.12.03 CONCEPT - REA Brexit Vormgeving onderhandelingen toekomstige relatie EU-VKschoon.docx

3 Nederlandse inzet tijdens onderhandelingen

De onderhandelingen waren voor Nederland belangrijk, sommige gesprekspartners zeggen dat er voor Nederland bovengemiddeld veel van afhing. Als buurland van het VK en groot handelspartner was het van belang om zo dicht mogelijk bij de situatie voorafgaand aan Brexit te blijven. Volgens berekeningen uit 2017 bedroeg de handel met het VK 3% van het bbp. Op langere termijn (2030) zouden de kosten van het uitblijven van een handelsakkoord voor Nederland kunnen oplopen tot jaarlijks € 10 miljard (1,2% van het bbp), of zelfs € 17 miljard als dynamische effecten van handel worden meegenomen. Zelfs met een vergaand handelsakkoord zou de economische schade voor Nederland substantieel zijn en volgens dezelfde analyse uit 2017 naar schatting 0,9% van het bbp bedragen.

De Brexit-onderhandelingen hebben plaatsgevonden tussen 2017 en 2021 (zie Tabel 21). Ze zijn op te delen in twee voor deze evaluatie relevante perioden. De eerste periode (A) vond plaats tussen 23 juni 2017 en 31 maart 2019 en was gericht op de terugtrekking van het VK uit de EU. Het resultaat van deze onderhandelingen staat in het terugtrekkingsakkoord (TA). Dit bevat voorwaarden voor de ordelijke terugtrekking van het VK uit de EU overeenkomstig artikel 50 van het VEU. Ook bevat het onder andere een protocol inzake Ierland en Noord-Ierland, en een protocol over Cyprus. Hierin staan afspraken ter voorkoming van een harde grens tussen Ierland en Noord-Ierland, zodat de interne EU-markt voor goederen intact blijft.[66] Het TA is op 17 oktober 2019 goedgekeurd door de Europese Raad en op 1 februari 2020 in werking getreden.[67] Hierna startte de tweede periode (B) van de onderhandelingen over de nieuwe relatie tussen het VK en de EU. Er moesten onder meer afspraken worden gemaakt over de toekomstige handelsrelatie met het VK, toegang voor vissers tot elkaars wateren, en eerlijke concurrentie tussen de Europese en Britse vervoersector. De uitkomsten van deze onderhandelingen staan in de handels- en

66 Beknopte toelichting bij en link naar het Protocol betreffende Ierland en Noord-Ierland, Europese Commissie (n.d.). Geraadpleegd op 24 augustus 2022: https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement/protocol-ireland-and-northern-ireland_nl

67 Beknopte toelichting bij en link naar het terugtrekkingsakkoord tussen de EU en het VK, Europese Commissie (n.d.). Geraadpleegd op 24 augustus 2022: https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement_nl

samenwerkingsovereenkomst (HSO).[68] Deze is op 29 december 2020 goedgekeurd door de Raad van de EU, werd vanaf 1 januari 2021 voorlopig toegepast en is op 1 mei 2021 in werking getreden.[69]

In dit hoofdstuk geven wij antwoord op de eerste centrale onderzoeksvraag, met de daarbij behorende deelvragen: *Hoe is de Nederlandse positie bepaald, zijn de belangen in de verschillende fasen van de onderhandelingen voldoende behartigd en hoe blijkt dat uit het eindresultaat (TA en HSO)?*

Ondanks het feit dat er in deze onderzoeksvraag wordt gerefereerd aan beide fasen van de onderhandelingen (over zowel TA als HSO), geven de documentenstudie en de interviews met interne en externe belanghebbenden beperkt inzicht in de inhoudelijke en procesmatige verschillen tussen beide. In dit hoofdstuk reflecteren we daarom vooral op de onderhandelingen over de toekomstige relatie. Waar mogelijk refereren we hierbij aan de exit-onderhandelingen.

Dit hoofdstuk start met een beschrijving van de strategische keuzes bij de kernbeginselen van de onderhandelingen waarbinnen Nederland de inzet moest bepalen. Vervolgens analyseren we de strategische keuzes van de Nederlandse overheid voor de onderhandelingen over uittreding en de nieuwe relatie tussen het VK en de EU. Daarna volgt een reflectie op de manieren van samenwerking die Nederland heeft nagestreefd en opgezocht, en een beoordeling van de algehele invloed die Nederland heeft uitgeoefend op het eindresultaat.

3.1. Strategische keuzes

In dit rapport zien we strategische keuzes als keuzes die de basis hebben gevormd voor de Nederlandse inzet voorafgaand en tijdens de onderhandelingen tussen de EU en het VK. Hieronder beschrijven we de strategische keuzes en de inzet die hieruit voortvloeide. Deze keuzes zijn niet vanaf dag één in een vacuüm bepaald, maar hebben meebewogen met een complex en volatiel politiek speelveld. Strategische keuzes kunnen zowel inhoudelijke belangen als strategische procesafspraken omvatten.

Alle strategische keuzes zijn gemaakt op basis van de Nederlandse hoofdinzet die beide relevante onderhandelingsperioden (A en B) betrof. In algemene termen omvatte deze hoofdinzet voor Nederland het bewaren van de EU-eenheid, een ordelijke uittreding door het VK, het minimaliseren van schade en risico op disrupties, en een goede nieuwe relatie met het VK.[70] Deze hoofdinzet is in meerdere interviews aangehaald.[71]

3.1.1. Strategische keuzes bij het opstellen van de kernbeginselen van de onderhandelingen

Het onderhandelingsproces over de terugtrekking is een uiterst complex politiek proces. Artikel 50 van het Verdrag betreffende

68 De bereikte handels- en samenwerkingsovereenkomst (HSO) is aangevuld met een informatiebeveiligingsovereenkomst en een civiel-nucleaire overeenkomst. Deze evaluatie richt zich exclusief op de HSO en refereert voor de leesbaarheid alleen aan de HSO.

69 Beknopte toelichting bij en link naar de handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en het VK, Europese Commissie (n.d.). Geraadpleegd op 24 augustus 2022: https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_nl

70 SWR-document: 2017.04.12 Notitie Brexit MCEU DEF.docx; Validatiesessie met het Rijk, 23 juni 2022.

71 Validatiesessie met het Rijk, 23 juni 2022.

de Europese Unie (VEU)[72] bevat een clausule over de vrijwillige en eenzijdige terugtrekking van een lidstaat uit de EU. Hierin wordt een basis-terugtrekkingsprocedure uiteengezet volgens welke de EU de onderhandelingen over de terugtrekking dient te voeren en een akkoord met de vertrekkende lidstaat moet sluiten. Tegelijkertijd betekende Brexit een volledig nieuwe politiek-juridische situatie voor zowel de EU als het VK en werd er bij de lidstaten en de EU-instellingen intensief nagedacht over het onderhandelingsproces. In november 2016 vonden er al gesprekken plaats tussen de 27 EU-lidstaten over procedurele en inhoudelijke aspecten van het onderhandelingsproces. Deze zijn regelmatig besproken in de Europese Raad en in het voorjaar van 2017 in de vorm van EU-richtsnoeren vastgelegd. Deze richtsnoeren hebben de marges van de onderhandelingen met het VK bepaald, en bevatten de algemene standpunten en beginselen die de EU tijdens de volledige onderhandelingscyclus heeft gevolgd.

De tijdige vaststelling van de Nederlandse positie – zowel procedureel als inhoudelijk – werd gezien als belangrijk, om te waarborgen dat Nederlandse belangen tijdens het onderhandelingsproces zo goed mogelijk werden meegenomen. Tussen november 2016 en april 2017 heeft Nederland bijgedragen aan het opstellen en formuleren van kernbeginselen voor de onderhandelingen met het VK. De Nederlandse positie ten opzichte van deze richtsnoeren is voorbereid in de HCEU en goedgekeurd door de MCEU, waarna deze via de PVEU tijdens Europese Raadswerkgroepen verder werd besproken. Uit de documentenstudie[73] en de interviews met betrokkenen blijkt dat Nederland voornamelijk heeft ingezet op een drietal onderdelen: (1) Betrokkenheid lidstaten met Europese Commissie als hoofdonderhandelaar, (2) een gefaseerde aanpak en volgtijdelijk onderhandelen en (3) een gelijk speelveld en geen *cherry-picking* door het VK. Deze uitgangspunten waren niet specifiek Nederlands, maar zijn door de EU-27 in overweging genomen ter voorbereiding op de onderhandelingen met het VK. De Nederlandse positie ten opzichte van deze uitgangspunten wordt hieronder nader toegelicht.

3.1.2. Betrokkenheid lidstaten met Europese Commissie als hoofdonderhandelaar

Nederland was al vroeg voorstander van een onderhandelingsproces met een duidelijke rolverdeling tussen de Europese Raad, de Europese Commissie en het Europees Parlement. Hierin moest de Commissie namens de EU de rol van hoofdonderhandelaar op zich nemen (dit is algemene praktijk, onder andere bij handelsverdragen) met continue betrokkenheid van de Raad en lidstaten tijdens het proces door middel van richtsnoeren.[74] Over het algemeen zagen de respondenten de coördinerende rol van de Europese Commissie als wenselijk. Ten eerste omdat deze volgens hen over de meeste technische kennis en capaciteit beschikte om de belangen van de EU goed en volledig te vertegenwoordigen. Daarnaast was de keuze voor de Commissie van strategische aard. Door alle onderwerpen te bundelen in één centrale onderhandeling werd het, volgens een respondent, voor het VK namelijk moeilijker om een eventuele verdeel-en-heerstactiek toe te passen. Tot slot

72 Verdrag betreffende de Europese Unie (geconsolideerde versie), Titel VI, Artikel 50, Publicatieblad van de Europese Unie, 26 oktober 2012. Geraadpleegd op 24 augustus 2022: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M050&from=ES

73 Zie bijvoorbeeld 2016.11.02 MCEU-notitie VK Proces.docx

74 SWR-document: 2016.11.02 MCEU-notitie VK proces.

kon de centrale onderhandelingspositie van de Commissie de eenheid van de lidstaten waarborgen. Dit achtten betrokkenen essentieel voor Nederland, omdat zo de Nederlandse belangen met meer slagkracht vanuit de Commissie konden worden overgebracht.[75]

Hoewel betrokkenen voornamelijk positieve verwachtingen hadden van de benoeming van de Commissie als hoofdonderhandelaar, maakten sommigen zich zorgen dat dit zou leiden tot een te grote machtspositie van de Commissie en nadelig zou kunnen zijn voor de betrokkenheid van lidstaten. In de woorden van een betrokken rijksambtenaar: '[d]e Commissie werd gemandateerd om de onderhandelingen te verzorgen maar wij wilden niet dat de doelpalen voor de Commissie verzet zouden worden.' Een uitvoeringsorganisatie noemt als mogelijk gevolg dat nationale uitvoeringsorganisaties met rechtstreekse operationele lijnen met het VK te maken konden krijgen met vertraging bij het maken van nieuwe afspraken.[76] Uit ons onderzoek blijkt niet dat deze positie een specifieke fase van de onderhandelingen betrof, al lijkt het standpunt tot meerdere aandachtspunten tijdens de onderhandelingen over de nieuwe relatie met het VK te hebben geleid. Zo waakten sommigen voor een ***machtsgreep*** binnen bepaalde dossiers over handelspolitiek en over de luchtvaart. Voor het aanwijzen van de Commissie als onderhandelaar moest dus als voorwaarde worden gesteld dat adequate betrokkenheid van de Europese Raad en van lidstaten gedurende het gehele proces werd gewaarborgd.[77]

3.1.3. Gefaseerde aanpak en volgtijdelijk onderhandelen

In 2016 gaf Nederland aan voorkeur te hebben voor parallelle onderhandelingen over het terugtrekkingsakkoord en de nieuwe relatie. Het was namelijk in het belang van Nederland dat er geen vacuüm zou ontstaan in de EU-VK-relatie in de periode tussen de uittreding van het VK en de inwerkingtreding van de toekomstige relatie. De MCEU heeft in gesprek met Brexit-onderhandelaar van de Europese Commissie, Michel Barnier, gezegd 'een sterk signaal te willen afgeven (…) over de wens van parallelle onderhandelingen over ontvlechting en de toekomstige relatie (…)'.[78] Dat gezegd hebbende heeft Nederland het inzetten op parallelle onderhandelingen al snel[79] beoordeeld als politiek onhaalbaar. Volgens betrokkenen in Brussel spraken meerdere, en vooral grotere, lidstaten een voorkeur uit voor volgtijdelijke onderhandelingen. Daarnaast maakten sommige Nederlandse onderhandelaren in Brussel zich zorgen dat de schaarse kennis en capaciteit in het VK en in de EU overbelast konden raken, en verwachtten zij dat parallel onderhandelen het binnen twee jaar afronden van beide akkoorden zou bemoeilijken. Een realistischer keuze was een volgtijdelijk onderhandelingsproces waarbij de Europese Raad eerst formeel moest concluderen dat er voldoende voortgang was geboekt in de eerste fase, voordat de

75 Interview 29.

76 Interview 41.

77 Interview 3.

78 SWR-document: 2016.09.26 Elementen gesprek MCEU met Brexit-onderhandelaar Cie Michel Barnier.docx

79 Dit laten interne documenten uit november 2016 al zien. Zie bijvoorbeeld 2016.11.02 MCEU-notitie VK Proces.docx. De precieze datum wanneer Nederland deze positie heeft bepaald, is uit beschikbare documenten niet te achterhalen.

onderhandelingen over de toekomstige relatie tussen de EU en het VK konden beginnen.[80]

Op 15 december 2017 besloot de Europese Raad dat de geboekte vooruitgang in de onderhandelingen voldoende was om over te gaan tot de tweede fase, die gewijd was aan overgangsregelingen in het kader van toekomstige betrekkingen.[81] Voorafgaand aan dit besluit zette Nederland in op het zo snel mogelijk opstarten van informele en EU27-interne voorbereidingen voor de tweede fase, en de transitie daarnaartoe. Zo bevestigde de MCEU in oktober 2017 al dat Nederland 'zal aandringen op EU27-interne voorbereiding van onderhandelingen over (transitieperiode en overgang naar) de toekomstige relatie'.[82] Ook werd er een indicatieve lijst van onderwerpen[83] bijgehouden die de Nederlandse overheid van belang achtte in een toekomstige relatie van de EU met het VK. Dit was een 'rolling document' dat werd geactualiseerd op basis van departementale verdiepingstrajecten.[84] De gefaseerde aanpak was volgens meerdere betrokkenen wenselijk vanuit tactisch oogpunt: wanneer er voldoende voortgang bereikt was in de eerste fase, moest de RAZ snel een nieuw inhoudelijk onderhandelingsmandaat kunnen voorleggen. Het was belangrijk dat Nederland hiervoor tijdig een bijdrage kon leveren voor een effectieve beïnvloeding van de EU27-standpuntbepaling over de toekomstige relatie. Deze input diende in een zo vroeg mogelijk stadium informeel geleverd te worden aan de Commissie en aan andere EU-lidstaten.[85] Betrokkenen hebben de volgtijdelijkheid van de onderhandelingen als waardevol beoordeeld. Zij benadrukken dat het VK voornamelijk wilde praten over de relatie met de EU na terugtrekking. De EU had volgens hen een strategisch voordelige onderhandelingspositie ten opzichte van het VK, door de start van de onderhandelingen over de toekomstige relatie met de EU afhankelijk te maken van overeenstemming over het terugtrekkingsakkoord.[86]

3.1.4. Gelijk speelveld en geen cherry-picking door het VK

Al in het najaar van 2016 ontstond er eensgezindheid onder de lidstaten dat elk akkoord met het VK gebaseerd moest zijn op een evenwicht tussen rechten en verplichtingen, en dat het een gelijk economisch speelveld moest garanderen.[87] Dit hield in dat er geen oneerlijke concurrentiepositie mocht ontstaan ten voordele van het VK (vanwege de omvang van de Britse economie), en dat tijdens de onderhandelingen de integriteit van de interne markt nooit ter discussie zou mogen staan. Met andere woorden, de vier vrijheden van de interne markt waren

80 SWR-document: 2016.11.02 MCEU-notitie VK proces, 2017.02.21 MCEU Nederlandse input_ RichtsnoerenEuropeseRaad.docx

81 Begeleidende nota betreffende een bijeenkomst van de Europese Raad (art. 50) op 15 december 2017 – Richtsnoeren. Europese Raad, 15 december 2017. Geraadpleegd op 24 augustus 2022: https://www.consilium.europa.eu/media/32241/15-euco-art50-guidelines-nl.pdf

82 SWR-document: 2017.10.10 MCEU - Voortgang brexit onderhandelingen.docx

83 Willekeurig geselecteerde voorbeelden uit deze indicatieve lijst zijn: (1) Markttoegang goederen en diensten, (2) gelijk speelveld en horizontale afspraken, (3) intellectueel eigendom, (4) toegang tot de arbeidsmarkt. Bron: 2017.11.07 Bijlage toekomstige relatie 1.0.docx

84 SWR-document: 2017.11.07 Bijlage toekomstige relatie 1.0.docx

85 SWR-document: 2017.10.10 MCEU - Voortgang brexit onderhandelingen.docx

86 Interview 3.

87 SWR-document: 2016.12.13 Concept MCEU oplegnotitie brexit.docx

ondeelbaar en er kon geen sprake zijn van aparte afspraken voor specifieke sectoren.[88] Nederland had er groot belang bij om *cherry-picking* door de Britse onderhandelaars te ontmoedigen.[89] Dit garandeerde een gelijk speelveld met gelijke regels voor onder meer consumentenbescherming, staatssteun, sociale, milieu- en belastingzaken. Een ongelijk speelveld zou immers negatieve gevolgen hebben voor Europese en daarmee ook Nederlandse ondernemingen, doordat bedrijven uit het VK zich bijvoorbeeld niet hoeven te houden aan EU-wetten en -standaarden. Bovendien zou een akkoord dat de concurrentiepositie van het VK versterkte een risicovol precedent kunnen scheppen voor andere lidstaten waar euroscepsis een belangrijke politieke rol speelde.[90] Of, zoals geformuleerd in interne documenten: 'De EU heeft haar prioriteiten juist; het gaat om een geloofwaardige en krachtige weg tussen politieke krachten die de EU uiteen willen rijten en zij die een federalistische sprong voorwaarts wensen'.[91] Betrokkenen bij Brexit hebben hun algemene steun voor dit onderhandelingsbeginsel uitgesproken, maar geven ook aan dat het niet altijd makkelijk was om dit basisprincipe in stand te houden. Zo wilde het VK graag onderdeel blijven van het Schengen Informatiesysteem (SIS),[92] en heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid ingezet op het behoud van VK-deelname aan dit systeem. Tegelijkertijd zou deelname aan het SIS een vorm van *cherry-picking* betekenen, iets wat EU-lidstaten onwenselijk achtten. Zowel betrokkenen bij de TFVK als andere EU-lidstaten vonden niet dat het VK na Brexit toegang mocht hebben tot het SIS. In plaats daarvan zijn er aparte afspraken gemaakt met het VK over de gezamenlijke aanpak van criminaliteit en terrorisme.[93] Daarnaast geven betrokkenen aan dat het VK geprobeerd heeft over specifieke onderdelen van het Erasmus+ bilaterale afspraken te maken. Hoewel ook Nederland er belang bij had dat het VK bleef participeren in het programma, heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap afgezien van bilaterale afspraken hierover met het VK, om niet in te gaan tegen Europese afspraken over cherry-picking.[94]

3.1.5. Strategische keuzes bij de exit-onderhandelingen

Op 29 maart 2017 ontving de Europese Raad de officiële kennisgeving van het VK over zijn voornemen de EU te verlaten.[95] Hiermee begon fase 2 van de eerste periode. Hoewel de uitkomst van het Brexit-referendum al ruim negen maanden bekend was, konden de onderhandelingen over een terugtrekkingsakkoord tussen het VK en de EU pas na een formele notificatie van Londen van start gaan. Zonder een verlenging van de termijn of een afgesproken transitieperiode, volgens artikel 50 VEU, zou het VK exact twee

88 Dit is wel het geval bij Zwitserland en de EER-landen.

89 SWR-document: 2018.02.13 A. Bijlage Toekomstige Handelsrelatie track changes.docx

90 SWR-document: 2017.07.06 MCEU-notitie VK en debat toekomst Europa.docx

91 SWR-document: 2017.07.06 MCEU-notitie VK en debat toekomst Europa.docx

92 Het SIS is een gecentraliseerde en grootschalige informatiedatabank die samenwerking en rechtshandhaving aan de buitengrenzen van de EU ondersteunt.

93 Interviews 3, 10.

94 Interviews 18 en 50.

95 Verklaring van de Europese Raad (art. 50) over de kennisgeving door het VK. Europese Raad, Raad van de Europese Unie, 29 maart 2017. Geraadpleegd op 24 augustus 2022: https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2017/03/29/euco-50-statement-uk-notification/

jaar na de formele melding uit de EU treden (te weten op 29 maart 2019). In die periode werd onderhandeld over de voorwaarden voor uittreding.[96] De Europese Commissie heeft in deze periode ingezet op een aantal inhoudelijke prioriteiten[97], die in ambtelijke en politieke kringen bekend stonden als de 'Lijst Barnier' (zie Kader 3.1), een verwijzing naar Michel Barnier, de hoofdonderhandelaar namens de Europese Commissie (meer hierover in paragraaf 3.1.2).[98] Vanuit deze lijst bestond de hoofdinzet van de EU-27 uit onderstaande drie centrale onderwerpen, waarover begin februari 2017 overeenstemming is gezocht in de MCEU[99] (voor een toelichting op de rol van de MCEU tijdens de onderhandelingen, zie hoofdstuk 2):

1. Rechten van de in totaal ruim vier miljoen burgers die vóór terugtrekking over en weer in het VK of binnen de EU in de EU27 verblijven.
2. Afwikkeling van de financiële rechten en verplichtingen.
3. Grenskwesties, vooral die tussen Ierland en Noord-Ierland.

Kader 3.1: 'Lijst Barnier'; Prioriteiten tijdens de exit-onderhandelingen

1. De exit-rekening
2. De rechten van over en weer verblijvende burgers
3. Grenzen (Noord-Ierland, Gibraltar)
4. VK-ambtenaren bij EU-instellingen
5. Administratieve en juridische lopende zaken.[100]

Belangrijke inhoudelijke principes voor Nederland bij de exit-onderhandelingen waren de bescherming van burgerrechten op het gebied van verblijf, arbeid en sociale zekerheid, en een ordentelijke financiële afwikkeling van Brexit.[101] De Ierse grenskwestie is in mindere mate geprioriteerd. Voor de Europese Commissie en sommige andere lidstaten had deze kwestie meer gewicht, waardoor een nadrukkelijk Nederlands accent minder voor de hand lag. De Nederlandse inzet is uitgedragen in de Artikel 50 Raadswerkgroep (TF50), en is interdepartementaal afgestemd en uitgedragen volgens de hoofdlijnen zoals vastgelegd door de MCEU en in Kamerbrieven.[102]

96 Lidmaatschap van de Europese Unie, Verslag van de Rapporteurs (nr. 196), Kamerdossier 23987. Tweede Kamer der Staten-Generaal, 16 november 2017. Geraadpleegd op 24 augustus 2022: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-23987-196.html

97 De documentenstudie heeft geen inzicht gegeven in de eventuele prioritaire volgorde van de Europese Commissie.

98 SWR-document: 2017.02.07 Notitie Brexit MCEU FINAL.docx

99 SWR-document: 2017.02.07 Notitie Brexit MCEU FINAL.docx

100 SWR-document: 2017.02.07 Notitie Brexit MCEU FINAL.docx

101 SWR-document: 2017.02.21 MCEU Nederlandse input_RichtsnoerenEuropeseRaad.docx

102 SWR-document: 2017.09.05 MCEU - ag.pt. 1 - Voortgang brexit onderhandelingen.docx

Op 7 en 21 februari 2017 zijn in de MCEU algemene afspraken gemaakt over het waarborgen van de rechten van Nederlandse burgers in het VK.[103] Dit ging met name om verblijfs- en arbeidsrechten, maar ook om sociale zekerheden. Deze afspraken zijn in een MCEU-bespreking op 21 maart 2017 verder besproken, en hier is ook ingestemd met een verdere uitwerking van de Nederlandse positie op dit thema.[104] Zo werden *bestaande* rechten gezien als de rechten die Nederlandse burgers zouden hebben tot aan Brexit-dag,[105] omdat het VK dan nog volledig gebonden zou zijn aan het EU-recht. Daarnaast wilde Nederland niet dat er asymmetrie zou ontstaan in de rechten van VK-burgers in de EU en van EU-burgers in het VK. VK-onderdanen konden na Brexit nog deels gebruik maken van de rechten die ze eerder als EU-burger hadden verkregen, terwijl omgekeerd de rechten van EU-burgers in het VK uitsluitend zouden worden bepaald door nationaal VK-recht. Nederland heeft daarnaast specifieke richtsnoeren voorgesteld voor het recht op verblijf en sociale zekerheid. Zo moesten alle gemeenschapsrechten op het terrein van verblijf in een akkoord worden vastgelegd, zodat burgers daar ook na Brexit nog een beroep op konden doen. Wat betreft de sociale zekerheid heeft Nederland ingezet op de mogelijkheid dat EU-burgers in het VK na Brexit nog steeds naar de EU zouden kunnen verhuizen zonder hun uitkering te verliezen (en andersom).[106]

Naast het regelen van burgerrechten had Nederland groot belang bij het regelen van de concrete rekening van de boedelscheiding voor het VK. Dit had te maken met het feit dat Nederland volgens berekeningen uit 2017 een relatief grote nettobetaler was aan de EU.[107] Op 21 februari 2017 concludeerde de MCEU dan ook dat de inzet van het kabinet gericht moest zijn op een financiële regeling met het VK, om te voorkomen dat de bijdragen van de EU-27 zouden stijgen als gevolg van Brexit.[108] Net als andere lidstaten vond Nederland dat het VK mee moest betalen aan de financiële verplichtingen die het was aangegaan voor uittreding en die pas later tot betaling en afdrachten door lidstaten leidden. Een overeenkomst over deze verplichtingen werd gezien als essentieel onderdeel van een terugtrekkingsakkoord en was noodzakelijk vóór het sluiten van een nieuw handelsakkoord tussen de EU en het VK.[109]

Zoals benoemd is Nederland in mindere mate bezig geweest met de Ierse grenskwestie (zie Kader 3.2 voor een verdere toelichting). Wel deelde het de hoofddoelstellingen van de EU: het voorkomen van een harde grens op het Ierse eiland en van een gat in de interne markt. Beide aspecten zijn uiteindelijk benoemd in het protocol inzake Ierland en Noord-Ierland

103 De documentenstudie geeft geen nader inzicht in hoeveel Nederlandse burgers er in het VK woonden tijdens Brexit.

104 SWR-document: 2017.03.21 Oplegnotitie MCEU Brexit.docx

105 Brexit-dag refereert aan de dag waarop het VK daadwerkelijk uit de EU zou stappen. Dit was op 1 februari 2020.

106 SWR-document: 2017.03.21 Oplegnotitie MCEU Brexit.docx

107 SWR-document: 2017.02.21 MCEU Nederlandse kernbelangen Brexit.docx

108 SWR-document: 2017.03.21 Bijlage 2 concept kamerbrief Brexit notificatie.docx; 2017.03.21 Oplegnotitie MCEU Brexit.docx; 2017.02.21. MCEU Nederlandse input richtsnoeren; 2017.03.21 Bijlage 1 NL input richtsnoeren ER

109 SWR-document: 2017.02.07 Notitie Brexit MCEU FINAL.docx

dat deel uitmaakte van het TA.[110] Dit protocol regelt onder andere de goederencontroles aan de VK-binnengrens van het Britse eiland met Noord-Ierland. Dit bleek de enige aanvaardbare oplossing om grenscontroles aan de Iers-Noord-Ierse grens te voorkomen.[111] Het behalen van deze doelstelling in de exit-onderhandelingen kwam ook overeen met de motie van Tweede Kamerlid Van Haersma Buma c.s. over het voorkomen van benadeling door een specifieke Ierse regeling (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1268).[112] Tussen beide bestaat echter geen oorzakelijk verband.

Kader 3.2: De Ierse grenskwestie in het kort

De Ierse grenskwestie was een belangrijk struikelblok in de onderhandelingen tussen de EU en het VK. Zonder duidelijke afspraken zou de terugtrekking van het VK uit de EU immers betekenen dat de EU een buitengrens zou krijgen op het Ierse eiland, en dat de 500 kilometer lange grens tussen Ierland en Noord-Ierland plots een harde grens met grenscontroles zou worden. De algemene verwachting was dat een dergelijke harde grens tussen beide eilanddelen de politieke spanningen tussen het VK en Ierland, en binnen Noord-Ierland, zou doen oplaaien, en het vredesproces in Noord-Ierland zou verstoren. Deze waren na decennia van onrust met het Goedevrijdagakkoord (1998) beslecht. Het Protocol betreffende Ierland en Noord-Ierland heeft een harde grens tussen Ierland en Noord-Ierland voorkomen, en bevat afspraken om het Goedevrijdagakkoord zo veel mogelijk te beschermen. Zo bepaalt het dat de Europese interne markt voor goederen in stand blijft. Deze afspraken zijn een alternatief voor de zogenaamde Ierse backstop, een voorlopige regeling die inhield dat het VK ook na Brexit binnen de EU-douane-unie zou blijven. Overigens vindt de Europese Commissie dat het VK belangrijke delen van het Protocol inzake Ierland en Noord-Ierland niet heeft uitgevoerd. Een inbreukprocedure tegen het VK is gestart en bevindt zich inmiddels in een tweede fase.[113]

110 Beknopte toelichting bij en link naar het Protocol betreffende Ierland en Noord-Ierland, Europese Commissie (n.d.). Geraadpleegd op 24 augustus 2022: https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement/protocol-ireland-and-northern-ireland_nl

111 SWR-document: 2021.04.28 Concept notitie REA .docx

112 SWR-document: 2018.11.18 Kabinetsappreciatie_terugtrekkingsakkoord.pdf

113 Brexit: Europese Commissie start twee nieuwe inbreukprocedures tegen het Verenigd Koninkrijk. Nieuwsbericht Expertisecentrum Europees Recht, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 15 juni 2022. Geraadpleegd op 24 augustus 2022: https://ecer.minbuza.nl/-/brexit-europese-commissie-start-twee-nieuwe-inbreukprocedures-tegen-het-verenigd-koninkrijk?redirect=%2F

3.1.6. Strategische keuzes bij de onderhandelingen over de toekomstige relatie met het VK

Op 29 januari 2020 keurde het Europees Parlement het TA goed. Hierna kon de volgende periode van de onderhandelingen beginnen, gericht op de toekomstige relatie met het VK (meer over de gefaseerde aanpak tijdens de onderhandelingen in paragraaf 3.1.3.). De voorbereidingen op deze fase (periode B in Tabel 21) waren in Nederland echter al eerder begonnen, en vroeger dan in andere lidstaten. Zo hebben de departementen vrijwel direct na het Britse referendum in 2016 de impact van Brexit per departement in kaart proberen te brengen. Dit werd noodzakelijk geacht gezien de grote verwachte impact van Brexit op Nederland en het belang om hier adequaat en effectief mee om te gaan. Op verzoek van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) maakten departementen daarom een inventarisatie van voor Nederland belangrijke EU-dossiers die op (korte) termijn in de knel konden komen, en de Nederlandse kernbelangen hierin. Dit deden de departementen voornamelijk aan de hand van interne vakkennis over EU-dossiers, maar ook op basis van relevante BNC-fiches.[114]

Kader 3.3: Mogelijke constructies van de toekomstige handelsrelatie tussen het VK en de EU

1. **Toetreding VK tot de Europese Economische Ruimte**, net als bij de Europese Economische Ruimte (EER)-landen zou het VK in dit scenario alle nieuwe EU-wetgeving op interne-marktgebied onverkort moeten overnemen, zonder invloed op de besluitvormingsprocedure. Bovendien zou het financiële afdrachten doen aan de EU. Dit akkoord zou goedkeuring en ratificatie vergen door Noorwegen, IJsland en Liechtenstein, EFTA-lid Zwitserland, en alle EU-lidstaten. In dit scenario zouden de economische nadelen voor Nederland beperkt zijn. Het verschil met de EER-landen is dat daar wel sprake is van een overkoepelende governance en handhavingsstructuur, ook is er vrij verkeer van personen. Dat laatste wilde het VK zelf stopzetten.
2. **Bilaterale akkoorden tussen het VK en de EU**, vergelijkbaar met de bilaterale akkoorden tussen de EU en Zwitserland. De gevolgen van dit scenario zijn vergelijkbaar met die bij het eerste scenario, waarbij de financiële afdracht aan de EU minder zou zijn. Terugkerende onderhandelingen over dergelijke bilaterale akkoorden zouden veel capaciteit van het VK en de EU vergen en zouden een groter risico op *cherry-picking* betekenen. Daarnaast bestaat er in dit model ook geen onafhankelijk mechanisme voor geschillenbeslechting. Dit was daarom een onaantrekkelijk model voor de EU.
3. **Gedeeltelijke douane-unie met de EU**, met vrij verkeer van industrieproducten en een aan de EU geconformeerde handelspolitiek ten opzichte van derde landen. Landbouwproducten en vrij verkeer van diensten, kapitaal en personen zouden zijn uitgezonderd van de douane-unie. Een voorbeeld hiervan is Turkije. Deze optie werd niet als voordelig beschouwd voor het VK, omdat Britse bedrijven in deze optie nog steeds grotendeels zouden zijn gebonden aan de regelgeving van de interne markt, en het VK beperkt zou worden in het

114 Een BNC-fiche wordt opgesteld door de interdepartementale werkgroep ter Beoordeling van Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) en geeft een korte samenvatting van nieuwe (beleids)voorstellen van de Europese Commissie en de mogelijke gevolgen hiervan voor de Nederlandse praktijk.

onderhandelen van nieuwe handelsakkoorden met derde landen.[115] Voor de EU zou dit geen nieuwe invoertarieven hebben betekend, wel een forse toename van handelsbelemmeringen voor dienstverleners.

4. **Handelsakkoord vergelijkbaar met CETA** (het handelsverdrag tussen de Europese Unie zelf, de lidstaten van de EU en Canada). Het was de verwachting dat dit scenario de minste weerstand zou oproepen in het VK en de EU. De economische effecten op Nederland werden geschat op een 0,9% tot 1,5% lager bbp in 2030.[116]

   Het was in het belang van Nederland om zo dicht mogelijk bij de situatie voorafgaand aan Brexit te blijven. Van de vier beschreven scenario's had daarom het eerste scenario de voorkeur van het kabinet.[117] De belangrijkste reden hiervoor was het feit dat Nederland, als buurland, groot handelspartner, mainport tot het continent, en nettobetaler aan de EU relatief zwaar werd getroffen door Brexit. Volgens berekeningen uit 2017 bedroeg de handel met het VK 3% van het bbp. Op langere termijn (2030) zouden de kosten van het uitblijven van een handelsakkoord voor Nederland kunnen oplopen tot jaarlijks € 10 miljard (1,2% van het bbp), of zelfs € 17 miljard als dynamische effecten van handel worden meegenomen. Zelfs met een vergaand handelsakkoord zou de economische schade voor Nederland substantieel zijn en volgens dezelfde analyse uit 2017 naar schatting 0,9% van het bbp bedragen.[118]

5. **Een no-deal scenario**. Een laatste scenario was uiteraard een situatie waarbij geen akkoord zou worden gesloten. In dit scenario zou de handelsrelatie tussen het VK en de EU terugvallen op basisafspraken gemaakt in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Dit scenario is in 2019 en 2020 een aantal keer dichtbij gekomen. Voor een verdere toelichting hierop, zie hoofdstuk 4 van dit rapport.[119]

De urgentie van deze exercitie werd over het algemeen breed ingezien. Zo startte het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) op 23 juni 2016, de dag van het referendum, al met het analyseren van wat dit besluit zou kunnen betekenen voor de Nederlandse economie.[120] In de woorden van een betrokkene: '[w]e zijn heel snel begonnen omdat we ons snel hebben gerealiseerd hoe ingrijpend dit kon zijn'. EZK is in die periode aan de slag gegaan met quickscans die in beeld brachten hoe Brexit Nederland zou raken. Deze quickscans vormden vervolgens de basis voor verder overleg met belanghebbenden binnen het ministerie, maar ook met externe partijen en sectoren.[121] Het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) stelde na het referendum lijsten op van belangrijke dossiers en prioriteerde deze vervolgens. Bij de kerndoelstellingen kwam zo de nadruk te liggen

115 Institute for Government (n.d.) The options for the UK's trading relationship with the EU. Geraadpleegd op 14 juli 2022: https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/options-uk-trading-relationship-eu

116 SWR-document: 2016.07.07 MCEU bijlage 2 Mogelijke toekomstige modellen EU VK.docx

117 SWR-document: 2016.09.23 Overzicht Nederlandse Belangen - hoe nu verder.docx

118 SWR-document: 2017.02.21 MCEU Nederlandse kernbelangen Brexit.docx

119 SWR-document: 2016.07.07 MCEU Bijlage 2 Toekomstige handelsrelatie EU-VK.docx

120 Interview 32.

121 Interview 5.

op het behoud van justitiële samenwerking met het VK om de veiligheid van de burger op de korte en lange termijn te waarborgen.[122] Ook het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) stelde een lijst met prioriteiten op. Deze bevatte acht onderwerpen waaronder de vraag om sociale zekerheid mee te nemen in de onderhandelingen over de nieuwe relatie. Dit was belangrijk om te voorkomen dat lidstaten hierover bilaterale afspraken zouden maken, waarmee verschillende socialezekerheidsstelsels konden ontstaan.[123]

De verschillende deelbelangen van de departementen werden verzameld en gecoördineerd door de TFVK. De PVEU sloot standaard aan bij wekelijkse TFVK-overleggen, had daardoor inzicht in de prioriteiten van de verschillende departementen, en kon helpen inschatten in hoeverre Nederlandse belangen politiek haalbaar waren binnen de onderhandelingen. Ook werden zo onderwerpen besproken waarvan de PVEU minder kennis had, zoals kwekersrechten.[124] Uiteindelijk is er onder leiding van BZ op deze manier een indicatieve lijst van 57 hoofdthema's opgesteld.[125] Deze lijst is vervolgens via de HCEU in de REA bekort tot 11 thema's. De 57 thema's zijn de basis gebleven voor de Nederlandse inzet in de onderhandelingen. Deze bevatten deelbelangen die samengebracht konden worden tot punten met een bredere lading. Verder werd gekeken naar de belangen van de Commissie en andere lidstaten, en werd ook op basis daarvan beoordeeld of daar een apart Nederlands accent op moest worden gelegd.[126] De 11 thema's benadrukten de specifieke onderwerpen waar Nederland alleen of met een beperkte groep lidstaten een specifiek belang had en waar het dus extra op moest inzetten in de onderhandelingen.

Kader 3.4: De elf Nederlandse speerpunten voor de onderhandelingen over de toekomstige relatie met het VK, vastgesteld door de REA in 2017

Horizontaal:

1. Markttoegang, gekoppeld aan maximaal gelijk speelveld
2. Handelsfacilitatie
3. Geschillenbeslechting
4. Gegevensstromen en bescherming persoonsgegevens

(Sector)specifiek:

5. Intellectueel eigendom en kwekersrecht
6. Visserij
7. Investeringen en financiële uitzettingen
8. Luchtvervoersrechten
9. Familierecht en sociale zekerheid
10. Informatie-uitwisseling en rechtshulpsamenwerking op het terrein van zware criminaliteit en terrorisme en samenwerking met EU-agentschappen
11. Beveiliging burgerluchtvaart.[127]

122 Interview 10.

123 Interview 23.

124 Interview 29.

125 SWR-document: 2017.11.07 Bijlage toekomstige relatie 1.0.docx 2018.02.13 2. REA notitie - Brexit - Kader Toekomstige Relatie track changes

126 Interview 3.

127 2017.11.30 REA notitie NLse speerpunten toekomstige relatie VK DEF.pdf

De lijst met elf speerpunten maakt onderscheid tussen horizontale speerpunten die effect hadden op Nederland als geheel, en sectorspecifieke of verticale belangen (zie Kader 3.4[128]) De lijst is opgesteld met inachtneming van de onderhandelingsstandpunten die het VK niet kon accepteren, de zogenaamde 'rode lijnen'[129], en de krachtenveldanalyse van EU-lidstaten.

Bij het opstellen van kernprioriteiten voor de onderhandelingen over de toekomstige relatie werd ook het binnenhalen van EU-agentschappen benoemd als groot Nederlands belang. Aanvankelijk werd gesproken over zowel het Europees Geneesmiddelenbureau (EMA) als de Europese Bankautoriteit (EBA).[130] Op verzoek van de MCEU van 30 augustus 2016 heeft een aantal departementen de belangen, kansen en prioriteiten rondom het EMA en de EBA in kaart gebracht. Een vergelijking van de agentschappen liet zien dat vestiging van het EMA in Nederland naar verwachting een fors groter economisch effect zou hebben dan vestiging van de EBA. Voor beide agentschappen was het voorziene beleidseffect overigens positief. Betrokken departementen adviseerden het kabinet om Nederland primair te kandideren voor het EMA en hier stemde de MCEU van december 2016 mee in.[131] De kandidatuur voor de EBA zou eventueel als wisselgeld gebruikt kunnen worden bij andere beleidsinhoudelijke onderhandelingspunten van Nederland.[132] Op 31 juli 2017 sloot de kandidaatstelling voor het EMA en de EBA.[133] Negentien lidstaten hebben zich kandidaat gesteld voor het EMA, acht voor de EBA, en zes voor beide.

128 SWR-documenten: 2017.11.30 REA notitie NLse speerpunten toekomstige relatie VK DEF.pdf; 2020.01.21 Notitie REA Brexit toekomstige relatie EU-VK (1).docx

129 SWR-documenten: 2017.11.30 REA notitie NLse speerpunten toekomstige relatie VK DEF.pdf; 2020.01.21 Notitie REA Brexit toekomstige relatie EU-VK (1).docx

130 SWR-document: 2016.07.07 MCEU bijlage 1 Beknopt overzicht kerndossiers en belangen.docx

131 SWR-document: 2016.12.13 Concept MCEU oplegnotitie brexit.docx

132 SWR-document: 2016.12.13 Concept MCEU oplegnotitie Brexit.docx

133 Voor een overzicht van kandidaturen voor de hervestiging van EMA en EBA, zie berichtgeving over Kandidaturen om de Europese Bankautoriteit (EBA) te huisvesten van de Europese Raad, Raad van de Europese Unie, 26 februari 2018. Geraadpleegd op 24 augustus 2022: https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/relocation-london-agencies-brexit/eba/

Figuur 3.1: Extract uit het bidbook van Nederland ter ondersteuning van de kandidatuur voor de hervestiging van het EMA in Amsterdam

Context

Our understanding of EMA's needs

The Dutch government takes great pleasure in extending this bid to host the European Medicines Agency (EMA) and proudly proposes the Amsterdam Metropolitan Area as the new home for the Agency, its staff and their families. The Netherlands has also structured its bid in a move to safeguard the future of European medicines regulation. EMA is a highly-regarded centre of excellence playing a crucial role in the assessment and authorisation of safe, effective and high-quality medicinal products for both human and veterinary use. The Agency is the central hub in an EU-wide expert network of national medicines agencies. In order to carry out its tasks, the Agency engages with thousands of experts, professionals, patient groups and companies on a regular basis, every day of the year.

As a consequence of the UK's departure from the European Union, the Agency will relocate from London. The uncertainty surrounding the decision-making on the new host country poses serious threats to the business continuity of the Agency, the broader EU regulatory medicines network and consequently European public health. It may lead to the departure of a significant number of the Agency's staff which may contribute to disrupting or delaying the availability of new drugs, or disrupt the safety monitoring of existing medicinal products in the EU. The Netherlands is acutely aware that relocation of EMA is an important and complicated matter involving critical processes and timing.

The relocation of the Agency is different to the situation encountered when forming a new EU Agency. EMA is well-established, running at full speed and it employs some 900 staff. To ensure business continuity, EMA requires an attractive and tailor-made relocation programme for welcoming and hosting its operations and its staff. It also needs a commitment from its new host country to ensure a controlled, efficiently planned and seamless transition.

The Agency's day-to-day operations require the continuous involvement of a vast number of experts from around the EU. Therefore, excellent international flight connections and ground transportation are a top priority, as well as modern and efficient workstations, a large custom-made conference centre, and high-end services for visitors, including a broad range of hotel accommodation. Also, the availability of high-quality healthcare, a range of housing and schooling options for Agency staff and high-quality education in the vicinity, are just some of the essential conditions that must be met in order to guarantee the excellence, efficiency and timelines of the Agency's operations.

The UK's withdrawal from the EU and the expected loss of the considerable contribution of the UK's regulatory agencies will have significant consequences for the functioning of the EU medicines regulatory network. The Dutch government is aware that ensuring the business continuity of EMA also requires the investment of EU27 Member States in capacity-building and the sharing of expertise and know-how in, and amongst, national agencies.

In preparation of this bid, the Dutch government has diligently noted the requirements and criteria as presented by the European Commission and Council Secretariat regarding the relocation of EMA, as well as of the Agency's written prerequisites for its future host city. **The Dutch government is convinced that this bid accommodates the current and future needs of EMA and offers a realistic, comprehensive, and reassuring package that will ultimately result in the Netherlands becoming the new home for the Agency, its staff and their families.**

The Dutch bid for the European Medicines Agency

5

Bron: Amsterdam EMA bidbook (2017)

In september 2017 is er binnen de MCEU gesproken over een te volgen handelingslijn, bestaande uit bilaterale bezoeken door EMA-ambassadeur Wouter Bos aan ruim veertien EU-lidstaten. Doel van deze bezoeken was het promoten van de Nederlandse kandidatuur en het verkennen van de verwachtingen, steun en allianties in andere lidstaten. De EMA-ambassadeur is ambtelijk begeleid door de ministeries van VWS en BZ.[134]

Nederland heeft bij de Europese Commissie en de RAZ gepleit voor een snel besluit over de relocatie van de EU-agentschappen. Dit voornamelijk vanwege het belang van continuïteit in het functioneren van de agentschappen, de mogelijkheid dat na twee jaar onderhandelingen het lidmaatschap van het VK daadwerkelijk zou eindigen, en de tijd die met een verhuizing van grote agentschappen gepaard gaat. Bovendien zou een snel besluit EMA-werknemers minder lang in onzekerheid laten. Tot slot was Nederland zich ervan bewust dat veel landen serieus geïnteresseerd waren in het EMA. Vanwege het grote aantal kandidaturen en het versnipperde speelveld waren er aanvankelijk nog geen sterke coalities gevormd waar Nederland

134 SWR-document: 2017.09.05 MCEU annotatie EMA kandidatuur.docx

nadeel van zou kunnen ondervinden.[135] Op 20 november 2017 stemden de ministers van de EU-27, in de marge van de RAZ, in over de hervestiging van twee EU-agentschappen. Als resultaat van deze stemming en een loting verhuisde het EMA naar Amsterdam. De EBA werd gevestigd in Parijs.[136]

3.2. Samenwerking

Nederland heeft ter voorbereiding op en tijdens de onderhandelingen tussen de EU en het VK geïnvesteerd in meerdere vormen van interne en externe samenwerking. Hier lagen meerdere doelen aan ten grondslag. Door te investeren in de relaties met andere EU-lidstaten, 'Team Barnier' en het Europees Parlement, vergrootte Nederland allereerst zijn invloed en slagkracht op de onderhandelingen en binnen het complexe Europees politieke speelveld. Een goede organisatiestructuur kon hieraan bijdragen. Daarnaast had de samenwerking tot doel expertise en informatie te verzamelen voor de Nederlandse standpuntbepaling in Brussel.

3.2.1. Samenwerking binnen de rijksoverheid

Een ruime meerderheid van de geïnterviewde betrokkenen is enthousiast over de organisatieopzet voor de Nederlandse Brexit-aanpak. Dit betreft voornamelijk individuen vanuit de TFVK, de CECP, de PVEU en de Nederlandse ambassade in Londen. Daarnaast zien vrijwel alle betrokkenen de structurele afstemming met verschillende overheidsonderdelen door middel van het IDO VK als een onderscheidende factor. We hebben ook gesproken met vertegenwoordigers van andere EU-lidstaten om deze percepties te valideren met externe betrokkenen. Die reflecties beschrijven we in deze paragraaf.

Ondanks de overeenkomsten met andere taskforces op rijksniveau wordt de TFVK toch gezien als een voorbeeld van hoe een complex interdepartementaal dossier als dit moet worden opgezet.[137] Vanuit vrijwel alle departementen kwam relevante informatie op de onderhandelingstafel terecht. Dit kon alleen maar doordat het Nederlandse systeem gericht was op korte lijntjes, hetgeen de departementen in staat stelde om intern te overleggen en de onderhandelaren in staat stelde om hier direct op te reageren. Zowel de direct ambtelijk betrokkenen als vertegenwoordigers van andere EU-lidstaten die wij hebben geïnterviewd, geven aan dat de organisatie heeft bijgedragen aan doeltreffende belangenbehartiging in Brussel. Nederland was een van de eerste lidstaten die een stevige en centraal gecoördineerde organisatie had opgezet en die fulltime aan de slag ging met Brexit. Volgens een vertegenwoordiger van een andere lidstaat had Nederland een buitengewoon professioneel en apolitiek ambtelijk apparaat, dat tijdens Brexit investeerde in pragmatische en constructieve oplossingen voor complexe politieke vraagstukken. Andere lidstaten gaven aan dat ze onder de indruk waren van de menskracht die de Nederlandse overheid – al vanaf 2016 – had vrijgemaakt voor Brexit. Een vertegenwoordiger van een derde lidstaat gaf aan dat geen enkele lidstaat zo goed georganiseerd was richting de

135 SWR-document: 2017.02.07 Notitie Brexit MCEU FINAL.docx

136 Hervestiging van de in het VK gevestigde EU-agentschappen, Europese Raad, Raad van de Europese Unie, 1 januari 2020. Geraadpleegd op 24 augustus 2022: https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/relocation-london-agencies-brexit/

137 SWR-documenten: 2021.09.13 Verenigd Koninkrijk - EU - Brexit: lessons learned? Terugblik op de periode 2016-2021 en vooruitblik; 2018.08.27 REA -notitie contingency: Contingency planning en preparedness.docx

onderhandelingen als Nederland. Om dit beeld te nuanceren: Frankrijk, Duitsland en Ierland hadden vergelijkbare organisatiestructuren opgezet. Denemarken had eveneens een taskforce met een vergelijkbare rol en functie. Het verschil zat vooral in de nationale opzet: de nauwe relatie met de departementen, waardoor informatie snel richting de onderhandelingen stroomde. Hierover wordt ook gezegd dat dit voor een relatief klein land als Nederland makkelijker te organiseren was dan voor het grote federale Duitsland. Ook qua politiek systeem en bestuurlijke inrichting is Nederland overzichtelijker georganiseerd dan bijvoorbeeld België met zijn federaal bestuur. Nederland heeft daarom het voordeel van formaat en een centralistisch politiek-bestuurlijk systeem. Daarbij had Nederland vanwege de grote financiële en economische gevolgen van Brexit ook meer belang bij een gedegen en professionele organisatieopzet. De leden van de TFVK zagen eveneens dat zij door de stevige organisatie beter voorbereid waren dan andere landen. Ze hadden hun informatie goed op orde en beschikten regelmatig over een kennisvoorsprong. Diverse landen raadpleegden Nederland voor advies op specifieke dossiers. Hierover wordt gezegd: 'Lidstaten werden soms wakker door de vragen die Nederland stelde'.

Taskforce VK

De openheid, binnen de muren van de overheid, waarmee de TFVK de deelbelangen van de departementen hoorde en meenam naar Brussel, wordt erg gewaardeerd en door sommigen gezien als belangrijke succesfactor ter voorbereiding op de onderhandelingen. Volgens vele respondenten pakte BZ zijn rol als coördinator van begin af aan goed op.[138] Dat de belangen van BZ op de eigen beleidsterreinen beperkt waren, hielp hierbij (zie nadere toelichting in hoofdstuk 2). Dit voorkwam dat het ministerie met een dubbele pet op moest handelen.

De TFVK heeft veel tijd gestoken in het ophalen van informatie uit de departementen. Uit interviews bleek dat de departementen zich hierdoor gehoord voelden, ondanks het feit dat niet altijd alle deelbelangen konden worden meegenomen tijdens de onderhandelingen. Dit om de simpele reden van conflicterende belangen of andere strategische keuzes. Dilemma's en tegenstrijdige departementale belangen zijn echter wel in alle openheid besproken.[139] Op sommige deeldossiers (zoals de vijfde vrijheid in luchtvaart)[140] vonden er discussies plaats en voelden departementen zich niet direct gehoord.[141] Hierin was het de taak van BZ om de verschillende ministeries toch op één lijn te krijgen, waarbij BZ hulp kon inschakelen vanuit AZ.[142]

Meerdere gesprekspartners gaven aan dat binnen de TFVK relatief veel junior beleidsmedewerkers zaten. Sommigen zagen dit als teken van onderbezetting, waardoor het leek alsof er geen duidelijke sturing achter de keuzes voor bemensing van de TFVK zat. Eén betrokkene gaf aan dat de inzet van

138 Interviews 3, 7, 9, 10, 22, 23, 27, 43, 50.

139 Validatiesessie met het Rijk, 23 juni 2022; Interviews 2, 19, 36-37.

140 Hiermee krijgen internationale luchtvaartdiensten uit de VS en de EU het recht om op het grondgebied van het eerste land verkeer af te zetten en aan boord te nemen dat afkomstig is uit of als bestemming heeft een niet-EU-land. Bron: Luchtvaartovereenkomsten tussen de EU en de VS. Europa Publicaties, 13 augustus 2020. Geraadpleegd op 24 augustus 2022: http://publications.europa.eu/resource/cellar/6f3eb7ee-b49a-476e-a29b-947c304c1698.0011.03/DOC_1

141 Interviews 14, 27.

142 Interview 3.

junioren juist positief uitpakte, omdat er zo meer concrete stappen geformuleerd werden, niet belemmerd door politieke afwegingen en departementale deelbelangen. De TFVK werd gezien als een groep 'jonge honden'[143] met een *'getting things done'*-mentaliteit. Andere geïnterviewden vanuit departementen geven aan dat de betrokkenheid van meer senioren binnen de kerngroep zou hebben geleid tot een meer stroperige besluitvorming.

Interdepartementaal Overleg VK

Veel gesprekspartners ervaren de interdepartementale samenwerking tussen de TFVK, de ambassade in Londen en de PVEU in Brussel als een *best practice*.[144] De informatiestromen en samenwerking tussen departementen zorgden ervoor dat relevante informatie uit vrijwel alle delen van de overheid samenkwam in het IDO VK, waar het breed werd gedeeld. Departementale vertegenwoordigers in het IDO VK konden op hun beurt ook relevante informatie over Brexit vanuit het IDO terugbrengen naar de departementen.[145] Mede hierdoor kon de juiste expertise gericht worden ingezet ter voorbereiding op de onderhandelingen.

Leden van het IDO VK kregen toegang tot (een deel van) dezelfde samenwerkingsruimte. Dit had twee grote voordelen. Ten eerste werd het gat in ervaring en expertise (in de kerngroep van de TFVK) opgevuld. Door de departementale schil om de TFVK heen kwam meer relevante expertise beschikbaar. Ten tweede werden hierdoor de lijntjes tussen de departementen en Brussel nog korter. Velen noemen dit als één van de belangrijkste succesfactoren. Het feit dat de Brexit-coördinatoren in het IDO VK vaak cluster- of (plaatsvervangend) afdelingshoofd waren, droeg daaraan bij: ze waren dus tot op zekere hoogte bevoegd om beslissingen te nemen namens hun departement. Ook waren zij vaak al werkzaam op thema's die Brexit en de EU raakten. Zo brachten de Brexit-coördinatoren relevante kennis en expertise mee én konden zij de vertaalslag maken naar de politieke context binnen hun departement.

Niet alleen de interdepartementale samenwerking maar ook de opzet binnen de departementen droeg positief bij.[146] Velen zien het organiseren van een strakke 'neerwaartse' informatielijn binnen de departementen als een succesfactor. De week begon met een interdepartementaal overleg, gevolgd door een departementaal overleg waardoor de informatie direct kon doorstromen. De Brexit-coördinatoren konden zo binnen hun eigen departementen proactief expertise ophalen uit verschillende afdelingen.

Permanente Vertegenwoordiging bij de EU

De Nederlandse aanwezigheid in Brussel wordt breed gewaardeerd door vertegenwoordigers van verschillende EU-lidstaten. Diverse geïnterviewden van binnen en buiten de rijksoverheid zijn van mening dat Nederland in Brussel werd vertegenwoordigd door een buitengewoon effectief en inhoudelijk scherp ambtelijk apparaat. Wat kennis en expertise betreft waren vertegenwoordigers van andere lidstaten van mening dat de inhoudelijke (dossier)kennis van de PVEU buitengewoon groot was. Zij voelden zich geholpen door de mate waarin de Nederlandse ministeries de gevolgen van Brexit in kaart hadden

143 Validatiesessie met het Rijk, 23 juni 2022.

144 Interviews 3, 7, 9, 10, 22, 23, 27, 43, 50.

145 Validatiesessie met het Rijk, 23 juni 2022.

146 Interviews 5, 10, 23, 27, 43, 50.

gebracht, en de bereidheid om deze informatie met anderen te delen.[147] De PVEU wist niet alleen Nederlandse standpunten effectief te behartigen binnen verschillende formaties van de Europese Raad, maar zij had ook ervaring met bredere en vaak informelere Brusselse onderhandelingsprocessen. Vertegenwoordigers van andere lidstaten geven aan dat ze zich gesteund voelden door de mate waarin Nederland was voorbereid en haakten graag bij Nederland aan. Volgens hen was de Nederlandse positie in de onderhandelingen altijd uniform en helder op alle overheidsniveaus. Dit kwam volgens hen door de goede informatievoorzieningslijnen tussen Brussel en Den Haag. Als voorbeeld hiervan noemt een geïnterviewde bij de PVEU de kwekersrechten van plantgewassen.

Bovendien bestaat bij andere lidstaten het beeld dat er bij de Nederlandse PVEU al vanaf het begin voldoende capaciteit is vrijgemaakt voor de Brexit-aanpak. In vergelijking met sommige andere lidstaten leek het Nederlandse Brexit-team aanzienlijk groter. Binnen de Nederlandse rijksoverheid wordt die opvatting van andere lidstaten overigens niet altijd gedeeld: de PVEU had behoefte aan versterking en zou pas in een laat stadium extra medewerkers hebben gekregen. Ondanks het feit dat er veel gebruik werd gemaakt van de expertise van collega's uit andere teams, zowel in Brussel als Den Haag, leeft verder het beeld dat er veel verantwoordelijkheid lag op de schouders van enkele personen. Nederland was voor de onderhandelingen over het TA en de HSO in zekere mate afhankelijk van enkele sleutelfiguren, en hun bovengemiddelde dossierkennis, netwerk, persoonlijke capaciteiten en diplomatieke deskundigheid. Dit maakte de opzet in Brussel ook kwetsbaar. Als succesfactor voor de relatie met Den Haag wordt genoemd dat de PVEU wekelijks aansloot bij het IDO VK. Zo kreeg de PVEU uit eerste hand de topprioriteiten binnen van verschillende Nederlandse departementen en kon zij snel inschatten in hoeverre bepaalde doelstellingen binnen de onderhandelingen haalbaar waren.

3.2.2. Raadpleging van externe expertise

Het inventariseren van de effecten van Brexit op diverse sectoren in Nederland was erg belangrijk, net als het informeren hierover. De frequentie en intensiteit van de raadpleging varieerden per departement. Zo organiseerde EZK vanaf halverwege 2016 brede stakeholderssessies voor zwaar geraakte sectoren zoals de landbouw, maar won JenV als kennisintensief departement veel inhoudelijke kennis intern in.[148]

Tijdens verschillende bijeenkomsten in het Catshuis gingen betrokken ministers in gesprek met vertegenwoordigers van publieke en private partijen over de impact van Brexit. Vaak hadden deze zogeheten Catshuissessies een bepaald thema, bijvoorbeeld het SIS op Nederlands niveau. De hoofdvraag was of het VK kon blijven deelnemen aan dit systeem; op dat moment was er binnen het kabinet nog geen overeenstemming over een Nederlands standpunt. Betrokkenen geven aan dat deze sessie impact heeft gehad, en dat Nederland mede hierdoor dit onderwerp op de agenda heeft gezet voor verdere onderhandelingen in Brussel.[149] Ook heeft het ministerie van JenV contact gehad met Schiphol over het zogenaamde one-stop securitysysteem. Dit systeem zorgt ervoor dat passagiers na

147 Interview 17.

148 Validatiesessie met het Rijk, 23 juni 2022.

149 Interview 10.

aankomst op Schiphol niet nog een keer door een veiligheidscontrole moeten wanneer ze reizen binnen de EU. Door Brexit ontstond er onzekerheid of reizigers uit het VK in de toekomst gebruik mochten blijven maken van dit systeem. Gezien het intensieve vliegverkeer tussen Nederland en het VK gaf Schiphol aan dat het van belang was dat het one-stop securitysysteem in stand zou blijven, omdat er anders grote aanpassingen aan het vliegverkeer tussen het VK en de EU zouden moeten plaatsvinden. Op aandringen van o.a. Nederland is het VK onderdeel gebleven van het EU one-stop securitysysteem.[150]

Van de 60 bedrijven die voor dit onderzoek de enquête hebben ingevuld, geven 45 aan *niet* betrokken of geconsulteerd te zijn geweest bij de Brexit-activiteiten van de overheid.[151] Tegelijkertijd melden 9 van de 17 brancheorganisaties *input* te hebben gegeven voor de onderhandelingen in Brussel.[152] Deze bijdragen bevatten onder meer inschattingen van de verwachte gevolgen van een no deal op leden, het economisch belang van de export van de branche naar het VK, en *position papers* voor de onderhandelaars over de visserij-industrie. Interne betrokkenen bevestigen dit gemengde beeld van de betrokkenheid van het bedrijfsleven. Zij geven aan dat er ongetwijfeld met meer bedrijven gesproken had kunnen worden, maar dat dit gezien de tijdsdruk van Brexit niet mogelijk was. Zo had EZK geen vaste pool van bedrijven waarmee het overlegde en werden sessies met belanghebbenden op inschrijving georganiseerd. Minimale verbeterpunten daargelaten overheerst het beeld dat Nederland bovengemiddeld veel externe contacten met het bedrijfsleven heeft gelegd.[153]

Academici en deskundigen van denktanks waren in mindere mate betrokken bij de Nederlandse voorbereidingen op de onderhandelingen. Zo zijn er geen sessies georganiseerd met academici, en is er geen traject geweest waarin de TFVK of departementen proactief gevraagd hebben naar de verwachtingen van wetenschappers van Brexit en naar aspecten waar Nederland rekening mee moest houden. Dit heeft sommige externe gesprekspartners verbaasd, niet alleen omdat Brexit een volledig nieuwe uitdaging betekende, maar ook omdat er in andere landen rondom Brexit meer dialoog bestaat tussen denktanks en de overheid.[154] Ook in de documentatie op de samenwerkingsruimte is nauwelijks gerefereerd aan de verscheidene beschikbare externe adviezen, zoals bijvoorbeeld die van de Adviesraad Internationale Vraagstukken.[155]

Na de start van de onderhandelingen werd het formeel raadplegen van externen moeilijker. Dit had te maken met het risico dat gevoelige informatie over de onderhandelingen naar buiten zou lekken, iets wat de Nederlandse en EU-brede onderhandelingspositie had kunnen schaden. Hierdoor kon zelfs binnen de departementen niet meer alle informatie

150 SWR-document: 2016.12.13 Concept MCEU oplegnotitie brexit.docx; Cramer en Sanders (JenV).

151 60 bedrijven hebben geantwoord op Q28: 'Is uw onderneming betrokken geweest of geconsulteerd bij activiteiten van de overheid rondom Brexit?' 45 bedrijven gaven aan '*nee*', 13 '*ja*', en 13 '*weet ik niet*' (enquête).

152 17 brancheorganisaties hebben geantwoord op Q55: 'Heeft uw organisatie input gegeven voor de onderhandelingen in Brussel?' 6 brancheorganisaties gaven aan '*nee*', 9 '*ja*', en 2 '*weet ik niet*' (enquête).

153 Validatiesessie met het Rijk, 23 juni 2022.

154 Interview 31.

155 Adviesraad Internationale Vraagstukken. 2017. '*Brexit means Brexit*'. Op weg naar een nieuwe relatie met het VK. Advies 103, 3 maart 2017. Geraadpleegd op 18 augustus 2022: https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2017/03/03/brexit-means-brexit

over Brexit openlijk worden gedeeld. Mede daarom begrijpen interne belanghebbenden dat externen het gevoel kunnen hebben onvoldoende gehoord te zijn.[156] Zij benadrukken echter dat op informele wijze externe informatie continu is blijven binnenkomen. Niet alle externe informatievoorziening is op papier terug te vinden, wel is alle informatie relevant voor de onderhandelingen daarin meegenomen.[157]

3.2.3. Samenwerking met andere EU-lidstaten

Toen Nederlandse ambtenaren in 2016 bij verschillende Europese hoofdsteden op bezoek gingen, was voor sommige lidstaten het Nederlandse standpunt omtrent Brexit nog niet bekend. Lidstaten vroegen zich af waar Nederland stond, en of het voorkeur had voor bilaterale onderhandelingen met het VK of voor EU-eenheid. Een aantal gesprekspartners geeft aan dat gezien de goede relaties die Nederland historisch onderhield met het VK en de vaak gedeelde visie op EU-dossiers, deze vragen niet onverwacht waren. In het najaar van 2016 besloot de ministerraad echter dat de Nederlandse belangen binnen de EU lagen en dat Nederland geen aparte onderhandelingen met het VK zou nastreven.[158]

Mede daardoor heeft Nederland, met name de PVEU, ruim geïnvesteerd in samenwerking met andere EU-lidstaten. Zo onderhield Nederland regelmatig en constructief contact met *gelijkgestemde* landen als België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk en Ierland. De impact van Brexit op deze groep lidstaten was bovengemiddeld groot en vaak kwamen kernbelangen en prioriteiten ook met elkaar overeen. Door samen te werken in voorbereiding op Europese Raadsvergaderingen, vergrootte de groep de slagkracht van nationale posities in de Brusselse arena.[159] Over het algemeen benadrukken alle externe partners het belang van de *gelijkgestemde landen* en zien zij dit als buitengewoon belangrijk voor de voorbereiding op de onderhandelingen.[160] Naast de PVEU hadden ook departementen regelmatig contact over kerndossiers met gelijkgestemde lidstaten. Dit vond plaats op zowel ministerieel, hoogambtelijk als ambtelijk niveau. Zo onderhield de minister van JenV regelmatig contact met ambtsgenoten in België, Duitsland, Ierland, Zweden en Oostenrijk over elkaars prioriteiten en relevante justitiële dossiers.[161] Nederland investeerde overigens ook in contacten met lidstaten waar het traditioneel niet mee optrekt, zoals Cyprus, Griekenland en de Baltische staten. Vaak waren deze relaties strategisch. Zo zette Nederland zich volgens een ingewijde in voor 'stevige defensiesamenwerking voor de kleinere lidstaten in ruil voor steun voor Nederlandse belangen'.[162]

Nederland hechtte waarde aan samenwerking met EU-lidstaten om steun te vergaren voor Nederlandse posities ter voorbereiding op Europese Raadswerkgroepen voor de

156 Validatiesessie met het Rijk, 23 juni 2022.
157 Validatiesessie met het Rijk, 23 juni 2022.
158 Validatiesessie met het Rijk, 23 juni 2022.
159 Interview 35.
160 Interview 47.
161 Interview 10.
162 Interview 29.

onderhandelingen met het VK.[163] Ook zette het in op ondersteuning van andere lidstaten. Het is in deze context belangrijk te benoemen dat Nederland vooral in de beginfase (na het Britse referendum) een kennisvoorsprong had op de meeste andere lidstaten. Nederland was één van de eerste die een volledige inventarisatie van de impact van Brexit uitvoerde, terwijl andere lidstaten minder snel en vaak op een versplinterde manier deze informatie paraat hadden. Deze initiële kennisvoorsprong stelde Nederland in staat andere EU-lidstaten te helpen voorzien in hun informatiebehoefte. Zo heeft Nederland collega's uit Wallonië ondersteund bij het in kaart brengen van de financiële consequenties van Brexit op het EU-budget.[164] Een geïnterviewde vertegenwoordiger van een andere lidstaat gaf aan deze proactieve ondersteuning van andere lidstaten als buitengewoon positief te hebben ervaren.[165]

Mede door de effectieve samenwerking met andere EU-lidstaten was Nederland in staat regelmatig krachtenveldanalyses op te stellen van de posities en kernprioriteiten van anderen. Deze hielpen vervolgens bij het positioneren van en steun verwerven voor Nederlandse belangen in de Europese context en bij het in kaart brengen van mogelijke kansen en knelpunten tijdens de onderhandelingen.[166] De TFVK heeft krachtenveldanalyses opgesteld op basis van de stand van zaken in Brussel en inhoudelijke input vanuit de departementen. Het waren vaak *levende documenten* die werden bijgewerkt op basis van nieuwe informatie over de positionering van andere EU-lidstaten. Zo werd in 2017 een krachtenvelddocument bijgehouden met daarin de laatste stand van zaken rond de inhoudelijke kernprioriteiten en procesprincipes per EU-lidstaat.[167] En in 2018 werden EU-krachtenveldkaarten ingevuld aan de hand van voor Nederland belangrijke thema's binnen de onderhandelingen op dat moment. Per thema werd een codering aangebracht: groen voor EU-lidstaten die een Nederlands speerpunt ook als prioriteit zagen en zich hier actief voor zouden inzetten, oranje voor EU-lidstaten die het Nederlandse standpunten wel ondersteunden maar zich hier niet actief voor zouden inzetten, en rood voor EU-lidstaten die het Nederlandse speerpunt niet belangrijk vonden en zich hier niet voor zouden inzetten tijdens de onderhandelingen.[168]

Al met al heeft Nederland op verschillende niveaus contact gelegd en samengewerkt met externe spelers. Dit gebeurde met name om de Nederlandse standpuntbepaling binnen het Brusselse te versterken, maar ook omdat betrokkenen inzagen dat de EU-27 alleen als eenheid de beste resultaten zou boeken in onderhandelingen met het VK. Een gesprekspartner zag EU-belangen daarom gelijk als Nederlandse belangen.[169]

3.2.4. Samenwerking met het 'Team Barnier' en met het Europees Parlement

Nederland vond het wenselijk dat het 'Team Barnier' een teamlid zou hebben met de Nederlandse nationaliteit, omdat het effect

163 SWR-document: 2017.03.21 Notitie Brexit HACEU.docx; 2017.04.12 Notitie Brexit MCEU DEF.docx

164 Validatiesessie met het Rijk, 23 juni 2022.

165 Interview 47.

166 SWR-document: 2017.03.21 Bijlage 3 Krachtenveld_Analyse.docx

167 SWR-document: 2017.03.21 Bijlage 3 Krachtenveld_Analyse.docx

168 SWR-document: 2018.03.13 02.02 Bijlage 2. EU-krachtenveldkaarten speerpuntenlijst.docx

169 Interview 19.

van Brexit op Nederland groot was.[170] Documenten laten zien dat de Nederlandse overheid veel waarde hechtte aan het uitdragen van Nederlandse kernbelangen richting de Commissie. De TFVK rekende erop dat het Team Barnier voldoende oog en aandacht voor die belangen zou hebben. In februari 2017 ging de MCEU met Michel Barnier in gesprek.[171] Dit overleg bood een goede gelegenheid voor Nederlandse belanghebbenden om nader kennis te maken met Barnier, om zijn visie te vernemen op de grote thema's in de exit-onderhandelingen, en om een sterk signaal af te geven over de Nederlandse belangen. In deze fase zette Nederland nog in op parallelle onderhandelingen over terugtreding en de toekomstige relatie, een positie waar het al snel van afzag (zie paragraaf 3.1.3 voor een nadere toelichting).[172]

In interviews spraken betrokken ambtenaren van de TFVK over het algemeen grote waardering uit voor de professionaliteit van het Team Barnier. De grote meerderheid geeft aan dat de hoofdonderhandelaars Brexit zowel inhoudelijk als procesmatig in goede banen hebben geleid. Ook hebben zij de indruk dat Nederland in de top vier zat van landen met intensieve contacten met de Commissie.[173] Gesprekken met andere lidstaten bevestigen dit beeld. Vertegenwoordigers van lidstaten geven aan dat in vergelijking met anderen Nederland buitengewoon veel directe toegang had tot het onderhandelingsteam van de Europese Commissie. Gedeeltelijk kwam dat door de grondige en tijdige voorbereiding op Brexit, wat van Nederland een geschikte gesprekspartner maakte om documenten en voorstellen over de handelingen mee te bespreken voordat deze formeel geagendeerd werden bij de Britten of in de RAZ.[174] Bovendien stond Nederland bekend als pragmatische en transparante onderhandelaar: op zoek naar oplossingen voor iedereen en niet belemmerd door politieke deelbelangen.[175]

Het Europees Parlement was niet direct betrokken bij de Brexit-onderhandelingen, maar had wel het recht om te worden geïnformeerd en zowel het TA als de HSO goed- of af te keuren. Een gesprekspartner legt uit dat politiek gevoelige boodschappen soms makkelijker werden uitgedragen via het Europees Parlement dan direct richting het VK of de Europese Commissie. Op deze manier hebben Nederlandse Europarlementariërs de Nederlandse positie tijdens de onderhandelingen ondersteund.[176] De PVEU onderhield namens Nederland goed contact met diverse Nederlandse Europarlementariërs. Parlementariërs die bijvoorbeeld bij naam zijn genoemd, zijn Liesje Schreinemacher (VVD / Renew Europe), Peter van Dalen (CU / Fractie van de Europese Volkspartij) en Paul Tang

170 SWR-document: 2016.09.26 Elementen gesprek MCEU met Brexitonderhandelaar Cie Michel Barnier.docx. Dit is uiteindelijk gelukt door de aanstelling van Ward Möhlmann die zich voornamelijk bezighield met financiële diensten. Voor meer informatie, zie 'Michel Barnier's Brexit dream team', *Politico*, 6 januari 2017. Geraadpleegd op 24 augustus 2022: https://www.politico.eu/article/michel-barnier-brexit-dream-team-negotiation-europe-commission/

171 SWR-documenten: 2017.02.21 MCEU Nederlandse kernbelangen Brexit.docx; 2016.09.26 Elementen gesprek MCEU met Brexitonderhandelaar Cie Michel Barnier.docx

172 SWR-document: 2016.09.26 Elementen gesprek MCEU met Brexitonderhandelaar Cie Michel Barnier.docx

173 Interview 3.

174 Interview 35.

175 Interview 47.

176 Interview 35.

(PvdA / Progressieve Alliantie van Socialisten en Democraten).[177] Dit heeft geholpen bij het aansturen van het onderhandelingsteam van de Europese Commissie op Nederlandse kernbelangen en prioriteiten. Volgens interne betrokkenen was de samenwerking met Europees Parlementsleden nuttig en van toegevoegde waarde. Niet veel lidstaten investeerden in deze relatie, ondanks de behulpzame rol die Europarlementariërs konden spelen in het uitdragen van nationale kernbelangen.[178]

3.3. Resultaten: Nederlandse invloed op de onderhandelingen

Deze paragraaf beschrijft de invloed van Nederlandse strategische keuzes op zowel de exit-onderhandelingen als de onderhandelingen over de toekomstige relatie met het VK. In welke mate behaalde resultaten aan Nederland toe te schrijven zijn, is moeilijk vast te stellen. Dit onderzoek biedt namelijk geen inzicht in de inzet van andere EU-lidstaten of het functioneren van de Commissie als hoofdonderhandelaar. Bovendien geven betrokkenen aan dat de eenheid van EU-lidstaten tijdens de Brexit-onderhandelingen een unicum was, dat onderling vertrouwen meer dan normaal aanwezig was, en dat de Europese Commissie buitengewoon transparant heeft gewerkt.[179] Dit heeft gezorgd voor algehele eenheid, waardoor de invloed van Nederland nog minder aanwijsbaar is. Onderstaande beschrijving van de invloed van Nederland op de onderhandelingen is dan ook een weloverwogen inschatting op basis van documentenstudie, interviews, enquête en validatiesessies.

3.3.1. Organisatie en processen en inrichting onderhandelingen

In hoofdstuk 2 is uitgebreider ingegaan op de organisatie rondom de onderhandelingen. Enkele punten lichten we hier nader toe. De Brexit-onderhandelingen waren complex en vonden vaak plaats onder grote tijdsdruk, te midden van grote politieke veranderingen. Ondanks deze omstandigheden blijkt uit interviews met directbetrokkenen en externe partijen dat de algemene perceptie is dat Nederland tijdens Brexit erg goed georganiseerd was en dat deze organisatie heeft bijgedragen aan een doeltreffende belangenbehartiging tijdens de onderhandelingen. Volgens externe betrokkenen stelden de korte lijnen binnen het rijksoverheidssysteem Nederland in staat om snel met departementen te schakelen en zo in korte tijd tot een interdepartementaal standpunt te komen.[180] In een politieke discussie onderhevig aan voortdurende en onvoorziene veranderingen was deze vorm van flexibiliteit erg belangrijk. Gesprekspartners uit andere lidstaten benadrukken bovendien dat Nederland over een uiterst professioneel en apolitiek ambtelijk apparaat beschikt. Onbelemmerd door ideologie was Nederland vaak sneller dan anderen in staat tot

177 Profiel Liesje Schreinemacher, Europees Parlement (n.d.). Geraadpleegd op 24 augustus 2022: https://www.europarl.europa.eu/meps/en/197869/LIESJE_SCHREINEMACHER/history/9; Profiel Peter van Dalen, Europees Parlement (n.d.). Geraadpleegd op 24 augustus 2022: https://www.europarl.europa.eu/meps/en/96809/PETER_VAN+DALEN/home; Profiel Paul Tang, Europees Parlement (n.d.). Geraadpleegd op 24 augustus 2022: https://www.europarl.europa.eu/meps/en/125020/PAUL_TANG/home

178 Interview 29.

179 Interview 29.

180 Interview 40.

pragmatische en constructieve oplossingen te komen.[181]

3.3.2. Invloed op de exit-onderhandelingen

In december 2017 presenteerden de Europese Commissie en het VK een gemeenschappelijke rapportage omtrent de voortgang van de onderhandelingen over de terugtrekking van het VK. Een concept-REA-notitie uit dezelfde periode oordeelt dat voor zowel Nederland als de EU op dat moment de belangrijkste doelen zijn behaald.[182] Het kabinet kwam tot een soortgelijke conclusie in een brief aan de Tweede Kamer uit november 2018. Hierin constateert het kabinet dat de rechten van burgers die destijds nog onder de bescherming van het EU-recht vielen, zouden blijven gehandhaafd, en dat het VK zich in het conceptterugtrekkingsakkoord eraan committeerde om bij te dragen aan alle verplichtingen die de 28 EU-lidstaten tijdens het lidmaatschap van het VK waren aangegaan. Bovendien concludeert het kabinet dat een harde grens op het Ierse eiland is voorkomen en dat er geen gat in de interne markt is ontstaan.[183]

Op basis van beschikbare interne documenten, interviews, enquêteresultaten en een validatiesessie is er weinig aanleiding om deze conclusie te nuanceren. Wel is het belangrijk toe te voegen dat in de perceptie van Nederlandse burgers in het VK de Nederlandse strategische keuzes voornamelijk Nederlandse handelsbelangen betroffen, en dat Nederlandse burgerrechten in mindere mate zijn geprioriteerd. Er heerst ontevredenheid over het feit dat de regering geen gehoor heeft gegeven aan de oproep van de Britten in Nederland (en vice versa) om de kwestie van de rechten van burgers niet als deel van de exit-onderhandelingen te beschouwen.[184]

Ook is het belangrijk aan te stippen dat de implementatie van het protocol inzake Ierland en Noord-Ierland al vanaf 2021 stroef loopt. Het VK houdt zich niet (volledig) aan de afspraken over controles, bouw van grensinfrastructuur en informatiedeling tussen douanesystemen met de Europese Commissie.[185] Het blijft voor Nederland van belang dat het VK gemaakte afspraken over de Ierse grens correct, volledig en tijdig uitvoert. Nederland zet zich daarom in voor verdere uitwerking van het protocol en blijft erop toezien dat hierbij geen afbreuk wordt gedaan aan de integriteit van de interne markt.[186] Hoewel de specifiek Nederlandse invloed op de exit-onderhandelingen moeilijk te benoemen is, is het gezien het eindresultaat aannemelijk dat Nederland zijn belangen effectief heeft behartigd.

3.3.3. Invloed op de onderhandelingen over de toekomstige relatie

Zoals hierboven beschreven had het de voorkeur van het kabinet dat het VK zou toetreden tot de Europese Economische Ruimte (EER), net zoals Noorwegen, IJsland en Liechtenstein.[187] De verwachting was dat de economische schade voor Nederland in dit scenario beperkt zou blijven. Tegenover het

181 Interview 47.

182 SWR-document: 2017.12.13Concept REA notitie Brexit.docx

183 SWR-document: 2018.11.18 Kabinetsappreciatie_terugtrekkingsakkoord.pdf

184 Interview 4.

185 SWR-document: 2021.04.28 Concept notitie REA .docx

186 SWR-document: 2020.05.26 REA notitie EU-VK stand van zaken (schoon).docx

187 SWR-document: 2016.09.23 Overzicht Nederlandse Belangen - hoe nu verder.docx

oorspronkelijke Nederlandse voorkeursscenario stonden echter twee belangrijke factoren. Ten eerste was er sprake van een politieke realiteit, waardoor al in december 2016 het besef doordrong dat een minder gunstige variant goed denkbaar was.[188] Dit had in grote mate te maken met de politieke dynamiek tussen het VK en de EU. Geïnterviewden beschrijven de onderhandelingen als onprettig en van een totaal andere orde dan de gemiddelde onderhandelingen in Brussel.[189] Bij gesprekspartners uit verschillende ministeries heerste de perceptie dat de onderhandelingen werden bepaald door de opstelling van het VK, dat volgens hen niet constructief meewerkte maar steeds andere eisen oplegde die het verloop van de onderhandelingen compliceerden. Hierdoor ontstond in Den Haag al vroeg het inzicht dat Nederland niet op alle punten tevreden zou zijn, dat een slechte deal beter zou zijn dan een no deal, en dat Brexit hoe dan ook een nettoverlies zou gaan betekenen. De onderhandelingen werden daarom gaandeweg steeds meer gezien als een poging tot *damage control*.[190]

Ten tweede werd vrijwel direct na het referendum in zowel Nederlandse als EU-kringen gesproken over een randvoorwaarde waarbij een Brexit geen comparatief voordeel voor de Britten mocht opleveren. De nieuwe positie van het VK in vergelijking met EU-lidmaatschap mocht niet aantrekkelijk worden voor andere lidstaten (zie hiervoor ook paragraaf 3.1.2). Dit uitgangspunt heeft consequenties gehad voor de Nederlandse belangenbehartiging in de onderhandelingen. Zo viel binnen het scala aan mogelijkheden ter vormgeving van de nieuwe relatie met het VK een aantal opties af op basis van politieke overwegingen. Een voorbeeld hiervan was een samenwerkingsovereenkomst vergelijkbaar met die tussen de EU en Zwitserland of Noorwegen. Dit was economisch aantrekkelijk voor Nederland, maar politiek uitermate gevoelig en werd daardoor in de praktijk onhaalbaar.[191]

Op 24 december 2020 bereikten de onderhandelaars van de EU en van het VK een akkoord over de nieuwe relatie. Het kabinet beoordeelt de bereikte HSO[192] als 'de beste basis' om in de toekomst de intensieve samenwerking tussen de EU en het VK voort te zetten.[193] Het kabinet was van oordeel dat het akkoord de Nederlandse belangen in voldoende mate afdekt. Hoewel Nederland een meer ambitieuze inzet had, vond het kabinet dit de hoogst haalbare uitkomst, mede gezien de opstelling van het VK in de onderhandelingen.[194] In de interviews beamen betrokkenen binnen de rijksoverheid en

188 SWR-document: 2016.12.13 Concept MCEU oplegnotitie brexit.docx

189 Interview 2.

190 Interview 36 en Larik, J. 'De handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en het VK. *Focus. Nederlands Juristenblad* – 5-2-2021 Afl. 5. Geraadpleegd op 24 augustus 2022: https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/governance-and-global-affairs/bsk/larik_eu-vk-akkoord_njb05_focus.pdf

191 Interview 37.

192 De bereikte handels- en samenwerkingsovereenkomst (HSO) is aangevuld met een Informatiebeveiligingsovereenkomst en een civiel-nucleaire overeenkomst. Deze evaluatie richt zich exclusief op de HSO.

193 Appreciatie Handels- en Samenwerkingsovereenkomst EU-VK, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 27 december 2020. Geraadpleegd op 24 augustus 2022: https://open.overheid.nl/repository/ronl-b4b1f6a3-efec-408d-ba45-49d260e3c22b/1/pdf/appreciatie-handels-en-samenwerkingsovereenkomst-eu-vk.pdf

194 Idem.

externe partijen dit beeld. Departementen zijn over het algemeen tevreden en vonden het nuttig om interdepartementaal consensus te creëren. De HSO zien zij als een mooi resultaat voor Nederland, en ze geven voorbeelden van de Nederlandse invloed op de onderhandelingen.[195] Zo is sociale zekerheid, een thema dat oorspronkelijk geen deel uitmaakte van de onderhandelingen over de nieuwe relatie, toch opgenomen in de HSO. Nederland heeft andere lidstaten en de Europese Commissie ervan overtuigd dat hierover afspraken gemaakt moesten worden om te voorkomen dat er aparte stelsels zouden ontstaan. Deze Nederlandse bijdrage heeft geholpen en heeft volgens sommige departementen de HSO sterker gemaakt.[196] Ook is het VK onderdeel gebleven van het one-stop securitysysteem van de EU, een belangrijke doelstelling van JenV.[197] Sommige departementen geven aan in het begin van de onderhandelingen het gevoel te hebben gehad dat de EU-eenheid zwaarder woog dan de Nederlandse belangen. Dit betrof met name de economische belangen van Nederland, waar volgens sommigen steviger op ingezet moest worden.[198] Ook op andere thema's, met name defensie[199] en visserij, heeft Nederland aan het begin van de onderhandelingen hoger ingezet. Maar terugkijkend op het grote geheel hebben departementen de indruk dat hun belangen goed zijn behartigd, dat disrupties zijn voorkomen, en dat de burgerrechten van Britten in Nederland en Nederlanders in het VK gewaarborgd zijn gebleven.[200] Vanwege de politieke aard van de onderhandelingen, het belang van de EU-eenheid, en het complexe politieke speelveld in het VK, was een beter resultaat volgens verschillende rijksambtenaren en diplomaten niet mogelijk.[201]

Ook geïnterviewden buiten de Nederlandse overheid beoordeelden de Nederlandse onderhandelingsinzet als zeer effectief en hebben de indruk dat Nederland zeer goede resultaten heeft geboekt.[202] Nederland was zeker niet de enige die zijn prioriteiten vroeg op orde had, en gezien de manier waarop Brexit Nederland ging raken, was deze mate van voorbereiding geen kans, maar noodzaak. Bovendien dwongen lidstaten zichzelf om vroeg hun inzet te bepalen doordat het onderhandelingsmandaat bij de Europese Commissie lag.[203] Dat gezegd hebbende en al vinden zij de vergelijking moeilijk te maken, heerst er een algemeen beeld dat Nederland bovengemiddeld van invloed is geweest op de onderhandelingen.[204] De Nederlandse inzet gedurende de onderhandelingen was consistent en werd op een transparante en duidelijke manier gecommuniceerd met andere EU-lidstaten. Lidstaten wisten daarom goed

195 Interview 27.

196 Interview 23.

197 2020 Annual Report on the Implementation of Regulation (EC) N° 300/2008 on Common Rules in the Field of Civil Aviation Security. Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Europese Commissie, 14 maart 2022. Geraadpleegd op 24 augustus 2022: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0106

198 Interview 5.

199 Interview 29.

200 Interview 50.

201 Interviews 5, 42.

202 Interview 40.

203 Interview 17.

204 Interview 40.

wat ze van Nederland konden verwachten, en waardeerden de open en pragmatische stijl van onderhandelen.[205]

Enquêteresultaten laten echter een ander beeld zien:

Nederlandse burgers in VK:

- De perceptie van Nederlandse burgers in het VK over de Nederlandse belangenbehartiging tijdens de onderhandelingen is overwegend negatief. Van de 191 respondenten zijn 77 het niet eens of helemaal niet eens met de stelling dat kwesties die voor hen belangrijk waren, terugkomen in het TA en de HSO.
- Negentig respondenten vinden niet of helemaal niet dat hun belangen goed zijn behartigd door de Nederlandse overheid tijdens de onderhandelingen in Brussel.[206] Over het algemeen gaan de toelichtingen bij deze beoordeling over dubbele nationaliteiten en over de perceptie dat Nederland onvoldoende informatie over Brexit heeft verschaft.

Brancheorganisaties en bedrijven:

- Brancheorganisaties zijn positiever. Van de 17 brancheorganisaties vinden 11 dat de kwesties die zij belangrijk vonden terugkomen in het TA en de HSO.
- Verder vinden 10 brancheorganisaties dat de Nederlandse overheid de belangen van leden goed behartigd heeft, en zijn 9 van mening dat de Nederlandse belangen optimaal en overtuigend overgebracht zijn in Brussel.[207]
- Bij bedrijven bestaat een gemengd beeld. Van de 60 bedrijven vinden 9 dat de kwesties die zij belangrijk vonden terugkomen in het TA en de HSO. Een belangrijke kanttekening hierbij is wel dat 18 van de 60 deelnemende bedrijven geen mening heeft over deze stelling.[208]
- Respectievelijk 12 van de 60 en 8 van de 60 bedrijven vinden dat de Nederlandse overheid hun belangen goed dan wel overtuigend heeft behartigd. Ook hier is een belangrijke kanttekening dat veel bedrijven geen mening hebben over de stelling.
- Ondanks het gemengde beeld vanuit het bedrijfsleven valt in algemene zin te concluderen dat de Nederlandse belangen tijdens de onderhandelingen voldoende zijn behartigd.

De interdepartementale wijze waarop de TFVK gewerkt heeft, maakt dat deelbelangen zorgvuldig zijn afgestemd en onderdeel zijn gemaakt van de onderhandelingsinzet. De inzet was duidelijk en bleef consistent. De ambtelijke lijntjes tussen onder andere Den Haag en Brussel waren kort en de betrokkenheid van de PVEU heeft de Nederlandse belangenbehartiging tijdens de onderhandelingen versterkt. Nederland heeft de samenwerking met externe stakeholders, met andere EU-lidstaten en met andere EU instellingen ingezet ten voordele van zijn onderhandelingspositie.[209]

---

205 Interview 47.

206 Enquête, vraag 70.1.

207 Enquête, vraag 53.1.

208 Enquête, vraag 70.2.

209 De impact van de Brexit op EU-relaties met derde landen is niet onderzocht en valt buiten de scope van deze opdracht.

3.4. Resumerend

Introductie	Al in 2016 werd duidelijk dat Brexit een relatief grote impact op Nederland zou hebben. De onderhandelingen tussen het VK en de EU waren daarom voor Nederland van groot belang.
Doel	De Nederlandse hoofdinzet bestond uit het bewaren van de EU-eenheid, een ordelijke uittreding door het VK, het minimaliseren van schade en risico op disrupties, en een goede nieuwe relatie met het VK.
Inzet	Nederland heeft ingezet op grote betrokkenheid van EU-lidstaten met de Europese Commissie als hoofdonderhandelaar. Het was voorstander van een gefaseerde aanpak, waarbij eerst de terugtrekking en pas daarna de nieuwe relatie besproken zou worden, en van een gelijk economisch speelveld waarbij de integriteit van de interne markt, zonder cherry-picking, gegarandeerd bleef. Tijdens de exit-onderhandelingen heeft Nederland voornamelijk ingezet op (1) de rechten van de in totaal ruim vier miljoen burgers die vóór terugtrekking over en weer in het VK of binnen de EU in de EU27 verblijven, (2) de afwikkeling van de financiële rechten en verplichtingen en (3) grenskwesties, vooral die tussen Ierland en Noord-Ierland. De Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen over de nieuwe relatie met het VK bevatte elf speerpunten, opgesteld aan de hand van hoofdthema's vastgesteld door verschillende departementen.
Activiteiten	De TFVK coördineerde interdepartementale deelbelangen in afstemming met het bredere IDO en ter ondersteuning van de PVEU, dat de Nederlandse belangenbehartiging verzorgde in verschillende formaties van de Raad van de EU. Het raadplegen van diverse sectoren van het bedrijfsleven in Nederland was erg belangrijk, al varieerde de frequentie en intensiteit per departement. Academici en deskundigen van denktanks zijn in mindere mate betrokken bij de voorbereiding op de onderhandelingen. De belangrijkste Nederlandse beoogde resultaten voor de exit-onderhandelingen zijn behaald, en over het algemeen lijken de Nederlandse belangen ook tijdens de onderhandelingen over de nieuwe relatie doeltreffend te zijn behartigd. De kernbeginselen van de onderhandelingen hebben de Nederlandse inzet versterkt. De Nederlandse hoofdinzet was duidelijk en consistent, en de sterke Nederlandse organisatie heeft bijgedragen aan doeltreffende belangenbehartiging tijdens de onderhandelingen.

4 Nederlandse voorbereidingen op de gevolgen van Brexit

Hoe groot de impact (en vooral de schade) van Brexit zou gaan worden voor Nederland, was voor een groot gedeelte afhankelijk van de uitkomst van de onderhandelingen. Een andere factor was de mate waarin Nederland voorbereid zou zijn op de gevolgen, iets wat de Nederlandse overheid meer in eigen hand had. De Nederlandse overheid heeft forse inspanningen geleverd op diverse terreinen. Alle ministeries troffen voorbereidingen. Op tal van onderwerpen vereiste dit centrale coördinatie, en samenwerking met de private sector. In dit hoofdstuk geven wij antwoord op de tweede centrale onderzoeksvraag, met de daarbij behorende deelvragen: *Was de Nederlandse overheid voldoende voorbereid en zijn beoogde resultaten bereikt als het gaat om contingency planning en preparedness / readiness voor alle scenario's in diverse fasen?*

We bespreken we achtereenvolgens de voorbereidingen van de rijksoverheid (paragraaf 4.1), de publiek-private samenwerking (paragraaf 4.2) en de crisisbeheersing (paragraaf 4.3). De communicatie-inzet vanuit het Rijk, een ander fundamenteel onderdeel van de voorbereidingen, bespreken we als apart onderwerp in hoofdstuk 5.

4.1. Contingency, preparedness en readiness

De voorbereidingen bestonden ten eerste uit *preparedness*-maatregelen die nodig zouden zijn ongeacht de vorm waarin het VK de EU zou gaan verlaten (de Brexit-scenario's) en ten tweede uit *contingency*-maatregelen, noodmaatregelen gericht op het mitigeren van de meest ernstige gevolgen in het geval dat het VK de EU zou verlaten zonder deal. Van *readiness*-maatregelen was pas later sprake in het voorbereidingsproces (fase 4 in 4.1.1) – nadat er over de terugtrekking een akkoord was bereikt.

De onderzoeksvragen in deze evaluatie overlappen elkaar deels. Daarnaast hebben sommige vragen zowel een beschrijvend als een beoordelend element. In de volgende paragraaf (4.1.1) bespreken we het doel, de inzet en activiteiten ter voorbereiding op Brexit. Vervolgens komt achtereenvolgens aan de orde of de inzet (paragraaf 4.1.2) en samenwerking (4.1.3) voldoende doeltreffend zijn geweest.

4.1.1. Doel, inzet en activiteiten

De inzet van de voorbereidingen bewoog mee met de ontwikkelingen in de onderhandelingen. Na verloop van tijd werden mogelijke problemen steeds verder inzichtelijk gemaakt en konden voorbereidingen dieper ingaan op de details. Soms werden oplossingen gevonden voor mogelijke disrupties en soms kwamen er nieuwe problemen bij. Hieronder beschrijven we de voorbereidingen per fase van de onderhandelingen, grotendeels in chronologische volgorde. Data zijn vetgedrukt.

Fase 1: Brits referendum tot formele notificatie EU (23 juni 2016 - 29 maart 2017)

In de maanden na het Brexit-referendum op **23 juni 2016** werd in het VK een verhit politiek en maatschappelijk debat gevoerd over de te varen koers bij het verlaten van de EU. Met het oog op de komende onderhandelingen stond deze periode voor de Nederlandse overheid in het teken van het in kaart brengen van de Nederlandse kernbelangen en van wat de uittreding van het VK uit de EU zou kunnen gaan betekenen voor Nederland. Contingency- en preparedness-maatregelen waren op dat moment nog niet aan de orde, omdat de wensen van het VK nog niet duidelijk waren.

De Britse notificatie van het in werking stellen van artikel 50 van het Verdrag Betreffende de Europese Unie op **29 maart 2017** bracht daar verandering in. Hierin gaf de Britse regering onder andere aan de gemeenschappelijke markt van de EU te verlaten[210] en in te gaan zetten op een zo diep mogelijke samenwerking op economisch gebied en op het gebied van veiligheid.

Artikel 50 stelt dat twee jaar na kennisgeving van het besluit de EU te verlaten de verdragen niet meer van toepassing zijn, tenzij partijen unaniem besluiten de termijn uit te stellen.[211] In de Ministeriële Commissie EU (MCEU) werd deze termijn voor het vormgeven en overeenkomen van een nieuwe relatie met het VK als onrealistisch gezien, omdat de periode van effectief 18 maanden om tot volledig dekkende overeenkomsten te komen als te krap beschouwd werd en hiervoor veel dingen moeten samenvallen.[212] Anticiperend op de aanstaande activatie van artikel 50 besloot de MCEU op **7 februari 2017** dat contingency-plannen opgesteld moesten worden voor het geval er geen of slechts een beperkte overeenkomst zou worden gesloten.[213] Een harde Brexit, en in het bijzonder een zogenaamde *cliff-edge* Brexit, werd als onwenselijk beschouwd maar vergde wel voorbereidingen op het ondervangen van de negatieve effecten van een dergelijk scenario. Regelgeving moest op zeer korte termijn aangepast kunnen worden, personen- en goederenstromen in (lucht) havens moesten kunnen worden afgehandeld en (mede)overheden, en burgers en bedrijven moesten kunnen worden voorgelicht over de veranderingen. Het uitbreiden van de capaciteit van de Douane en de Koninklijke Marechaussee, en informatie-uitwisseling in het kader van de veiligheid werden genoemd als voorbeelden van maatregelen waarmee reeds gestart kon worden. Ook werd overeengekomen dat het bedrijfsleven, Nederlandse burgers in het VK en Britse burgers in Nederland moesten worden voorbereid op dit scenario.

De MCEU maakte in werkgroepen hierbij een eerste, incomplete aanzet voor een inventarisatie van mogelijke disrupties bij een harde Brexit. Deze inventarisatie hielp enerzijds bij het bepalen van de Nederlandse inzet voor de uittredingsonderhandelingen (zonder daarbij prioriteringen of wegingen toe te

210 Zoals premier Theresa May al in de Lancaster House-toespraak van 17 januari 2017 had aangekondigd: Gov.uk 2017. 'The government's negotiating objectives for exiting the EU: PM speech', 3 februari 2017, Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech

211 Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie. 2012. 'TITEL VI – SLOTBEPALINGEN.' *Publicatieblad van de Europese Unie* C 326/1. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:12012M050

212 SWR-document: 2017.02.03 Notitie Brexit MCEU 7 februari 2017.

213 SWR-document: 2017.02.03 Notitie Brexit MCEU 7 februari 2017.

passen) en moest anderzijds verder uitgewerkt worden voor de beoogde contingency planning. Zeker in deze beginfase bestond er dus een zekere wisselwerking tussen de voorbereidingen en de onderhandelingen: potentiële disrupties geïdentificeerd in het voorbereidingsproces konden mogelijk worden voorkomen door ze onderdeel te maken van de onderhandelingen. Omgekeerd bepaalde de koers van de onderhandelingen welke zaken in de toekomstige situatie al voorbereid konden worden.

Fase 2: Oorspronkelijke onderhandelingsperiode terugtrekkingsakkoord (30 maart 2017 - 30 maart 2019)

In de richtsnoeren van de Commissie en de Europese Raad voor de onderhandelingen tussen de EU en het VK (zie paragraaf 3.1.1) stond onder andere dat separate, bilaterale onderhandelingen met het VK niet toegestaan waren 'om de positie van de Unie niet te ondergraven'.[214] De MCEU stelde op **17 april 2017** vast dat de prioriteiten van de Commissie – waaronder burgerrechten, het zo veel mogelijk wegnemen van onzekerheid voor bedrijven, de financiële afwikkeling en de grens met Noord-Ierland – niet alle mogelijk optredende disrupties bij een beperkte overeenkomst zouden afdekken. Om die reden heeft de MCEU de oorspronkelijke lijst van risicovolle disrupties verder uitgewerkt.[215] Tabel 4.1 hieronder toont de geïdentificeerde disrupties. De disruptielijst laat zien welk juridisch kader zou gelden op het moment van disruptie, of oplossingen mogelijk zijn op bilateraal vlak met het VK of juist intern binnen de EU27, en tot slot waar alleen een EU-deal met het VK oplossing biedt. In dit laatste geval moest Nederland dus inzetten op het beïnvloeden van de onderhandelingen.[216] Waar de beschreven kwesties mogelijk niet of niet tijdig op Europees niveau zouden worden opgelost, dienden ze mede als basis voor de contingency-plannen.

De MCEU benadrukte dat contingency planning hoe dan ook nodig was.[217] Dat Brexit tot disrupties en schade zou gaan leiden, leek onvermijdelijk. Met het motto *'nothing is agreed until everything is agreed'*[218] in het achterhoofd, werd vastgesteld dat er tot het allerlaatste moment onzekerheid zou bestaan over de vraag of er een akkoord bereikt ging worden. Om die reden moesten lidstaten zich op het meest pessimistische scenario voorbereiden: *'prepare for the worst, work towards the best'*.[219] Vanuit contingency-oogpunt was het van groot belang dat de afspraken met het VK over infasering en uitfasering zo uitgebreid mogelijk zouden zijn, omdat contingency-maatregelen dan minder nodig waren.

---

214 Europese Raad. 2017. 'Bijzondere bijeenkomst van de Europese Raad (artikel 50) (29 april 2017) – Richtsnoeren.' EUCO XT 20004/17. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://www.consilium.europa.eu/media/21752/29-euco-art50-guidelines-nl.pdf

215 SWR-document: 2017.04.12 Notitie Brexit MCEU.

216 SWR-document: 2017.04.12 Tabel disrupties versie MCEU DEF.

217 SWR-document: 2017.04.12 Tabel disrupties versie MCEU DEF.

218 Zie bijvoorbeeld SWR-document: 2017.12.19. Contigency Planning HCEU 11-1 en REA 16-1 = versie 19 dec.docx; European Council. 2017. 'European Council (Art. 50) guidelines for Brexit negotiations', European Council Press release, 29 April. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/29/euco-brexit-guidelines/

219 Deze slogan werd regelmatig aangehaald door de Taskforce en de CECP om hun inzet toe te lichten naar buiten toe en komt dus terug in veel documenten en presentaties. Het bereiken van een deal en een overgangsperiode was de beste oplossing, maar Nederland moest klaargestoomd worden voor het meest pessimistische scenario: cliff-edge Brexit. Een voorbeeldbron is: 2018.10.02 CONCEPT FS CECP AO RAZ 11102018.docx

Tabel 4.1. Overzicht van geïdentificeerde potentiële disrupties (april 2017)

Domein	Disruptie	Voornaamste betrokken departementen
Burgerrechten	Verblijf en toegang arbeidsmarkt	SZW, V&J[220]
	Sociale zekerheid en zorg	SZW, V&J
	Lopende zaken familierecht	V&J
Markttoegang	Lopende stromen van levende have en bederfelijke producten	EZ[221], VWS
	Overige goederenstromen die reeds in de keten zitten	EZ
	Transport en goederenvervoer over de weg	IenM[222]
	Transport- en luchtvervoersrechten, inclusief landingsrechten	IenM
	Informatie-uitwisseling en recall t.b.v. goederenhandel	EZ
	EU intellectuele eigendomsrechten	EZ, V&J
	(Dier)geneesmiddelen en medische technologie	VWS, EZ
	Financiële infrastructuur: CCPs	FIN
	Commerciële geschillen, faillissementen	V&J
Veiligheid	Informatie-uitwisseling en analyse in het kader van de veiligheid	V&J, BZK
	Rechtshulpsamenwerking	V&J
	Grenscontroles VK-burgers	V&J
	Sancties (Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid)	BZ
	Lopende missies en operaties	BZ

Bron: 2017.04.12 Tabel disrupties versie MCEU DEF

De verdeling van bevoegdheden tussen de EU en haar lidstaten betekende ook dat er juridische beperkingen zijn aan contingency-maatregelen daar waar de EU (exclusief) bevoegd is.[223] Voor bovenstaande disrupties werd dus nagedacht over wat in coördinatie met de Europese Commissie en de EU27 afgesproken moest gaan worden, en over welke maatregelen nationaal genomen konden worden om hier zo goed mogelijk op voorbereid

220 Tegenwoordig JenV.

221 Tegenwoordig EZK.

222 Tegenwoordig IenW.

223 SWR-document: 2019.12.19 Juridisch kader - Nationale contigency-maatregelen en bevoegdheidsverdeling Unie-lidstaten.docx

te zijn, eventueel ook bij het uitblijven van Europese oplossingen.[224] De inzet was om contingency-maatregelen zo veel mogelijk op EU-niveau te nemen en terughoudend te zijn in de communicatie erover, om te voorkomen dat dit het goedkeuringsproces in het Britse parlement zou beïnvloeden.[225]

Op **19 juni 2017** begon de eerste fase van de onderhandelingen. De gefaseerde opzet was een voorwaarde van de EU. De EU zou alleen bereid zijn te spreken over een eventueel toekomstige relatie met het VK als er in de eerste fase 'voldoende voortgang' was geboekt bij het op hoofdpunten regelen van een ordentelijke terugtrekking.[226] Het criterium 'voldoende voortgang' was alleen op financieel vlak gespecificeerd.

Eind september achtte de Hoogambtelijke Commissie EU (HCEU) de kans nog klein dat de EU in oktober voldoende vooruitgang zou vaststellen.[227] Van de drie centrale onderwerpen in de eerste fase van de onderhandelingen – rechten van burgers, financiële afwikkeling en de grens met Noord-Ierland – werd met name bij de laatste twee geringe voortgang geconstateerd. Niettemin werd op **8 december 2017** een voorlopig akkoord bereikt over burgerrechten en de financiële afwikkeling. Op **15 december 2017** stelde de EU-27 formeel vast dat er voldoende voortgang was geboekt en dat de tweede fase van start kon gaan. In deze periode trad tevens het kabinet-Rutte III aan (**26 oktober 2017**). De MCEU werd toen opgeheven en Brexit-kwesties verliepen voortaan via de REA.

Ook het Nederlandse parlement was vanaf het begin van deze fase betrokken bij het proces, en volgde de voorbereidingen en de onderhandelingen nauwlettend. Op 30 maart 2017 waren in de vaste commissie voor Europese Zaken drie Brexit-rapporteurs namens de Tweede Kamer aangesteld: Anne Mulder (VVD), Pieter Omtzigt (CDA) en Kees Verhoeven (D66). Zij stelden op **11 november 2017** eveneens dat Nederland zich moest voorbereiden op een no-deal scenario (zij spreken van een 'chaosscenario') onder het motto dat voorkomen beter is dan genezen.[228] Overheidsdiensten, bedrijven en in het bijzonder economische sectoren als de logistiek, de landbouw en de visserij moesten voorbereid zijn op het no-deal scenario. De minister van Buitenlandse Zaken reageerde instemmend op **12 januari 2018**.[229] Hij constateerde dat het cliff-edge scenario bleef bestaan, ondanks de voortgang in de onderhandelingen. Bovendien moest Nederland voorbereid worden op de nieuwe relatie met het VK, ook als het cliff-edge scenario zich zou voordoen (*preparedness*).

In **september 2017** was er een projectplan opgesteld voor de TFVK om de contingency planning van de departementen, die elk hun eigen (contingency-)voorbereidingen op hun beleidsterrein aan het treffen waren, te gaan

224 SWR-document: 2017.09.28 TFVK projectplan Contingency Planning Sept 2017.docx

225 SWR-document: 2019.12.21 MR versie - Brexit contigency.docx

226 Europese Raad. 2017. 'Bijzondere bijeenkomst van de Europese Raad (artikel 50) (29 april 2017) – Richtsnoeren.' EUCO XT 20004/17. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://www.consilium.europa.eu/media/21752/29-euco-art50-guidelines-nl.pdf

227 SWR-document: 2017.09.26 HCEU-MCEU sufficient progress - versie HCEU.docx

228 Tweede Kamer. 2017. *Verslag van de rapporteurs over de uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie (Brexit).* 23987-196, 16 november 2017. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2017D32553&did=2017D32553

229 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken. 2018. '*Lidmaatschap van de Europese Unie.*' 23 987 Nr. 208, 16 januari 2018. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-23987-208.html

ondersteunen en coördineren.[230] Hierdoor bespraken de departementen periodiek samen de voortgang en werden samenhangende thema's uitgelicht. Zo kwamen ze tot een consistente benadering in het omgaan met onzekerheden, risico's en investeringen in capaciteit, en eveneens tot een integrale rapportage aan de HCEU en de MCEU over de voortgang en eventuele belemmeringen.

Begin 2018 is een EU-contingency-proces opgestart.[231] De hier besproken Nederlandse contingency-plannen waren complementair aan de Europese plannen. In 2018 en 2019 heeft de Europese Commissie vele *preparedness notices* verstuurd aan de lidstaten, bedoeld om de lidstaten en haar burgers en belanghebbenden voor te bereiden op de gevolgen van Brexit op een reeks beleidsterreinen.[232]

In de REA van **16 januari 2018** werd nogmaals formeel bevestigd dat er 'onverminderd' aanleiding was om tijdig maatregelen te treffen ter beperking van disrupties en schade.[233] Het onderhandelingsproces tot dan toe bleek onvoorspelbare kanten te hebben en het risico van het cliff-edge scenario bleef bestaan. Kader 4.1 omschrijft het beeld dat op dat moment bestond van de gevolgen van dit scenario.

Kader 4.1: Cliff-edge Brexit

Indien het VK aan het eind van de artikel-50-termijn de EU verlaat zonder terugtrekkingsakkoord en overgangsperiode, wordt het een derde land en wordt er voor bilaterale relaties teruggevallen op WTO- en andere internationaalrechtelijke afspraken. Dit zou er onder andere toe leiden dat:

- Goederen, diensten, kapitaal, personen en informatie uit het VK gecontroleerd moeten worden voor conformiteit met EU-regelgeving en andere douaneformaliteiten en -controles. Van de Douane zullen meer toezicht en controles worden verwacht, de NVWA moet de capaciteit hebben om (fyto)sanitaire en veterinaire controles uit te voeren en de KMar dient te beschikken over de benodigde capaciteit voor de grenscontroleprocessen.
- Burgers hun verworven verblijfrechten en rechten op sociale zekerheid verliezen. De IND zou de Britten die in Nederland willen blijven, moeten voorzien van verblijfsdocumenten.
- Bedrijven geconfronteerd worden met tarifaire en non-tarifaire handelsbelemmeringen, en met administratieve en logistieke knelpunten.
- Uitwisseling van veiligheids- en opsporingsinformatie niet mogelijk is of belemmerd wordt, evenals operationele samenwerking op dit gebied, wat kan drukken op de capaciteit van Politie, OM, FIOD en KMar.
- Er geen vliegverkeer meer kan plaatsvinden tussen Nederland en het VK, en weg- en maritiem transport ernstig bemoeilijkt worden. Daarnaast moeten luchthavens beveiligingscontroles uitvoeren ten aanzien van alle uit het VK afkomstige transfererende passagiers, bagage en vracht.

Bron: 2018.01.17 REA-Brexit 20180116 - ag.pt. 1 - Brexit - Document b - Contingency Planning.docx

230 SWR-document: 2017.09.28 TFVK projectplan Contingency Planning Sept 2017.docx

231 Interview 13.

232 Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://wayback.archive-it.org/11980/20201222163821/https://ec.europa.eu/info/brexit/brexit-preparedness/preparedness-notices_en

233 SWR-document: 2018.01.17 REA-Brexit 20180116 - ag.pt. 1 - Brexit - Document b - Contingency Planning.docx

De benodigde voorbereidingen van elk departement en de bijbehorende uitvoeringsorganisaties en inspectiediensten voor dit scenario berustten op een impactanalyse en hielden rekening met de verwevenheid van verantwoordelijkheden van de verschillende ministeries en uitvoeringsorganisaties. Daarnaast hielden de voorbereidingen ook rekening met het kritische tijdpad en de gangbare (begrotings)regels en procedures. De belangrijkste maatregelen zijn het *vergroten van capaciteit* (bijvoorbeeld bij de Douane, NVWA en KMar in verband met grenscontroleprocessen), het *aanpassen van wetgeving* of aannemen van noodwetgeving die de regering een wettelijke grondslag biedt om onder tijdsdruk noodzakelijke maatregelen te treffen (bijvoorbeeld rond het verblijf en de toegang tot arbeid van VK-burgers die in Nederland wonen) en het *vergroten van bewustwording* bij partijen buiten de rijksoverheid (zoals voorlichtingscampagnes gericht op het bedrijfsleven en medeoverheden).

Tabel 4.2. Indicatieve inventarisatie van voorbereidingen op het cliff-edge scenario en op nieuwe relatie (begin 2018)

Doelgroep	Kwestie	Beleidsopdrachtgever	Beleidsopdrachtnemer / uitvoerder
		Burgers	
Inkomende Britse burgers	Verscherpt grenscontroleproces personen	JenV	KMar (migratie, paspoort / visa-check)
Inkomende personen (VK, EU en derde landen)	Grenscontroleproces bagage	EU, FIN, OCW, LNV	Douane (meerdere opdrachtgevers)
Inkomende Britse burgers voor verblijf korter dan 3 maanden	Visa	BZ	EU/BZ (Regionale Service Organisatie of post)
Langdurig (>3 maanden) in Nederland verblijvende Britse burgers	Machtiging voorlopig verblijf	JenV	Afhandeling door BZ (Regionale Service Organisatie of post) van aanvraag machtigingen voorlopig verblijf , toetsing door IND
Langdurig in Nederland verblijvende Britse burgers	Afgifte verblijfsvergunning	JenV	Afhandeling door IND
Britse werknemers en zelfstandigen	Toegang arbeidsmarkt	SZW, JenV voor o.a. kennismigranten	UWV, IND
Britse burgers in Nederland	Sociale zekerheid	SZW, VWS (socialezekerheidsdeel zorg)	UWV, Sociale Verzekeringsbank, CAK (socialezekerheidsdeel zorg)
Britse studenten in Nederland	Onderwijs	OCW	DUO

Doelgroep	Kwestie	Beleidsopdrachtgever	Beleidsopdrachtnemer / uitvoerder
Britse zorgverleners in Nederland	Erkenning kwalificaties, BIG-register, centraal register bevoegdheidsbeperking	VWS	Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg
Nederlandse burgers in het VK	Consulaire dienstverlening	BZ (consulaire zaken)	BZ/post
Nederlandse studenten in VK	Uitvoer studiefinanciering, erkenning diploma's	OCW	DUO, Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg
Nederlandse burgers in het VK met Nederlandse uitkering	Uitkeringen	SZW, VWS (socialezekerheidsdeel zorg)	UWV, Sociale Verzekeringsbank, CAK (socialezekerheidsdeel zorg)
Uitgaande burgers (VK, EU en derde landen)	Grenscontroleproces bagage	EU, FIN, OCW, LNV	Douane (meerdere opdrachtgevers)
Bedrijfsleven			
Exporterend / importerend bedrijfsleven	Exporteren en importeren van goederen	FIN, EZK, LNV, BZ (BEB)	Douane
		LNV	NVWA (sanitaire en fytosanitaire / veterinaire inspectie)
		VWS	NVWA (keuring product, voedselveiligheid, CE-markering)
		EZK, LNV, BZ (BEB)	KvK/RVO (awareness, informeren)
		EZK	Autoriteit Consument & Markt, SodM, Agentschap Telecom
Subsectoren	Transport en logistiek (weg en maritiem)	IenW	ILT, Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie, Rijksdienst voor het Wegverkeer, Douane
	Luchtvaart	IenW	ILT, Luchtverkeersleiding Nederland
	Afvaltransport over de grens (Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen)	IenW	ILT, Douane
	Chemie (REACH) / biociden	IenW, LNV	ILT, College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, Douane

Doelgroep	Kwestie	Beleidsopdrachtgever	Beleidsopdrachtnemer / uitvoerder
	Geneesmiddelen: Exporterende / importerende fabrikanten	VWS	IGJ, CBG, Authorised Representatives
	Medische hulpmiddelen: Exporterende / importerende fabrikanten en in-vitro diagnostica	VWS	IGJ, Notified Bodies, Authorised Representatives, Douane
	Weefsels en cellen: Exporterende / importerende fabrikanten	VWS	Matchis, weefselinstellingen, Douane
Veiligheid en Justitie			
Bestrijding criminaliteit en terrorisme		JenV, BZK, FIN, DEF	Politie, OM, AIVD, FIOD, Douane, KMar
Beveiliging burgerluchtvaart (indien het VK als derde land niet langer deelneemt aan het one-stop securitysysteem van de EU ('vuile' stroom)		JenV	Schiphol (toezicht KMar)
Asielaanvragen		JenV	IND, Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, Dienst Terugkeer en Vertrek
Rechtspraak		JenV	Raad voor de rechtspraak

Bron: 2018.01.17 REA-Brexit 20180116 - ag.pt. 1 - Brexit - Document b - Contingency Planning.docx. Samengevat door auteurs.

Vastgesteld werd dat de noodzaak voor een *verhoogde capaciteit* bij onder andere de Douane en de NVWA inhield dat op dat moment al voorbereidende trajecten gestart moesten worden voor het werven en opleiden van personeel. Ook moesten er infrastructurele, technische en ICT-aanpassingen voorbereid worden om tijdig operationeel te kunnen zijn.

Andere departementen die eveneens aanvullende capaciteit behoefden in de context van Brexit-contingency, waren JenV (capaciteit KMar en IND), SZW (sociale zekerheid) en VWS (intensivering agentschap College Beoordeling Geneesmiddelen).[234] Alle claims werden verwerkt, voor zover deze reeds gekwantificeerd konden worden voor 2018/2019, in de beleidsbrief van **12 maart 2018** (voorbereiding voorjaarsbesluitvorming).[235]

In **februari 2018** besloot het kabinet direct door te gaan met het werven en opleiden van meer nieuwe medewerkers bij Douane en NVWA,

234 SWR-document: 2018.02.05 REA notitie 13 februari 2018: Brexit - de stand van zaken.docx

235 SWR-document: 2018.03.06 REA notitie 13 maart 2018: Brexit - stand van zaken.docx

het starten van aanbestedingstrajecten en het organiseren van huisvesting.[236] Dit in navolging van het eerder genomen besluit om binnen de bestaande kaders 50 fte te werven voor de Douane.

In opdracht van het kabinet werden enkele onderzoeken uitgevoerd naar de mogelijke gevolgen van Brexit voor de Nederlandse economie, overheid en samenleving, zoals de interne analyse van de impact van Brexit op de Douane en het externe onderzoek van KPMG naar de impact van non-tarifaire handelsbelemmeringen als gevolg van Brexit.[237]

Op **26 januari 2018** lanceerden EZK en BZ het platform hulpbijbrexit.nl, in samenwerking met VNO-NCW (zie ook hoofdstuk 5).[238] RVO had eerder al het platform brexit-loket.nl gelanceerd.

In het voorjaar van 2018 vroeg de Tweede Kamer elk departement naar de stand van zaken bij de impact van Brexit en de voorbereidingen,[239] wat leidde tot Kamerbrieven gericht op defensie,[240] land- en tuinbouw en visserij,[241] sociale zaken en werkgelegenheid,[242] de economie[243] en infrastructuur en waterstaat.[244]

In de REA van **13 maart 2018** werd aangekondigd dat BZ een voorstel aan het voorbereiden was voor het opzetten van een operatiecentrum voor een gecoördineerde contingency planning, waarbij ook de samenwerking zou worden gezocht met het bedrijfsleven.[245]

236 Kamervragen over de economische consequenties van de Brexit voor Nederland (Aanhangsel). 2018. nr. 1206, 19 februari 2018. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20172018-1206.html

237 Kamervragen over de economische consequenties van de Brexit voor Nederland (Aanhangsel). 2018. nr. 1068, 6 februari 2018. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20172018-1068.html; KPMG. 2018. Impact van non-tarifaire handelsbelemmeringen (ntb's) als gevolg van Brexit. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://www.hulpbijbrexit.nl/wp-content/uploads/2018/01/KPMG-onderzoek.pdf; Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat. 2018. Lidmaatschap van de Europese Unie. 23 987, nr. 217. 20 februari 2018. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-23987-217.html

238 SWR-document: 2018.02.05 REA notitie 13 februari 2018: Brexit - de stand van zaken.docx (deze website is niet meer in gebruik).

239 SWR-document: 2018.03.06 REA notitie 13 maart 2018: Brexit - stand van zaken.docx

240 Brief van de minister van Defensie. 2018. Lidmaatschap van de Europese Unie. 23987 nr. 227, 22 maart 2018. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-23987-227.html

241 Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. 2018. Lidmaatschap van de Europese Unie. 23987 nr. 228, 27 maart 2018. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-23987-228.html

242 Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. 2018. Lidmaatschap van de Europese Unie. 23987 nr. 229, 28 maart 2018. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-23987-229.html

243 Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat. 2018. Lidmaatschap van de Europese Unie. 23987 nr. 231, 5 april 2018. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-23987-231.html; Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Lidmaatschap van de Europese Unie. 23987 nr. 263, 10 september 2018. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-23987-263.html

244 Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat. 2018. Lidmaatschap van de Europese Unie. 23987 nr. 249. 25 mei 2018. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-23987-249.html

245 SWR-document: 2018.03.06 REA notitie 13 maart 2018: Brexit - stand van zaken.docx

In de REA van **9 april 2018** werden de eerste wetsvoorstellen geïdentificeerd die de departementen, onder andere op basis de inventarisaties van de mogelijke gevolgen van Brexit, noodzakelijk achtten in verband met Brexit.[246] Voor de wetsvoorstellen waarvoor een zwaardere en langere procedure geldt dan voor AMvB's en ministeriële regelingen (die eveneens op diverse terreinen voorbereid werden), stelde de REA een nationale wetgevingsstrategie voor, waarbij gestreefd werd naar eenheid van kabinetsbeleid: één **verzamelwetsvoorstel** dat gelijktijdig in de ministerraad (medio oktober 2018) zou worden geagendeerd en aan het parlement aangeboden. Daarnaast werd er in de strategie gestreefd naar het vinden van een balans tussen 'het primaat van de wetgever, de rechtszekerheid, een aanvaardbare impact op de onderhandelingen en de mogelijkheid om in te spelen op nieuwe omstandigheden zoals de opstelling van het VK op datum Brexit'.[247] Hierna volgen enkele voorbeelden van reeds geïdentificeerde potentiële wetsvoorstellen:

- Het introduceren van een wettelijke grondslag voor de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet om bij algemene maatregel van bestuur het EU-acquis voor intra-EU-interconnectoren geheel of gedeeltelijk van toepassing te laten zijn (EZK).
- Het introduceren van een wettelijke grondslag om bepaalde uitkeringen voor Nederlanders in het VK te exporteren of verzekeringstijdvakken samen te tellen, zodra de coördinatie van socialezekerheidsregels voor EU-burgers vervallen in het VK (SZW).
- Een overgangsbepaling om in Nederland werkzame vennootschappen uit het VK te laten voldoen aan de Wet op de formeel buitenlandse vennootschappen (JenV).
- Een rijksbrede oplossing voor een situatie waarbij er geen EU-oplossing zou komen voor de op grond van Unierecht erkende Britse certificaten, zoals de geldigheid van Britse rijbewijzen in Nederland na Brexit.

Ook OCW had een wetsvoorstel aangekondigd (gericht op de erkenning van beroepskwalificaties); hetzelfde gold voor VWS (aard onbekend).

Ter voorbereiding op de Technische Briefing voor de Tweede Kamer op **10 november 2018** stelde de CECP een overzicht op van de stand van zaken van alle contingency- en preparedness-voorbereidingen van vele departementen, waarvoor de CECP samen met departementen had gesignaleerd dat intensivering nodig was.[248] De CECP concludeerde dat dit overzicht in combinatie met de disruptielijst uit maart 2017 in Tabel 4.1 toont 'dat voor veel disrupties actief voorbereidingen worden getroffen en goede voortgang wordt gemaakt met mitigerende maatregelen' en dat 'het treffen van voorbereidingen in [Nederland] proactief opgepakt [is], waardoor [Nederland] in vergelijking met andere [lidstaten] er goed voor staat'.[249] De meeste acties lagen op schema. Nog onbekend was of de bedrijfsvoering en ICT van de rijkoverheid voorbereid waren op Brexit, waarvoor BZK de trekker zou zijn. De CECP was op dat moment de kritische tijdpaden voor nationale maatregelen in kaart aan het brengen.

246 SWR-document: 2018.08.24 4. REA-notitie: Wetgevingsstrategie Brexit – ter besluitvorming (19-04-2018).docx

247 SWR-document: 2018.08.24 4. REA-notitie: Wetgevingsstrategie Brexit – ter besluitvorming (19-04-2018).docx

248 SWR-document: 2018.11.08 HCEU - ag.pt.3 - REA Notitie Contigency Brexit.docx

249 SWR-document: 2018.11.08 HCEU - ag.pt.3 - REA Notitie Contigency Brexit.docx

Op **13 november 2018** bereiken de EU en het VK een voorlopig akkoord over de afspraken over Brexit. Omdat geconstateerd werd dat er geen garantie bestond dat het VK het terugtrekkingsakkoord uiterlijk op 29 maart 2019 zou ratificeren, presenteerde de Europese Commissie eveneens op 13 november 2018 een contingency-noodplan met eenzijdige maatregelen ter beperking van de schade van de meest ernstige gevolgen van een no-deal Brexit.[250]

Op **16 november 2018** werd de Verzamelwet Brexit ingediend bij de Tweede Kamer.[251] Alle bovengenoemde wetsvoorstellen waren hierin opgenomen, behalve de aangekondigde voorstellen van IenW en OCW. Concreet betrof het de volgende veranderingen:

- Wijziging Wet op de formeel buitenlandse vennootschappen (JenV).
- Wijziging Wegenverkeerswet 1994 (IenW).
- Wijziging Elektriciteitswet 1998 (EZK).
- Wijziging Gaswet (EZK).
- Wijziging Wet goedkeuring en uitvoering Markham-overeenkomst (EZK).
- Wijziging Wet bescherming oorspronkelijke topografieën van halfgeleiderproducten (EZK).
- Tijdelijke delegatiegrondslag met betrekking tot socialezekerheidswetten (SZW).
- Wijziging Wet langdurige zorg (VWS).
- Wijziging Zorgverzekeringswet (VWS).

Parallel werkten de departementen aan algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) waarvan verwacht werd dat die nodig zouden zijn in verband met (een cliff-edge) Brexit.[252] De noodzaak van de volgende AMvB's werd onderzocht:

- Een AMvB voor de onderwerpen collegegeld, bekostiging en studiefinanciering (OCW).
- Een wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen dat toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt regelt (SZW).
- Een wijziging van het Besluit inburgering om Britse burgers die vóór Brexit in Nederland stonden ingeschreven in de basisregistratie uit te zonderen van de inburgeringsplicht (SZW).
- AMvB's betreffende de regulering van de landsgrensoverschrijdende verbinding voor elektriciteit en gas met het VK (EZK).
- Eén of meer AMvB's in het LNV-domein, afhankelijk van welke maatregelen de

250 Europese Commissie. 2018. '*Mededeling van de Commissie: Voorbereidingen voor de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie op 30 maart 2019: een noodplan*.' COM(2018) 880 final. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0880

251 Bron: Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2018. Wetsvoorstel: Verzamelwet Brexit. 35084, 16 november 2018. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2018Z21404&dossier=35084#wetgevingsproces
De Verzamelwet Brexit werd op 29 januari 2019 met een ruime meerderheid aangenomen door de Tweede Kamer, na eerst het vangnetartikel voor noodmaatregelen te amenderen door dit te verkorten naar zes maanden, en enkel toepasbaar bij ontbrekende grondslagen of terstond intredende onaanvaardbare gevolgen, en zonder af te wijken van de Grondwet en het invoeren van een valbijlbepaling (Bron: SWR-document: 2019.02.12 Notitie REA Brexit .docx). De Eerste Kamer nam de wet vervolgens aan op 26 maart 2019.

252 SWR-document: 2018.11.08 HCEU - ag.pt.3 - bijlage - Lijst AMvB's Brexit .docx. Het uiteindelijke overzicht van AMvBs in voorbereiding werd op 5 februari 2019 naar de Kamer gestuurd: Brief van de minister van Buitenlandse Zaken. 2018. 'Wijziging van enige wetten en het treffen van voorzieningen in verband met de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie (Verzamelwet Brexit).' 35084 nr. 32, 5 februari 2019. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35084-32.html

EU zou treffen, die op dat moment nog onbekend waren (LNV).

- Een aanpassing van het Vreemdelingenbesluit in het geval van een cliff-edge Brexit (JenV).

In de kabinetsappreciatie van het conceptterugtrekkingsakkoord in de Kamerbrief van **18 november 2018** werd vastgesteld dat de contingency-voorbereidingen onverminderd zouden doorgaan zolang er geen zekerheid was dat het terugtrekkingsakkoord in werking zou treden, en werd medeoverheden en het bedrijfsleven opgeroepen hetzelfde te doen.[253]

Op **19 december 2018** publiceerde de Europese Commissie een toelichting op de stappen en maatregelen voor uitvoering van het contingency-noodplan.[254] Hierbij werd het grote belang van de gezamenlijke aanpak voor de contingency- en preparedness-maatregelen op Europees niveau wederom onderstreept.

In de REA van **15 januari 2019** werd vastgesteld dat de focus van de contingency-voorbereidingen op enkele resterende aandachtspunten lag.[255] Deze punten vereisten intensieve interdepartementale samenwerking, alsmede in enkele gevallen samenwerking met EU-partners. Als meest kritisch werden gezien: de Airport Transit Visa, de inspectiepost levende have (met name broedeieren/eendagskuikens), verkeerscirculatieplannen, gegevensuitwisseling en het overleg met Ierland over de *land bridge* (de soepele doorgang van EU-goederen die vervoerd worden tussen Ierland en de andere lidstaten via wegen en havens op het grondgebied van Groot-Brittannië). De belangrijkste politieke beslismomenten van dat moment voor de REA hadden betrekking op de volgende punten:[256]

- **Luchtvervoer:** Zonder mitigerende maatregelen zou Brexit betekenen dat er niet meer gevlogen kon worden tussen Nederland en het VK. Op dit onderwerp bestaat een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten: markttoegang is een competentie van de EU en verkeersrechten zijn een competentie van de lidstaten. De verordening, zoals gepresenteerd door de Commissie, die luchtvervoer vanuit het VK richting de EU zou toestaan, had volgens Nederland en andere lidstaten te weinig oog voor de verkeersrechtencompetentie. Mocht er op 18 februari 2019 geen zicht zijn op een gedragen EU-oplossing, dan moest Nederland een terugvaloptie hebben, die dus voorbereid moest worden. Hiervoor zouden bilaterale onderhandelingen met het VK nodig zijn. 'Om de EU-eenheid te behouden is het belangrijk dat Nederland een dergelijke stap niet als enige zet.'[257]
- **Luchtverkeerbeheer**: De juridische basis van de afspraken over een stuk Nederlands luchtruim boven de Noordzee waar het luchtverkeerbeheer door de luchtverkeersleiding van het VK wordt uitgevoerd, zou door Brexit vervallen. Nederland kon het beheer van dit stuk luchtruim niet zonder meer overnemen, wat tot verstoringen zou kunnen leiden in het Nederlandse luchtruim. Aangezien er geen EU-terugvaloptie was voorzien voor

253 SWR-document: 2018.11.18 Kabinetsappreciatie_terugtrekkingsakkoord.pdf

254 Mededeling van de Commissie: 'Voorbereidingen treffen voor de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie op 30 maart 2019: uitvoering van het noodplan van de Commissie.' COM(2018) 890 final. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0890

255 SWR-document: 2019.01.10 Notitie REA Brexit Stand van zaken onderhandelingen .docx

256 SWR-document: 2019.01.15 REA notitie Definitief.docx

257 SWR-document: 2019.01.15 REA notitie Definitief.docx

deze regeling, zou voortzetting ervan een bilaterale overeenkomst of MoU (binnen de Europese randvoorwaarden) vereisen. Dit voorstel moest eenzijdig worden voorbereid en vanaf 18 februari waren tevens bilaterale onderhandelingen noodzakelijk.

- **Medische hulpmiddelen**: Nieuwe voorraden van medische hulpmiddelen die een CE-certificaat hebben gekregen van een VK Notified Body (NoBo)) zouden na een no-deal Brexit niet meer verhandeld mogen worden in de EU. Verwacht werd dat fabrikanten hun producten niet op tijd (konden) overzetten op één van de EU27 NoBo's, onder andere vanwege capaciteitsgebrek. Dit kon direct na Brexit tot serieuze tekorten aan medische hulpmiddelen zoals pacemakers of chirurgische maskers leiden. In eerste instantie zou in EU-verband een oplossing worden uitgewerkt, maar de REA raadde aan om tevens een noodoplossing uit te werken. Hier zou het VK eind januari bij betrokken moeten worden om de continuïteit van de informatie-uitwisseling over veiligheidsproducten te borgen.
- **Europees Aanhoudingsbevel**: Overlevering op basis van een Europees Aanhoudingsbevel (EAB) zou bij een no-deal Brexit niet meer mogelijk zijn. Op basis van de Uitleveringswet en het Europees Uitleveringsverdrag (EUV) zou uitlevering nog wel mogelijk zijn, maar de uitvoering hing daarbij ook af van de Britse Extradition Act. Om uitlevering mogelijk te maken en om ervoor te zorgen dat bij lopende EAB-procedures de opgeëiste persoon niet zou worden vrijgelaten, moest de rechtshulpaanpak bilateraal met het VK besproken worden.[258]

Overige kwesties op de radar van de REA waren bilateraal wegvervoer, goederen op de markt met VK-goedkeuring, de inrichting en goedkeuring van een keurpunt levende dieren en veterinaire producten, en de omgang met lopende procedures voor de erkenning van beroepskwalificaties.

Het voornemen om operationele (met andere woorden zonder juridische implicaties) bilaterale contacten met het VK af te stemmen en te toetsen, was reeds afgesproken in het Contingency Beraad van **10 januari 2019**. Tijdens een bezoek gaf de plaatsvervangend secretaris-generaal van de Commissie echter aan zeer kritisch te zijn over dergelijke contacten, in tegenstelling tot eerdere afstemmingen met de Commissie.[259]

De bovengenoemde kritieke beslismomenten werden verder besproken in onder meer het Contingency Beraad van **27 februari 2019** en de REA's van **15 februari 2019** en **5 maart 2019**, waarbij op alle onderwerpen vooruitgang was geboekt. Een nieuw beslispunt dat aan de lijst was toegevoegd, had betrekking op *dual-use* exportvergunningen. Verwacht werd dat de Raad van de Europese Unie een voorstel zou aannemen waarbij het VK werd toegevoegd aan de algemene vergunning voor uitvoer van *dual-use* goederen naar zogenaamde lagerisicolanden, de EU001-vergunning. In het onwaarschijnlijk geachte geval dat deze EU-maatregel niet tijdig in werking zou treden, moest Nederland een nationale algemene vergunning voorbereiden als back-upregel,

258 Op 15 januari 2019 gaf de REA akkoord voor het bilateraal bespreken van de rechtshulpaanpak met het VK (Bron: SWR-document: 2019.01.15 REA notitie Definitief.docx); Na goedkeuring van de Commissie werden gesprekken gestart op 9 september 2019 (Bron: SWR-document: 2019.10.15 Bijlage REA Tabellen kritische aandachtspunten - punten te monitoren.docx); Overlevering werd uiteindelijk geregeld in het TSO onder Titel VII, Artikel 596, maar in de documentatie is niet terug te vinden of deze regeling naar tevredenheid was van de Nederlandse overheid.

259 SWR-document: 2019.02.13 Notitie REA Brexit 15/02/2019.docx

en aan bedrijven communiceren dat zij zich hiervoor konden registreren.

Op **24 januari 2019** dienden Tweede Kamerleden Van der Graaf en Omtzigt een motie (35 084-21) in om alle beschikbare Brexit-plannen online te plaatsen, zodat deze toegankelijk waren voor Nederlandse burgers en het Nederlandse bedrijfsleven.[260] Zij stelden dat openbaarmaking van de departementale doorlichtingen zou bijdragen aan de weerbaarheid van de Nederlandse economie in het geval van een no-deal Brexit. Minister van Buitenlandse Zaken Blok reageerde op **22 februari 2019** met een overzicht, of 'praatplaten', van de te treffen maatregelen om de mogelijke gevolgen van terugtrekking van het VK uit de EU zo goed mogelijk op te vangen. Dit overzicht werd tevens toegankelijk gemaakt via het Brexitloket[261] en bood thematische informatie over onderwerpen als burgers, zorg, logistiek en transport, grenscontroleprocessen, veiligheid en dataverkeer, handel en markttoegang, met links naar verdiepende informatie.

Eind maart 2019 werd de motie van Tweede Kamerlid Verhoeven (D66) aangenomen om de rechtspositie van Nederlandse burgers in het VK veilig te stellen. In deze motie werd de regering verzocht zich bij de onderhandelingen in te zetten om het burgerrechtengedeelte los te koppelen van het uittredingsverdrag (*ringfencing*) wanneer het no-deal scenario onvermijdelijk zou worden.[262] In de REA van **9 juli 2019** werd het niet realistisch geacht dat dit ook daadwerkelijk behaald zou worden, omdat deze discussie niet speelde in andere lidstaten, het tegen de richtsnoeren van de Commissie zou ingaan, en het terugtrekkingsakkoord ervoor moest worden opengebroken.

De regeringsleiders van de EU-27 hadden ingestemd met het voorlopige akkoord over Brexit op **25 november 2018**, maar het Britse parlement keurde het akkoord op **29 maart 2019,** de geplande uittredingsdatum, voor de derde keer af. In de dagen voorafgaand aan 29 maart waren de EU en het VK in het geval van een derde afkeuring een uitstel tot **12 april 2019** overeengekomen, maar daarvoor moest de Britse regering de datum aanpassen in de nationale wetgeving. Op 25 maart was hiervoor een conceptbesluit gepresenteerd, maar door deze onzekerheid over de Brexit-datum werd in de REA van **26 maart 2019** de balans opgemaakt over de restrisico's voor Nederland en de mogelijke mitigatiestrategieën. Dit betrof onder andere risico's rondom rechtshulpinstrumenten (zoals de vraag of een Europees Aanhoudingsbevel door het VK nog in behandeling kon worden genomen), de voorlichting aan het bedrijfsleven indien het VK in een constitutionele crisis zou belanden, en de mogelijke terugkeer uit het VK van minder zelfredzame Nederlanders die reeds een migrantenachtergrond hadden voor zij naar het VK emigreerden.[263] Conform een staand besluit van de minister van Buitenlandse Zaken en op advies van het Contingency

260 Motie van de leden Van der Graaf en Omtzigt. 2019. 'Wijziging van enige wetten en het treffen van voorzieningen in verband met de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie (Verzamelwet Brexit).' 35084 nr. 21, 24 januari 2019. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35084-21.html

261 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken. 2019. Lidmaatschap van de Europese Unie.' 23987 nr. 321, 27 februari 2019. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-23987-321.html Gevolgd door een uitgebreide Kamerbrief met onder andere de stand van zaken per departement: Brief van de minister van Buitenlandse Zaken. 2019. Lidmaatschap van de Europese Unie.' 23987 nr. 323, 28 februari 2019. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-23987-323.html

262 SWR-document: 2019.07.09 Concept REA-notitie (Contingency).docx

263 SWR-document: 2019.03.26 Tussenstand Rest Risico.docx

Figuur 4.1. Praatplaten gericht op burgers (A) 'No-deal Brexit: Gevolgen en Maatregelen'

Ministerie van Buitenlandse Zaken

A: Burgers

No deal Brexit: Gevolgen en Maatregelen

Verblijf in NL en arbeidsmarkt

Gevolgen: Verblijfsstatus voor 45.000 VK-burgers en hun familieleden vervalt. Toegang tot de NL arbeidsmarkt voor 20.000 werknemers uit het VK vervalt.

Maatregelen:

- *Fatsoenlijke regeling: Britten en hun familieleden die voor de terugtrekking van het VK uit de EU rechtmatig in Nederland verblijven, behouden 15 maanden middels een tijdelijke verblijfsvergunning hun rechten op verblijf, studie en werk in Nederland. Tijdens deze periode kunnen ze een aanvraag doen voor een verblijfsvergunning tegen dezelfde toelatingsvoorwaarden als EU-burgers (Brexitverblijfsvergunning).*

Beroepskwalificaties

Gevolgen: Nieuwe aanvragen voor erkenning van Britse kwalificaties via procedure derde landen. Geen deelname van het VK aan databases zoals het Interne Markt Informatiesysteem (IMI en Europese informatie uitwisseling van aan zorgverleners opgelegde beroepsbeperkende maatregelen.

Maatregelen:

- *Erkenningen afgegeven voor 29 maart blijven geldig. Lopende aanvragen tot erkenning worden waar mogelijk afgehandeld volgens regels van voor 30 maart. Aanvragen vanaf 30 maart volgens derdelanden procedure 2019.*

Sociale zekerheid

Gevolgen: Coördinatieverordening sociale zekerheid tussen EU en het VK geldt niet meer.

Maatregelen:

- *Fatsoenlijke regeling sociale zekerheid: De export van uitkeringen die al lopen op de dag van terugtrekking van het VK wordt zoveel mogelijk gecontinueerd. De Europese Unie bereidt tevens maatregelen voor.*

Toeslagen

Gevolgen: Gevolgen voor toeslagen NL burgers in het VK en VK burgers in NL.

Maatregelen:

- *Nederlanders die in het VK wonen, behouden nog 6 maanden na de terugtrekking het recht op kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag. De Britse toeslagontvangers die in Nederland wonen of werken, behouden het recht op toeslag bij een geldige verblijfsvergunning.*

Burgers

Een *no deal* Brexit kan verschillende gevolgen hebben voor zowel Britse burgers in Nederland als Nederlanders in het VK op het gebied van verblijf, toegang tot de arbeidsmarkt, sociale zekerheid, rijbewijzen, toeslagen, onderwijs en reizen. De rechten van burgers zijn een topprioriteit voor de Nederlandse overheid. Daarom heeft de overheid maatregelen getroffen om waar mogelijk de rechten van burgers te verzekeren. Britse burgers in Nederland zijn hierover geïnformeerd door de IND. Nederlanders in het VK kunnen onder meer via de website van de Nederlandse ambassade informatie over hun situatie vinden.

> Lees hier alle gevolgen en maatregelen

NL burgers in VK

Gevolgen / *Maatregelen:*

- Sociale Zekerheid. Coördinatieverordening sociale zekerheid geldt niet meer tussen EU en VK. *Mogelijk negatieve financiële gevolgen voor uitkeringsgerechtigden in VK.*
- Toeslagen. Gevolgen op toeslagen in NL burgers in het VK. *Nederlanders die in het VK wonen behouden nog zes maanden na de terugtrekking het recht op kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag.*
- Fiscale regelingen. Burgers in VK met inkomen uit Nederland verliezen recht op heffingskortingen en bepaalde aftrekposten. *Nationaal overgangsrecht waarbij het VK voor de fiscale wetgeving nog tot eind 2019 wordt behandeld als EU lidstaat.*

Onderwijs

Gevolgen: Britse studenten in NL hebben geen recht op studiefinanciering vanaf 1 april 2019 en op wettelijk collegegeld per collegejaar 2019-2020

Maatregelen:

- *Fatsoenlijke oplossing: Britten die voor de Brexit-datum in NL woner, kunnen onder dezelfde voorwaarden blijven studeren als EU-studenten (wettelijk collegegeld en studiefinanciering). Britten die na de Brexit naar Nederland verhuizen en in NL gaan studeren, worden behandeld als niet-EU-burgers.*

Rijbewijzen

Gevolgen: Britse rijbewijzen blijven nog 185 dagen geldig vanaf het moment dat een VK burger zich in NL vestigt.

Maatregelen:

- *Hier woonachtige houders van Britse rijbewijzen kunnen nog maximaal 15 maanden na de Brexit-datum dat rijbewijs omwisselen overeenkomstig de regels die gelden voor de omwisseling van EU-rijbewijzen. Zij kunnen gedurende die periode blijven rijden, op voorwaarde dat het Britse rijbewijs geldig is.*

Stemrecht en Basis Registratie Persoonsgegevens (BRP)

Gevolgen: Zodra het VK geen lid meer is van de EU verliezen VK-burgers in NL stemrecht bij verkiezingen Europees Parlement.

Maatregelen:

- *VK-burgers worden door gemeenten geïnformeerd.*

Fiscale regelingen

Gevolgen: VK-burgers met inkomen uit NL verliezen het recht op heffingskortingen en bepaalde aftrekposten.

Maatregelen:

- *Nationaal overgangsrecht waarbij het VK voor de fiscale wetgeving nog tot eind 2019 wordt behandeld als EU-lidstaat.*

Reizen

Gevolgen: Er gelden strengere eisen voor het reizen met huisdieren, zie website NVWA. Reizigers moeten meegenomen goederen aangeven bij de Douane.

Maatregelen:

- *Op niveau Rijksoverheid wordt de meest actuele informatie over reizen naar het VK gegeven. De Europese Commissie plaatst het VK op lijst visumvrije landen.*

Algemeen | Burgers | Zorg | Grenscontroleprocessen | Logistiek en transport | Veiligheid en Dataverkeer | Markttoegang en handel | Overige economische onderwerpen | 3

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Verdieping A: Burgers

No deal Brexit: Gevolgen en Maatregelen

Deelthema	Gevolgen *no deal* scenario	Nationale Maatregelen	Maatregelen EU niveau	Min	Nadere informatie (Kamerstukken, EU voorstellen)
Verblijf in NL/ toegang tot arbeidsmarkt	• Geen verblijfsstatus 45.000 VK-burgers en hun familieleden. • Geen toegang Nederlandse arbeidsmarkt 20.000 Britse werknemers in Nederland.	• Fatsoenlijke regeling: Britten die voor de terugtrekking van het VK uit de EU rechtmatig in Nederland verblijven behouden middels een tijdelijke verblijfsvergunning15 maanden hun rechten op verblijf, studie en werk in Nederland. Tijdens deze periode kunnen ze een aanvraag doen voor een verblijfsvergunning tegen dezelfde toelatingsvoorwaarden als EU burgers. • Voor Britten die voor de terugtrekking van het VK uit de EU rechtmatig in Nederland verblijven geldt vrijstelling inburgeringsplicht. • Voor Britten die voor de terugtrekking van het VK uit de EU rechtmatig in Nederland verblijven geldt vrijstelling werkvergunning • Uitbreiding personeel IND • Communicatie-campagne IND		SZW, JenV, BZK	> Kamerbrief fatsoenlijke regeling VK-burgers in NL
Beroeps-kwalificaties	Nieuwe aanvragen voor erkenning beroepskwalificatie van Britse gediplomeerden via procedure derde landen.	• Erkenningen van voor 30 maart blijven geldig in Nederland. • Lopende aanvragen op 30 maart worden waar mogelijk afgehandeld volgens regels van voor 30 maart. • Aanvragen vanaf 30 maart volgens derdelandenregeling, verschilt per beroep		OCW	> Brede Kamerbrief stand van zaken contingency planning cf motie Van Ojik
Sociale zekerheid	Coördinatieverordening sociale zekerheid geldt niet meer tussen EU en VK. Mogelijk negatieve financiële gevolgen voor uitkeringsgerechtigden in VK en burgers in NL met arbeidsverleden in VK	Fatsoenlijke regeling sociale zekerheid: De export van uitkeringen die al lopen op de dag van terugtrekking van het VK wordt zoveel mogelijk gecontinueerd.	Commissie voorstel sociale zekerheid	SZW	> Brief fatsoenlijk regeling sociale zekerheid
Toeslagen	Gevolgen voor toeslagen in NL burgers in het VK en Britten in NL	• Nederlanders die in het VK wonen behouden nog zes maanden na de terugtrekking het recht op kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag. • De Britse toeslagontvangers die in Nederland wonen of werken het recht op toeslag voor als bij een geldige verblijfsvergunning.		FIN	> Impact analyse Belastingdienst niet-Douane
Fiscale regelingen	Burgers in VK met inkomen uit Nederland verliezen recht op heffingskortingen en bepaalde aftrekposten	Nationaal overgangsrecht waarbij het VK voor de fiscale wetgeving nog tot eind 2019 wordt behandeld als EU lidstaat.		FIN	> Brief fiscaal overgangsrecht
Onderwijs	• Britse studenten in NL geen recht op studiefinanciering vanaf 1 april 2019. • Britse studenten in NL geen recht meer op wettelijk collegegeld per collegejaar 2019-2020	• Fatsoenlijke oplossing: Britten die voor de Brexit datum in NL wonen kunnen onder dezelfde voorwaarden blijven studeren als EU studenten (wettelijk collegegeld en studiefinanciering) • Britten die na de Brexit naar Nederland verhuizen en in NL gaan studeren, worden behandeld als niet-EU-burgers.	Commissie voorstel Erasmus+	OCW	> Kamerbrief fatsoenlijke regeling VK-burgers in NL
Rijbewijzen	Britse rijbewijzen blijven 185 dagen na vestiging VK burger geldig. Geen geldig rijbewijs meer als burger langer dan 185 dagen in NL gevestigd is.	• Hier woonachtige houders van Britse rijbewijzen kunnen nog maximaal 15 maanden na Brexitday dat rijbewijs omwisselen overeenkomstig de regels die gelden voor de omwisseling van EU-rijbewijzen en zij kunnen gedurende die periode blijven rijden, op voorwaarde dat het Britse rijbewijs wel geldig is. • Omwisselen onder dezelfde voorwaarde als voor de Brexit (keuze tussen nieuw rijbewijs of vervangend rijbewijs). Ze hoeven niet opnieuw examen te doen.		IenW	> Kamerbrief fatsoenlijke regeling VK-burgers in NL > Tweede nota van wijziging Verzamelwet Brexit > AO Brexit beantwoording vragen IE&W over rijbewijzen
Stemrecht en BRP	VK-burgers in NL verliezen stemrecht bij Europees Parlement verkiezingen omdat het VK geen lid meer is van de EU. Dit geldt bij alle scenario's, dus ook als er wel een *deal* komt.	• VK burgers worden door gemeenten geïnformeerd		BZK	> Brede Kamerbrief stand van zaken contingency planning cf motie Van Ojik
Reizen	In een *no deal* scenario mogelijk visum nodig om naar het VK te reizen. Mogelijk worden strengere eisen gesteld aan het reizen met huisdieren Reizigers zullen meegenomen goederen moeten aangeven bij de Douane.	• Op Rijksoverheid wordt de meest actuele informatie over reizen naar het VK gegeven.	Commissie voorstel VK op lijst visumvrije landen	BZ	> Kamerbrief BZ fiche: Wijziging verordening lijst visumvrije- en visumplichtige landen in verband met Brexit > Rijksoverheid.nl > NederlandWereldwijd.nl-VK > NVWA - Brexit voor particulieren

Algemeen | Burgers | Zorg | Grenscontroleprocessen | Logistiek en transport | Veiligheid en Dataverkeer | Markttoegang en handel | Overige economische onderwerpen | 4

Bron: SWR-document: 2019.03.04 Praatplaten.pdf

Beraad werd besloten te wachten met de no-deal Brexit-communicatie, zoals het uitzenden van tv-spotjes kort voor 12 april.[264] Overige contingency-voorbereidingen werden onverminderd voortgezet in anticipatie op een mogelijke Brexit op 12 april. Deze contingency-maatregelen hadden betrekking op: basis luchtvervoer, landingsrechten; luchtvaartveiligheid, certificaten/licenties; luchtverkeerbeheer; one-stop security; basis wegtransport; grensoverschrijdend dataverkeer persoonsgegevens (ook ten behoeve van politie en justitie); financiële markten en toegang tot Britse clearing-huizen (CCPs); fatsoenlijke oplossing voor burgers; Erasmus+: individuele leermobiliteit; visumvrij reizen naar het VK; export van dual-use producten; toegang Britse viswateren en quota ruil; en visserijlicenties en vangstcertificaten.[265]

Het VK stond tot uiterlijk **12 april 2019** voor de keuze om het akkoord alsnog goed te keuren, uitstel te vragen, Brexit in te trekken[266] of een no-deal Brexit door te zetten. Uiteindelijk vroeg de Britse regering uitstel aan. De EU-27 verleende dit op **20 april 2019** tot en met uiterlijk 31 oktober 2019.

Fase 3: Verschillende verlengingen onderhandelingen TA (31 maart 2019 - 31 januari 2020)

Ook voor deze uitgestelde deadline werd de kans op een no-deal scenario reëel geacht en werden contingency-maatregelen zo veel mogelijk voorbereid.[267] In de REA van **9 juli 2019** werden de zorg geuit dat 14% van het Nederlands bedrijfsleven naar eigen zeggen geen voorbereidingen had getroffen. De contingency-maatregelen die in aanloop naar 31 oktober extra aandacht behoefden, waren Airport Transport Visum, Notified Bodies, gegevensuitwisseling politie en justitie met het VK, en de inrichting van keurpunten import levende have. Door de schuivende tijdlijnen dienden enkele maatregelen opnieuw opgestart te worden (bijvoorbeeld verkeersmanagement rondom ferryhavens). Voor enkele onderwerpen werden op operationeel niveau eenzijdig bilaterale, tijdelijke oplossingen voorbereid.

Met het oog op de nieuwe deadline van 31 oktober 2019 werd in de REA van **3 september 2019** weer onderstreept dat de voorbereidingen op alle scenario's in volle gang waren.[268] De resterende aandachtspunten waren grotendeels dezelfde als in juli. Het gedetailleerde overzicht van kritische aandachtspunten in de contingency planning werd bijgewerkt.

---

264 SWR-document: 2019.04.12 Aanvullende REA lijn Brexit.docx

265 SWR-document: 2019.04.12 Aanvullende REA lijn Brexit.docx

266 Het Hof van Justitie van de Europese Unie deed op 10 december 2018 in de 'Wightman-zaak' de uitspraak dat het VK het recht had om de kennisgeving van terugtrekking eenzijdig in te trekken en daarmee lid van de EU te blijven. Bron: Curia. 2018. 'ARREST VAN HET HOF (Voltallige zitting)', 10 december 2018 (*), "Prejudiciële verwijzing – Artikel 50 VEU – Kennisgeving door een lidstaat van zijn voornemen om zich uit de Europese Unie terug te trekken – Gevolgen van de kennisgeving – Recht om de kennisgeving eenzijdig in te trekken – Voorwaarden", ECLI:EU:C:2018:999. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208636&pageIndex=0&doclang=NL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=247974

267 SWR-document: 2019.07.09 Concept REA-notitie (Contingency).docx

268 SWR-document: 2019.09.03 Notitie REA Brexit .docx; 2019.09.03 Planning contigency najaar 2019.docx

Tabel 4.3. Status kritische aandachtspunten en te monitoren aandachtspunten in de contingency planning (3 september 2019)

Aandachtspunt	Toelichting en stand van zaken	Betrokken departementen
Kritische aandachtspunten (voorgenomen contingency-maatregelen) die op nationaal niveau nog besluitvorming/actie vereisen voorafgaand aan een no deal		
Ringfencing van de burgerrechten	De Nederlandse overheid zette in op het loskoppelen en juridisch vastleggen ('ringfencen') van het burgerrechtengedeelte van het uittredingsverdrag als een no-deal scenario onvermijdelijk zou worden. Vastgesteld werd echter dat hier geen draagvlak voor was in de EU en dus werden mogelijke alternatieven verkend.	SZW, JenV, VWS, CECP
Voorbereidingen Airport Transit Visum (ATV)	Bij een transfer via een Schengen-luchthaven gold voor 20 landen een Airport Transit Visum (ATV-)plicht, tenzij burgers uit deze landen een visum of verblijfsvergunning hadden van een EU-lidstaat. Voor personen met een Brits visum of verblijfsvergunning zou deze vrijstelling vervallen. De Nederlandse overheid zette in op het aanpassen van de visumcode. In de tussentijd werd er gewerkt aan een coulanceregeling waarbij wel gecontroleerd maar niet gehandhaafd zou worden (onder andere door KMar en consulaire diensten) om disrupties te voorkomen voor reizigers en luchthavens.	JenV, IenW, BZ
Notified Bodies (NoBo's)	De Europese Commissie had bezwaren bij de aanmeldingen van nieuwe Nederlandse vestigingen van Britse NoBo's (om hun certificaten te behouden) op de beleidsterreinen van onder andere BZK, SZW, IenW en VWS op grond van twijfels over het onafhankelijk opereren van deze NoBo's. SZW en VWS hadden deze twijfels inmiddels weggenomen, maar de bezwaren bij BZK en IenW stonden nog en dus was blijvende aandacht vereist om ook hier goedkeuring te krijgen.	EZK, VWS, BZK, SZW, IenW
Gegevensuitwisseling met het VK in geval van no-deal Brexit in het kader van de Politierichtlijn	De gegevensuitwisseling kon onder andere worden gewaarborgd door een adequaatheidsbesluit. Alternatieven waren mogelijk, maar kenden politieke en juridische risico's. Voorkeuren voor de vormgeving van de rechtsgrondslag werden interdepartementaal besproken.	JenV
Inrichting en goedkeuring keurpunt levende dieren en veterinaire producten	Onder andere vanwege het kleine volume, beperkt beschikbare alternatieven en de beperkte beschikbaarheid van geschikte locaties was het lastig de businesscase rond te krijgen. Gesprekken met alle betrokken partijen liepen daarom door.	LNV (en NVWA, samen met bedrijfsleven)
Te monitoren aandachtspunten in nationale contingency planning op nationaal niveau voorafgaand aan een no deal		
Land bridge tussen Ierland en EU	Ierland had een conceptvoorstel gedaan en zou dit verder concretiseren, waarna verder overleg zou plaatsvinden. De departementen van de Nederlandse overheid gingen in de tussentijd na of toetreding van het VK tot de Overeenkomst Gemeenschappelijk Douanevervoer afdoende was om het vervoer van goederen waarvoor extra eisen bestaan (zoals agri, afval en REACH), soepel doorgang te laten vinden.	FIN, LNV, EZK, BZ, IenW

Aandachtspunt	Toelichting en stand van zaken	Betrokken departementen
Verkeersmanagement, inclusief bufferlocaties voor vrachtwagens	Verkeersmaatregelen zoals parkeerterreinen, personele inzet en tekstkarren moesten op tijd weer opgeschaald worden. Ook de bufferlocaties moesten fysiek weer opgebouwd worden, zoals hekken en camera's.	IenW
Klantcontactcentra	De klantcontactcentra moesten tijdig weer bezet en geopend worden.	BZ, EZK, AZ, COM
Voorbereidingen op terugkeer remigranten uit het VK, met name minder zelfredzame Nederlanders	De voorbereiding van departementen in samenwerking met lagere overheden werd voortgezet, waaronder de informatievoorziening richting de doelgroep, het monitoren van de ontwikkeling in aantallen remigranten en de situatie in de gemeenten.	BZK, JenV, BZ, OCW, VWS, SZW
Europees Aanhoudingsbevel, SIS en rechtshulpaanpak	Tijdig overleg met het VK zou nodig zijn om bij een no deal uitlevering mogelijk te maken op grond van te publiceren Britse wetgeving enerzijds en de Uitleveringswet en het Europees Uitleveringsverdrag (EUV) anderzijds, evenals het beperken van het aantal SIS-signaleringen dat moest worden overgezet naar Interpol.	JenV
Verzending door IND van tijdelijke verblijfsvergunningen	Tijdelijke verblijfsvergunningen moesten enkele dagen voor een no deal klaar zijn om verstuurd te worden aan de doelgroep.	JenV
Informeren over de gevolgen met betrekking tot uitkeringen	UWV, Sociale Verzekeringsbank en Belastingdienst zouden burgers informeren over de gevolgen voor hun uitkeringen en toeslagen.	VWS, SZW, FIN
Grenswerkers	Tussen EZK, SZW, JenV, IND en UWV bestond consensus dat Britse grensarbeiders die voor de uittredingsdatum waren begonnen, ook na de nationale overgangsperiode hun werkzaamheden konden voorzetten. Voor zeevissers op Brits gevlagde schepen voerden LNV en SZW nog gesprekken over een oplossing.	EZK, SZW, JenV, LNV
Wetgeving	De inwerkingtredingsbesluiten van de Verzamelwet Brexit en gerelateerde AMvB's moesten zo laat mogelijk worden gepubliceerd om de laatste ontwikkelingen mee te kunnen nemen.	-
Verblijfsrechten van gedetacheerden	De overheid bereidde zich voor op de Q&A voor Britse gedetacheerden.	JenV, EZK, SZW
Beschikbaarheid van geneesmiddelen en medische technologie	Reeds getroffen maatregelen om eventuele belemmeringen in wet- en regelgeving op te lossen, werden geoperationaliseerd. Signalen over verstoringen in de logistieke keten bij een no deal bleven een potentieel risico en vereisten blijvende alertheid.	VWS

Bron: 2019.09.03 Bijlage Brexit - Tabellen kritische aandachtspunten - en te monitoren .docx. Samengevat door auteurs.

Voor elk van de kritische aandachtspunten was het urgentieniveau onderzocht, wat het EU-standpunt was, wiens belangen het betrof, op welk niveau de kwestie speelde (nationaal, unilateraal, VK-EU-overeenkomst) en de uiterste datum bij een no deal. Voor de te monitoren aandachtspunten werd een indicatie gegeven van het kritieke tijdpad en een advies voor de besluitvorming.

Bovenop de contingency planning werd er in samenwerking met de Commissie gewerkt aan een voorlichtingscampagne voor andere lidstaten over de implicaties van Brexit voor logistieke processen in met name de zeehavens in Nederland, België en Frankrijk.[269] Ook zou de algemene voorlichtings- en communicatiecampagne bestaande uit zowel brede als gerichte communicatie weer geïntensiveerd worden richting de Brexit-datum van 31 oktober 2019.[270]

In de REA van **1 oktober 2019** werd de laatste stand van zaken besproken aan de hand van bijgewerkte overzichten van kritische en te monitoren aandachtspunten.[271] In het Contingency Beraad van **5 september 2019** was besloten tot technische verlenging van de 'fatsoenlijke oplossing voor burgers'[272] en dat de nationale overgangsperiode van 15 maanden gehandhaafd zou worden bij een Brexit op 31 oktober.[273] Zoals verwacht, had het Europees Parlement geen resolutie over 'ringfencing' van burgerrechten aangenomen. In deze REA werd het wetsvoorstel rondom de dubbele nationaliteit voor Nederlandse burgers in het VK toegevoegd aan dit kritische aandachtspunt.[274]

Wat betreft de ATV-coulanceregeling hadden de ministers van IenW en BZ en de staatssecretaris van JenV op **7 oktober 2019** ingestemd met een coulanceregeling van zes maanden vanaf Brexit-datum, in het belang van reizigers en de luchtvaartsector.[275] Tien dagen voor de no-deal datum zouden luchtvaartmaatschappijen hiervan op de hoogte worden gesteld. Tegelijkertijd zou de Tweede Kamer vertrouwelijk geïnformeerd worden.

Ten aanzien van gegevensuitwisseling werd interdepartementaal gewerkt aan de inhoud en timing van een Kamerbrief.[276]

Over andere (kritische en te monitoren) aandachtspunten werden relatief minder ontwikkelingen vermeld. Wel was verkeersmanagement van een te monitoren tot kritisch aandachtspunt verheven, waarschijnlijk omdat de (weder)opbouw van verkeersmaatregelen op dat moment van start zou gaan. Ook voor de te monitoren aandachtspunten werd de voortgang gerapporteerd. Het meest opvallende hierbij was de toevoeging van een aanvullend aandachtspunt, namelijk 'Financiële afdrachten' (te monitoren door het ministerie van Financiën).[277] Het betrof hier het risico op een stijging van Nederlandse afdrachten aan de EU in het geval het VK na een no deal zijn

269 SWR-document: 2019.09.03 Notitie REA Brexit .docx

270 SWR-document: 2019.09.03 Notitie REA Brexit .docx

271 SWR-document: 2019.10.01 Bijlage 1 kritische aandachtspunten .docx

272 Het kabinet had in oktober 2018 besloten en uitgesproken dat er een "fatsoenlijke oplossing" zou komen voor burgers in het geval van een no deal. Het doel van deze toezegging was om zorgen weg te nemen bij de burgers, zonder onderhandelingsruimte weg te geven. Bron: SWR-document: 2018.11.08 HCEU - ag.pt.3 - REA Notitie Contingency Brexit.docx

273 SWR-document: 2019.10.01 Notitie REA - huidige stand van zaken en contigency.docx

274 SWR-document: 2019.10.15 Bijlage REA Tabellen kritische aandachtspunten - punten te monitoren.docx

275 SWR-documenten: 2019.10.07 concept bereiken vermijden ER.docx; 2019.10.15 Bijlage REA Tabellen kritische aandachtspunten - punten te monitoren.docx

276 SWR-document: 2019.10.15 Bijlage REA Tabellen kritische aandachtspunten - punten te monitoren.docx

277 SWR-document: 2019.10.15 Bijlage REA Tabellen kritische aandachtspunten - punten te monitoren.docx

overgebleven EU-begrotingsverplichtingen niet zou nakomen. Nederland zou dan inzetten op een verlaging van de EU-begroting.

Tevens bereidden BZ en BZK voor medio oktober een bestuurlijk overleg voor met de departementen en met overheidsbestuurders, waaronder diverse gemeenten, de VNG en commissarissen van de Koning. Hierin werd de stand van zaken met betrekking tot contingency-voorbereidingen besproken, voornamelijk wat betreft onderwerpen met een mogelijk lokale impact, zoals remigranten. Tijdens het overleg, dat plaatsvond op **8 oktober** werd vastgesteld dat de medeoverheden goed voorbereid leken.[278] De handreiking van de rijksoverheid voor terugkerende Nederlanders bood gemeenten voldoende houvast.

Op **17 oktober 2019** kwamen de onderhandelaars van het VK en de EU tot een Brexit-akkoord. Op **19 oktober 2019** vroeg het Britse parlement uitstel voor de behandeling van het akkoord tot 31 januari 2020, wat op **28 oktober 2019** door de EU geaccepteerd werd.

Goedkeuring door het Britse parlement werd binnen de overheid nog als hoogst onzeker gezien.[279] Een definitieve deal eind januari of begin februari werd beschouwd als het meest positieve scenario. Contingency-voorbereidingen op nationaal en EU27-niveau gingen dus onverminderd verder. In de REA-notitie werd benadrukt dat contingency-maatregelen zo veel mogelijk op EU-niveau moesten worden genomen of ten minste in coördinatie.[280] Het Contingency Action Plan van de Europese Commissie van **13 november 2019** zette de Europese contingency-plannen uiteen. Contingency-maatregelen op nationaal niveau waren vereist waar geen alternatief bestond, of waar niet tijdig op Europees niveau of in coördinatie met andere lidstaten zou worden gehandeld. Een politiek besluit was nodig waar het implementeren van nationale contingency-maatregelen zou betekenen dat Nederland afweek van de EU-richtsnoeren. Niettemin zouden deze beslissingen op een bepaald kritisch moment onvermijdelijk zijn om adequaat op een no deal te kunnen inspelen. De REA-notitie onderscheidde vier type maatregelen waarvoor een REA-besluit nodig zou kunnen zijn:

Tabel 4.4. Overzicht type contingency-maatregelen en daaraan gelieerde dilemma's

Type	Type maatregel	Dilemma
A	Waar de EU (exclusief of gedeeld) bevoegd is en waar geen nationale terugvalopties zijn	Moment om communicatie richting belanghebbenden op te starten
B	Waar de EU (exclusief of gedeeld) bevoegd is en waar wel nationale terugvalopties zijn	Moment om nationale terugvalopties op te starten
C	Waar Nederland exclusief bevoegd is maar waar EU-coördinatie gewenst is	Startmoment van doorvoeren nationale maatregelen die afwijken van EU-coördinatie
D	Waar Nederland exclusief bevoegd is en waar geen Europese coördinatie plaatsvindt, kan gevoelig liggen zolang het goedkeuringsproces nog niet is afgerond	Startmoment van doorvoeren nationale maatregelen in afwijking van EU27-lijn

Bron: 2019.12.21 MR versie - Brexit contigency.docx [sic].

278 SWR-document: 2019.10.07 concept bereiken vermijden ER.docx

279 SWR-document: 2019.12.21 MR versie - Brexit contigency.docx

280 SWR-document: 2019.12.21 MR versie - Brexit contigency.docx

Voor de REA van **19 december 2019** werd een overzicht gemaakt van de benodigde nationale politieke contingency-beslissingen en de voorziene kritische beslismomenten voor de REA. De contingency-maatregelen of terugvalopties werden in een tabel bijeengebracht, samen met de bijbehorende politieke afweging en de geadviseerde besluitvorming. Daarnaast werd besloten om het Contingency Beraad het mandaat te verlenen om waar nodig urgente besluiten te nemen over nationale contingency-maatregelen in lijn met de tabel 'Kritische beslismomenten' en de bijhorende adviezen en communicatie. De Brexit-DG's die deel uitmaakten van het Contingency Beraad zouden daarbij zelf zorgdragen voor politieke dekking vanuit hun bewindspersonen.

Tabel 4.5. Overzicht kritische beslismomenten en het type contingency-maatregel (zie Tabel 4.4)

Contingency-onderwerpen met kritische beslismomenten	Type			
	A. EU-bevoegd – geen nationale terugvaloptie	B. EU-bevoegd – wel nationale terugvaloptie	C. Nederland bevoegd – EU-coördinatie gewenst	D. Nederland bevoegd – geen EU-coördinatie
Duidelijkheid over de inzet van de Commissie over one-stop security	X			
Duidelijkheid continuering dienstverlening Britse CCPs – uitwerking en communicatie van de geplande equivalentiebeslissing van de Commissie	X			
Consistente fatsoenlijke oplossing voor VK-burgers in Nederland (betreft verblijf, toegang tot de arbeidsmarkt, inburgering, sociale zekerheid, onderwijs en geldigheid van rijbewijzen)[281]			X	X
Consistente fatsoenlijke oplossing voor Nederlandse burgers in het VK (betreft eerbiedigende werking van lopende socialezekerheidsuitkeringen en zorg)			X	X
Uitwerken van een soepel scenario op het gebied van inkomensheffing				X
Duidelijkheid visumplicht Britse burgers (bij kort verblijf)	X			
Duidelijkheid Machtiging tot Voorlopig Verblijf-vereiste (wel of geen vrijstelling voor VK-burgers die zich na 29 maart 2019 in Nederland willen vestigen)			X	X

281 Een uitgebreide toelichting op het voorstel was toegevoegd als bijlage aan de REA-notitie: 2019.12.19 Toelichting voorstel soepel regelingen voor burgers in geval van een no deal scenario .docx

Contingency-onderwerpen met kritische beslismomenten	Type			
	A. EU-bevoegd – geen nationale terugvaloptie	B. EU-bevoegd – wel nationale terugvaloptie	C. Nederland bevoegd – EU-coördinatie gewenst	D. Nederland bevoegd – geen EU-coördinatie
Start terugvaloptie luchtvervoer (zonder mitigerende maatregelen zou er niet meer gevlogen kunnen worden tussen Nederland en het VK)			X	
Start terugvaloptie luchtvaartveiligheid (wederzijdse erkenning van veiligheidscertificaten, licenties en goedkeuringen die vervallen bij no deal)	X			
Start terugvaloptie luchtverkeerbeheer (mogelijke voortzetting ATS-delegatie)				X
Start bilateraal wegvervoer (uitgeven vergunningen of bilaterale afspraken bij uitblijven EU-VK-oplossing voor toegang tot de markt in het wegvervoer)		X		
Duidelijkheid over door de Commissie aan te passen verordeningen waar het VK als derde land in opgenomen zal moeten worden	X			
Duidelijkheid van de Commissie over toezicht op en handhaving van geharmoniseerde regelgeving over goederen op de markt met VK-goedkeuring, evenals informatie-uitwisseling met markttoezichthouders over deze kwestie	X			
Inrichting/goedkeuring keurpunt levende dieren en veterinaire producten	X			
Continuïteit dienstverlening bilaterale derivatencontracten		X	X	X

Bron: 2019.12.21 MR versie - Brexit cotigency.docx [sic]. Samengevat door auteurs.

De notitie van de REA van 19 december 2019 bevat ook een overzicht van de intensiveringen van contingency-maatregelen.[282]

282 SWR-document: 2019.12.21 MR versie - Brexit contigency.docx

Tabel 4.6. Overzicht van de intensiveringen van contingency-maatregelen

Doelgroep of thema	Onderwerp	Trekker
Burgers	Samenhang Brexit-beleid voor burgers	CECP i.s.m. JenV, OCW, VWS, SZW, BZ, BZK, FIN en uitvoeringsorganisaties
	Communicatie naar burgers	CECP i.s.m. JenV, BZ, VWS, SZW, OCW, BZK
	Hulp- en geneesmiddelen	VWS
Grensprocessen	Vervoerders in andere landen bereiken die reizen via Nederlandse havens	Douane
	Sanitaire en fytosanitaire controles en effect op dierenwelzijn	NVWA
	Mainports: scenario's, simulaties en oefeningen	IenW, JenV, FIN
	Nieuw: Verkeersmanagement rondom ferryterminals	IenW
	Behoud one-stop security	JenV i.s.m. IenW
Private sector	Hoger percentage mkb activeren zich voor te bereiden	EZK en BZ
	Visserij	LNV
Overheid	Medeoverheden activeren zich voor te bereiden, onder andere met de Brexit Impact Scan	BZK i.s.m. EZK en BZ
	Eigen bedrijfsvoering en ICT Rijk voorbereid op Brexit	Alle departementen, met assistentie van BZK
	Informatie-uitwisseling veiligheid	JenV
	Nieuw: Intensivering Belastingdienst niet Douane	FIN

Bron: 2019.12.21 MR versie - Brexit cotigency.docx [sic]. Samengevat door auteurs.

Een maand later, in de REA van **21 januari 2020**, had het VK het terugtrekkingsakkoord inmiddels goedgekeurd. Ratificatie werd verwacht rond eind januari, waarmee de overgangsperiode van kracht zou worden en alle EU-regels nog op het VK van toepassing zouden blijven. Tevens zouden dan de onderhandelingen over de toekomstige relatie van start gaan.[283] Vanaf de zomer van 2020 zou Nederland zich gaan voorbereiden op de periode na de overgangsperiode, waarbij onderdelen van de contingency planning opnieuw ingezet konden worden, afhankelijk van het onderhandelingsresultaat. De overige contingency-maatregelen waren ofwel niet meer nodig dankzij het terugtrekkingsakkoord (waaronder de fatsoenlijke oplossing voor het verblijf van Britse burgers in Nederland),

283 SWR-document: 2020.01.21 Notitie REA Brexit toekomstige relatie EU-VK (1).docx

of konden worden omgezet in preparedness-maatregelen, zoals het inzetten van de geworven douaniers.

Fase 4: Overgangsperiode: implementatie TA en onderhandelingen toekomstige relatie (31 januari 2020 - 31 december 2020)

Op **31 januari 2020** verliet het VK de EU. Omdat er nu teruggevallen kon worden op de juridische afspraken uit het terugtrekkingsakkoord, veranderde de betekenis van een no-deal scenario. Het TA biedt rechtszekerheid op een aantal terreinen, zoals bijvoorbeeld burgerrechten. EU-burgers in het VK en Britse burgers in EU-lidstaten die vóór het einde van de overgangsperiode gebruik hadden gemaakt van hun recht op vrij verkeer, behielden hun rechten op het gebied van verblijf, werk, diploma-erkenning en sociale zekerheid. Bovendien betekende de overgangsperiode voor de overheid en andere actoren extra tijd om voorbereidingen te treffen. De impact van een no deal op de toekomstige relatie, wat no deal betekende in deze fase, zou niettemin grote impact hebben, met name op het gebied van handel.

In navolging van de Commissie werd het woord *readiness* gehanteerd om de maatregelen van de overheid en andere belanghebbenden ter voorbereiding op het aflopen van de overgangsperiode te omschrijven.[284] Readiness omvatte allereerst preparedness-maatregelen, zijnde voorbereidingen op de nieuwe relatie met het VK die met of zonder akkoord (de uiteindelijke HSO) nodig zijn. Vervolgens was er ook nog een klein aantal resterende contingency-maatregelen, die alleen tijdelijk waren om de meest nadelige en onacceptabele verstoringen in de nieuwe relatie op te vangen wanneer op die terreinen geen akkoord bereikt zou worden. Hiermee werd ook in deze fase steeds nadrukkelijk rekening gehouden. Daarnaast werd geconstateerd dat het een grote uitdaging zou gaan worden om bij een heel laat bereikt akkoord (over bepaalde regelingen) de voorbereidingen om te zetten in specifieke maatregelen (bijvoorbeeld het aanpassen van digitale systemen). De complexiteit werd verder vergroot met de uitbraak van corona in het voorjaar van 2020.

Interdepartementaal werd een zogenaamde afvinklijst bijgehouden, een rijksbreed overzicht van de readiness-voorbereidingen, waarin onder andere de stand van zaken, het kritieke tijdpad en de beleidsverantwoordelijke departementen werden toegelicht. Onder de stand van zaken werden de onderhandelingen, beleidsontwikkelingen op EU- en nationaal vlak, bilaterale afspraken met het VK en de impact van de coronacrisis (beperkte capaciteit, afname handelsstromen, etc.) besproken. Ook werd toegelicht of het een contingency- of preparedness-maatregel betrof. In enkele gevallen betrof het zaken die reeds geregeld waren in het TA en die alleen monitoring behoefden. Bilaterale afspraken lagen nog altijd gevoelig, maar waren op enkele readiness-onderdelen nodig. Hiertoe had het Contingency Beraad richtlijnen voor contacten opgesteld.

De afvinklijst werd op sleutelmomenten herijkt. De tabel hieronder toont ter illustratie de onderwerpen in de afvinklijst, zoals aangehecht aan de notitie van de REA van **26 mei 2020.** Deze bevatte enkele nuanceverschillen ten opzichte van de eerste afvinklijst uit januari 2020, maar de lijst van onderwerpen is grotendeels gelijk gebleven. Gedurende de gehele overgangsperiode werd de stand van zaken per onderwerp regelmatig bijgewerkt.

284 SWR-document: 2020.05.26 REA notitie EU-VK stand van zaken (schoon).docx

Tabel 4.7. Afvinklijst readiness-maatregelen

Thema	Onderwerp	Betrokken departementen
Burgers	Verblijf in Nederland en toegang tot de arbeidsmarkt	SZW, JenV, BZK, EZK, LNV
	Beroepskwalificaties en diploma-erkenning	OCW, EZK VWS (e.a. waaronder LNV, JenV en IenW)
	Sociale zekerheid	SZW, VWS
	Toeslagen	FIN, SZW, VWS, BZK
	Internationale samenwerking onderwijs	OCW
	Fiscale regelingen burgers	FIN
	Toegang VK-studenten tot Nederlands hoger onderwijs	OCW
	Rijbewijzen	IenW
	Stemrecht bij lokale verkiezingen	BZK, BZ
	Visumvrij reizen en inburgering	JenV, SZW, BZ
	Consulaire vertegenwoordiging	BZ
	Erkennen Nederlandse ID-kaart voor binnenkomst vanuit VK	BZK, JenV, IenW
	Familierechten en burgerlijke zaken	JenV
	Airport Transit Visa (ATV)	BZ, JenV, IenW
	Privileges en immuniteiten (internationale organisaties)	BZ
	Mogelijke terugkeerders	BZK, VWS
	Werkende partners van uitgezonden Nederlandse en Britse diplomaten	BZ
Zorg	Toegang verzekerde zorg Nederlanders in het VK / Europese ziekteverzekeringskaart	VWS
	Toegang verzekerde zorg Britse burgers in Nederland / Europese ziekteverzekeringskaart	VWS
	Leveringszekerheid geneesmiddelen en medische hulpmiddelen	VWS, EZK
	Aansluiting op systemen gerelateerd aan product- en voedselveiligheid	VWS
Grenscontrole-processen	KMar-grenscontrole	JenV, BZ
	Douane	FIN
	NVWA en gerelateerde keuringsdiensten	LNV, VWS
	Ierse landbrug	FIN, LNV, EZK, BZ, IenW, BEB
	Implementatie TA: Protocol Grens Ierland - Noord Ierland	FIN, LNV, EZK, BZ-TFVK

Thema	Onderwerp	Betrokken departementen
Logistiek en transport	Luchtvaart	IenW
	Wegvervoer	IenW
	Zeescheepvaart	IenW
	Ferryterminals doorstroming	IenW, LNV EZK, FIN, IenW, BZ (incl. posten), private sector
Veiligheid en dataverkeer	Samenwerking politie en justitie, incl. gegevensuitwisseling	JenV
	Dataverkeer: persoonsgegevens (AVG)	JenV, EZK, SZW
	Dataverkeer: niet-persoonsgegevens	EZK
	Lopende strafrechtelijke samenwerking	JenV
	Lopende procedures EU Hof van Justitie	BZ-DJZ
Markttoegang en handel	Reeds in handel gebrachte goederen, niet veterinair	FIN, LNV, EZK, VWS
	(Reeds in handel gebrachte) levende dieren, levende producten en dierlijke producten	FIN, LNV, EZK
	Productcertificering en Notifying Bodies	EZK, VWS, BZK, SZW, IenW
	Tariefcontingenten/quota (WTO)	BZ-BEB, EZK, LNV, FIN/Douane
	Dual-use goederen	BZ-BEB, EZK, FIN/Douane
	Importtarieven en oorsprongs-regels (Rules of Origin)	BZ-BEB, LNV, EZK, FIN/Douane, KvK
	Bestaande dienstverlening (bijvoorbeeld lopende contracten)	EZK
	Intellectueel eigendom	EZK
	Aanbestedingen	BZ-BEB, EZK
	Audiovisuele mediabedrijven	OCW
	Beschermde oorsprongsbenaming, kwekersrecht, geografische aanduidingen	EZK, LNV
Overige economische onderwerpen	Financiële markten	FIN
	Fiscale regelingen bedrijven	FIN
	Klimaat	EZK, IenW
	Energie	EZK
	Visserij	LNV
	Telecom	EZK
	Cultuur	OCW
	Internationale samenwerking en onderzoek	OCW, EZK, LNV, BZ
	EURATOM	EZK, BHOS
	Justitiële samenwerking handelszaken (commerciële geschillenbeslechting)	JenV

Thema	Onderwerp	Betrokken departementen
Communicatie	Communicatieplan	BZ, EZK, LNV, FIN, AZ
	Klantcontactcentra	BZ
	Bestuurlijk overleg Brexit	BZ, BZK
	Rijksbrede communicatiecampagne	EZK, VWS, AZ, BZ
	Opfrissen websites	BZ-BEB EZK, BZK
	Burgers	Betrokken departementen
	Ondernemers / Sanitaire en fytosanitaire maatregelen	LNV, BZ
	Ondernemers Communicatie Douane	FIN/Douane
Overig	Crisisbeheer voorbereiden	BZ
	Verzamelwet	BZ, JenV
	Formele contacten met VK	BZ
	Bilaterale contacten VK	Alle departementen
Verantwoording	Evaluatie jaar na Brexit (extern / onafhankelijk)	BZ
	Kosten Brexit-voorbereidingen 2019	Alle departementen

Bron: 2020.05.26 Bijlage 1. Afvinklijst NL readiness maatregelen.docx. Samengevat door auteurs.

Vanaf **1 juli 2020** werden de voorbereidingen rijksbreed geïntensiveerd.[285] Op **6 oktober 2020** werd aan de hand van een bijgewerkte afvinklijst vastgesteld dat de voorbereidingen op schema liepen.[286] Ook werd er vastgesteld dat de Nederlandse belangen het beste gediend zouden zijn bij een akkoord op basis van het EU-mandaat, een van de redenen waarom er werd ingezet op een gecoördineerde EU-aanpak in de voorbereidingen. Niettemin werd eveneens geconstateerd dat de contingency-maatregelen die de Europese Commissie aan het voorbereiden was, beperkt waren tot financiële clearing, luchtvaart, wegtransport en mogelijk sociale zekerheid. De lijst van Nederlandse contingency-maatregelen, een bijgewerkte versie van de afvinklijst in Tabel 4.7 hierboven, had daarentegen betrekking op een waaier aan onderwerpen. De resterende tijd voor de onderhandelingen werd gezien als krap, wat bijvoorbeeld uitvoeringsorganisaties en ondernemers voor implementatieproblemen zou kunnen stellen.[287] In anticipatie op mogelijke verstoringen was de TFVK aan het verkennen of een infaseringsproces ingebouwd kon worden voor de uitvoeringsorganisaties, al was het niet zeker of hier draagvlak voor was op EU-niveau.[288] Tot slot werd de uitwerking door de Europese Commissie van het aangekondigde *Brexit Adjustment Reserve* (BAR) gevolgd, een steunregeling gericht op het financieel ondervangen van de nadelige gevolgen van Brexit in de zwaarst getroffen lidstaten en sectoren.

285 SWR-document: 2020.10.06 REA notitie – toekomstige relatie EU-VK.docx

286 SWR-document: 2020.10.06 REA notitie – toekomstige relatie EU-VK.docx

287 SWR-document: 2020.10.06 REA notitie – toekomstige relatie EU-VK.docx

288 SWR-document: 2020.10.06 REA notitie – toekomstige relatie EU-VK.docx

In het Contingency Beraad van **26 november 2020** en de HCEU van **3 december 2020** werden de mogelijke verstoringen in de goederenstromen en handelingsperspectieven besproken met het oog op de onstabiel geachte inrichting van grensformaliteiten in het VK *Border Operating Model* (BOM).[289] De belangrijkste mogelijke verstoring die voorzien werd, betrof opstoppingen rond de ferryhavens wanneer bedrijven en chauffeurs aan beide zijden van de nieuwe buitengrens niet tijdig alle voorbereidingen op orde zouden hebben. Omdat de Nederlandse overheid de oorzaken niet direct kon adresseren, richtte het handelingsperspectief zich op verwachtingsmanagement en voorlichting richting bedrijfsleven, achterland en het VK. Infasering door het tijdelijk opheffen van verplichte controles, zoals het VK had aangegeven te zullen gaan doen, werd niet overwogen. Dit had verschillende redenen: voorkomen van onduidelijkheden voor bedrijfsleven, de prikkel tot het treffen van voorbereidingen niet ontkrachten, de (politieke) afbreukrisico's richting andere lidstaten, en de consumentenrisico's.

Nog **begin december**, kort voor het einde van de overgangsperiode en het uiteindelijk sluiten van de HSO, pleitte Nederland voor inzicht in de coördinatie op EU-niveau voor het no-deal scenario, een rol die de Commissie bereid was op zich te nemen.[290] Nederland drong onder andere aan op publicatie van de te verwachten wetgevende contingency-maatregelen voor continuïteit van luchtvervoer en wegvervoer.

Op **24 december 2020** werd een akkoord bereikt over het nieuwe partnerschap.

Fase 5: Ratificatie HSO en start implementatie TA en HSO (1 januari 2021 - 30 april 2021)

Op **1 januari 2021** startte de nieuwe relatie tussen de EU en het VK. De fase die aanbrak, stond in het teken van verdere implementatie van het TA en voorlopige toepassing van de HSO. Daarnaast werd er onderhandeld over de BAR.[291] Ook ging het kabinet zich volgens de REA-notitie van **28 april 2021** maximaal inspannen om Britse burgers en hun familieleden te attenderen op het tijdig aanvragen van een verblijfsvergunning vóór het eindigen van de *grace period* op 30 juni 2021. Na deze datum zouden zij anders hun burgerrechten verliezen op basis van het TA en het Nederlandse constitutief verblijfsrechtensysteem. De REA stemde in met een coulanceregeling om de groep rechthebbenden die niet op tijd een aanvraag zou indienen en dus illegaal in Nederland verbleef, de kans te geven om tot 1 oktober 2021 alsnog een verblijfsvergunning aan te vragen bij de IND.[292]

Fase 6: Aflopen coulanceperiode burgers, uitrol nieuwe grenscontroleprocessen door VK en verdere implementatie HSO en TA (1 mei 2021 - 1 oktober 2021)

Op **1 mei 2021** trad de HSO formeel in werking. Het voorbereidingsproces was daarmee grotendeels afgerond. Nog in ontwikkeling was de gefaseerde invoering van het BOM. Bedrijven die naar het VK exporteren, moesten zich hier nog op voorbereiden, wat verdere voorlichting vanuit de overheid zou vereisen. Ook zouden de middelen uit de BAR nog ingezet gaan worden. Deze activiteiten vallen buiten de onderhavige evaluatie.

289 SWR-document: 2020.12.08 Notitie REA ER .docx

290 SWR-document: 2020.12.08 Notitie REA ER .docx

291 SWR-document: 2021.04.28 Concept notitie REA .docx

292 SWR-document: 2021.04.28 Notitie en brief HCEU follow up REA.docx

4.1.2. Resultaten van de inzet van de rijksbrede voorbereidingen

De overkoepelende inzet van de contingency planning en de preparedness- en readiness-maatregelen was bedoeld om disrupties te voorkomen en de schade voor Nederland zo veel mogelijk te beperken.[293] Alle departementen en hun uitvoeringsorganisaties waren verantwoordelijk voor de voorbereidingen op de nieuwe relatie met het VK op hun beleidsterreinen. Coördinatie vanuit BZ, met name de CECP, zorgde voor samenhang in de aanpak, vooral op departementoverstijgende onderwerpen en bij het niet over het hoofd zien van bepaalde kwesties.

De inzet van de rijksbrede voorbereidingen was gericht op noodmaatregelen in geval van een no deal en op maatregelen die in elk scenario voorbereid moesten worden

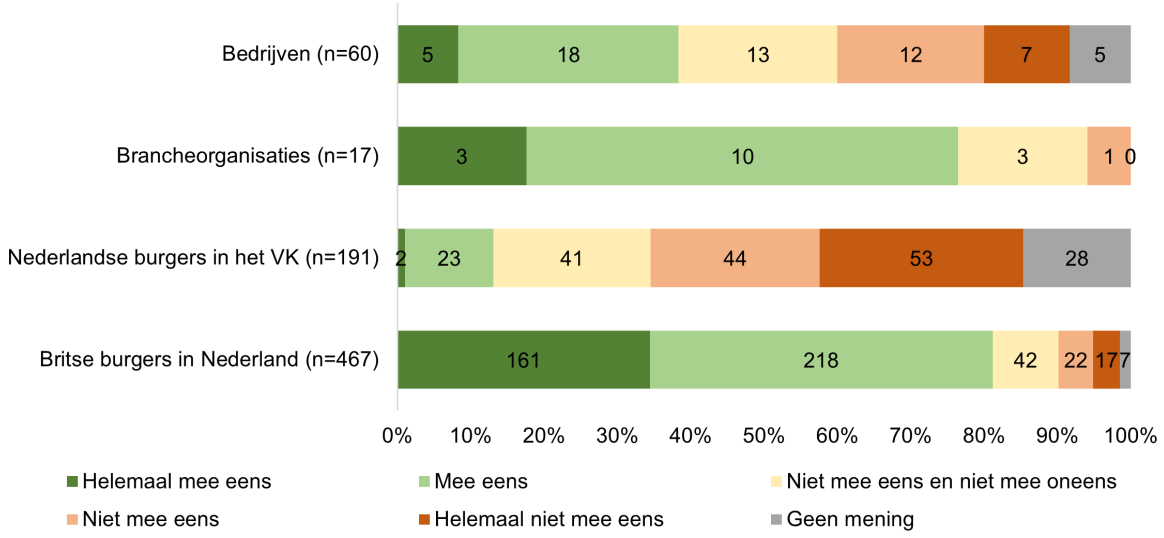
De filosofie achter de gedane investeringen in de contingency-plannen was om enerzijds voorbereid te zijn op de zaken die hoe dan ook moesten gebeuren en anderzijds rekening te houden met maatregelen die in het geval van een no-deal scenario moesten worden genomen.[294] Vandaar de focus op het cliff-edge scenario onder het devies *'prepare for the worst, work towards the best'*. Daardoor waren de uiteindelijk vereiste maatregelen gemakkelijk te implementeren, omdat deze deels niet of minder nodig zouden zijn.[295]

Op de inzet van de Nederlandse overheid in de voorbereidingen wordt overwegend positief teruggekeken; betrokkenen binnen het Rijk beschouwen de voorbereidingen zelfs als optimaal

Betrokkenen binnen de rijksoverheid kijken positief terug op het in een vroeg stadium (najaar 2016) laten inventariseren van de disrupties die Brexit teweeg zou kunnen brengen. Hierdoor was er vanaf het begin een *whole-of-government* benadering ten aanzien van de impact van Brexit[296] en kwamen bepaalde thema's in een dossier scherper in beeld.[297] Verschillende betrokkenen concluderen dat de voorbereidingen achteraf gezien voldoende zijn geweest, omdat de voorziene disruptieve effecten zich uiteindelijk niet hebben gemanifesteerd.[298] Uiteraard was ook het bereikte akkoord hiervoor van groot belang.[299] Over het algemeen bestaat onder betrokkenen bij de rijksoverheid het beeld dat de Nederlandse overheid het hoogst haalbare heeft bereikt in de voorbereidingen: Nederland was zo voorbereid als realistisch gezien mogelijk gegeven de omstandigheden.[300] Sommige betrokkenen nuanceren niettemin dat er altijd dingen beter kunnen, maar dat betreft dan met name onderwerpen waarbij de overheid minder direct controle had over de uitvoering, zoals het activeren van (voornamelijk private) partijen om zich voor te bereiden op vage toekomstige risico's en het tegengaan van Brexit-moeheid.[301] Overwegingen rond de inzet van capaciteit en

293 Interview 45.
294 Interview 16; Validatiesessie met het Rijk, 4 juli 2022.
295 Interview 7.
296 Interview 37.
297 Interview 5.
298 Interviews 1, 16, 28, 37, 38, 45, 50.
299 Interview 37.
300 Interviews 1, 10, 16, 22, 27, 36, 45, 50; Validatiesessie met het Rijk, 4 juli 2022.
301 Interview 42; Validatiesessie met het Rijk, 4 juli 2022.

Figuur 4.2. Beoordeling in de enquête van verschillende doelgroepen of de inzet van de Nederlandse overheid voldoende was



Bron: Enquête van RAND Europe en Berenschot

commerciële belangen, zoals winst op korte termijn, wonnen het bij sommige bedrijven dan van het voorbereiden op onzekere factoren, die ook gekenmerkt werden door uitstel.

Figuur 4.2 toont dat Britse burgers in Nederland en brancheorganisaties over het algemeen zeer positief waren over de inzet van de Nederlandse overheid. Dit geldt echter niet voor individuele bedrijven en nog minder voor Nederlanders woonachtig in het VK. Het voornaamste verbeterpunt dat die laatste, meest kritische groep noemt, is het toestaan van en helderheid omtrent de dubbele nationaliteit. Een deel van de respondenten in de enquête geeft aan zich op dit gebied door Nederland in de steek gelaten te voelen en tussen wal en schip beland te zijn. De dubbele nationaliteit zou het mogelijk maken dat zij hun Nederlanderschap en ook hun rechten in het VK behielden. Daarnaast geeft een aantal respondenten aan dat zij weinig gezien hebben van de Nederlandse inzet, en daar meer van verwacht hadden. Net als de Nederlandse burgers in het VK noemden de veel positievere Britten in Nederland de dubbele nationaliteit als voornaamste verbeterpunt. Voor bedrijven met handelsbelangen in het VK gold als verbeterpunt om duidelijker informatie aan te bieden met 'als, dan'-scenario's, waar zij nu constateren dat er lang veel onduidelijkheid is geweest. Ook de afstemming met de Britse Douane had volgens enkelen van hen beter gekund. Ten derde worden er voorbeelden van onduidelijkheden omtrent de handel in specifieke productgroepen gegeven.

De voorbereidingen van Nederland liepen voor op die van andere lidstaten

Niettemin leeft breed het beeld dat Nederland beter was voorbereid dan andere EU-lidstaten, en zelfs beter dan de Commissie. Dit zou het resultaat zijn van de snelle, grondige analyses van mogelijke disrupties en scenario's, de interdepartementale samenwerking en de

samenwerking met het veld.[302] Alleen Ierland zou eerder begonnen zijn met voorbereiden.[303] De ambassade in Londen merkte ook dat zij een goede kennispositie had ten opzichte van collega's van andere EU-posten in het VK, en kon hen bijstaan in het duiden van wat er gaande was.[304] De goede voorbereiding zou volgens een onderzoek van de Netherlands British Chamber of Commerce (NBCC) ook geleid hebben tot het aantrekken van nieuwe bedrijvigheid naar Nederland.[305] De voorsprong van Nederland (en tevens van de EU-27 als geheel[306]) gold ook ten opzichte van het VK.[307] Toen de Europese Commissie in het najaar van 2018 begon met de lidstaten te informeren en duidelijkheid te scheppen over de contingency, acteerde Nederland volgens een geïnterviewde expert van buiten de Nederlandse overheid goed op de omvangrijke informatiestroom.[308] De vermeende voorsprong werd eveneens geconstateerd in de regelmatige overleggen op EU-niveau over het no-deal scenario, waar de Nederlandse vertegenwoordigers vaker problemen uit hun voorbereidingsproces aankaartten waar andere lidstaten nog niet over hadden nagedacht dan andersom.[309] Dit laatste gold volgens een betrokkene voornamelijk voor kwesties die op EU-niveau speelden, door de Europese Commissie waren geagendeerd en waarop de lidstaten geen bevoegdheid hebben.[310] Bij andere lidstaten werden vooral inzichten op detailniveau opgehaald, rond zaken waar die landen meer mee geconfronteerd werden en daarom dus verder hadden uitgewerkt.[311]

Kader 4.2: Tekenend voor de Nederlandse voorsprong: tijdige grootschalige versterking van de Douane

Al vroeg werd duidelijk dat er meer grenscontroles zouden komen. Het behouden van toegang tot de interne markt zou blijvende inmenging van de EU in het VK betekenen, iets waar de Brexiteers vanaf wilden. Het VK zou door het verlaten van de EU een derde land worden. In 2017 werd de impact daarvan doorberekend bij de Belastingdienst, waarbij duidelijk werd dat de capaciteit van de Douane drastisch omhoog moest.[312] Dit was een van de eerste uitgewerkte contingency-plannen.[313] In februari 2018 werd deze beslissing formeel genomen.[314] Volgens de Douane zijn door het snelle handelen alle doelstellingen tijdig gerealiseerd.[315]

302 Interviews 37, 50.
303 Validatiesessie met het Rijk, 4 juli 2022.
304 Interview 19.
305 Interview 26.
306 Interview 13.
307 Interview 28.
308 Interview 13.
309 Validatiesessie met het Rijk, 4 juli 2022.
310 Validatiesessie met het Rijk, 4 juli 2022.
311 Validatiesessie met het Rijk, 4 juli 2022
312 Interview 41.
313 Interview 5.
314 SWR-document: 2018.11.2. EY validatie van de voorbereidingen van de Douane op de Brexit.pdf
315 Interview 7.

Het is niet exact vast te stellen in welke mate de resultaten, zoals het uitblijven van disrupties, te danken zijn aan de inzet bij de voorbereidingen

De mate waarin de rijksoverheid voldoende voorbereid was op scenario's die niet hebben plaatsgevonden, zoals het no-deal scenario, is niet vast te stellen door het gebrek aan een *counterfactual*.[316] Ook kan niet worden bewezen in welke mate het uitblijven van disrupties te danken is aan het preventieve optreden van de Nederlandse overheid: er is sprake van een preventieparadox. De Brexit Noodwet is door het sluiten van de deal bijvoorbeeld nooit nodig geweest en dus is de werking ervan niet getest. Niettemin verwachtten betrokkenen dat Nederland ook daar goed op voorbereid was geweest, niet in de laatste plaats omdat de contingency planning daar sterk op gericht was.[317] Sommige betrokkenen in interdepartementale sessies bleken echter moeite te hebben met scenario- en *out-of-the-box* denken, maar uiteindelijk heeft dit wel veel opgeleverd en de voorbereiding op andere (ingrijpender) vormen van Brexit versterkt.[318]

Het uitstellen van de Brexit-datum heeft goed uitgepakt voor de voorbereidingen van de overheid

De formele terugtrekking van het VK uit de EU die in eerste instantie gepland stond voor 30 maart 2019, is een aantal keer uitgesteld. Uiteindelijk vond deze tien maanden later plaats, op 31 januari 2020. Veel zaken waren op dat moment al in beeld en maatregelen waren reeds getroffen. Ook was het gelukt met de Kamer om de noodwetgeving aan te nemen,[319] ondanks het feit dat de Kamer daarvoor eerst de regering op de vingers tikte voor de rechtsstatelijke tekortkomingen van het wetsvoorstel.[320] Niettemin zijn betrokkenen het erover eens dat Brexit een grotere impact zou hebben gehad als deze op de oorspronkelijke datum had plaatsgevonden.[321] Zoals hierboven besproken, zorgde uitstel voor Brexit-moeheid en daarmee voor vertraging in of nalaten van voorbereidingen bij het bedrijfsleven. Voor de voorbereidingen van de overheid heeft het uitstel dus juist goed uitgepakt. Mettertijd was de overheid namelijk steeds een beetje beter voorbereid. Over de mate waarin een eerdere terugtrekking problematisch was geweest (wederom afhankelijk van een eventuele deal), verschillen de meningen en verschilt ook de impact per departement. Sommigen denken dat Nederland dan ook voldoende voorbereid was geweest, zij het wat minder op bepaalde details,[322] terwijl anderen het tekortschieten van de voorbereidingen op bepaalde onderwerpen negatiever beoordelen.[323] Voorbeelden van dat laatste zijn onder meer het nog in ontwikkeling zijnde Portbase-systeem waarin douanedocumenten digitaal vooraangemeld konden worden bij de ferryterminals, de nog niet geregelde certificering van medicijnen van buiten Europa, onduidelijkheden over de sociale zekerheid, en het registreren van burgers en

316 Interview 31.
317 Interviews 22, 27, 36.
318 Interview 16.
319 Interview 16.
320 Interview 15.
321 Interviews 1, 16, 27, 48, 49, 51; Validatiesessie met het Rijk, 4 juli 2022.
322 Bijvoorbeeld interviews 27, 49.
323 Interview 16.

rijbewijzen.[324] Ook uitvoeringsorganisaties wijzen op de documentatie, en verder op handhavings- en opsporingskwesties en huisvesting voor de nieuw opgeleide medewerkers.[325]

Op de eerste Brexit-datum was daarnaast ook de campagne nog niet van start gegaan en was er op dat moment ook nog geen klantcontactcentrum voor burgers en bedrijven.[326] Zonder uitstel was er naar verwachting meer congestie ontstaan voor en door bedrijven door beperkt getroffen voorbereidingen.[327] Na verloop van tijd was een steeds groter deel van de bedrijven geactiveerd om te gaan voorbereiden.[328] Daar stond tegenover dat het voortdurende uitstel in sommige gevallen (een kleinere groep bedrijven) ook leidde tot afstel van de voorbereidingen.[329]

4.1.3. Resultaten van de samenwerking in de nationale voorbereidingen

De interdepartementale samenwerking wordt gezien als de voornaamste succesfactor van de voorbereidingen

De vertegenwoordigers van de betrokken departementen reflecteerden overwegend positief op de algemene inrichting van de organisatie en de interdepartementale samenwerking (zoals toegelicht in hoofdstuk 2) met BZ als verbinder. Geroemd worden onder andere de heldere structuur van de organisatie,[330] de gestructureerde regie vanuit BZ (zowel de TFVK als de CECP wordt meermaals een 'geoliede machine' genoemd),[331] de voorspelbaarheid en regelmaat van overleggen waardoor kwesties snel interdepartementaal afgestemd konden worden en het kennisniveau hoog was,[332] de duidelijke aanspreekpunten per departement voor interdepartementale kwesties waardoor snel gehandeld kon worden (de korte lijntjes),[333] het feit dat de TFVK en de CECP gemakkelijk bereikbaar waren[334], de heldere communicatie[335] en de eensgezindheid tussen de departementen.[336] Verschillende betrokkenen zien de opgezette structuur als een *best practice* van interdepartementale samenwerking,[337] en zouden maar wat graag van een dergelijk platform gebruik maken op andere dossiers.[338] Volgens een betrokkene is het succes te danken aan de maximale

324 Interview 16.
325 Interviews 1, 7.
326 Interview 51.
327 Interviews 7, 48.
328 Interview 48.
329 Interview 7.
330 Interviews 27, 28, 43.
331 Interviews 9, 10, 19, 36, 50.
332 Interviews 19, 27, 43, 50, 51.
333 Interviews 19, 27, 43, 51.
334 Interview 36.
335 Interview 50.
336 Interviews 7, 19.
337 Interviews 7, 27, 36, 42, 43, 45, 50.
338 Interview 51.

transparantie tussen de departementen tijdens het voorbereidingsproces.[339] Vóór de oprichting van de CECP was contingency een onderwerp dat in los-vaste bijeenkomsten besproken werd.[340] Toen de bemensing van de TFVK gaandeweg werd uitgebreid, onder andere met mensen met ervaring in uitvoerende functies, werd contingency planning meer structureel opgepakt.[341] Dankzij de CECP hebben deze voorbereidingen veel meer een rijksbrede structuur gekregen.[342] Tegelijkertijd nam de transparantie toe en kon er snel geëscaleerd worden om problemen aan te kaarten.[343]

Het opzetten van een gescheiden coördinatie-eenheid binnen BZ, uitsluitend gericht op de voorbereidingen, heeft goed uitgepakt

Er wordt positief teruggekeken op het gescheiden opzetten van de CECP naast de TFVK.[344] De TFVK-directeur had de ambtelijke top van BZ ervan overtuigd dat dit nodig was en dat voorbereidingen en onderhandelingen twee wezenlijk verschillende onderwerpen waren.[345] Ondanks de sterke focus van de CECP op het binnenland werd zij net als de TFVK onder BZ opgehangen (onder DGES), zodat de twee teams bij elkaar zaten.[346] Bij BZK kreeg Brexit op dat moment weinig prioriteit en werd het dossier nog gezien als buitenlandprobleem.[347] De CECP viel, in tegenstelling tot de TFVK, niet alleen onder de minister BZ (verantwoordelijk voor de algemene Brexit-coördinatie) maar ook onder de minister BHOS (verantwoordelijk voor handel). Deze dubbele ophanging liep niet altijd even soepel en veroorzaakte in het begin onduidelijkheid.[348] Gaandeweg vond het zijn vorm, waarbij onder andere de leiding voor het onderhouden van de overlegstructuur tussen overheid en bedrijfsleven werd overgedragen aan DGBEB en EZK (zie paragraaf 4.2).[349] Het afwijken van de eerdere afspraken is echter niet schriftelijk vastgelegd.[350] De sporadische concurrentie tussen ministers kon volgens een betrokkene altijd gladgestreken worden binnen de CECP.[351] Wat daarbij hielp is dat de ministerraad Brexit als gezamenlijk onderwerp behandelde en dit ook als zodanig uitstraalde. De minister-president nam hierbij het voortouw en gaf aan welke minister op welk onderwerp de leiding had.[352] Ook werden zo in uitzonderlijke gevallen departementen aangespoord om actie te ondernemen, waar dat op coördinatorniveau moeizaam was verlopen.[353]

De centrale coördinatie functioneerde goed, maar de bemensing was niet optimaal

339 Validatiesessie met het Rijk, 4 juli 2022.
340 Interview 41.
341 Interview 10.
342 Interview 41.
343 Interview 10.
344 Interview 37.
345 Interview 37.
346 Interviews 7, 25; Validatiesessie met het Rijk, 4 juli 2022.
347 Interviews 7, 25; Validatiesessie met het Rijk, 4 juli 2022.
348 Interview 45.
349 Interview 45.
350 Interview 5.
351 Interview 16.
352 Interview 16.
353 Interview 16.

Zoals eerder in dit rapport besproken, was Brexit een unieke situatie en vereiste dus een unieke organisatie. De opzet van een coördinatie-eenheid onder BZ met arbeidscontracten en detacheringen in plaats van een interdepartementaal overleg was volgens een betrokkene geen natuurlijke opzet, maar heeft uiteindelijk wel gewerkt.[354] Voorafgaand aan de aanstelling stelde de buiten BZ geworven directeur van de CECP als voorwaarde dat er één capabele, ervaren kracht van BZ aan het team werd toegevoegd als plaatsvervangend directeur.[355] Dat lukte en pakte goed uit, maar in de praktijk bleek het lastig voor de overheid om ook andere mensen op korte termijn vrij te spelen voor formele plaatsing in de centrale coördinatie.[356] Bij andere detacheringen was daardoor de beschikbaarheid leidend en niet de geschiktheid.[357] Hierbij speelde eveneens dat SG's en DG's niet altijd direct het nut zagen van het oprichten van een interdepartementale groep.[358] Noodgedwongen bestond het team daardoor voor een groot deel uit rijkstrainees, die bovendien volgens de regel niet langer dan zes maanden gedetacheerd mogen worden.[359] Een betrokkene vond dat de rijksoverheid in de afgelopen jaren minder goed is geworden in het flexibel vrijspelen van mensen.[360] Niettemin vinden betrokkenen dat een groot deel van de geworven CECP-leden goed werk heeft geleverd in hun rol binnen het team.[361] Een groter probleem was de beperkte managementondersteuning, waardoor de middelen te langzaam beschikbaar kwamen om er snel invulling aan te geven.[362] Toen het team eenmaal gevormd was, veranderde de samenstelling weinig.[363] Ondanks het gebrek aan (thematische of werk)ervaring van de CECP-leden, zijn geïnterviewden in het algemeen complimenteus over het optreden van de CECP-leden.[364] Daarnaast was BZ het enige departement waar geen Brexit-coördinator was aangesteld, vanuit het idee dat de CECP was ondergebracht bij BZ en dat de plaatsvervangend directeur van de CECP, de enige BZ-medewerker in het team, deze rol op zich zou nemen. Dit was echter lastig te verenigen met de dubbele, primaire rol van onpartijdige interdepartementale en rijksbrede coördinator.[365] Bij andere departementen waren Brexit-coördinatoren doorgaans deel van een afdeling 'internationaal', waar BZ geen afdeling 'nationaal' kende.[366]

354 Validatiesessie met het Rijk, 4 juli 2022.

355 Interview 16.

356 Interviews 16, 25.

357 SWR-document: 2019.11.13 Tussentijdse evaluatie Coördinatie-Eenheid Contingency planning & Preparedness Brexit (CECP).docx

358 Validatiesessie met het Rijk, 4 juli 2022.

359 SWR-document: 2019.11.13 Tussentijdse evaluatie Coördinatie-Eenheid Contingency planning & Preparedness Brexit (CECP).docx

360 Validatiesessie met het Rijk, 4 juli 2022.

361 Validatiesessie met het Rijk, 4 juli 2022.

362 Interview 16; SWR-document: 2019.11.13 Tussentijdse evaluatie Coördinatie-Eenheid Contingency planning & Preparedness Brexit (CECP).docx

363 Interview 25.

364 Interviews 7, 27.

365 Interview 45; SWR-document: 2019.11.13 Tussentijdse evaluatie Coördinatie-Eenheid Contingency planning & Preparedness Brexit (CECP).docx

366 Interview 45.

In de tussentijdse evaluatie werd vermeld dat een aantal leden van het Contingency Beraad het storend vond dat het overleg door andere voorzitters werd voorgezeten dan de twee aangestelde voorzitters.[367] Dit werd gezien als teken dat BZ het overleg gaandeweg van minder belang vond. De evaluatoren deden de aanbeveling om de aangestelde voorzitters aan te zetten dit niet over te dragen, in de hoop dat hiermee vermeden zou worden dat deelname onder de andere departementen zou afnemen. In de onderhavige evaluatie is niet geïnterviewd op DG-niveau en dus is niet vastgesteld of dit sinds november 2019 is opgepakt. Waar er notulen van de Contingency Beraad-bijeenkomsten beschikbaar zijn, lijkt dit wel het geval.[368]

De CECP is laat en traag opgezet

Een belangrijke kritische noot is dat de CECP met nog maar zeven maanden te gaan tot de Brexit-deadline relatief laat ten tonele kwam.[369] Enerzijds werd het besluit laat genomen en anderzijds duurde het na het besluit om de CECP op te zetten een half jaar eer de CECP operationeel was.[370] Toen het zover was, waren enkele departementen al lang bezig met voorbereidingen te treffen, waardoor de CECP op een 'rijdende trein'[371] stapte.[372] Daarbij moesten de voorbereidingen en de onderhandelingen eerst ontvlochten worden,[373] al werd ook genoemd dat er zeer dankbaar voortgebouwd kon worden op het bestaande netwerk van de TFVK.[374] De teamleden van de CECP hadden daarnaast relatief weinig ervaring met de problematiek, waardoor de departementen en hun uitvoeringsorganisaties die vergevorderd waren in hun contingency-plannen, veel tijd nodig hadden om de vragen van de CECP te beantwoorden.[375] De samenwerking moest even op gang komen voordat de CECP haar plek op het speelveld had gevonden, maar uiteindelijk benadrukten ook de vergevorderde departementen de meerwaarde van de coördinatie vanuit de CECP. Belangrijker is dat de CECP juist bij minder voor de hand liggende onderwerpen delen van de overheid heeft kunnen wakker schudden, vooral op zaken waar een hele keten achter zit.[376] Bij VWS was dit bijvoorbeeld al eerder vroeg opgepakt toen samen met de ziekenhuizen hun voorraden en logistieke ketens in kaart werden gebracht, waarna pas echt de mogelijke impact van Brexit doordrong.[377]

De organisatorische coördinatie van de voorbereidingen werd verschillend ingericht in verschillende fasen van de onderhandelingen

367 SWR-document: 2019.11.13 Tussentijdse evaluatie Coördinatie-Eenheid Contingency planning & Preparedness Brexit (CECP).docx

368 SWR-documenten: 2020.09.10 CONCEPT verslag Contingency Beraad 10 sept 2020.docx; 2020.10.28 CONCEPT verslag Contingency Beraad 28 okt 2020.docx; 2020.11.26 CONCEPT verslag Contingency Beraad 26 nov 2020docx

369 Interviews 5, 16, 18, 42.

370 Interview 16.

371 SWR-document: 2019.11.13 Tussentijdse evaluatie Coördinatie-Eenheid Contingency planning & Preparedness Brexit (CECP).docx

372 Interviews 5, 16, 42.

373 Interview 23.

374 Interview 16.

375 Interviews 5, 42, 43.

376 Interview 16.

377 Interview 36.

Eén betrokkene was van mening dat de CECP naast de late oprichting tevens te vroeg was opgeheven.[378] Toen het TA in werking trad op 31 januari 2020, was voor BZ het natuurlijke moment aangebroken om de CECP op te heffen.[379] Enkelen van de CECP-teamleden werden toen opgenomen in de TFVK om zich te richten op het overige werk van de TFVK, voornamelijk het informeren en activeren van belanghebbenden om tijdig voorbereidingen te treffen. Vanuit sommige departementen was er volgens die geïnterviewde op dat moment behoefte aan meer coördinatie op contingency vanuit BZ, bijvoorbeeld over de formulering van Kamerbrieven en het implementeren van de preparedness-maatregelen, wat juist op dat moment moest gaan gebeuren.[380] Ook met het no-deal scenario afgewend, waren er nog allerlei varianten van een nieuwe relatie mogelijk, die voorbereidingen vergden.[381] Betrokkenen van andere departementen zien de opheffing van de CECP echter niet als te vroeg.[382] De TFVK werd anderhalf jaar later opgeheven in de zomer van 2021 – en in de Tweede Kamer waren er geen parlementaire rapporteurs meer – terwijl de impact van Brexit op dat moment zijn weerslag zou gaan hebben, met grote risico's voor bedrijven en de Douane.[383] Met de te maken operationele afspraken bleef het risico bestaan dat er bilateraal onderhandeld zou worden, in plaats van als eenheid EU-27. Brexit was ook nog niet afgerond, denk aan de nasleep van het Noord-Ierland-protocol, maar bijvoorbeeld ook aan het verkrijgen van een Brexit-verblijfsdocument voor Britse burgers in Nederland zonder rechtmatige verblijfsstatus na Brexit en aan regelingen rondom tijdelijk het land verlaten.[384]

Betrokkenen noemen enkele aanvullende punten van kritiek op de samenwerking

Enkele betrokkenen wezen erop dat het de departementen met minder belang bij Brexit of delen van de overheid met een beperkte bezetting veel tijd en capaciteit kostte om aangehaakt te blijven vanwege de hoge frequentie van de bijeenkomsten.[385] Een van hen stelt dat daar nog efficiencywinst behaald had kunnen worden. Volgens een geïnterviewde vertegenwoordiger waren er veel dubbelingen en begonnen verschillende circuits (zoals contingency, communicatie en onderhandelingen) door elkaar heen te lopen.[386] In het verlengde daarvan vond een betrokkene dat er te veel afstemming gezocht werd.[387] Ook stelt deze betrokkene dat niet helemaal duidelijk was waar het mandaat van de CECP precies ophield, en daarmee ook de verdeling van de verantwoordelijkheden soms onduidelijk was.[388] Over de doorslaggevendheid van de regie van de CECP verschilden de

378 Interview 43.

379 Interview 18.

380 Interview 43.

381 Interview 18.

382 Validatiesessie met het Rijk, 4 juli 2022.

383 Interview 31.

384 Interview 44; voor een overzicht van lopende kwesties, zie bijvoorbeeld: https://blogs.surrey.ac.uk/politics/2021/01/07/mapping-the-next-period-of-brexit/

385 Interviews 9, 19, 50; Validatiesessie met het Rijk, 4 juli 2022.

386 Interview 19.

387 Interview 5.

388 Interview 5.

meningen enigszins.[389] Sommigen zagen het voorzitterschap eerder als neutraal, anderen benadrukten juist dat de CECP doorvoeringsmacht had naar de ministerraad.

Voor het eerst hadden departementen toegang tot één gedeelde digitale samenwerkingsruimte, maar dit systeem heeft nog veel ruimte voor verbetering en miste een duidelijke structuur

Tot slot werd de digitale interdepartementale samenwerkingsruimte genoemd als een succesfactor in de goede samenwerking, maar tegelijkertijd ook als een punt ter verbetering.[390] Waar interdepartementaal samenwerken voorheen via de mail verliep, was het nu voor het eerst mogelijk om tegelijkertijd vanuit meerdere departementen veilig en (veel) sneller aan documenten te werken en bestanden en informatie uit te wisselen.[391] De informatie in het platform wordt opgeslagen in een datacenter geheel in eigen beheer van de overheid.[392] Niet iedereen was echter onverdeeld positief, omdat het platform veel kinderziekten kende, er tegen veel problemen werd aangelopen in het gebruik, en documenten lastig te vinden waren.[393] Kortom, de mogelijkheid om interdepartementaal samen te werken werd alom zeer gewaardeerd, maar de lat lag laag. Ook wij, de evaluatoren, hadden moeite de weg te vinden in de gedeeltelijk aan ons beschikbaar gestelde samenwerkingsruimte. De heldere archiefstructuur voorgesteld in de CECP-memo 'Handreiking archivering Brexit-voorbereiding' van 23 mei 2019, die zou aansluiten op de structuur van de TFVK-archivering, is niet te herkennen in de opzet van de samenwerkingsruimte.[394]

Daarnaast werden departementale contingency-plannen niet centraal geregistreerd of helder vastgelegd, noch zijn er op elk departement middelen beschikbaar gesteld om achteraf te kunnen reflecteren welke kennis geborgd kon worden.[395] Hierdoor gaan er, ondanks deze evaluatie, mogelijk lessen verloren. De tussentijdse evaluatie van de CECP in 2019 deed de gerelateerde aanbeveling om bij omvangrijke opdrachten/projecten een procesbeschrijver aan te stellen om afspraken vast te leggen en afspraken en geleerde lessen inzichtelijk te houden voor de toekomst.[396]

389 Validatiesessie met het Rijk, 4 juli 2022.

390 Validatiesessie met het Rijk, 4 juli 2022.

391 Interviews 36, 43, 45, 50.

392 SSC-ICT. 2022. 'Veilig samenwerken met de e-SWF.' Geraadpleegd op 15 augustus 2022: https://www.ssc-ict.nl/producten-en-diensten/samenwerken

393 Interviews 36, 43.

394 SWR-document: 2019.05.23 Memo archivering IDO Contingency 27-5.docx

395 Interview 36.

396 SWR-document: 2019.11.13 Tussentijdse evaluatie Coördinatie-Eenheid Contingency planning & Preparedness Brexit (CECP).docx

4.1.4. Resumerend

Introductie	De uitkomsten van de Brexit-onderhandelingen bleven lang onzeker. Een no-deal Brexit kon tot het einde toe niet uitgesloten worden. Voorafgaand aan het bereiken van de akkoorden heeft de rijksoverheid ingrijpende voorbereidingen getroffen.
Doel	Om te voorkomen dat Nederland onvoorbereid geconfronteerd werd met de grootste doemscenario's van Brexit, was het devies van de voorbereidingen daarom '*prepare for the worst, work towards the best*'. Contingency planning en het opstellen van preparedness- en readiness-maatregelen hadden tot doel disrupties te voorkomen, de schade voor Nederland zo veel mogelijk te beperken en zo goed mogelijk voorbereid te zijn op alle mogelijke scenario's van Brexit. De overheid wilde voorkomen dat zij zaken over het hoofd zag en daardoor te weinig zou hebben voorbereid, omdat de kosten daarvan vele malen hoger zouden kunnen zijn. De voorbereidingen waren gericht op zaken die in alle scenario's voorbereid moesten worden én het klaarzetten van maatregelen die in het geval van een no-deal scenario of een harde Brexit nodig zouden zijn.
Inzet	De verwevenheid van Nederland met het VK is groot. Het verlaten van de EU door het VK had dan ook omvangrijke gevolgen op een waaier aan onderwerpen. Alle departementen en hun uitvoeringsorganisaties werden geraakt. Zij waren ieder op hun eigen beleidsterrein verantwoordelijk voor de voorbereidingen op de nieuwe relatie met het VK. Denk aan de voorbereidingen op het gebied van het voortzetten van rechtshulpsamenwerking door JenV, luchtvervoer door IenW, de wederzijdse erkenning van diploma's door OCW en het exporteren en importeren van geneesmiddelen door VWS. Daarnaast speelden bij veel thema's meerdere departementen en uitvoeringsorganisaties een rol. BZ was verantwoordelijk voor de centrale coördinatie van de voorbereidingen. Vooral de speciaal hiervoor opgerichte Coördinatie-Eenheid Contingency planning & Preparedness Brexit (CECP) zorgde van september 2018 tot januari 2020 voor samenhang in de aanpak en coördinatie op de departementoverstijgende onderwerpen. Belangrijke besluiten werden genomen in de ministerraad, de REA en de HCEU (na 2018), de MCEU (tot 2018) en het Contingency Beraad. De inzet van de voorbereidingen was niet statisch, maar veranderde na verloop van tijd onder invloed van de ontwikkelingen in de onderhandelingen en het steeds grotere inzicht in de mogelijke impact van Brexit.
Activiteiten	De Nederlandse overheid heeft na het Brexit-referendum interdepartementaal de potentiële disrupties in kaart gebracht die een harde Brexit teweeg zou kunnen brengen. Voorbereidingen werden getroffen om deze disrupties zo veel mogelijk te kunnen opvangen. Na verloop van tijd werden grensoverschrijdende afhankelijkheden, kwetsbaarheden en internationale verwevenheid in logistieke ketens van de achterban van de departementen veel beter in beeld gebracht en andere knelpunten steeds verder inzichtelijk gemaakt, en konden voorbereidingen dieper ingaan op de details. Maatregelen kenden allerlei vormen, zoals het uitbreiden van capaciteit bij de Douane, het informeren en activeren van burgers, bedrijven en medeoverheden, het opschalen van verkeersmaatregelen, het mogelijk maken om regelgeving op zeer korte termijn aan te passen en het tijdig kunnen versturen van tijdelijke verblijfsvergunningen in geval van een no deal.

Resultaten	Uiteindelijk hebben de onderhandelingen een deal opgeleverd, zij het een vrij harde vorm van Brexit. De gevreesde chaos en de geïdentificeerde disrupties hebben zich niet gemanifesteerd. Betrokkenen zien dit als teken dat Nederland goed voorbereid was. Het vroeg in kaart brengen en analyseren van mogelijke disrupties en knelpunten die Brexit teweeg zou kunnen brengen, leidde tot een informatievoorsprong ten opzichte van andere lidstaten. Wel was Nederland minder goed voorbereid geweest als Brexit eerder had plaatsgevonden. De interdepartementale samenwerking rond Brexit wordt alom geprezen en betrokkenen beoordelen deze geregeld als een goede blauwdruk voor toekomstige interdepartementale dossiers. De kracht van interdepartementale samenwerking lag onder andere in de gestructureerde regie vanuit BZ, de heldere structuur van de organisatie, de korte lijntjes, de transparantie, de laagdrempeligheid van het contact en de eensgezindheid bij de departementen. Wel is de CECP relatief laat en vertraagd opgezet.

4.2. Publiek-private samenwerking

De nauwe handelsbetrekkingen tussen Nederland en het VK konden leiden tot mogelijk grote gevolgen van Brexit voor de private sector. De overheid bereidde zich samen met het bedrijfsleven hierop voor. In deze paragraaf beantwoorden we onderzoeksdeelvraag 2.6: *Hoe was de publiek-private samenwerking ten behoeve van de Brexit-voorbereidingen op de verschillende deelterreinen georganiseerd en was die dienend aan de beoogde resultaten?* In eerste instantie beschrijven we de strategie van de overheid en de doelstellingen die hieruit voortkwamen. Daarna kijken we naar de inzet en activiteiten van de overheid omtrent de voorbereidingen. Uiteindelijk beschouwen we de resultaten van deze inzet en ook hoe bedrijven en brancheorganisaties die zagen. Overige belanghebbenden vallen buiten de afbakening van deze evaluatie. Verder geven we kort weer wat bedrijven en brancheorganisaties vonden van de publiek-private samenwerking tijdens de onderhandelingen.

4.2.1. Doel van de samenwerking met het bedrijfsleven

Het voornaamste doel van de Nederlandse overheid was om de disrupties voor het bedrijfsleven door Brexit zo beperkt mogelijk te houden, handel in stand te houden en deze zelfs te bevorderen. Vanaf de beginfase was duidelijk dat Brexit negatieve gevolgen zou hebben voor Nederland, gezien het belang van het VK als handelspartner en het feit dat elk Brexit-scenario handel en economische betrekkingen zou bemoeilijken. Naast defensieve economische belangen, gericht op het zo min mogelijk hinder ondervinden van Brexit, konden de Nederlandse belangen echter ook profiteren van Brexit.[397] Voorbeelden van offensieve belangen zijn voornamelijk het aantrekken van bedrijven uit het VK die zich in verband met Brexit in de Europese Unie wensen te vestigen en het aantrekken van de hoofdkantoren van multinationals waarvoor het VK nu minder aantrekkelijk zou zijn.

Het kabinet besefte dat publiek-private samenwerking van groot belang zou zijn. Het kabinet heeft vaak onderstreept dat het bedrijfsleven zelf verantwoordelijk was

397 SWR-document: 2016.12.07 Bijlage 2 Offensieve belangen bedrijfsleven.docx; 2016.09.28 Programma AZ Catshuissessie Brexit.docx

voor een gedegen voorbereiding op de gevolgen van Brexit.[398] Tegelijkertijd heeft het kabinet ervoor gekozen het Nederlandse bedrijfsleven waar mogelijk te ondersteunen bij de voorbereidingen op de komende veranderingen, bijvoorbeeld in de vorm van Brexit-vouchers (gesubsidieerd advies over alternatieve markten of over de concrete gevolgen van Brexit voor Nederlandse mkb-ondernemingen),[399] door het bedrijfsleven actief te informeren en door ondernemers te helpen de kansen van Brexit te benutten.[400]

4.2.2. Inzet van de samenwerking met het bedrijfsleven

In 2017 gaf BZ aan dat de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven verder in beeld zouden worden gebracht in samenwerking met werkgeversorganisaties. Zo sloten leden van het kabinet regelmatig aan bij het vaste overleg tussen VNO-NCW, MKB-Nederland, LTO en brancheorganisaties, wanneer Brexit op de agenda stond.[401]

De voornaamste kanalen om het bedrijfsleven te informeren en te ondersteunen die het kabinet aanhaalde in een Kamerbrief van 5 april 2018, waren het Brexitloket, de in samenwerking met VNO-NCW opgezette website www.hulpbijbrexit.nl, de Brexit Impact Scan en de Brexit-vouchers.[402] In veel documenten wordt gesteld dat de overheid in dialoog is of blijft met het bedrijfsleven, maar concrete evenementen, gesprekspartners of kanalen zijn niet systematisch bijgehouden in een centraal overzicht, waardoor ons zicht op de publiek-private samenwerking op basis van de documentatie incompleet is en de intensiteit en het bereik grotendeels onduidelijk zijn. In sommige gevallen staan voorbeelden genoemd, zoals het Overleg Douane Bedrijfsleven waar over Brexit wordt gesproken met koepelorganisaties van bedrijven die exporteren naar buiten de EU. In de meeste gevallen zijn de activiteiten echter niet concreet (en de uitkomsten onbekend), zoals in dezelfde Kamerbrief: 'De komende maanden zal het kabinet op meerdere evenementen spreken. Tevens wordt een groot aantal bedrijven bezocht en worden regelmatig stakeholderbijeenkomsten georganiseerd om

398 Bijvoorbeeld: Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat. 2018. Lidmaatschap van de Europese Unie. 23987 nr. 231, 5 april 2018. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-23987-231.html; 2018.03.29 Beantwoording vragen van de leden Becker en Veldman over het voorbereiden van het bedrijfsleven in de Rotterdamse haven op de Brexit.docx; SWR-document: 2018.31.10 FS CECP - IDO - AO RAZ 06112018.docx; Algemene Rekenkamer. 2018. *Brexit: Voorbereiding op financiële en economische gevolgen, en consequenties voor de Douane*. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2018/12/10/brexit/Rapport+Brexit+WR.pdf

399 Zie: RVO. 2022. 'Brexitvouchers.' 1 januari 2022. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/brexitvouchers

400 SWR-documenten: 2018.03.29 Beantwoording vragen van de leden Becker en Veldman over het voorbereiden van het bedrijfsleven in de Rotterdamse haven op de Brexit.docx; 2018.31.10 FS CECP - IDO - AO RAZ 06112018.docx

401 SWR-document: 2017.01.17 Kernboodschap en Q-A Brexit Bedrijfsleven.docx

402 SWR-document: 2017.01.17 Kernboodschap en Q-A *Brexit Bedrijfsleven.docx; Algemene Rekenkamer. 2018. Brexit: Voorbereiding op financiële en economische gevolgen, en consequenties voor de Douane*. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2018/12/10/brexit/Rapport+Brexit+WR.pdf; Kamervragen over de economische consequenties van de Brexit voor Nederland (Aanhangsel). 2018. nr. 1068, 6 februari 2018. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20172018-1068.html

van ondernemers persoonlijk te horen wat Brexit voor hen betekent.'[403]

Niettemin zou er volgens de documentatie 'intensief' overleg gevoerd worden met het bedrijfsleven, enerzijds om de economische belangen van het Nederlandse bedrijfsleven te bepalen, mede ter ondersteuning van het bepalen van de Nederlandse inzet in de onderhandelingen, en anderzijds om te kijken hoe de rijksoverheid bedrijven het beste kan bijstaan om de nadelige gevolgen van Brexit te mitigeren.[404]

In reactie op Kamervragen naar de economische consequenties van Brexit gaf het kabinet aan bedrijven aan te moedigen om relevante informatie met de overheid te delen, zodat die informatie kan worden meegenomen bij de onderhandelingen en de voorbereidingen, en de voorlichting aan (andere) bedrijven kan worden verbeterd.[405] Om tot een eenduidige bedrijfsvoorlichting te komen, werd samengewerkt met uitvoeringsorganisaties (onder andere RVO, KvK, Douane en NVWA), werkgeversorganisaties (waaronder VNO-NCW, MKB-Nederland en LTO) en brancheorganisaties.[406]

Specifieke inzet was er op het vlak van de Netherlands Foreign Investment Agency (Nederlandse agentschap voor buitenlandse investeringen, NFIA), Catshuissessies en de CECP. Deze lichten we hieronder nader toe.

Netherlands Foreign Investment Agency

De capaciteit van de NFIA werd versterkt in Nederland, het VK, de VS en Canada.[407] In Noord-Amerika, de grootste markt voor buitenlandse investeringen, wordt een groot aantal internationale investeringsbeslissingen genomen (niet alleen als gevolg van de veranderingen in het VK) omdat daar veel hoofdkantoren (moederbedrijven) gevestigd zijn. De beslissing om de NFIA te versterken, werd al binnen een week na het referendum genomen.[408] De NFIA zette enerzijds in op het aantrekken van bedrijven en investeerders gevestigd in zowel het VK als Nederland, en anderzijds op bedrijven die in het VK maar nog niet in Nederland waren gevestigd.[409]

Catshuissessies

In het najaar van 2016 en het voorjaar van 2017, enkele maanden na het referendum, vonden in het Catshuis enkele publiek-private

403 Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat. 2018. Lidmaatschap van de Europese Unie. 23987 nr. 231, 5 april 2018. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-23987-231.html

404 SWR-document: 2017.01.17 Kernboodschap en Q-A Brexit Bedrijfsleven.docx; Algemene Rekenkamer. 2018. *Brexit: Voorbereiding op financiële en economische gevolgen, en consequenties voor de Douane*. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2018/12/10/brexit/Rapport+Brexit+WR.pdf; Kamervragen over de economische consequenties van de Brexit voor Nederland (Aanhangsel). 2018. nr. 1068, 6 februari 2018. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20172018-1068.html

405 Kamervragen over de economische consequenties van de Brexit voor Nederland (Aanhangsel). 2018. nr. 1068, 6 februari 2018. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20172018-1068.html

406 Kamervragen over de economische consequenties van de Brexit voor Nederland (Aanhangsel). 2018. nr. 1068, 6 februari 2018. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20172018-1068.html

407 SWR-document: 2016.12.07 Bijlage 2 Offensieve belangen bedrijfsleven.docx

408 SWR-document: 2016.09.29 Gespreksfiche inhoudelijk bilat/event: Gesprek over Brexit met NL bedrijfsleven.docx

409 SWR-document: 2016.12.06 Concept MCEU-notitie 13 december 2016 Onderhandelingen EU-VK.docx

topoverleggen plaats tussen kabinetsleden[410] en de private sector. Bij deze Catshuissessies werd gesproken over de economische effecten van de uitslag van het Brexit-referendum en de komende Brexit op de Nederlandse economie en haar sectoren.[411] Ook kwam ter sprake wat de kernbelangen van Nederland zouden moeten zijn voor een optimale positiebepaling in de komende onderhandelingen en welke sectoren het meest kwetsbaar zouden zijn voor een ongunstige overeenkomst.[412] Deze sessies waren eveneens bedoeld om naar het bedrijfsleven uit te stralen dat bedrijven werden gehoord.[413]

Tijdens de Catshuissessies werd gesproken over de veranderingen in het investeringsklimaat en over de sectoren waarbinnen bedrijven naar verwachting mogelijk voornemens waren het VK te verlaten, zoals de Europese hoofdkantoren van Amerikaanse en Aziatische multinationals. Ook Europese concerns die mogelijk in de EU gevestigd wilden blijven, kwamen aan bod. Een voorbeeld zijn logistieke bedrijven met belangen in het VK en op het Europese vasteland.[414] Verder werd stilgestaan bij het mogelijke vertrek van financiële instellingen uit de City in Londen, evenals de offensieve strategieën van andere West-Europese landen. De deelnemende vertegenwoordigers van het bedrijfsleven werden geacht hierbij het bredere belang van hun sector en het Nederlandse verdienmodel in ogenschouw te nemen. Hoewel in eerste instantie geen ruchtbaarheid werd gegeven aan de offensieve strategie, werd bij de tweede Catshuissessie onder andere besloten deze strategie richting het internationale bedrijfsleven wat meer openlijk (zij het ingetogen) te voeren. Dit hield in dat buitenlandse investeerders actief zouden worden benaderd met de boodschap dat ze na Brexit voor Nederland moesten kiezen.[415] Hierin was een centrale rol weggelegd voor de NFIA.[416] Tijdens de eerste Catshuissessies werd besproken hoe de rol van de NFIA versterkt kon worden en welke rol het bedrijfsleven kon spelen ter ondersteuning van deze netwerkactiviteiten.

Tijdens de Catshuissessies werd tevens een overlegstructuur overeengekomen om de dialoog tussen bedrijfsleven en overheid te intensiveren: één overleglijn over de defensieve belangen, gestoeld op de bestaande VNO-NCW-structuur, en een tweede overleglijn met de naam 'Team NL' over de offensieve belangen.[417] In Team NL werkten VNO-NCW en de NFIA samen om de acquisitiestrategie aan te scherpen en uit te voeren in samenwerking met EZ, BZ en toonaangevende CEO's, commissarissen en directeuren uit de private

410 Bij de eerste Catshuissessie betrof dat onder andere de minister-president, minister van Economische Zaken, minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings Samenwerking, minister van Financiën en staatssecretaris van Financiën.

411 SWR-document: 2016.09.28 Programma AZ Catshuissessie Brexit.docx

412 SWR-document: 2016.10.13 Discussiedocument Catshuissessie: "De economische gevolgen en kansen van een Brexit".docx

413 SWR-document: 2016.09.28 Programma AZ Catshuissessie Brexit.docx

414 SWR-document: 2016.10.13 Discussiedocument Catshuissessie: "De economische gevolgen en kansen van een Brexit".docx

415 SWR-document: 2016.12.07 Bijlage 2 Offensieve belangen bedrijfsleven.docx

416 SWR-document: 2016.10.13 Discussiedocument Catshuissessie: "De economische gevolgen en kansen van een Brexit".docx

417 SWR-document: 2016.12.07 Bijlage 2 Offensieve belangen bedrijfsleven.docx

sector.[418] In een werkdocument van Team NL werden de aanpak en terreinen waar private en publieke partijen elkaar kunnen ondersteunen en versterken uiteengezet.[419] De doelstellingen luidden als volgt:

- 'Het in kaart brengen van punten waarop het Nederlandse vestigingsklimaat te verbeteren.
- Bij verschillende sectoren de Nederlandse propositie richting buitenlandse investeerders aanscherpen.
- Versterken van samenwerking met het oog op vergroten van kansen om buitenlandse investeringen aan te trekken.' [420]

Coördinatie-Eenheid Contingency planning en Preparedness

In een Catshuissessie op 12 februari 2017 pleitte VNO-NCW voor een gezamenlijk operatiecentrum voor de contingency planning.[421] Hieraan werd invulling gegeven met het besluit op 17 april 2018 om de Coördinatie-Eenheid Contingency planning en Preparedness (CECP) op te richten. Naast de interdepartementale coördinatie van de contingency planning en preparedness binnen de rijksoverheid kreeg de CECP als formele opdracht mee een overlegstructuur op te zetten tussen overheid en bedrijfsleven over contingency planning en preparedness.[422] Daarmee werd de CECP, die uiteindelijk in september 2018 operationeel was, verantwoordelijk gemaakt voor de coördinatie van publiek-private samenwerking. Het idee was dat overleg over de praktische consequenties van Brexit zou helpen bij het identificeren van gedeelde knelpunten en deze te signaleren aan hoogambtelijk en politiek niveau. Daarnaast zouden haalbare oplossingen gevonden kunnen worden en de juiste partijen bij de benodigde aanpassingen betrokken worden. Hierbij lag de focus op de ketens, logistieke en ruimtelijke opgaven van de mainports. Onder leiding van de CECP-projectleider zou de overlegstructuur bestaan uit BZ, EZK, LNV (NVWA), IenW, FIN (Douane), JenV (KMar, NCTV) aan de kant van de overheid, en VNO-NCW, MKB-Nederland, evofenedex, LTO, Transport en Logistiek Nederland (TLN), Schiphol, Havenbedrijf Rotterdam, chemie en overige brancheorganisaties. Daarnaast zou de CECP waar noodzakelijk en gewenst de organisatie van ad-hoc werkstromen of thematafels coördineren, gericht op bijvoorbeeld goederen, diensten, personen of data, tussen vertegenwoordigers van departementen en het bedrijfsleven om specifieke obstakels in de logistieke keten te analyseren.

4.2.3. Activiteiten

Verschillende activiteiten waarbij de Nederlandse overheid betrokken was, hadden als doel het bedrijfsleven voor te bereiden op Brexit. We geven hier een aantal voorbeelden. Dit betreft geen uitputtende lijst.

418 SWR-document: 2017.01.25 Werkdocument TeamNL.docx

419 SWR-document: 2017.01.25 Werkdocument TeamNL.docx

420 SWR-document: 2017.01.25 Werkdocument TeamNL.docx

421 SWR-document: 2018.04.03 NOTITIE INZAKE CONTINGENCY PREPAREDNESS Coordinatie-Eenheid schone versie.docx

422 SWR-document: 2018.04.03 NOTITIE INZAKE CONTINGENCY PREPAREDNESS Coordinatie-Eenheid schone versie.docx

- **Stakeholderbijeenkomsten in Nederland** werden regelmatig georganiseerd.[423] Het Nederlandse bedrijfsleven werd betrokken bij het in kaart brengen van de Nederlandse belangen voor de inzet en werd voorgelicht over verloop en voortgang van de onderhandelingen over het terugtrekkingsakkoord en de mogelijke gevolgen van Brexit op het bedrijfsleven.[424] Ook heeft het kabinet gesprekken gevoerd met VNO-NCW.[425]
- **Stakeholderbijeenkomsten in Brussel.** De PVEU heeft bijeenkomsten georganiseerd waar belangenbehartigers van bedrijfsleven, brancheorganisaties en ngo's ervaringen hebben uitgewisseld.[426] Bijvoorbeeld op 29 november 2016, waarbij Nederlandse belangenbehartigers van grote en kleine bedrijven, brancheorganisaties, ngo's en kennisinstellingen in Brussel gevraagd werd hun perspectieven op Brexit en de onderhandelingen te delen en over hun voorbereidingen te spreken.[427]
- **Overleg met bepaalde sectoren.** Ook met bedrijven uit diverse sectoren, zoals de visserij, hightech en de bloemensector, voerde het kabinet regelmatig overleg.[428] Zo inventariseerde de overheid in samenwerking met sectorpartijen maatregelen betreffende havens en luchtvaart en werd er samen naar oplossingen gezocht.[429] Bij een no-deal hadden zeehavens te maken kunnen krijgen met vertragingen in de administratieve afhandeling van goederenstromen uit het VK en, specifiek voor ferrytransport naar het VK, werd verwacht dat extra parkeerterrein nodig zou zijn voor de vrachtwagens die moesten wachten tot ze de oversteek konden maken.[430] In het **ferryoverleg** kwamen vervoerders, brancheorganisaties, Douane, NVWA, KMar, lokale gemeenten en verkeersmanagement bijeen.[431] Ook IenW heeft een table-top oefening met alle ketenpartners in het Rotterdamse havengebied georganiseerd om mogelijke knelpunten in kaart te brengen.[432] Voor luchthavens was met name een EU-oplossing voor luchtvervoersstromen van belang. De KMar heeft hier overleg gevoerd met de luchtvaartsector over aanvullende maatregelen, zoals het verdelen van passagiers over verschillende

423 Kamervragen over de economische consequenties van de Brexit voor Nederland (Aanhangsel). 2018. nr. 1068, 6 februari 2018. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20172018-1068.html

424 SWR-document: 2018.01.15 Contingency vragen in SO Besloten schriftelijk overleg Brexit.docx

425 SWR-document: 2018.31.10 FS CECP - IDO - AO RAZ 06112018.docx

426 Algemene Rekenkamer. 2018. *Brexit: Voorbereiding op financiële en economische gevolgen, en consequenties voor de Douane. Geraadpleegd* op 12 augustus 2022: https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2018/12/10/brexit/Rapport+Brexit+WR.pdf

427 SWR-document: 2016.12.07 Bijlage 2 Offensieve belangen bedrijfsleven.docx

428 SWR-document: 2017.01.17 Kernboodschap en Q-A Brexit Bedrijfsleven.docx

429 SWR-document: 2018.01.15 Contingency vragen in SO Besloten schriftelijk overleg Brexit.docx; 2018.31.10 FS CECP - IDO - AO RAZ 06112018.docx

430 SWR-document: 2019.01.16 Factsheet Contingency AO Brexit 23-1.docx

431 Rijksoverheid. 2019. 'Je goed voorbereiden is echt geen verspilde moeite. *Rijksoverheid*. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://www.brexitloket.nl/experts-aan-het-woord/je-goed-voorbereiden-is-echt-geen-verspilde-moeite

432 SWR-document: 2019.01.16 Factsheet Contingency AO Brexit 23-1.docx

grensfilters (de grenscontrolebalies en geautomatiseerde passages waar paspoorten gecontroleerd worden), om de gevolgen aan de grens op Schiphol voor Britten en andere 'derdelanders' zo veel mogelijk te beperken.[433]

- **De Brexit-werkgroep van het Overleg Douane Bedrijfsleven (ODB).** Binnen het Overleg Douane Bedrijfsleven werd een speciaal op Brexit gerichte werkgroep opgezet. Volgens vertegenwoordigers van de Douane heeft de oprichting van de werkgroep ertoe geleid dat de urgentie om zich op de ergst mogelijke gevolgen van Brexit voor te bereiden via de koepelorganisaties overgebracht kon worden, waar anders een grote groep bedrijven lang de kat uit de boom zou kijken.[434] De Douane, op haar beurt, kreeg via dit kanaal beter inzicht in welk soort bedrijven door Brexit zou worden geraakt, waardoor de Douane zichzelf ook weer beter kon voorbereiden.
- **Bezoek van bewindspersonen aan en gedachte-uitwisselingen** met private partijen, bijvoorbeeld de gedachte-uitwisseling direct na het referendum tussen minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking Ploumen met VNO-NCW, MKB-Nederland en LTO Nederland over de mogelijke impact van een Brexit, en haar plannen voor de vormgeving van de dialoog in het vervolg.[435] Een ander voorbeeld is het bezoek van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Rotterdamse haven in het kader van de impact die de nieuwe buitengrens zou gaan hebben op het veterinair transport, en de daaropvolgende bezoeken van de staatssecretaris van Financiën en de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat aan de Rotterdamse haven.[436]
- **Het platform hulpbijbrexit.nl**, een samenwerking tussen EZK en BZ met VNO-NCW. De website werd op 26 januari 2018 gelanceerd.[437]

Soms sloot de overheid ook aan bij private initiatieven, zoals de voorlichtingsbijeenkomsten van de KvK en VNO-NCW.

4.2.4. Resultaten van publiek-private samenwerking

Het antwoord op de vraag of de inzet van de overheid voldoende was om het bedrijfsleven op Brexit voor te bereiden en de disrupties als gevolg van Brexit te beperken, hangt uiteindelijk ook samen met de context van de onderhandelingen en de relatieve kennis onder belanghebbenden in het proces rond de voorbereidingen. We moeten ook stilstaan bij wat 'voldoende' betekent.

Het proces van de onderhandelingen met het VK vond plaats op Europees vlak en betrof uiteindelijk twee aparte onderhandelingen: het terugtrekkingsakkoord en de toekomstige relatie. Het bedrijfsleven begreep dit soms verkeerd: sommige bedrijven dachten dat na het terugtrekkingsakkoord tussen de Unie en

433 SWR-document: 2019.01.16 Factsheet Contingency AO Brexit 23-1.docx

434 Douane inZicht. 2021. 'ODB: samenwerken voor de BV Nederland.' Nummer 3 2021. Geraadpleegd op 17 maart 2022: https://douane-inzicht.nl/article/331776274

435 SWR-document: 2016.09.29 Gespreksfiche inhoudelijk bilat/event: Gesprek over Brexit met NL bedrijfsleven.docx

436 SWR-document: 2018.03.29 Beantwoording vragen van de leden Becker en Veldman over het voorbereiden van het bedrijfsleven in de Rotterdamse haven op de Brexit.docx

437 SWR-document: 2018.02.05 REA notitie 13 februari 2018: Brexit - de stand van zaken.docx

het VK alles min of meer geregeld was.[438] Het onderhandelingsproces werd gekenmerkt door uitstel en onzekerheid. Deze onzekerheid maakte het moeilijk voor het bedrijfsleven om zich voor te bereiden. Zoals bleek uit de validatiesessie met het bedrijfsleven voor dit onderzoek, moesten sommige zaken sowieso voorbereid worden gezien de veranderende relatie tussen de Unie en het VK. Andere voorbereidingen waren meer afhankelijk van de toekomstige relatie die tot kerstavond 2020 onduidelijk bleef.

Kennis van het proces heeft ook invloed op de perceptie van belanghebbenden. Diegenen die nauw betrokken waren bij het proces rond de voorbereidingen, zijn allicht meer tevreden met de rol van de overheid dan bedrijven die er wat verder van af stonden. Dit punt zullen we later in dit hoofdstuk verder onderbouwen.

De maatstaf 'voldoende' kan ook op verschillende manieren geïnterpreteerd worden. In dit rapport hanteren we als interpretatie of de overheid al het mogelijke gedaan heeft om bedrijven voor te bereiden. Dit is ook een reflectie op de invloed, de manier van werken en de capaciteiten en doelstellingen die een overheid heeft. De effectiviteit van deze voorbereidingen komt eveneens tot uiting in de analyse van de economische impact van Brexit.

In de beginfase was er enige onduidelijkheid over hoe de coördinatie tussen Rijk en bedrijfsleven zou verlopen

Aanvankelijk stond het opzetten en onderhouden van een overlegstructuur tussen overheid en bedrijfsleven nadrukkelijk in de opdracht van de CECP. Later is dit echter meer richting de DGBEB (DG Buitenlandse Economische Betrekkingen) en EZK gegaan, die hier samen met VNO-NCW en LNV invulling aan hebben gegeven. Dit had mede te maken met het feit dat de coördinerende rol bij de minister van BZ lag.[439] Het duurde even voordat duidelijk werd wie verantwoordelijk was en hoe de coördinatie zou verlopen. Dit betrof voornamelijk de defensieve voorbereidingen van het bedrijfsleven in Nederland. Er is niet schriftelijk vastgelegd hoe besloten is om van eerdere afspraken af te wijken. In de praktijk kwam het er echter op neer dat de CECP een betrokkenheid heeft gehouden, maar de leiding lag bij de DGBEB.[440]

De tussentijdse evaluatie CECP laat zien dat in een overleg van de CECP met de DGBEB naar voren kwam dat het bedrijfsleven geen behoefte had aan een nieuwe overlegstructuur, met bijvoorbeeld sectortafels.[441] Tijdens dat gesprek concludeerde VNO-NCW dat bestaande overlegstructuren voldoende waren. In plaats daarvan is afgesproken dat de CECP zo veel mogelijk zou aansluiten bij lopende overleggen (bijvoorbeeld die van KMar en Douane).[442]

Zoals eerder aangegeven in paragraaf 4.2.3 vonden er daarnaast specifieke overleggen plaats (zoals het ferryoverleg) en incidentele overleggen over specifieke onderwerpen.

De uitvoering van de nationale campagne was de gezamenlijke verantwoordelijkheid van BZ , EZK en de DGBEB van BZ. Er waren wekelijks contacten met VNO-NCW, RVO en KvK. Allereerst was het de bedoeling om

438 Validatiesessie met het bedrijfsleven, 4 juli 2022.

439 Interview 45.

440 Interview 45.

441 SWR-document: 2019.11.13 Tussentijdse evaluatie Coördinatie-Eenheid Contingency planning & Preparedness Brexit (CECP).docx

442 Interview 34.

in samenspraak met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven de belangen van het bedrijfsleven te identificeren voor het onderhandelingsproces. Daarna kwam de nadruk van de contacten te liggen op specifieke voorbereidingen.[443] Er werd toen een werkgroep opgericht tussen EZK, BZ en VNO-NCW om te kijken wat Brexit ging betekenen en wat de impact zou zijn op het bedrijfsleven.

De overheid zag het vooral als haar taak om het bedrijfsleven te informeren over de mogelijke gevolgen van Brexit en over eventuele knelpunten

De bedoeling was om bedrijven ervan te overtuigen zich voor te bereiden en daardoor de negatieve impact van Brexit te beperken.[444] Een kritische noot volgens een van de respondenten was dat het proces op een gegeven ogenblik gericht was op het zenden van informatie. Als er een vraag was, werd die beantwoord en het vinden van de juiste persoon die de vraag kon beantwoorden, liep dankzij de interdepartementale coördinatie goed. Minder duidelijk was of inputs ook werden opgehaald en of de overheid bredere externe perspectieven zocht.[445]

Er waren uitzonderingen waar de overheid meer inbreng wenste. Het ferryoverleg was met name gericht op de files bij Hoek van Holland. Het duurde erg lang voordat IenW een extra terrein voor containers aangekocht had. Hier zat wel veel druk op. Elke week was er een vergadering met de REA, met een stuk of tien ministers en staatssecretarissen. Daarna kwam er een REA waar de premier behoorlijk op de details zat. Naast de vergrote parkeerterreinen waren ook keuringsartsen (dierenartsen) belangrijk, specifiek voor LNV, die moesten worden betaald en opgeleid. Dit soort voorbereidingskosten waren een belangrijk onderwerp voor de Nederlandse overheid.

Daarnaast had de Nederlandse overheid zoals eerder vermeld ook een offensieve strategie die door de NFIA werd uitgevoerd. Op de resultaten komen we later terug.

De samenwerking met de branches verliep goed, maar het was lastiger om individuele bedrijven te bereiken

De beslissing in de beginfase van de voorbereidingen om de overkoepelende rol van de CECP te beperken en meer te leunen op de bestaande overlegstructuren met het bedrijfsleven, lijkt logisch gezien het traditionele verloop van samenwerking tussen bedrijfsleven en overheid. Deze overlegstructuren zijn kenmerkend voor het Nederlandse poldermodel. Nieuw was de nauwe samenwerking tussen de relevante ministeries en uitvoeringsorganisaties, die ontstond vooral omdat Brexit op meerdere vlakken problemen voor het bedrijfsleven veroorzaakte.

Deze beslissing volgt ook de bevindingen van de tussentijdse evaluatie CECP.[446] Daaruit blijkt dat voor belanghebbenden de rol van de CECP richting bedrijfsleven niet altijd helder was, dat er veel overlap was met bestaande overlegstructuren, en dat er weinig bekend was over de contacten tussen CECP en bedrijfsleven. Uiteindelijk was de rol van de CECP om het overzicht te houden over de interdepartementale coördinatie. De meer uitvoerende taken en afstemming met

443 Interview 5.

444 Interview 45.

445 Interview 31.

446 SWR-document: 2019.11.13 Tussentijdse evaluatie Coördinatie-Eenheid Contingency planning & Preparedness Brexit (CECP).docx

het bedrijfsleven lagen bij de uitvoerende organisaties zoals Douane en de NVWA. De tussentijdse evaluatie laat ook zien dat de rol van de CECP gericht op interdepartementale coördinatie overwegend helder was.

De bestaande overlegstructuren in de Nederlandse context hebben voor- en nadelen. Het overleg en de samenwerking met brancheorganisaties is ingebakken, maar de doorzettingsmacht van organisaties die het bedrijfsleven vertegenwoordigen, is ook beperkt. Dat is tevens een les uit de voorbereidingen voor Brexit. Tijdens de interviews die zijn uitgevoerd voor deze evaluatie, werd kritiek geuit op de brancheorganisaties. Sommige betrokkenen binnen het Rijk zagen beperkte slagkracht bij de brancheorganisaties en vonden dat de overheid allicht meer rechtstreeks met bedrijven had moeten werken.[447] Het is duidelijk dat het delen van kennis niet altijd leidde tot daden bij bedrijven. De motivaties om tot actie over te gaan, zijn vaak complex en dat werd in de samenwerking soms onderschat. Vooral de kleine en middelgrote bedrijven hadden weinig ademruimte om over Brexit na te denken vergeleken met grotere bedrijven. De vraag is dan of hun belangen goed vertegenwoordigd werden.[448] Het blijft een probleem om informatie te laten doorsijpelen naar leden van brancheorganisaties en hen aan de hand daarvan in actie te brengen.[449]

Deze indruk krijgen we ook uit de enquête onder brancheorganisaties en individuele bedrijven die we voor deze evaluatie hebben gehouden. Deze enquête geeft een indicatie en vertegenwoordigt zeker niet alle bedrijven die de gevolgen van Brexit hebben ondervonden. Wel laat deze enquête een duidelijk verschil zien tussen de perspectieven van brancheorganisaties en van individuele bedrijven op de samenwerking met de overheid.

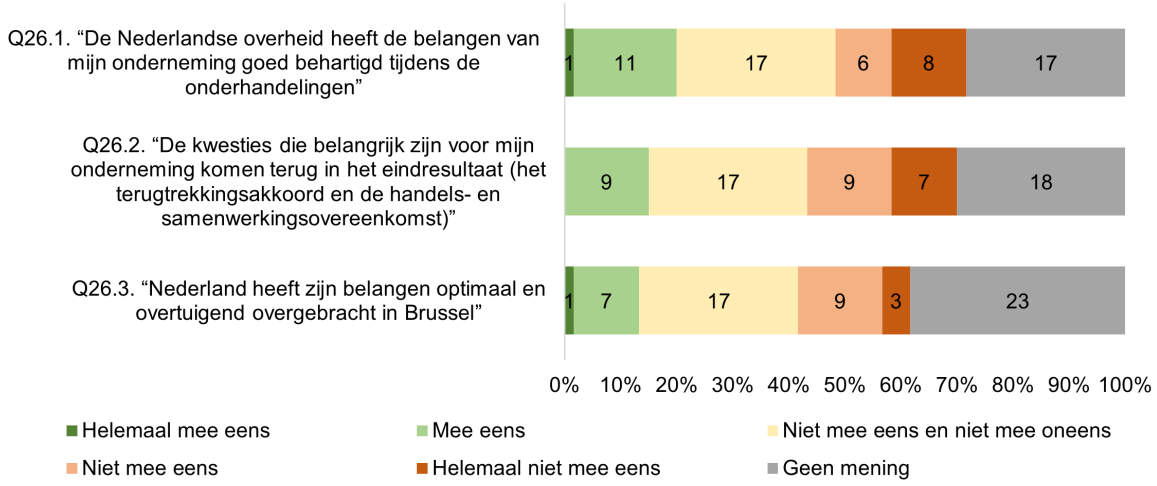
Naast het perspectief van het bedrijfsleven op de voorbereidingen kijken we ook naar de opinie van het bedrijfsleven over de samenwerking tussen bedrijven en overheid tijdens de onderhandelingen. Vergeleken met brancheorganisaties vonden individuele bedrijven dat ze minder geconsulteerd waren, dat hun belangen minder goed behartigd waren tijdens de onderhandelingen (zie Figuur 4.3 en Figuur 4.4), en hadden zij andere meningen over de inzet van de overheid (zie Figuur 4.5 en Figuur 4.6).

447 Interview 48.

448 Interview 45.

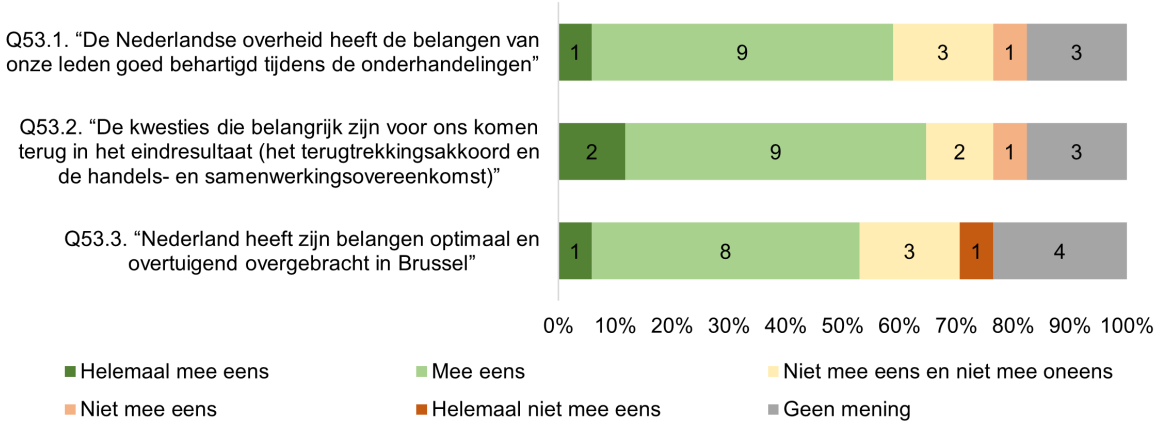
449 Interviews 42, 48.

Figuur 4.3: Perceptie van bedrijven ten aanzien van de effectiviteit van de belangenbehartiging (n=60)



Bron: Enquête van RAND Europe en Berenschot onder bedrijven en brancheorganisaties, 2022.

Figuur 4.4: Perceptie van brancheorganisaties ten aanzien van de effectiviteit van de belangenbehartiging (n=17)



Bron: Enquête van RAND Europe en Berenschot onder bedrijven en brancheorganisaties, 2022.

Figuur 4.3 en 44 laten zien dat de bedrijven minder tevreden zijn dan de brancheorganisaties over hoe de belangen zijn behartigd. Bedrijven geven aan dat ze op sommige vlakken ontevreden zijn, terwijl bij de brancheorganisaties maar één organisatie aangeeft het niet met een stelling eens te zijn. Het betreft hier een stelling over de invloed van Nederland in Brussel.

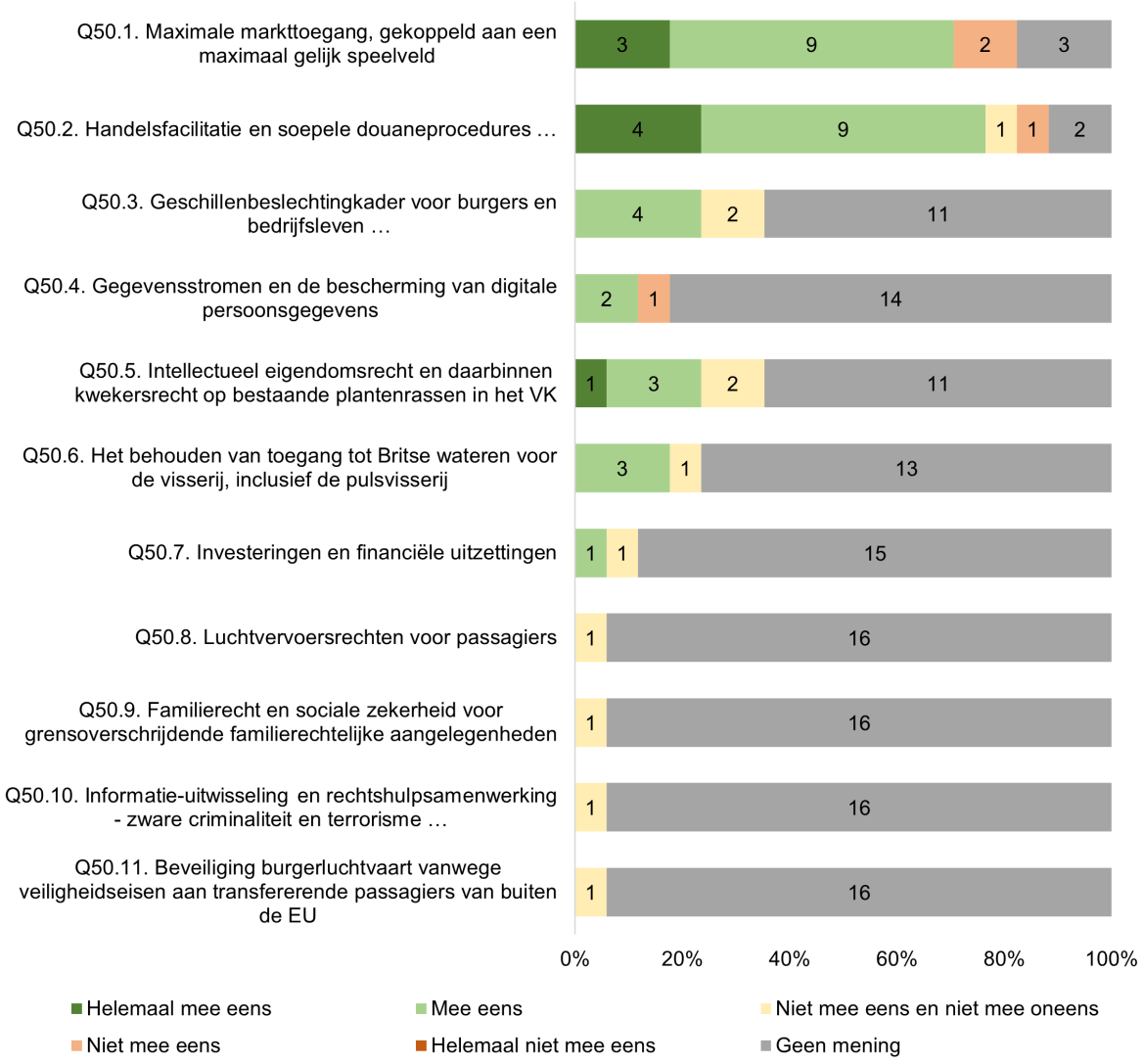
We zien hetzelfde beeld als het gaat om de inzet van de overheid. Wederom zijn brancheorganisaties meer eensgezind en positiever. Slechts één brancheorganisatie is negatief over de inzet. Deze verdeling is anders voor individuele bedrijven. Beide figuren laten ook zien dat bedrijven en brancheorganisaties op veel vlakken aangeven geen mening te hebben. Dit om verschillende redenen: het

onderwerp was niet relevant voor bedrijven en brancheorganisaties, ze hebben er effectief geen mening over of het was een technisch onderwerp waar organisaties en bedrijven niet mee bekend zijn. De specifieke reden kunnen we niet achterhalen in deze enquête.

Figuur 4.5: Perceptie van bedrijven ten aanzien van de effectiviteit van de inzet van het Rijk (n=60)

Bron: Enquête van RAND Europe en Berenschot onder bedrijven en brancheorganisaties, 2022.

Figuur 4.6: Perceptie van brancheorganisaties ten aanzien van de inzet van het Rijk (n=17)



Bron: Enquête van RAND Europe en Berenschot onder bedrijven en brancheorganisaties, 2022.

De enquêteresultaten geven een beeld dat we ook in onze validatiesessie met het bedrijfsleven zagen. Bij de brancheorganisaties bestaat tevredenheid over de publiek-private samenwerking. Het is duidelijk dat de meningen over inzet en voorbereiding van de overheid bij de bedrijven meer uiteenlopen, ondanks alle inspanningen van de overheid en de brancheorganisaties. Dit geeft allicht aan hoe moeilijk het is om bedrijven te bereiken en bekend te maken met de inzet van de overheid. De inhoud van de informatie en de manier waarop bedrijven benaderd werden, kunnen ook een rol hebben gespeeld. Een andere factor die mogelijk de, in vergelijking met brancheorganisaties, relatief grotere ontevredenheid van bedrijven verklaart, is de onzekerheid tijdens de Brexit-onderhandelingen.[450] Bedrijven vonden vaak dat hen gevraagd werd zich op Brexit voor te bereiden, zonder dat duidelijk was waarop.[451] Dit hangt deels ook samen met het feit dat de onderhandelingen die op Europees vlak gevoerd werden met het VK. Hier had de Nederlandse overheid beperkt invloed op. Dat begrepen de brancheorganisaties, die dicht bij het proces stonden, allicht beter.

Ter verduidelijking: naast de enquête hadden we beperkt contact met bedrijven. De meeste informatie was afkomstig van vertegenwoordigers van het bedrijfsleven.

Belanghebbenden zagen sommige overlegstructuren als bijzonder effectief. Dit betrof overleggen over specifieke onderwerpen die ook aansloten op bestaande overlegstructuren

In zowel de interviews[452] als de validatiesessies werd het ferryoverleg vaak aangehaald als een overlegstructuur die succesvol verliep. Er was regelmatig contact, acties werden verdeeld tussen partijen en de vooropgestelde doelstellingen werden bereikt. De rol van de Douane en KMar werd vaak benadrukt.

Sommige belanghebbenden vonden de overheid voorzichtig in de informatievoorziening en laat in het nemen van beslissingen

Tijdens het voorbereidingsproces kwam de publiek-private samenwerking kwam al snel tot stand. In de beginfase was het overleg gericht op specifieke onderwerpen en werd op hoog directieniveau gevoerd.[453] De overheid sloot ook aan bij bestaande overlegstructuren zoals die van VNO-NCW. Uiteindelijk werden de communicatiesessies meer divers, met meer organisaties en uiteenlopende bedrijven. De brancheorganisaties kwamen dan één keer in de twee weken samen met vertegenwoordigers van de departementen. Daarnaast waren er de Catshuissessies, events (zoals die van de NBCC) en webinars. Een geïnterviewde vond dat hoewel de samenwerking altijd beter kan qua structuur en regelmaat van de besprekingen, de reikwijdte van de voorbereidingen goed was.[454]

Wel was het de vraag of de samenwerking genoeg ingebed was. Sommige belanghebbenden hadden het prettig gevonden om een echte stoel aan tafel te hebben of deel

450 Interview 16.
451 Interview 34.
452 Interview 26, 27.
453 Interview 34.
454 Interview 26.

uit te maken van een taskforce.[455] In plaats daarvan hadden de brancheorganisaties contacten in de departementen en een centraal e-mailadres waar ze vragen aan konden doorsturen. Er was bij de overheid echter geen centraal contactpunt voor het bedrijfsleven. De aanname was dat de brancheorganisaties de relaties met de bedrijven zouden onderhouden en dat het niet nodig was om vanuit de overheid meer te doen richting individuele bedrijven. Het Rijk sloot zich dus aan bij de taskforce van VNO-NCW waar veel bedrijven en brancheorganisaties in zaten. Functionarissen van de overheid lazen de nieuwsbrieven van brancheorganisaties en droegen ook artikelen bij.[456] VNO-NCW en de NBCC werkten eveneens nauw samen. De evenementen van de NBCC ervoer de overheid als belangrijk.[457] Na terugtrekking van het VK uit de EU begin 2020 werd de samenwerking met de overheid intensiever. In een werkgroep werkten de brancheorganisaties samen met de overheid om knelpunten op te lossen.

De brancheorganisaties zagen ook het belang van meer informatievoorziening. EZK had een coördinerende rol en nam regelmatig contact op om bij te praten, en droeg dan agendapunten aan voor de interdepartementale werkgroep.[458] Een functionaris van EZK was ook altijd aanwezig bij VNO-NCW-bijeenkomsten. Volgens een betrokkene was EZK echter erg voorzichtig met het delen van informatie met de brancheorganisaties. Die kregen wel informatie, maar mochten die soms niet delen met leden. Sommige organisaties voelden dat ze niet volledig in vertrouwen werden genomen.[459] De vraag is echter wel of de overheid beschikte over de informatie die het bedrijfsleven wenste. De onzekerheid rond de onderhandelingen maakte het moeilijk in te schatten welk akkoord er zou komen.

De brancheorganisaties vonden de besluitvorming van de overheid soms ook laat. Het Brexitloket zou een belangrijke bron van informatie worden voor het bedrijfsleven. De discussie tussen overheid en brancheorganisaties werd een jaar lang gevoerd, voordat de overheid besloot het loket in het najaar voorafgaand aan Brexit in te richten. Toen is er goed samengewerkt en werd de capaciteit snel opgebouwd. Leden van brancheorganisaties werden doorverwezen. Er bleken ook opschalingsmogelijkheden te zijn voor de echte crisisscenario's, bijvoorbeeld een harde Brexit.[460] De brancheorganisaties organiseerden voor 1 januari 2020 veel kleine webinars. Het echte grote webinar waar de brancheorganisaties EZK het hele jaar voor Brexit om hadden gevraagd, namelijk per sector, werd pas op 28 december 2019 gehouden. Hier waren alle relevante overheidsgroepen aanwezig die belangrijke informatie hadden voor het bedrijfsleven, zoals de NVWA, IenW en de Douane. Tevens hielden vertegenwoordigers van alle verschillende sectoren één voor één goed doordachte presentaties. Deelnemers aan de validatiesessie met het bedrijfsleven vonden deze webinar heel goed, maar ook laat.

455 Interview 34.
456 Interview 34.
457 Interview 45.
458 Interview 4.
459 Interview 34.
460 Interview 34.

Belanghebbenden zoals VNO-NCW hadden zo'n sessie iets eerder willen zien.[461]

De overheid stond uiteindelijk voor een dilemma. Vanuit het bedrijfsleven was er een aanzienlijke vraag om meer duidelijkheid, maar de uitkomst van de onderhandelingen was tot kerstavond 2019 onduidelijk. Bepaalde voorbereidingen konden getroffen worden, maar veel moest laat in het proces gebeuren: het loket, de impactscan en de informatiesessies. Hierdoor ontstond enige frustratie in de aanloop naar het einde van de onderhandelingsperiode. De samenwerking na het handelsakkoord werd als beter ervaren.

Het is nog te vroeg om te weten in hoeverre de negatieve economische gevolgen van Brexit beperkt zijn gebleven

De inschatting van enkele geïnterviewden is dat tot dusver de economische impact van Brexit op het Nederlandse bedrijfsleven beperkt is gebleven,[462] enkele uitzonderingen daargelaten. Zo is de doorvoer van handel vanuit Azië naar het VK teruggevallen, omdat Aziatische exporteurs nu vaker direct hun producten naar het VK verschepen.[463] Figuur 4.7 laat bijvoorbeeld zien dat ten aanzien van de handel met het VK zowel de invoerwaarde als de uitvoerwaarde van Nederlandse producten in 2021 alweer op prepandemisch niveau of daarboven lag. De wederuitvoerwaarde is echter nog niet op het niveau van voor de coronacrisis. In Kader 4.3 wordt als voorbeeld de doorvoer van rozen uit Kenia naar het VK omschreven.

Kader 4.3: Doorvoer van rozen uit Kenia

Vóór Brexit verliep de rozenhandel naar het VK door Nederlandse bloementelers in Kenia nog veelal via Nederland als doorvoerland. Sinds Brexit is de directe invoer van rozen door het VK uit Kenia echter aanzienlijk gestegen en loopt Nederland deze doorvoerhandel mis. In 2021 is de uitvoer van rozen van Nederland naar het VK (waaronder wederuitvoer) ten opzichte van 2020 met 48% gedaald van 482 miljoen naar 324 miljoen stuks. Tegelijkertijd is de invoer van rozen door het VK vanuit Kenia met 68% gestegen van 348 miljoen naar 585 miljoen stuks.[464] Tijdens de validatiesessie met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven weet een belangenbehartiger van het bedrijfsleven dit aan de beperkte aandacht voor en een onderschatting van de Nederlandse belangen ten aanzien van de doorvoerfunctie voor de Nederlandse economie.[465]

461 Interview 34.

462 Interview 42, 26.

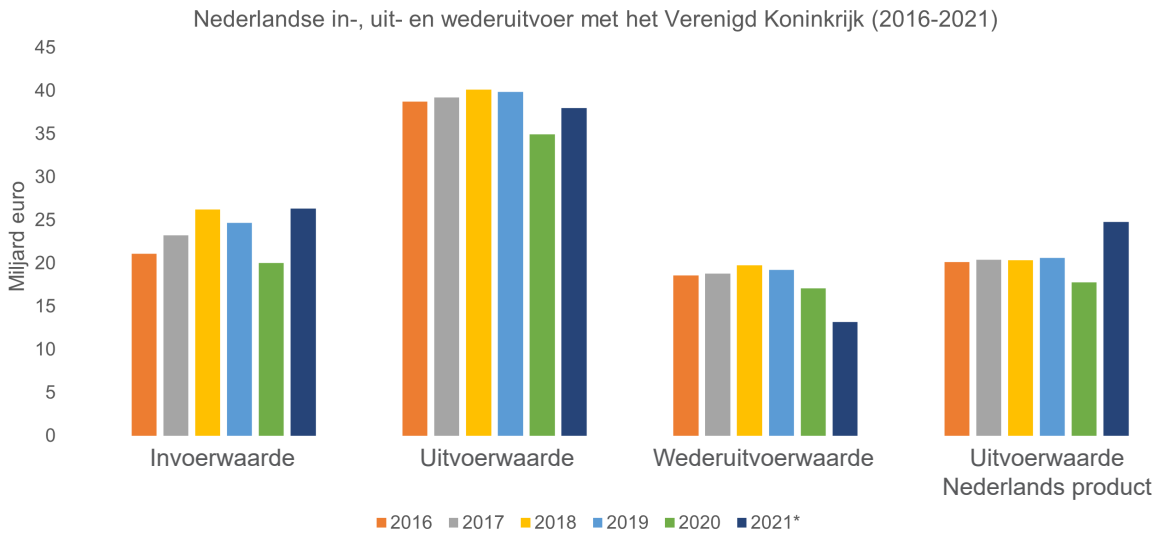
463 Interviews 26, 42.

464 Fruit & Vegetable Facts. 2022. 'United Kingdom: import cutflowers in 2021.' Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://cdn.nieuweoogst.nu/public/file/199054.pdf

465 Validatiesessie met het Rijk, 23 juni 2022.

Als het gaat om het aantrekken van bedrijven naar Nederland hebben ook minder Britse bedrijven distributiecentra in Nederland gevestigd dan verwacht.[466] Anderzijds, zo meldt de NFIA, hebben sinds het Brexit-referendum 316 bedrijven gekozen voor vestiging in Nederland vanwege Brexit.[467]

Figuur 4.7: Handel met het VK sinds 2016



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2022). Noten: De cijfers voor 2021 zijn voorlopig. Wederuitvoer betreft eerder ingevoerde goederen die via Nederland weer naar het VK vervoerd worden zonder dat er een significante bewerking plaatsvindt. Het betreft bijvoorbeeld goederen die Nederlandse ondernemers via een Nederlands distributiecentrum inklaren en uitleveren aan het VK. De som van de wederuitvoerwaarde en de uitvoerwaarde Nederlands product vormt de uitvoerwaarde.

466 Interview 26.

467 DutchNews.nl. 2022. 'Brexit boost helps foreign investment in the Netherlands to recover.'17 februari 2022. Geraadpleegd op 12 augustus 2022: https://www.dutchnews.nl/news/2022/02/brexit-boost-helps-foreign-investment-in-the-netherlands-to-recover/

Brexit is een structurele verandering in de relatie tussen Nederland en het VK. Het VK was en is een belangrijke handelspartner van Nederland. Het economisch risico voor Nederland van Brexit was groter dan dat voor sommige andere lidstaten. De economische gevolgen kunnen soms pas op langere termijn vastgesteld worden. Het is te vroeg om nu de eindbalans van deze beslissing voor de Nederlandse economie op te maken. Het is ook lastig om de *counterfactual* te bepalen: wat was er gebeurd als Brexit niet had plaatsgevonden? Daarnaast vertroebelen de pandemie en de oorlog in Oekraïne eveneens de economische wateren. Het is daarom lastig om de exacte invloed van Brexit op de economie te bepalen. Dat de voorbereidingen belangrijk waren, is duidelijk, maar het is moeilijk vast te stellen hoe deze direct hebben bijgedragen aan betere economische uitkomsten.

In het algemeen waren betrokkenen in het proces van de voorbereidingen positief over de publiek-private samenwerking

In de twee validatiesessies waren functionarissen van het Rijk en brancheorganisaties min of meer unaniem van mening dat de publiek-private samenwerking goed is verlopen. Sommige deelnemers vonden dat het proces eigenlijk niet beter had kunnen gaan. Specifiek zien zij de interdepartementale coördinatie, en de samenwerking met brancheorganisaties en andere vertegenwoordigers als sterke punten van het proces. Het eerste werd tijdens de validatiesessie met het Rijk zelfs als *good practice* aangeduid. Het ferryoverleg werd tijdens de validatiesessies en door vele geïnterviewden[468] als bijzonder nuttig gezien. In het buitenland, zoals al eerder vermeld in dit rapport, werd de Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen en voorbereidingen als effectief gezien. Deze functionarissen van buitenlandse permanente vertegenwoordigingen stonden wat verder van het proces af, maar zij hadden de indruk dat Nederland zich goed voorbereidde. Bedrijven zijn zoals eerder vermeld minder positief. Het blijft een uitdaging voor de overheid om bedrijven direct te bereiken.

Was de inzet voldoende? Enerzijds hangt het antwoord op deze vraag af van de groep waartoe een belanghebbende behoort. De brancheorganisaties en functionarissen van de overheid zijn duidelijk meer tevreden dan de bedrijven die hebben deelgenomen aan onze enquête. Dit betreft met name de onzekerheid rond de onderhandelingen en de beslissing om brancheorganisaties en andere vertegenwoordigers een coördinerende rol te geven richting het bedrijfsleven. Er zijn altijd lessen te leren, zoals ook eerder aangegeven. Deze betreffen voornamelijk de tijdigheid van genomen maatregelen en de structuur van de samenwerking. Ons oordeel is echter dat de publiek-private samenwerking aanzienlijk heeft bijgedragen aan de voorbereidingen voor Brexit die Nederland getroffen heeft. Volgens de meerderheid van de betrokkenen die we hebben gesproken was Nederland goed voorbereid op Brexit (althans, het scenario dat is uitgekomen) en heeft de volgens hen goed lopende samenwerking met het bedrijfsleven hieraan bijgedragen.

468 Bijvoorbeeld interviews 16, 26, 34, 42.

4.2.5. Resumerend

Introductie	De publiek-private samenwerking was een belangrijk aspect van de voorbereidingen die getroffen moesten worden als gevolg van Brexit. De samenwerking was ook van toepassing op de onderhandelingen waar de belangen van Nederlandse bedrijven behartigd werden.
Doel	Het voornaamste doel van de Nederlandse overheid was om de disrupties door Brexit voor het bedrijfsleven zo beperkt mogelijk te houden, handel in stand te houden en deze zelfs te bevorderen. De Nederlandse overheid probeerde tevens om bedrijven die vestigingen in de Europese Unie wensten op te richten te behouden of aan te trekken.
Inzet	De inzet van de Nederlandse overheid was het bedrijfsleven te ondersteunen maar dat bedrijven zelf verantwoordelijk zouden zijn om voorbereidingen te treffen.
Activiteiten	De samenwerking bestond uit: • Overlegstructuren • Informatievoorziening • Meer intensieve samenwerking op specifieke vlakken en knelpunten (zoals de Rotterdamse haven).
Resultaten	• In de beginfase was er enige onduidelijkheid over hoe de coördinatie tussen Rijk en bedrijfsleven zou verlopen. • De overheid zag het vooral als haar taak om het bedrijfsleven te informeren over de mogelijke gevolgen van Brexit en over eventuele knelpunten. • De samenwerking met de brancheorganisaties verliep goed, maar het was lastiger om individuele bedrijven te bereiken. • Belanghebbenden zagen sommige overlegstructuren zoals het ferryoverleg als bijzonder effectief. Deze overleggen gingen vaak over specifieke onderwerpen en sloten ook aan op bestaande overlegstructuren. • Sommige belanghebbenden vonden de overheid voorzichtig in de informatievoorziening en laat in het nemen van beslissingen. • Het is nog te vroeg om te weten in hoeverre de negatieve gevolgen van Brexit beperkt zijn gebleven.

4.3. Crisisbeheersing

Al vanaf eind 2017 werd de noodzaak van het treffen van voorbereidende maatregelen benadrukt. Het proces tot aan de ratificatie van het terugtrekkingsakkoord was 'zwaar en onvoorspelbaar' en het VK kon tot op het laatste moment gaan dwarsliggen. Vandaar dat uitgegaan werd van de notie *nothing is agreed until everything is agreed*.[469] Er werd onderscheid gemaakt tussen drie perioden: een *cliff-edge* (harde Brexit), een transitieperiode, en de situatie na afloop van de transitieperiode.[470]

469 SWR-document: 2017.12.19. Contingency Planning HCEU 11-1 en REA 16-1 = versie 19 dec.docx

470 SWR-document: 2017.12.18 Aanzet nota Contingency Planning HCEU 11-1 en REA 16-1 Comm JenV versie 18 dec_tc MW.docx

Er is een duidelijk verschil tussen de contingency- en readiness-maatregelen aan de ene kant en de crisisbeheersingsmaatregelen aan de andere kant. Waar de contingency- en readiness-maatregelen verstoringen dienden te voorkomen, had de crisisbeheersingsstrategie tot doel klaar te zijn voor disrupties die alsnog konden plaatsvinden. De verwachting was dat disrupties in het scenario van een harde Brexit het meest waarschijnlijk zouden zijn. Hoewel Brexit in Nederland uiteindelijk nooit officieel bestempeld is als crisis, werden er wel voorbereidingen getroffen voor de crisis die kon ontstaan als de onderhandelingen op een no-deal Brexit zouden uitlopen.

Om mogelijke crises ten gevolge van een cliff-edge Brexit aan te pakken, stonden departementale maar ook nationale, crisisstructuren ter beschikking. Crisisrisico's op het gebied van Brexit werden in de documentatie onderverdeeld in twee sporen. Het eerste spoor bestond uit risico's die gemitigeerd konden worden binnen de 'reguliere lijnorganisaties', dus via de bestaande departementale crisisstructuren. Het tweede spoor betrof het beheersen van crises via de nationale crisisorganisatie 'waar nodig'.[471] De nationale crisisstructuur wordt gecoördineerd door de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV) en bestaat uit drie overlegniveaus: het Interdepartementaal Afstemmingsoverleg (IAO), de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb), en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb).[472] Onze evaluatie richt zich op dit tweede spoor vanwege de beschikbare documentatie. Hiermee beantwoorden we deelvraag 2.7: *Hoe was crisismanagement met het oog op Brexit georganiseerd en in hoeverre was de standaardpraktijk voor wat betreft crisismanagement bij de overheid daarbij behulpzaam?*

4.3.1. Doel van crisisbeheersing in de context van Brexit

Een harde Brexit is de afgelopen jaren op meerdere punten een mogelijkheid geweest. Met de verschillende vertragingen van de uittredingsdatum was er een lange voorbereidingstijd op Brexit. Toch bestond het bewustzijn dat er ondanks deze voorbereidingen nog steeds aanpassingsproblemen zouden kunnen optreden na de uittredingsdatum.[473] In april 2017 werd een uitgebreide lijst van mogelijke disrupties bij een harde Brexit in een tabel vervat. Disrupties, het woord dat in de documenten wordt gebruikt om mogelijke verstoringen aan te duiden, werden hierin gedefinieerd als 'aanzienlijke negatieve effecten in de vorm van economische, politieke of maatschappelijke schade op korte termijn (een maand voor tot een maand na B[rexit]-day) als gevolg van de uittreding van het VK uit de EU en de verandering in toepasselijke regelgeving op B-day die daar het gevolg van is'. Disrupties konden volgens de TFVK veroorzaakt worden door drie brede categorieën van aanpassingen. De eerste categorie bestond uit de verstrekkende veranderingen in toepasbare wetgeving (in bijvoorbeeld grenscontroles) die van de ene op de andere dag zouden gelden. Als tweede noemde de TFVK de aanhoudende onzekerheid over het onderhandelingsresultaat (bijvoorbeeld op gebieden als handel, luchtvaart en visserij). Een derde categorie aanpassingen lag aan Britse zijde. Het was

471 SWR-document: 2020.10.21 Notitie Crisismanagement Brexit – einde overgangsperiode / start nieuwe relatie.docx

472 Yeşilgöz-Zegerius, D., et al. 2022. Kamerbrief Activeren Nationale Crisisstructuur 17 juni 2022. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

473 SWR-document: 2020.10.21 Notitie Crisismanagement Brexit – einde overgangsperiode / start nieuwe relatie.docx

immers nog onduidelijk hoe sterk de Britse voorbereidingen zouden blijken in het geval van een harde Brexit.[474] Eind oktober 2020 bleek dat de invloed van de Britse voorbereidingen en maatregelen groter zou zijn dan verwacht. Het Britse grensmodel (Border Operating Model) werd namelijk later dan verwacht gepubliceerd. Gevolgen voor het grensverkeer werden aannemelijker en de mogelijkheden tot mitigerende maatregelen waren beperkt.[475]

4.3.2. Inzet van crisisbeheersing in de context van Brexit

Crisisbeheersing in zijn algemeenheid valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van JenV als coördinerend minister in samenwerking met andere ministeries. Interdepartementale afspraken over de nationale crisisorganisatie zijn opgenomen in het Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing en uitgewerkt in het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming.[476] Verder hebben alle ministeries hun eigen crisisorganisatie en een Departementaal Coördinatiecentrum (DCC), omdat elk ministerie verantwoordelijk is voor het aanpakken van crises op het eigen beleidsterrein.[477]

Op bepalende momenten werd een crisisorganisatie klaargezet, bijvoorbeeld in het weekend na het verlopen van de deadline van 29 maart 2019 waarin het scenario van een no deal werkelijkheid kon worden. Zo werd er op zulke momenten vanuit alle ministeries een backoffice opgezet voor het geval zich problemen zouden voordoen en vragen snel beantwoord moesten worden. In de aanloop naar deadlines werd informatie verzameld en geanalyseerd om zo een informatiebeeld te schetsen. Na het passeren van zo'n deadline werd de crisisorganisatie vervolgens weer afgeschaald.[478]

Overleg en besluitvorming over nationale crisissituaties vinden in drie gremia, op verschillende niveaus, plaats. Deze drie gremia zijn de politiek-bestuurlijke Ministeriële Commissie Crisisbestrijding, met daarnaast de ambtelijke Interdepartementale Commissie Crisisbestrijding en het Interdepartementaal Afstemmingsoverleg.

De **Ministeriële Commissie Crisisbestrijding (MCCb)** handelt de coördinatie en besluitvorming op politiek-bestuurlijk niveau af. De organisatie en werkwijzen van de MCCb in hun huidige vorm werden vastgelegd in het Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbestrijding 2016, zo ook de ambtelijke advisering en de ondersteuning van de MCCb. De rol van de MCCb is het coördineren van en de besluitvorming over een samenhangende aanpak in een situatie waarbij de nationale veiligheid aangetast is of kan zijn, of in een andere situatie die de maatschappij kan ontwrichten. De vaste leden van deze commissie zijn de minister-president en de minister van JenV. Per crisissituatie kunnen andere ministers uitgenodigd worden, zo ook staatssecretarissen en deskundigen als niet-stemmende leden. De minister van JenV is in principe de voorzitter, maar de minister-president kan te allen tijden beslissen dat hij of zij de commissie voorzit. De MCCb houdt

474 SWR-document: 2020.10.21 Notitie Crisismanagement Brexit – einde overgangsperiode / start nieuwe relatie.docx

475 SWR-document: 2020.10.21 Notitie Crisismanagement Brexit – einde overgangsperiode / start nieuwe relatie.docx

476 NCTV. Crisisbeheersing. Geraadpleegd op 25 augustus 2022: https://www.nctv.nl/themas/crisisbeheersing

477 NCTV. Nationale Crisisstructuur. Geraadpleegd op 25 augustus 2022: https://www.nctv.nl/onderwerpen/nationale-crisisstructuur

478 Interviews 23, 25.

zich onder andere bezig met het nemen van besluiten (al dan niet op basis van adviezen van de Interdepartementale Commissie Crisisbestrijding), de politieke consequenties van deze besluiten, adviezen ten behoeve van de ministerraad en/of andere overheden, het bepalen van de strategische en beleidskaders, en het bepalen van de vergaderstructuur en de vergaderfrequentie van de commissie. De commissie neemt echter geen bevoegdheden over van ministers en neemt geen besluiten over zaken waar een niet-aanwezige minister zeggenschap over heeft.[479]

De **Interdepartementale Commissie Crisisbestrijding (ICCb)** voedt de MCCb. De ICCb gaat over de coördinatie en besluitvorming op ambtelijk niveau in het geval van een nationale crisis. In eerste instantie wordt een crisissituatie opgepakt door de bewindspersoon wiens beleidsterrein in de grootste mate geraakt wordt. Binnen de eigen sector worden departementale responsactiviteiten uitgevoerd door het Departementaal Coördinatiecentrum (DCC) van het relevante ministerie. De ICCb vindt plaats op DG-niveau, onder voorzitterschap van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Als hier behoefte aan is, kan de ICCb bijeengeroepen worden door de voorzitter van de ICCb, na overleg met het verantwoordelijke ministerie. De bezetting van de ICCb bestaat uit de NCTV, de Raadsadviseur, vertegenwoordigers op DG-/SG-niveau van de verantwoordelijke ministeries, en het Hoofd Nationaal Crisiscentrum. Ook kunnen deskundigen op uitnodiging een ICCb-vergadering bijwonen. De taken van de ICCb zijn onder andere het uitwisselen van informatie en het inventariseren van lacunes, het nemen van besluiten over maatregelen (al dan niet op basis van adviezen vanuit het Interdepartementaal Afstemmingsoverleg), het adviseren van de minister-president en de minister van JenV over het bijeenkomen van, en besluiten binnen, de MCCb, het adviseren over de politieke consequenties van maatregelen, en het bepalen van de vergaderstructuur en -frequentie.[480]

Het **Interdepartementaal Afstemmingsoverleg (IAO)** ondersteunt de MCCb en de ICCb. Dit overleg kan op initiatief van een directeur van de NCTV of op verzoek van een departementale crisiscoördinator bijeengeroepen worden, na overleg met het eerstverantwoordelijke ministerie. Het IAO wordt voorgezeten door een NCTV-directeur. De voorzitter bepaalt de samenstelling van het IAO na overleg met het verantwoordelijke ministerie, maar wanneer de ICCb en/of de MCCb geactiveerd zijn, moeten in ieder geval de in deze gremia vertegenwoordigde ministeries deelnemen aan het IAO. Het IAO heeft onder meer als taak om de ICCb en de MCCb te ondersteunen, informatie over de crisissituatie uit te wisselen, de noodzaak tot het bijeenroepen van ICCb en/of MCCb te bezien, de voorbereidingen hiervan af te stemmen, en adviezen voor deze gremia voor te bereiden.[481]

De volgende organisaties speelden een centrale rol in het crisisbeheersingsaspect van de Nederlandse Brexit-voorbereidingen. Deze lijst is in verband met de beperkte beschikbaarheid van bronnen niet bedoeld als alomvattend.

De **Coördinatie-eenheid Contingency en Preparedness (CECP)** was de meest centrale speler in de nationale

479 NCTV. 2016. Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

480 Ibidem.

481 Ibidem.

crisisbeheersingsstrategie op het gebied van Brexit. Zij was namelijk aanvoerder van de crisisorganisatie.[482] Eén van de taken van de CECP was de regie op crisisoefeningen voor een mogelijke *cliff-edge* Brexit. Deze taak was onderdeel van haar bredere opdracht om te zorgen dat de Nederlandse overheid zo goed mogelijk voorbereid was op een no-deal Brexit.[483]

Het **Nationaal Crisiscentrum (NCC)** is het interdepartementale coördinatiecentrum voor crises op nationaal niveau. Zodra één van de onderdelen van de nationale crisisstructuur geactiveerd is, dient het NCC als centraal aanspreekpunt voor alle publieke en private partners van de rijksoverheid. De taken van het NCC betreffen onder andere het ondersteunen van de nationale crisisstructuur (door middel van het faciliteren van de opschaling van de nationale crisisstructuur, het zorgen dat de coördinatie- en besluitvormingsprocessen betreffende crises op nationaal niveau bewaakt worden, en het signaleren van dilemma's die mogelijk relevant zijn voor coördinatie- en besluitvormingsprocessen) en de informatievoorziening in geval van een nationale crisissituatie.[484] Verder is het NCC verantwoordelijk voor het verspreiden van agendareserveringen voor de hoogambtelijke crisisoefeningen.[485]

De **Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV)** is onderdeel van het ministerie van JenV en verantwoordelijk voor terrorismebestrijding, cybersecurity, nationale veiligheid, crisisbeheersing en weerbaarheid tegen statelijke dreigingen.[486] Ook zit de NCTV sommige hoogambtelijke crisisoverleggen voor.[487]

De **minister van JenV**: In het geval dat er een MCCb-vergadering (het hoogste crisisoverleg) ingelast wordt, zit de minister van JenV deze sessie voor. De minister-president kan beslissen om de MCCb zelf voor te zitten.

Het **interdepartementaal juristenoverleg**, ook wel het interdepartementale crisiscircuit van juristen genoemd, is al terug te vinden in documentatie uit april 2017. Dit overleg werd belast met het bespreken van het juridisch kader en mogelijke juridische oplossingen voor eventuele disrupties.[488]

Ten slotte vervullen het **Contingency Beraad**[489] en het **Kernteam Crisisbeheersing Brexit**[490] een rol in de nationale crisisstructuur, hoewel over de verantwoordelijkheden en activiteiten van deze actoren weinig is vastgelegd.

Naast de overkoepelende nationale crisisstructuur hebben departementen ook elk hun eigen departementale crisisstructuren (de DCC's) en crisisteams. De DCC's verschillen aanzienlijk per departement. De Kamer heeft in het verleden de CECP gevraagd een gestandaardiseerd crisisdraaiboek op

482 Interview 25.

483 SWR-document: 2017.04.12 Tabel disrupties versie MCEU DEF.docx

484 NCTV. 2016. Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

485 SWR-document: 2018.11.08 HCEU - ag.pt.3 - REA Notitie Contingency Brexit.docx

486 NCTV. Crisisbeheersing. Geraadpleegd op 25 augustus 2022: https://www.nctv.nl/organisatie

487 Interview 9; NCTV. Nationale Crisisstructuur. Geraadpleegd op 25 augustus 2022: https://www.nctv.nl/onderwerpen/nationale-crisisstructuur

488 SWR-document: 2017.04.12 Tabel disrupties versie MCEU DEF.docx

489 SWR-document: 2020.10.21 Notitie Crisismanagement Brexit – einde overgangsperiode / start nieuwe relatie.docx

490 SWR-document: 2020.10.21 Notitie Crisismanagement Brexit – einde overgangsperiode / start nieuwe relatie.docx

te stellen, maar door de grote verschillen in DCC's is ervoor gekozen dit niet te doen.[491] De CECP was om deze reden ook tot op zekere hoogte afhankelijk van alle departementale organisaties.[492] Vanwege de schaarse informatie over de rol en activiteiten van DCC's rondom Brexit leggen we in dit rapport de nadruk op de nationale crisisstructuur.

4.3.3. Activiteiten

Bovenstaande organisaties hebben in verschillende opstellingen en met een externe partner een aantal activiteiten uitgevoerd om de nationale crisisstructuur te oefenen en in paraatheid te brengen voor eventuele activatie. In grote lijnen zijn ze aan de slag gegaan met het oefenen van IAO's, ICCb's – de MCCb werd niet geoefend – en de voorbereidingen van deze oefensessies. Ook is er sprake geweest van een Europese crisisstructuur. De discussie van de crisismanagementactiviteiten blijft grotendeels binnen procesmatige besprekingen, aangezien er weinig gedocumenteerd, of op zijn minst toegankelijk, is over de uitkomsten van veel van de sessies.

Intervisiesessies

De CECP zette eind 2018 intervisiesessies op waarbij 'uitvoerings-, toezicht- en crisisexpertise is samengebracht' om in kaart te brengen welke ontwikkelingen zich zouden kunnen voordoen, welke maatregelen genomen konden worden in het geval van een no-deal Brexit, en welke risico's er zouden resteren na implementatie van deze maatregelen.[493] Het doel van deze sessies was om mogelijke crisisrisico's en interdepartementale crisisstructuren scherper in beeld te krijgen, maar ook om een keuze te maken in de onderwerpen die eind januari 2019 besproken zouden worden in crisisoefeningen op hoogambtelijk niveau. Deze opdracht werd opgepakt door Berenschot, die de intervisiebijeenkomsten zou leiden.[494] De CECP leverde een shortlist van twaalf risico's aan, die besproken zou worden tijdens de intervisiesessies.[495, 496] Bij de drie sessies waren ruwweg zestig beleidsmedewerkers en experts aanwezig die de risico's scoorden. In een afsluitende sessie zijn de twaalf risico's vervolgens teruggebracht tot een top vijf, door middel van scoring op crisisgevoeligheid en geoperationaliseerd in drie thema's: hoe acuut de problemen kunnen optreden, hoe interdepartementaal de risico's zijn en hoe zwaar de cascade-effecten geschat worden. Dat resulteerde in de volgende top vijf: (1) congestie ferryhavens Rotterdams havengebied en IJmuiden, (2) leveringsonzekerheid geneesmiddelen en medische hulpmiddelen, (3) stokkende wederzijdse handelsstromen, (4) congestie Schiphol, en (5) terugkeer Nederlandse burgers

491 Interview 45.

492 Interview 25.

493 SWR-document: 2019.01.15 REA notitie (concept).docx

494 De rol van Berenschot tijdens de Brexit is relatief klein: ze hebben enkele gesprekken gefaciliteerd en geen inhoudelijke rol gehad. We hechten er waarde aan te benoemen dat Berenschot een ander team op deze evaluatie heeft gezet, niemand die heeft bijgedragen aan deze evaluatie heeft eerder een rol gespeeld in Brexit. Dit is vooraf afgesproken met de opdrachtgever en de referentiegroep. Hiermee is de onafhankelijkheid van Berenschot voldoende gewaarborgd.

495 Naar alle waarschijnlijkheid betreft dit de voorbereiding van de technische briefing "Voorbereidingen aangaande scenario's voor Brexit (contingency planning)" van 10 oktober 2018 (Vertrouwelijke inzage van de sheets van de technische briefing van 10 oktober 2018 | Tweede Kamer der Staten-Generaal)

496 SWR-document: 2018.10.25 Nadere uitwerking intervisie en calamiteitensimulatie/oefening.docx

met een lage sociaaleconomische status uit het VK.[497]

Het plan was om de top drie van risico's verder uit te werken in scenario's voor de crisisoefeningen die begin 2019 zouden plaatsvinden. Zowel de top vijf als de keuze om de top drie verder voor te bereiden, werd voorgelegd aan het Contingency Beraad en het Directeurenoverleg Crisisbeheersing.

Dilemmasessies op hoog ambtelijk niveau

Eind januari 2019 werden crisisoefeningen op DG-niveau uitgevoerd. In deze zogeheten dilemmasessies, georganiseerd door Berenschot in opdracht van de CECP en het NCC, oefenden bestuurders het maken van keuzes in crisissituaties.[498] In het geval van een echte crisis voedt zo'n IAO een ICCb-vergadering, voorgezeten door de NCTV. De ICCb adviseert vervolgens de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb), maar kan waar nodig ook zelf besluiten nemen.[499] De eerste oefensessie op 23 januari kreeg de vorm van een Interdepartementaal Afstemmingsoverleg (IAO) op directeurenniveau. De tweede oefensessie op 31 januari was in ICCb-vorm op DG-niveau. De MCCb, voorgezeten door de minister van JenV of de minister-president, werd niet geoefend, mogelijk vanwege de volle agenda's van de leden van deze commissie. Wel werden er voor begin januari 2021 agendareserveringen gedaan voor werkelijke ICCb's en een MCCb in het geval van een no-deal Brexit. In deze sessies lag de focus op dilemma's met betrekking tot 'verantwoordelijkheden, bevoegdheden, inhoudelijke tegenstrijdigheden en publieke opinie'.[500] Het Directeurenoverleg Crisisbeheersing uitte in zijn advies over de dilemmasessies de mening dat, gezien de korte beschikbare tijd, het verstandig was om een zeer beperkt aantal van de meest acute thema's te bespreken. Op basis van de top-drie risico's afkomstig uit de eerdere intervisiesessies werden twee scenario's uitgewerkt: de congestie rond ferryterminals en de leveringsonzekerheid van medicijnen. Het derde geïdentificeerde risico, te weten de stokkende handelsstromen, werd meegenomen in het scenario over de leveringsonzekerheid van medicijnen.[501] De CECP, in afstemming met het IDO Contingency, koos ervoor om alleen afgevaardigden van ministeries relevant voor de gekozen onderwerpen uit te nodigen voor de ICCb. Dit waren de ministeries van AZ, BZ, BZK, EZK, FIN, IenW, JenV, LNV, en VWS. De DG's die vanuit het Contingency Beraad eerder gevraagd waren om een agendareservering te maken voor de ICCb, hoefden dus niet meer aanwezig te zijn. Ze kregen wel de mogelijkheid mee te luisteren in een aparte zaal.[502]

Mogelijke activatie nationale crisisstructuur

In juni 2020 werd vastgesteld dat alle scenario's het potentieel hadden om disrupties te veroorzaken. Om deze reden werden dan ook voorbereidingen gedaan ter activatie van de crisisstructuur. In deze periode vonden tevens scenario-oefensessies plaats om de mogelijke risico's in beeld te brengen en te werken aan de aansluiting tussen beleidscircuit, crisisstructuren, en de communicatie- en

497 SWR-document: 2019.01.04 Memo uitkomsten intervisiesessies Berenschot.docx

498 SWR-document: 2018.10.25 Nadere uitwerking intervisie en calamiteitensimulatie/oefening.docx

499 NCTV. Nationale Crisisstructuur. Geraadpleegd op 25 augustus 2022: https://www.nctv.nl/onderwerpen/nationale-crisisstructuur

500 SWR-document: 2019.01.04 Voorbereiding IAO en ICCb januari 2019 – stavaza 4-1.docx

501 SWR-document: 2019.01.04 Voorbereiding IAO en ICCb januari 2019 – stavaza 4-1.docx

502 SWR-document: 2019.01.04 Voorbereiding IAO en ICCb januari 2019 – stavaza 4-1.docx

juristencircuits, tegen de achtergrond van de coronacrisis. Het besluit tot wel of niet en wanneer activeren van de crisisstructuur werd in december genomen in overleg tussen de CECP, het NCC en het kabinet. Tevens werden er als no-regret maatregel agendareserveringen ingepland voor bijeenkomsten van IAO, ICCb en mogelijk ook MCCb.[503]

Aanvullende risicoscenariosessie

De risicogroslijst van eind 2018/ begin 2019 werd op 26 oktober 2020 geactualiseerd en aangevuld met een nieuwe risicoscenariosessie. Het doel was om deze keer risico's onder de loep te nemen die samenvielen met de COVID-19-pandemie en met betrekking tot voorbereiding aan Britse zijde. Ook deze sessie diende als voorportaal voor hoogambtelijke oefensessies die later in het jaar zouden plaatsvinden.[504] De 26 deelnemers aan deze sessie maakten een inschatting van hoe reëel de gepresenteerde risico's waren en identificeerden lacunes in de voorbereidingen.[505]

Bewindspersonenoverleg

Medio november 2020 vond een bijeenkomst met bewindspersonen plaats. De voorbereiding van dit overleg gebeurde in het Contingency Beraad van 28 oktober 2020.[506] Door een gebrek aan beschikbare documentatie is er niet meer te zeggen over de voorbereidingen en inhoud van dit overleg.

Aanvullende oefensessies op hoogambtelijk niveau

Op basis van de nieuwe risicogroslijst organiseerde de CECP begin december 2020 opnieuw oefensessies op hoogambtelijk niveau. Als eerste werd op 2 december een oefen-IAO gehouden ter voorbereiding van de volgende oefen-ICCb,[507] die plaatsvond op 4 december. Volgens de documentatie van het oefenproces lag de focus op de rollenverdeling en de besluitvorming.[508] In beide sessies werden Brexit-crisisscenario's behandeld door middel van de zogeheten BOB-methode.[509] Deze crisisvergadertechniek is volgens het landelijke crisisplan nodig om efficiënt en effectief informatie te delen in een gremium waar functionarissen met verschillende expertises bijeenkomen. BOB staat in deze context voor beeld, oordeelsvorming en besluitvorming. Door het overleg op deze manier op te delen, ontstaat een scheiding tussen de feitelijke informatie (de beeldvorming) en hoe deze feiten te duiden zijn (de oordeelsvorming). Dit leidt vervolgens tot de besluitvorming.[510]

Monitoring en agendareserveringen

De IAO- en ICCb-sessies van 2 en 4 december waren oefeningen. Vanaf het aflopen van de transitieperiode, dus 1 januari 2021 en verder, werd het functioneren van nieuwe grenscontroleprocedures, de effectiviteit van maatregelen met betrekking tot verkeersdoorstroming en handhaving van het

503 SWR-document: 2020.10.06 REA notitie – toekomstige relatie EU-VK.docx

504 SWR-document: 2020.10.21 Notitie Crisismanagement Brexit – einde overgangsperiode / start nieuwe relatie.docx

505 SWR-document: 2020.10.29 Uitkomsten table-top herijking risico's Brexit Berenschot.docx

506 SWR-document: 2020.10.21 Notitie Crisismanagement Brexit – einde overgangsperiode / start nieuwe relatie.docx

507 SWR-document: 2020.10.21 Notitie Crisismanagement Brexit – einde overgangsperiode / start nieuwe relatie.docx

508 SWR-document: 2020.11.17 OVERZICHT CRISISBEHEERSINGSTRAJECT BREXIT CONCEPT.docx

509 SWR-document: 2020.11.17 OVERZICHT CRISISBEHEERSINGSTRAJECT BREXIT CONCEPT.docx

510 SWR-document: 2022.07.07 Kamerbrief betreffende de voortgang implementatie van het verbeterplan nav de evacuatieoperatie vanuit Afghanistan.docx

Noord-Ierland-protocol en mogelijke andere knelpunten gemonitord.[511] Echte IAO's en ICCb's stonden in de agenda gereserveerd voor de eerste dagen van januari voor het geval er een harde Brexit met complicaties zou optreden. Deze zouden vervolgens op 5 januari een geplande MCCb voeden. De MCCb werd echter niet van tevoren geoefend, wellicht vanwege de gedachte dat deelnemers op dit niveau wel wisten hoe de lijntjes liepen in een crisis. Er moesten duidelijke tekenen van een crisis zijn om een daadwerkelijke IAO, ICCb of MCCb bijeen te laten komen.[512]

Europese crisisorganisatie

Buiten deze nationale crisisgerelateerde activiteiten gaf de Europese Commissie begin 2019 aan dat zij in samenwerking met het secretariaat van de Raad van de Europese Unie een crisisorganisatie op EU-niveau aan het uitwerken was. Volgens de documenten gaf de Commissie de voorkeur aan een kleine setting waarin Nederland, België, Frankrijk en zijzelf vertegenwoordigd zouden zijn, om snel en dynamisch te werk te kunnen gaan. Opmerkelijk was dat Ierland, het andere land dat in grote mate de gevolgen van Brexit zou ondervinden, niet in deze lijst werd genoemd. Transnationaal belangrijke kwesties als grenscontroles, verkeersmanagement en het handhaven van een gelijk speelveld stonden hier centraal.[513] Nederland spoorde de Europese Commissie aan om de EU-crisiscoördinatie goed voor te bereiden.[514] Hoe de crisisorganisatie op EU-niveau geregeld werd, valt verder buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

4.3.4. Resultaten van crisisbeheersing in de context van Brexit

Om de effectiviteit van de Nederlandse crisismanagementstrategie te onderzoeken, hebben we interviews gehouden met een groot aantal departementen. Onderstaand volgt een aantal samengevatte reflecties op de resultaten van de crisisvoorbereidingen, afkomstig uit deze gesprekken.

De rolverdeling op het gebied van crisisbeheer was ingewikkeld

In principe liep alles met betrekking tot Brexit via de TFVK en de CECP, maar de crisissituatie zorgde ervoor dat de coördinatie in handen was van de crisisorganisatie van BZ. Volgens meerdere geïnterviewde partijen zaten hier mensen die weinig van Brexit wisten. Ook binnen de departementale crisisorganisatie bleek de weg naar al aanwezige kennis moeilijk te vinden. Het was klaarblijkelijk lastig ervoor te zorgen dat de departementale crisisteams de reguliere Brexit-teams zagen als belangrijke informatiebron. Volgens de geïnterviewden hadden de mensen van de crisisstructuur geen weet van wat er allemaal al besloten was en hadden ze de neiging om problemen te benoemen waarvoor al een oplossing was bedacht. De TFVK en de crisisstructuur konden elkaar in de Brexit-crisis in de weg lopen. Uit de interviews blijkt dat mensen uit de crisisstructuur vaak moesten worden bijgepraat. Daar is veel tijd en energie verloren aan communicatie. Uit twee van de interviews blijkt dat een verklarende factor voor de ingewikkelde rolverdeling gevonden kan worden in de unieke positie van Brexit als een langlopende '*slow-motioncrisis*'. Volgens

511 SWR-document: 2020.10.21 Notitie Crisismanagement Brexit – einde overgangsperiode / start nieuwe relatie.docx

512 SWR-document: 2020.11.17 OVERZICHT CRISISBEHEERSINGSTRAJECT BREXIT CONCEPT.docx

513 SWR-document: 2019.01.10 Notitie REA Brexit Stand van zaken onderhandelingen.docx

514 SWR-document: 2019.07.09 Concept REA-notitie (Contingency).docx

de geïnterviewden was Brexit één gigantische crisisvoorbereiding, dus per definitie anders dan de meeste crises die acuter van aard zijn.[515] Het oefenen van de structuren wordt tegen deze achtergrond als waardevol gezien om dit proces en de rolverdeling soepeler te laten verlopen.[516] Toch kostte het sommige departementen veel tijd om aangehaakt te blijven, terwijl de zaken die besproken werden binnen het crisismanagement niet voor alle departementen relevant waren.[517]

Er werd verschillend tegen de crisisoefensessies aangekeken

Geïnterviewden van twee ministeries waren negatief over de georganiseerde crisisoefensessies. Eén van de ministeries was namelijk al langer aan de gang met zijn eigen crisisvoorbereidingen. Het nieuwe team dat erop werd gezet, had volgens dit ministerie geen ervaring met de problematiek eigen aan Brexit, terwijl er nog maar korte tijd restte voor een no-deal deadline. Ook hier moest veel tijd worden gestoken in het beantwoorden van vragen.[518] Voor een ander departement voelden de crisisoefeningen als losse overleggen binnen de crisisstructuur met voor hen onbekende personen, en zij hadden het idee dat ze zaken dubbelop aan het doen waren.[519] Of dit zo voelde omdat ze aangehaakt moesten blijven bij zowel hun eigen als de nationale crisisstructuur, is niet duidelijk. Andere geïnterviewden vonden het juist belangrijk om goed te oefenen omdat veel ministeries nooit met een crisis te maken hadden gehad en om te zorgen dat alle partijen in een crisissituatie goed geïnformeerd zouden zijn.[520]

De crisisstructuur zorgde dat betrokkenen doordrongen werden van de urgentie van mogelijke crises

Meerdere geïnterviewde departementen geven aan dat de crisisstructuur hielp om iedereen bij elkaar te houden en te doordringen van de urgentie. Dit gold voor zowel de nationale als de departementale crisisstructuren.[521] Eén van de ministeries stelde dat het crisismanagement ervoor zorgde meer te gaan anticiperen en eigen acties te ondernemen.[522]

De bestaande crisisstructuren werden gezien als passend voor Brexit

Volgens één geïnterviewde is er uiteindelijk niks misgegaan, maar was het zeker in de aanloop naar de latere spannende no-deal deadlines prettig om bijgepraat te worden over wat klaar zou staan in het geval van een crisis.[523] Volgens een afgevaardigde van een ander departement waren niet alle behandelde crisisscenario's even realistisch en zijn ze ook niet uitgekomen, maar heeft het oefenen wel degelijk kleinere incidenten opgelost.[524]

515 Interviews 32, 45.
516 Interview 45.
517 Interview 50.
518 Interview 42.
519 Interview 23.
520 Interviews 16, 45.
521 Interviews 36, 42.
522 Interview 9.
523 Interview 27.
524 Interview 48.

4.3.5. Resumerend

Introductie	Al vanaf eind 2017 werd de noodzaak van het treffen van voorbereidende maatregelen benadrukt. Het proces tot aan de ratificatie van het terugtrekkingsakkoord was 'zwaar en onvoorspelbaar' en het VK kon tot op het laatste moment gaan dwarsliggen. Disrupties met verregaande consequenties konden tegen deze achtergrond niet uitgesloten worden en de crisisbeheersingsstrategie diende om deze mogelijke disrupties aan te pakken.
Doel	Waar de contingency- en readiness-maatregelen dienden om verstoringen te voorkomen, had de crisisbeheersingsstrategie tot doel klaar te zijn voor disrupties die ondanks de contingency-maatregelen konden plaatsvinden.
Inzet	Crisisrisico's op het gebied van Brexit werden in de documentatie onderverdeeld in twee sporen: de departementale crisisstructuren en de nationale crisisorganisatie. De nationale crisisstructuur wordt gecoördineerd door de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV) en bestaat uit drie niveaus aan overleggen: het Interdepartementaal Afstemmingsoverleg (IAO), de Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing (ICCb), en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb).
Activiteiten	De crisisbeheersingsactiviteiten bestonden voornamelijk uit het oefenen van de nationale crisisstructuur in de vorm van: • Intervisiesessies • Dilemmasessies • Risicoscenariosessies. Daarnaast was er ook sprake van een Europese crisisorganisatie.
Resultaten	De rolverdeling tussen de reguliere lijnorganisaties en de departementale crisisorganisaties was ingewikkeld. De weg naar al aanwezige kennis bleek moeilijk te vinden. Er werd verschillend naar de crisisoefensessies gekeken. Sommige geïnterviewden hadden het gevoel dat ze zaken dubbelop aan het oefenen waren, terwijl anderen het juist belangrijk vonden om goed te oefenen omdat veel ministeries nooit met een crisis te maken hadden gehad en om te zorgen dat alle partijen in een crisissituatie goed geïnformeerd zouden zijn. De crisisstructuur zorgde dat betrokkenen doordrongen werden van de urgentie van mogelijke crises en de bestaande crisisstructuren werden gezien als passend voor Brexit.

5 Nederlandse communicatie-inzet tijdens de voorbereidingen op Brexit

De communicatiestrategie vormde een belangrijk onderdeel van de voorbereidingen door de rijksoverheid op Brexit. Deze grootschalige inzet bestond uit een divers palet aan communicatieactiviteiten, gericht op een scala aan doelgroepen. De ondernomen communicatie-inspanning bespreken we hieronder eerst in zijn algemeenheid en daarna per doelgroep. In dit hoofdstuk behandelen we de deelvragen over de communicatie-inzet, de activiteiten en resultaten, zowel met betrekking tot de onderhandelingen als tot de voorbereidingen.

Wat betreft de onderhandelingen gaat het om deelvraag 1.5: *Was communicatie over de inzet en bereikte resultaten in alle fasen voldoende, mede met het oog op het maximaal haalbare niveau van transparantie richting parlement en publiek?* Wat betreft de voorbereidingen gaat het om deelvraag 2.5: *Waaruit bestond de communicatie-inzet, in welke mate heeft die het beoogde resultaat (informeren en activeren) bereikt en droegen werkwijze en organisatiestructuur daartoe bij?* De geringe hoeveelheid beschikbare informatie over de organisatiestructuur maakt dat het vrijwel onmogelijk is een oordeel te vellen over dit organisatorische aspect. Omdat de communicatie-inzet zowel de onderhandelingen als de voorbereidingen beslaat, hebben we ervoor gekozen dit onderwerp in een apart hoofdstuk te bespreken.

Voor we deze vragen beantwoorden, schetsen we het doel van de inzet (paragraaf 5.1) en geven we een overzicht van de verschillende communicatie-instrumenten, gericht op de belangrijkste doelgroepen: een breed publiek (paragraaf 5.2), het bedrijfsleven (paragraaf 5.3), burgers (paragraaf 5.4) en medeoverheden (paragraaf 5.5). Voor de doelgroep burgers besteden we vervolgens ook nog specifieke aandacht aan Nederlandse burgers in het VK en Britse burgers in Nederland. Ten slotte gaan we in op de vraag welke resultaten zijn bereikt en of de communicatie-inzet ten behoeve van de onderhandelingen en de voorbereidingen voldoende was.

5.1. Doel en inzet

Het algemene doel van de communicatie-inzet ten aanzien van de Nederlandse Brexit-aanpak was het informeren en activeren van de doelgroepen.[525] Voornamelijk was het oogmerk om de verschillende doelgroepen aan te zetten tot het treffen van voorbereidingen op de komende Brexit. De overheid zag het namelijk als haar doel te faciliteren, maar

525 Interviews 32, 42.

burgers, bedrijven en andere belanghebbenden werden wel zelf verantwoordelijk gesteld voor het daadwerkelijk treffen van de voorbereidingen.[526] Aan dit doel is gedurende de gehele evaluatieperiode vastgehouden. Ook de centrale boodschap van de communicatie-inzet rond Brexit voor bedrijven, burgers en andere belanghebbenden, namelijk *'prepare for the worst, work for the best',* is gedurende deze periode gelijk gebleven. Hoewel de waarschijnlijkheid van bepaalde scenario's afhankelijk van de status van de onderhandelingen toe- en afnam, bleef de centrale boodschap tot op het laatste moment dat een no-deal Brexit niet uitgesloten kon worden. Bedrijven en burgers waren zelf verantwoordelijk om zich op dit scenario en de eventuele gevolgen voor te bereiden.[527]

De communicatiestrategie werd voornamelijk gecoördineerd door het zogenoemde 'communicatiecircuit', een bijeenkomst van communicatiemedewerkers van meerdere departementen die werd geleid door de communicatieafdeling van BZ. Er werd nauw samengewerkt met medewerkers van EZK en RVO, en er waren contacten met de Rijksvoorlichtingsdienst. Het communicatiecircuit bestond onder andere uit een wekelijks overleg waarin besproken werd welke acties er op het programma stonden. Hierin werden het communicatieplan opgesteld en werd de input voor het Brexitloket opgehaald. De Coördinatie-Eenheid Contingency planning en Preparedness (CECP) gaf commentaar op het communicatieplan en maakte er financiële middelen voor vrij. Eén van de geïnterviewden stelt dat de ultieme doelstelling van het communicatiecircuit was om de BV Nederland voor te bereiden op Brexit. Later werd dit uitgebreid naar het informeren van burgers en de overheid zelf.[528]

De communicatie-inzet werd geïntensiveerd wanneer een Brexit-deadline dichterbij kwam. De communicatiecampagne werd bijvoorbeeld opgeschaald vanaf 15 maart 2019, in aanloop naar de Brexit-datum van 29 maart. In dit stadium werd de mogelijkheid voorbereid om via televisiespotjes, radio, print en digitale media de boodschap uit te dragen dat iedereen zich diende voor te bereiden op de niet uit te sluiten no deal. Ook werd de doelgroep uitgebreid van mkb en zorginstellingen naar het algemene publiek, dus inclusief reizigers, consumenten, en Britse burgers in Nederland. Los van deze landelijke communicatiecampagne intensiveerden uitvoeringsorganisaties destijds ook hun doelgroepspecifieke communicatie via het internet en persoonlijke communicatie per brief. Al deze strategieën werden echter pas daadwerkelijk ingezet wanneer een no-deal Brexit 'zeer waarschijnlijk' zou zijn.[529] Er is indertijd radio- en televisiezendtijd, zo ook plek in de gedrukte media, ingekocht, en er stonden posts en video's voor sociale media klaar voor gebruik vanaf 30 maart 2019 voor het geval Brexit dan plaats zou hebben.[530] Ook in aanloop naar de Brexit-datum van 31 januari 2020 werd een verzwaarde communicatiecampagne in de steigers gezet. Hierin werd het belang benoemd van het tijdig aandacht vragen voor de voorbereidingen bij alle belanghebbenden

526 SWR-document: 2019.07.09 Concept REA-notitie (Contingency).docx

527 SWR-documenten: 2019.01.10 Notitie REA Brexit Stand van zaken onderhandelingen; 2019.10.07 concept bereiken vermijden ER.docx

528 Interviews 11, 45.

529 SWR-document: 2019.03.05 Concept Notitie REA Brexit.docx

530 SWR-documenten: 2019.03.26 Notitie REA Brexit; 2019.04.10 Notitie REA Brexit - Inzet Europese Raad.docx

op een mogelijk cliff-edge scenario na het ten einde lopen van de overgangsperiode op 31 december 2020.[531]

Op het moment dat een deadline verschoven zou worden en een no deal dus niet langer ophanden was, werd de hieraan gerelateerde campagne ook weer gedeactiveerd. Om inzicht te krijgen in hoe besloten werd over afschaling, kunnen we kijken naar het verschuiven van één van de Brexit-deadlines. Rond de verschuiving van de Brexit-datum van 29 maart 2019 werd opgemerkt dat deze afschaling uitgevoerd zou worden conform de staande afspraak dat het ministerie van Buitenlandse Zaken op advies van het Contingency Beraad het besluit zou nemen wanneer de no-deal communicatie zou worden geactiveerd.[532] Ook politieke weegmomenten voor het wel of niet inschakelen van no-deal mediacampagnes waren ingebouwd in het besluitvormingsproces.[533] De no-deal mediacampagne bleef in de latere maanden van 2019 klaarstaan voor het geval dat dit scenario weer in beeld zou komen.[534]

5.2. Activiteiten gericht op een breed publiek

Om te beginnen werd de website van de rijksoverheid (Rijksoverheid.nl) ingezet om richting een breed publiek te communiceren, zowel bedrijven, organisaties als burgers. Hierop stond een groeiend aantal zogenoemde *Q&As* (vragen en antwoorden), maar ook beknopte visuele overzichten ('praatplaten') waarop informatie over Brexit en contingency planning visueel werd weergegeven.[535] Sommige communicatie-instrumenten, zoals de bovengenoemde praatplaten, werden al vroeg in het traject ingezet voor meerdere doelgroepen, met op maat gemaakte inhoud per doelgroep. Figuur 5.1 geeft twee voorbeelden van communicatiemiddelen voor een breed publiek.[536] Ze deden dienst om mensen in één oogopslag te laten zien wat er speelt op bepaalde gebieden, zoals grenscontroles, wegvervoer of visserij. De besproken onderwerpen waren voorzien van een korte toelichting en een doorklikmogelijkheid naar meer gedetailleerde informatie en de laatste stand van zaken.[537]

531 SWR-document: 2020.01.21 Notitie REA Brexit toekomstige relatie EU-VK (1).docx

532 SWR-document: 2019.04.12 Aanvullende REA lijn Brexit.docx

533 SWR-document: 2020.05.26 GA REA (concept).docx

534 SWR-documenten: 2019.07.09 Concept REA-notitie (Contingency); 2019.12.21 MR versie - Brexit contingency.docx

535 SWR-document: 2019.03.05 Concept Notitie REA Brexit.docx

536 Rijksoverheid. 2021. Brexit - posters nieuwe afspraken en regels 2021 (Nederlands). Geraadpleegd op 25 augustus 2022: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/02/11/brexit---posters-nederlands; de voorbereiding op deze infographic staat op de SWR: SWR-document: 2022.12.16 Infographics algemeen ondernemers burgers TCs WS.docx.

537 Interview 16.

Figuur 5.1: Voorbeelden van posters op overheidswebsites gericht op een breed publiek

Bron: Rijksoverheid.nl[538]

Bron: Hulpbijbrexit.nl, website van VNO-NCW, MKB-Nederland en de rijksoverheid[539]

5.3. Activiteiten gericht op het bedrijfsleven

Uit de geraadpleegde bronnen blijkt dat gerichte communicatie voor het bedrijfsleven als eerste op stoom kwam. Een aantal communicatie-instrumenten die in eerste instantie werden opgezet voor het bedrijfsleven, werden later aangepast voor andere doelgroepen. Een voorbeeld hiervan is de Brexit Impact Scan (BIS), die bedrijven die zakendoen met het Verenigd Koninkrijk en later ook medeoverheden informeert over de eventuele onverwachte gevolgen van Brexit. Of het Brexitloket, dat begon als contactpunt voor het bedrijfsleven maar later ook een variant voor burgers kreeg. Deze twee communicatie-instrumenten bespreken we in deze paragraaf met betrekking tot de doelgroep bedrijfsleven, maar verdere uitleg over het Brexitloket voor burgers en de BIS voor medeoverheden volgen in paragraaf 5.4 en 5.5. Over een aantal instrumenten (de Brexit Toolkit van RVO, de Brexit-vouchers, de Brexit-buddy en de Ondernemend Nederland Brexit

538 Rijksoverheid. 2021. Brexit - posters nieuwe afspraken en regels 2021 (Nederlands). Geraadpleegd op 25 augustus 2022: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/02/11/brexit---posters-nederlands

539 Hulp Bij Brexit. Tips en downloads. Geraadpleegd op 19 juli 2022: https://www.hulpbijbrexit.nl/tips-downloads/ (deze website is niet meer in gebruik).

Tour) is in de interviews en documentenstudie weinig tot geen informatie beschikbaar. Uit de enquête blijkt dat bedrijven ook relatief weinig bekend waren met deze instrumenten, dus deze communicatiestrategieën hebben we hier buiten beschouwing gelaten. Ten slotte waren er communicatiestrategieën die voornamelijk het bedrijfsleven dienden aan te spreken, maar ook doordrongen tot het algemene publiek en zelfs tot andere lidstaten, zoals de landelijke *Get Ready for Brexit*-campagne 'Zorg dat Brexit jouw bedrijf niet in de weg zit', waaraan ook gerefereerd wordt als de campagne met het blauwe Brexit-beest.

Op grond van een interview met een uitvoeringsorganisatie van de rijksoverheid werd duidelijk dat er één gezamenlijk belang bestond: ondernemers voorbereiden, zodat uitvoeringsorganisaties zelf geen last zouden ondervinden van onvoldoende voorbereide ondernemers. Uit een grotere groep van 75.000 tot 76.000 ondernemers zegt de uitvoerder gefocust te hebben op de groep van 35.000 ondernemers die direct zakendoen met het VK.[540]

Onder het motto *'prepare for the worst, work towards the best'*, zo stelt één van de geïnterviewde departementen, wilde de overheid de boodschap verkondigen dat als bedrijven zich niet zelf zouden voorbereiden, de overheid hen niet ging redden.[541] Een groot deel van de verantwoordelijkheid lag dus volgens geïnterviewde ambtenaren logischerwijs bij het bedrijfsleven zelf.

Landelijke mediacampagne

Eind 2017 werd voor het eerst gesproken over het opzetten van een gezamenlijke publiekscampagne om het handeldrijvend bedrijfsleven aan te zetten zich voor te bereiden op de administratieve lasten die gepaard zouden gaan met Brexit. Deze campagne werd in gang gezet door een communicatieteam in samenwerking met EZK, RVO, en BZ. Hoewel de CECP de input checkte, deden RVO en EZK de uitvoering.[542] Begin 2019 ging de landelijke mediacampagne van start. Hierbij werden niet alleen radiospotjes en reclameborden ingezet[543] maar ook het blauwe Brexit-beest.[544] Zie Figuur 5.2 voor een voorbeeld van deze campagne. De landelijke mediacampagne had als doel meer ondernemers aan te sporen om voorbereidingen te treffen op Brexit, door zich richting het Brexitloket en de Brexit Impact Scan (BIS) te begeven.[545]

De campagne met het Brexit-beest was voornamelijk gericht op de groep ondernemers waarover de Netherlands British Chamber of Commerce (NBCC) rapporteerde dat ze medio 2019 nog niet tot voorbereidingen aangespoord waren. Een geïnterviewde stelt dat het onmogelijk is om te bepalen in hoeverre deze strategie gewerkt heeft. Er bestaat echter algemene consensus over het feit dat de campagne veel mensen in binnen- en buitenland bereikt heeft. Of het ook tot

540 Interview 51.

541 Interview 32.

542 SWR-documenten: 2017.12.19 CONTINGENCY PLANNING HCEU 11-1 EN REA 16-1 COMM FIN BIJ VERSIE 19 DEC.docx; 2017.12.21 CONTINGENCY PLANNING HCEU 11-1 EN REA COMM EZK LNV BIJ VERSIE 19 DEC (2).docx

543 NOS. 2019. Campagne spoort mkb'ers aan zich nu echt op Brexit te gaan voorbereiden. Geraadpleegd op 25 augustus 2022: https://nos.nl/artikel/2269442-campagne-spoort-mkb-ers-aan-zich-nu-echt-op-brexit-te-gaan-voorbereiden

544 SWR-document: 2019.02.12 Notitie REA Brexit.

545 NOS. 2019. Wat doet dit blauwe beest op het bureau van minister Blok? Geraadpleegd op 25 augustus 2022: https://nos.nl/artikel/2271903-wat-doet-dit-blauwe-beest-op-het-bureau-van-minister-blok

gedragsverandering heeft geleid, is echter niet zeker.[546] Geïnterviewden zijn overigens bijna unaniem van mening dat de campagne met het blauwe Brexit-beest een grote positieve impact heeft gehad op een veel breder publiek dan alleen het binnenlandse bedrijfsleven.[547] Ook in het buitenland genereerde de campagne media-aandacht met bijvoorbeeld artikelen in The Guardian[548] en de New York Times[549] en veel aandacht op sociale media. Nederland was uniek in het creëren van zo'n wijdverbreide campagne. Eén van de geïnterviewden speculeerde dat het niet verrassend was dat juist Nederland ermee kwam; het was immers in het belang van de Nederlandse havens om in dit soort zaken binnen Europa een voortrekkersrol op zich te nemen.[550] Volgens een van de geïnterviewde departementen waren andere EU-lidstaten onder de indruk van de campagne met het blauwe Brexit-beest.[551] Afgevaardigden van andere lidstaten beamen dit beeld, en andere lidstaten zagen de campagne met het Brexit-beest als een nuttig instrument voor effectieve communicatie. Een enkele afgevaardigde beschreef deze ludieke campagne, waar een minister bij betrokken was, als communicatie 'op het hoogste niveau' waar met jaloezie naar gekeken werd.'[552] Ook de uniformiteit van de campagne werd geroemd. Dit stond in contrast met campagnes in andere landen waar de boodschap meer gefragmenteerd was.[553]

546 Interview 31.

547 Interviews 16, 26, 51.

548 Henley, Jon (The Guardian). 2019. Project Fur: Dutch unveil big blue Brexit monster. Geraadpleegd op 25 augustus 2022: https://www.theguardian.com/politics/2019/feb/14/project-fur-brexit-is-a-big-blue-monster-say-the-dutch

549 Schaverien, Anna (New York Times). 2019. Beware the Brexit Monster: Dutch Businesses Get a Furry Blue Warning. Geraadpleegd op 25 augustus 2022: https://www.nytimes.com/2019/02/14/world/europe/dutch-brexit-blue-monster.html

550 Interview 31.

551 Interview 45.

552 Interviews 17, 40.

553 Interview 17.

Figuur 5.2: Campagne met het blauwe Brexit-beest

Bron: https://nos.nl/artikel/2271903-wat-doet-dit-blauwe-beest-op-het-bureau-van-minister-blok

Brexit Impact Scan voor bedrijven

De Brexit Impact Scan (BIS) was een hulpmiddel opgezet door RVO in opdracht van EZK om ondernemers en bedrijven te helpen begrijpen welke gevolgen het uittreden van het VK zou kunnen hebben voor hun bedrijf. Bij het invullen van deze regelhulp koos de ondernemer ten eerste uit een set thema's relevant voor diens bedrijf en de branche waarin het bedrijf actief was. Afhankelijk van deze keuzes gaf de BIS een specifieke set vragen over de bedrijfsvoering weer. Na het invullen werden de benodigde stappen, aanbevelingen en tips gegenereerd, afgestemd op de gegeven situatie. Zoals te zien in Figuur 5.3 was het doel van dit instrument duidelijk uiteengezet, namelijk bedrijven informeren over mogelijk onverwachte gevolgen van Brexit en hen aansporen om hierop actie te ondernemen. Ondernemers zijn betrokken geweest bij de testfase van de regelhulp.[554] Er was tevens een BIS voor medeoverheden (zie hiervoor paragraaf 5.5).

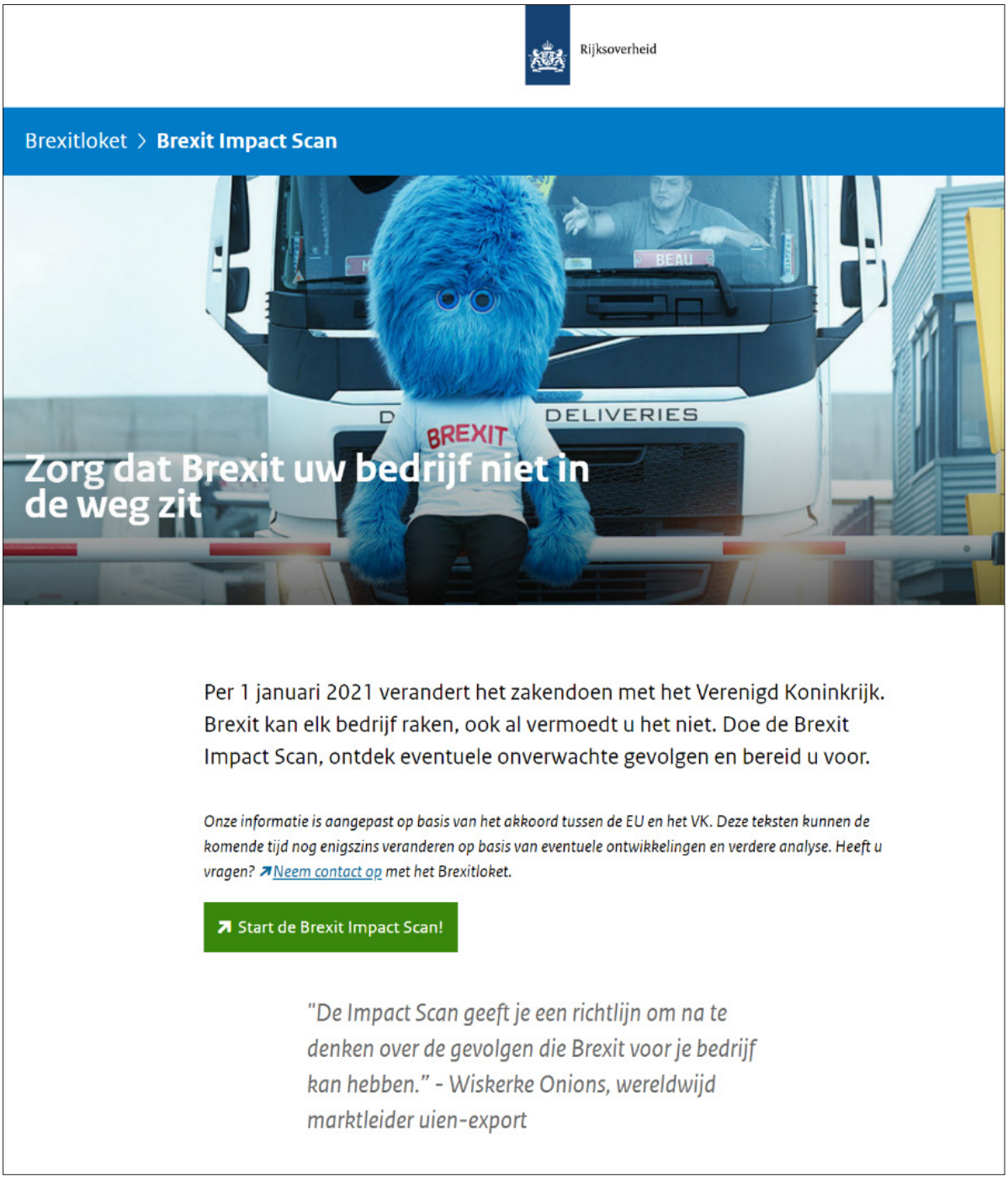
In februari 2021 meldde de minister van BZ dat de BIS voor ondernemers in de maand januari 2021, vlak na het einde van de overgangsperiode, circa 10.000 keer geraadpleegd was.[555] Volgens een van de geïnterviewde brancheorganisaties stak de overheid te veel tijd in de BIS. Zij achtte dit instrument wel handig, maar 'niet geweldig'.[556] De betrokken geïnterviewde uitvoerders en leveraars van input zijn positiever over de BIS, en laten weten dat veel ondernemers de regelhulp meermalen hebben ingevuld.

554 Interview 51.

555 Blok, S. 2021. Kamerbrief Ervaringen eerste periode na aflopen overgangsperiode Brexit 15 februari 2021. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

556 Interview 34.

Figuur 5.3: Website van de Brexit Impact Scan



Bron: Brexit Impact Scan | Brexit-loket (brexitloket.nl)

Brexitloket en klantcontactcentra voor bedrijven

Het Brexitloket voor ondernemers was een online portaal van de rijksoverheid waarop informatie werd verstrekt aan het bedrijfsleven in de vorm van artikelen, Q&As, praatplaten en een contactcentrum.[557] Tot op heden is het loket te raadplegen op Brexitloket.nl. RVO voerde de regie over het Brexitloket in opdracht van EZK en BZ, en werkte voor de input nauw samen met andere ministeries en uitvoeringsorganisaties. RVO communiceerde met ambtenaren van andere uitvoeringsorganisaties, die op hun beurt weer coördineerden met een groot aantal andere partijen in hun departement. Een uitdagend proces dat, zoals van een van de uitvoerders het verwoordde, strak verliep.[558] Er werd tevens samengewerkt met HulpBijBrexit.nl, een website opgericht door VNO-NCW en MKB-Nederland om hun belanghebbenden te ondersteunen in de transitie die Brexit met zich meebrengt.[559] Het Brexitloket bood tevens de mogelijkheid tot het bellen van de klantcontactcentra van verschillende departementen, om zo ondernemers de kans te bieden vragen te stellen toegespitst op hun situatie. VNO-NCW ondersteunde het Brexitloket door het aanleveren van input en telefonisten.[560]

Volgens een van de uitvoeringsorganisaties was het Brexitloket vanaf de start het belangrijkste digitale instrument om bedrijven voor te lichten over de gevolgen van Brexit.[561] Ook een betrokken departement zag het Brexitloket als een gedegen manier om de communicatieboodschap uit te dragen aan bedrijven.[562] Volgens een van de geïnterviewde departementen waren ook andere lidstaten onder de indruk van het Brexitloket.[563] Uit interne documenten blijkt dat de website Brexitloket.nl in januari 2021 een bezoekerspiek kende, hoewel niet in cijfers is uitgedrukt om hoeveel bezoekers het ging. Voor de periode februari tot eind mei zijn wel cijfers beschikbaar; in deze periode waren er zo'n 436.000 bezoekers.[564] Het gaat hier naar alle waarschijnlijkheid om gecombineerde cijfers voor het Brexitloket voor bedrijven en burgers. De klantcontactcentra als onderdeel van het Brexitloket kregen rond het einde van de overgangsperiode verruimde capaciteit en openstellingen om de verhoogde vraag naar informatie op te kunnen vangen. Deze verruiming werd teruggedraaid in februari 2021.[565] De inzet op het Brexitloket voor ondernemers, en andere delen van de rijksbrede communicatie-inzet werden in deze periode afgeschaald.[566] Het Brexitloket werd direct na het einde van de overgangsperiode, in januari 2021, circa 1.200 maal telefonisch

557 Het Brexitloket is tot op heden nog steeds toegankelijk, maar het huidige functioneren van dit instrument is geen onderdeel van deze evaluatie.

558 Interview 51.

559 Deze website is niet langer beschikbaar.

560 Interview 34.

561 Interview 51.

562 Interview 42.

563 Interview 45.

564 Kaag, S.A.M. 2021. Kamerbrief Stand van zaken relatie EU-VK 7 juni 2021. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

565 Blok, S. 2021. Kamerbrief Ervaringen eerste periode na aflopen overgangsperiode Brexit 15 februari 2021. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

566 Interview 51.

benaderd.[567] Er zijn geen cijfers voor de perioden voor en na januari beschikbaar, maar uit de interviews blijkt dat de vraag naar informatie via het contactcentrum na januari 2021 snel afnam.[568] Een van de departementen stelt echter dat het zonde was dat het contactcentrum van het Brexitloket niet is doorgezet na augustus 2021 en dat er geen nieuwe informatie meer wordt aangeleverd. De afschaling van de rijksbrede communicatie-inzet betekent namelijk dat de departementen de informatievoorziening verder moeten overnemen: 'De noodzaak tot communiceren blijft, want het verkeer is nog niet waar het zou moeten zijn. Ook moet het VK nog overgaan tot handhaving.'[569]

Een geïnterviewde vertegenwoordiger van het bedrijfsleven merkte op dat het Brexitloket een mooi instrument was, maar dat het even duurde voordat dit opgezet was. De organisatie uitte toentertijd de angst dat de klantcontactcentra in het geval van een harde Brexit overspoeld zouden raken door de vraag naar informatie, maar er bleken opschalingsmogelijkheden te zijn voor crisisscenario's.[570] Twee geïnterviewde partijen gaven aan zeer positief te zijn over het Brexitloket voor bedrijven.[571]

Communicatiecampagne gericht op specifieke sectoren

Buiten de landelijke communicatieactiviteiten werden er ook inspanningen verricht om specifieke doelgroepen te bereiken of grote groepen aan te spreken op een specifiek onderwerp. Gerichte communicatie werd in principe georganiseerd door de ministeries of uitvoeringsorganisaties geassocieerd met de doelgroep in kwestie.[572] Zo hield LNV regelmatig een belanghebbendenoverleg met keuringsdiensten, brancheverenigingen en kennisinstellingen. Bijeenkomsten met belanghebbenden hebben bij LNV sinds begin 2018 plaatsgevonden. Het doel van dit soort bijeenkomsten was tweeledig: het informeren van ondernemers en het identificeren van hun knelpunten. Input uit het veld kon ingebracht worden in het Interdepartementaal Overleg.[573] Daarnaast verstuurde de Douane bijvoorbeeld meermaals brieven aan 72.000 Nederlandse ondernemers, om hen op te roepen zich voor te bereiden op douaneaangiftes en de benodigdheden van oorsprongscertificaten.[574] De Douane heeft overwogen om net als in België een belcampagne te organiseren om bedrijven te bereiken. Een van de geïnterviewde uitvoeringsorganisaties stelt echter dat een experiment met een beperkte belcampagne in Nederland uitwees dat ze niet over de juiste contactpersonen beschikten om dit werkbaar te maken.[575] Een ander voorbeeld van gerichte communicatiecampagnes zijn de ***serious games*** die NVWA en LNV hebben opgezet om groepen bedrijven uit de volledige keten (transporteurs, handelaars, verwerkers en meer) met elkaar de benodigde processen te laten doorlopen.

567 Blok, S. 2021. Kamerbrief Ervaringen eerste periode na aflopen overgangsperiode Brexit 15 februari 2021. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

568 Interview 50.

569 Interview 42.

570 Interview 34.

571 Interviews 42, 49.

572 SWR-document: 2019.01.10 Notitie REA Brexit Stand van zaken onderhandelingen.docx

573 Interviews 42, 50.

574 Interview 7; SWR-document: 2019.02.12 Notitie REA Brexit.docx

575 Interview 7.

Volgens twee geïnterviewde departementen hebben deze serious games de sector doen beseffen hoeveel werk er nog verzet moest worden om de keten Brexit-klaar te krijgen.[576]

Sommige ministeries kennen belanghebbenden die niet geassocieerd worden met het conventionele bedrijfsleven. Een van de departementen stelde in een interview aan de kaak dat niet al hun belanghebbenden makkelijk in een communicatiedoelgroep te plaatsen zijn: 'Bij BZ hadden ze bedacht dat er burgers en bedrijven zijn, maar er zijn natuurlijk ook hele andere vormen die daar niet in passen.'[577] Zo had OCW universiteiten, onderwijsinstellingen en kennisinstituten, en had VWS te maken met ziekenhuizen en andere medische en zorginstellingen. Beide ministeries hadden te maken met koepel- en brancheorganisaties. Een geïnterviewde benadrukte dat er in de rijksbrede campagne veel werd gekeken naar ondernemers en het mkb, maar dat de departementen die te maken hebben met organisaties die niet netjes in de communicatiestrategie pasten, hun eigen op maat gemaakte informatieactiviteiten opstelden.[578] VWS en OCW organiseerden bijvoorbeeld eigen informatiebijeenkomsten, een aantal departementen maakte tevens factsheets en sloot aan op de rijksbrede communicatiecampagne met deelcampagnes in dezelfde stijl en vorm. Ook hadden departementen eigen reguliere overlegstructuren met hun belanghebbenden waarbij Brexit soms op de agenda stond.[579] De vraag is uiteindelijk of genoeg bedrijven meegenomen zijn in de communicatiecampagne. Een aantal departementen gebruikte hun eigen communicatiekanalen om doelgroepen aan te spreken die buiten het bereik van de rijksbrede campagne vielen. Toch blijkt uit de documenten bestudeerd voor deze evaluatie niet dat er inspanningen zijn gedaan om specifiek groepen als ngo's of zzp'ers te bereiken.

Omdat in juli 2019 volgens een REA-notitie 'Brexit-moeheid' werd geconstateerd bij het bedrijfsleven, werd de landelijke communicatiecampagne tijdelijk op een laag pitje gezet.[580] De zogenoemde 'waakvlamboodschap' in aanloop naar de volgende Brexit-deadline had als strekking dat een no-deal Brexit op 31 oktober een mogelijkheid was, met de oproep om voorbereidingen te blijven treffen. Dit zag de overheid namelijk als de eigen verantwoordelijkheid van elke burger en organisatie.[581] De genoemde Brexit-moeheid is wellicht te verklaren, zo stelde een van de geïnterviewde brancheorganisaties, door de constant veranderende adviezen gerelateerd aan de veelvuldige verschuiving van de uiteindelijke uittredingsdatum van het VK.[582] Het was de bedoeling de campagne weer op te schalen in aanloop naar de volgende Brexit-deadline van 31 oktober 2019, maar als alternatief wilde men de doelgroepen die Brexit-moe waren via andere wegen alsnog bereiken. De uitdaging om een effectieve communicatieboodschap uit te dragen ten tijde van de Brexit-moeheid werd erkend. Om tot dan toe onvoorbereide

576 Interviews 42, 51.

577 Interview 36.

578 Interview 36.

579 Interviews 36, 50.

580 SWR-document: 2019.07.09 Concept REA-notitie (Contingency).docx

581 SWR-document: 2019.07.09 Concept REA-notitie (Contingency).docx

582 Interview 34.

ondernemers toch te bereiken, werd vanaf september in samenwerking met de NVWA en de Douane gericht gecommuniceerd naar de belanghebbenden in kwestie. Ook werden de doelgroepen van deze communicatiestrategie uitgebreid van enkel branches en directeuren naar tevens logistiek managers, expediteurs, verladers en transporteurs. Verder was het de bedoeling deze boodschap in samenwerking met de Europese Commissie uit te stralen naar verder gelegen lidstaten die in de logistieke keten actief waren.[583]

De bovengenoemde intensivering van de communicatie van de overheid richting het bedrijfsleven vond plaats in september 2019. Het was de bedoeling dat departementen het contact met hun eigen achterban zouden onderhouden, bijvoorbeeld door middel van bijeenkomsten voor belanghebbenden en door branchebezoeken.[584] Departementen en gelieerde uitvoeringsorganisaties werden expliciet zelf verantwoordelijk gesteld voor het opschalen van communicatie-inspanningen richting hun achterban in aanloop naar een no deal. De boodschap was wel interdepartementaal afgestemd op basis van het bestaande strategische communicatieplan.[585] Toch stelt een van de geïnterviewde departementen dat sommige van hun belanghebbenden gewoonweg niet geïnformeerd raakten. Redenen daarvoor zijn dat sommige doelgroepen zich niet aangesproken voelden (ze hadden het idee dat Brexit weinig uitwerking op hen zou hebben), en de vele malen uitstel van de uiteindelijke uittredingsdatum leidde tot Brexit-moeheid: men had zich al zo vaak voorbereid op een bepaald scenario dat de veranderende scenario's verlammend konden werken.[586]

Bedrijven in het buitenland

De Nederlandse overheid heeft naast binnenlandse communicatie ook stappen ondernomen voor bedrijven in het buitenland. Deze communicatiestrategie, ook wel bekend onder de noemer *Get Ready for Brexit*, was gericht op vervoerders en expediteurs in andere EU-lidstaten vanuit het idee dat Nederland met zijn mainportfunctie grote hinder zou kunnen ondervinden als transporteurs uit het achterland aan de grens of in Nederlandse havens aankwamen zonder hun papieren op orde te hebben.[587] Dit geschiedde in samenwerking met de Europese Commissie, België, en Frankrijk; oftewel, de partijen die het meeste baat hadden bij het voorkomen van handels- en transportobstakels vanwege de toekomstige nieuwe grenscontroles met het VK, bij bijvoorbeeld de Eurotunnel en veerboten. De *Get Ready for Brexit*-campagne startte in september 2019 in de vorm van digitaal aanbod en op 27 september met een presentatie in Brussel voor alle 27 lidstaten.[588] Daarna werden begin oktober tevens sessies gehouden in Roemenië, Polen en Tsjechië, specifiek om ook in deze landen bewustwording te creëren van de impact van Brexit op de logistieke keten.[589] Verder verzorgde de CECP ook een informatiepakket voor de ambassades, die deze informatie konden doorsturen naar lokale organisaties.[590]

583 SWR-document: 2019.07.09 Concept REA-notitie (Contingency).docx

584 SWR-document: 2019.10.07 concept bereiken vermijden ER.docx

585 SWR-document: 2019.12.21 MR versie - Brexit contingency.docx

586 Interview 36.

587 Interview 21; SWR-document: 2019.10.07 concept bereiken vermijden ER.docx

588 SWR-documenten: 2019.01.10 Notitie REA Brexit Stand van zaken onderhandelingen; 2019.07.09 Concept REA-notitie (Contingency).docx

589 SWR-document: 2019.10.07 concept bereiken vermijden ER.docx

590 Interview 45.

5.4. Activiteiten gericht op burgers

Brexitloket en klantcontactcentra voor burgers

Begin 2019 werd toegewerkt naar een centraal eerstelijnscontactcentrum voor de communicatie gericht op burgers. In de praktijk betekende dit dat het eerder opgezette Brexitloket voor bedrijven werd uitgebreid met een loket en telefoonlijn voor burgers. Deze opgave werd getrokken door de CECP in samenwerking met onder andere AZ en BZ. Het online portaal was bedoeld voor alle burgers die in enige vorm met Brexit te maken hadden, dus met name Britse burgers in Nederland, Nederlandse burgers in het VK, maar ook Nederlandse burgers die bijvoorbeeld alleen korte tijd naar het VK wilden reizen. Op deze website werd informatie over Brexit bijeengebracht in de vorm van bijvoorbeeld (nieuws)artikelen, relevante kabinetspublicaties en Q&As. Ook burgers bood het Brexitloket de mogelijkheid tot het bellen met de klantcontactcentra van verschillende departementen. Zoals hierboven genoemd, is onduidelijk of de gepubliceerde data over het gebruik van het Brexitloket en de gerelateerde klantcontactcentra gelden voor het Brexitloket voor bedrijven, burgers of beide. Meerdere geïnterviewden laten blijken dat er mogelijk te weinig of te laat ingezet is op een Brexitloket voor burgers.[591] Belangenorganisaties van burgers vonden dat de rijksoverheid handelsbelangen te centraal stelde, met te weinig aandacht voor kwesties gerelateerd aan burgerrechten.[592] Een geïnterviewde Brexit-rapporteur uit de Tweede Kamer laat weten opvolging te hebben gegeven aan deze zorg, maar gaf ook aan dat Nederlanders in het VK mogelijk uit het oog verloren zijn doordat deze kwestie zo detaillistisch is; voor mensen met uiteenlopende situaties waarop hun verblijfsvergunningsaanvraag gebaseerd is, is een passende oplossing noodzakelijk. Met de beperkte staf voor fracties in de Tweede Kamer was het volgens de geïnterviewde lastig om voldoende aandacht te besteden aan een complexe zaak zoals burgerrechten in de context van Brexit.[593]

Websites

In juli 2019 werd besloten websites (zoals https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/brexit, waar het Brexitloket voor burgers ten tijde van het publiceren van dit rapport naartoe leidt) voor onder andere de informatievoorziening richting burgers actueel te houden, zo ook in februari 2021 na het bereiken van de HSO.[594] De inhoud van overheidswebsites was volgens een van de geïnterviewde burgerrechtenorganisaties niet altijd volledig en correct. Een voorbeeld hiervan is de website van de IND. Uit een van de interviews blijkt dat een belangenorganisatie van 2017 tot 2020 bezig is geweest om de informatie op deze website te verbeteren door lijsten aan te leveren van kapotte links en foutieve pagina's.[595] Ook is aangemerkt dat het lang duurde voordat de IND informatie op zijn Engelstalige website begon te plaatsen. Geïnterviewde burgers zagen de IND-website in het begin als van slechte kwaliteit. Door aanpassingen in 2018 werd de situatie beter: de IND sloeg een meer positieve toon aan op zijn website. In plaats van te redeneren vanuit de harde regels werd gekozen voor

591 Interviews 4, 15.

592 Interviews 4, 44.

593 Interview 15.

594 SWR-document: 2019.07.09 Concept REA-notitie (Contingency).docx

595 Interview 4.

een hulpvaardiger insteek.[596] Een andere geïnterviewde burgerrechtenorganisatie gaf aan dat de IND-website van goede kwaliteit was, hoewel niet altijd toegankelijk vanwege technisch of lastig taalgebruik.[597]

5.4.1. Nederlandse burgers in het VK

Hoewel de Britse overheid primair verantwoordelijk is voor alle ingezetenen, ook niet-staatsburgers, achtte de rijksoverheid het van belang om enkele specifieke communicatie-instrumenten in te zetten voor deze doelgroep. De Nederlandse ambassade in Londen werd hiervoor als centrale speler ingezet.

Informatieavonden

In een Kamerbrief, gepubliceerd op 7 juni 2021, meldde het kabinet dat het Rijk, in de vorm van de Nederlandse ambassade in Londen, zich inspant om 'alle Nederlanders in het VK te bereiken en hen aan te sporen een verblijfsvergunning onder het EU Settlement Scheme aan te vragen.'[598] Het EU Settlement Scheme is een regeling die de Britse Home Office in 2019 lanceerde om EU-burgers woonachtig in het VK vóór het vertrek van het VK uit de Europese Unie te registreren. Mensen met succesvolle aanvragen kregen de *'Pre-settled status'* of de *'Settled status'*, afhankelijk van hoe lang ze in het VK woonden vóór de uittreding. Communicatieactiviteiten onder deze noemer zijn de twaalf informatiesessies die tot 7 juni 2021 plaatsgevonden hebben om Nederlanders in het VK voorlichting te geven over de gevolgen van Brexit.[599] Een van de geïnterviewde burgerrechtenorganisaties deelt mee dat deze informatieavonden bestonden uit een inleidende presentatie in combinatie met vraag-en-antwoordsessies. De eerste paar sessies vonden plaats in Londen, daarna ook in de rest van het VK, en de sessies werden tot slot geheel online gehouden toen de COVID-19-pandemie uitbrak.[600]

Belangenbehartiging

Daarnaast werd genoemd dat Nederland in gesprek bleef met 'Britse autoriteiten op alle niveaus' en contact onderhield met burgerrechtenorganisaties zoals the3million, om te peilen welke vragen en problemen er leefden onder deze doelgroep. Onder de HSO was de Britse Independent Monitoring Authority verantwoordelijk voor het monitoren van de implementatie van het burgerrechtengedeelte van de overeenkomst. Een voorbeeld van belangenbehartiging ondernomen door de rijksoverheid is dat Nederland zich volgens de Kamerbrief van 7 juni heeft ingezet voor verbetering van het Britse digitale systeem dat voorziet in het bewijs van verblijfsstatus in het VK. In een Kamerbrief gepubliceerd op 15 februari 2021 werd aangegeven dat het kabinet met het VK 'in gesprek' blijft over de uitvoering van het burgerrechtendeel van het TA. Verdere voorlichting van Nederlandse burgers in het VK werd overgelaten aan de Britse autoriteiten en de EU-missie in het VK.[601]

596 Interview 46.

597 Interview 44.

598 Kaag, S.A.M. 2021. Kamerbrief Stand van zaken relatie EU-VK 7 juni 2021. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

599 Blok, S. 2021. Kamerbrief Ervaringen eerste periode na aflopen overgangsperiode Brexit 15 februari 2021. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

600 Interview 4.

601 Blok, S. 2021. Kamerbrief Ervaringen eerste periode na aflopen overgangsperiode Brexit 15 februari 2021. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

5.4.2. Britse burgers in Nederland

Kort na het referendum was het voor een geïnterviewde burgerrechtenorganisatie al duidelijk dat de boodschap van Nederland aan Britten in het land zou zijn dat burgerrechten en socialezekerheidsrechten niet als *bargaining chip* zouden worden gebruikt in de onderhandelingen. In een Q&A in 2017 werd deze belofte volgens een van de geïnterviewde burgerrechtenorganisaties namelijk zwart-op-wit gedaan. De burgerrechtenorganisatie geeft aan dat geen enkele andere overheid op dit punt zo duidelijk is geweest.[602] Vanaf 2017 hadden organisaties van Britten in Nederland regelmatig contact met de rijksoverheid, direct of via de ambassade.

In de REA van 16 oktober 2018 werd besloten om een woordvoeringslijn op te stellen voor de communicatie richting Britse burgers woonachtig in Nederland. Deze woordvoeringslijn was een reactie op signalen die de IND opving vanuit de doelgroep. Hier werd toe besloten om te voorkomen dat het indienen van voorbarige verblijfsvergunningsaanvragen zou leiden tot verhoogde uitvoeringskosten. Ten tweede werd bevestigd dat er in het geval van een no-deal scenario een overgangstermijn zou worden gehanteerd voor Britse burgers in Nederland. De IND ontving hierover veel vragen, en vond duidelijke communicatie over deze overgangstermijn voor het beoordelen van de verblijfsstatus richting deze groep belangrijk. Verder speelde echter ook de angst dat het als eerste EU-lidstaat communiceren over de overgangstermijn van de verblijfsstatus, de staande afspraak binnen de EU-27 om eenheid te behouden in het geding kon brengen. Om deze reden werd besloten eerst op informele wijze de Europese Commissie te polsen, en tot hier uitsluitsel over was verkregen niet over de overgangstermijn te communiceren.[603]

Informerende brieven

Het risico van het mogelijk aantasten van de EU-eenheid werd opnieuw aangestipt toen de IND begin januari 2020 de wens uitsprak om een informerende brief te versturen naar alle Britse burgers woonachtig in Nederland. Het werd wenselijk geacht om op dit punt te coördineren met de lidstaten met de meeste Britse inwoners (Frankrijk, Spanje en Duitsland)[604] en met de Europese Commissie.[605] Het was destijds nodig om actief contact te zoeken met Britse burgers in Nederland, omdat zij onder het burgerrechtengedeelte van het terugtrekkingsakkoord in Nederland een nieuwe verblijfsvergunning zouden moeten aanvragen vóór het verstrijken van de zogenoemde ***grace period***.[606] Onder het terugtrekkingsakkoord heeft Nederland namelijk gekozen voor een constitutief verblijfsrechtensysteem waarin Britse burgers in Nederland verplicht werden om hun nieuwe verblijfsstatus zelf aan te vragen om legaal in het land te blijven. Dit in tegenstelling tot het declaratieve systeem waarvoor een aantal andere lidstaten zoals Duitsland en Italië kozen, waarin Britse

602 Interview 44.

603 SWR-document: 2018.11.08 HCEU - ag.pt.3 - REA Notitie Contingency Brexit.docx

604 Drew, Catherine & Danny Sriskandarajah (IPPR). 2006. Brits Abroad: Mapping the scale and nature of British emigration. Geraadpleegd op 25 augustus 2022: https://www.ippr.org/publications/brits-abroad-mapping-the-scale-and-nature-of-british-emigration

605 SWR-document: 2019.12.21 MR versie - Brexit contingency.docx

606 De *grace period*, waarin Britse burgers in Nederland hun aanvraag voor een verblijfsvergunning onder het terugtrekkingsakkoord konden indienen, zou eerst lopen tot 1 juli 2021, maar werd uiteindelijk verlengd tot 1 oktober 2021.

burgers zich enkel hoefden te registreren.[607] Naar schatting waren er destijds ruwweg 45.000 Britten woonachtig in Nederland. De IND heeft in de periode februari tot en met augustus 2020 alle in de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP) ingeschreven Britten zonder verblijfsvergunning uitgenodigd deze aan te vragen. Het betrof een uitnodigingsbrief aan 34.388 mensen. In een Kamerbrief van 31 mei 2021 schreef de staatssecretaris van JenV dat alle rechthebbenden onder het terugtrekkingsakkoord die nog geen aanvraag hadden ingediend, op dat moment vijf keer direct waren aangeschreven 'met een aansporing of herinnering om voor het einde van de *grace period* een aanvraag in te dienen.'[608]

Outreach-activiteiten

De IND zocht regelmatig contact met de Britse gemeenschap in Nederland. Afgevaardigden van de Nederlandse overheid waren bijvoorbeeld aanwezig bij outreach-activiteiten van de Britse ambassade in Den Haag. De IND heeft ook op andere manieren input verzameld van deze doelgroep. Zo onderhield de IND contact met Britse burgers in Nederland door middel van regelmatige cliëntenconsultaties. Door op deze wijze niet alleen te zenden maar ook te ontvangen, was de IND in staat informatie te vergaren over zijn doelgroep om de communicatiestrategie te verbeteren en zicht te krijgen op hoe het verblijfsvergunningsproces voor Britten in Nederland verbeterd kon worden.[609]

Daarnaast heeft de IND een peilingsevenement georganiseerd in de *British School*, en in samenwerking met de Britse ambassade in Den Haag twee enquêtes uitgezet. Doel was in beeld te brengen waarom rechthebbenden op een verblijfsvergunning onder het terugtrekkingsakkoord geen aanvraag indienden. Ook hield de IND een demo over hoe de aanmeldingsprocedure voor een Brexit-verblijfsvergunning er in de praktijk uit zou gaan zien. 'Ze hielden niet altijd rekening met alles wat we wilden, maar ze vroegen ons wel om input,' stelt een burgerrechtenorganisatie.[610] In december 2021 werd de burgerrechtenorganisatie uitgenodigd voor een vergadering met het senior management van de IND, waarin het management vroeg om commentaar op de aanpak van de IND. De burgerrechtenorganisatie benadrukt hoe uniek deze benadering is; overheden vragen huns inziens vrijwel nooit om terugkoppeling van burgerrechtenorganisaties.

Overige communicatiestrategieën

Het idee was om bovengenoemde communicatie te ondersteunen door Britten in Nederland ook op alternatieve wijzen te bereiken. Buiten de uitnodigingsbrieven werden bijvoorbeeld middelen ingezet als de publiekscampagne met het blauwe Brexit-beest, media met een hoog bereik onder Britten, communicatie via werkgevers van Britten in Nederland, het op de hoogte stellen van de Britse ambassade in Den Haag, en het informeren van de Nederlandse tak van

607 House of Lords' European Affairs Committee. 2021. Citizens' Rights. Geraadpleegd op 25 augustus 2022: https://publications.parliament.uk/pa/ld5802/ldselect/ldeuaff/46/4605.htm; European Commission. 2021. Questions and Answers – the rights of UK nationals under the Withdrawal Agreement. Geraadpleegd op 25 augustus 2022: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/q-a-uk-citizens-declaratory-countries_en.pdf

608 Broekers-Knol, A. 2021. Kamerbrief Voortgang in het IND-uitvoeringsproject aangaande de afgifte van Brexit verblijfsdocumenten 31 mei 2021. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid; 2021.04.28 Concept notitie REA; 2021.04.15 Final reminder letter Brexit.

609 Broekers-Knol, A. 2021. Kamerbrief Voortgang in het IND-uitvoeringsproject aangaande de afgifte van Brexit verblijfsdocumenten 31 mei 2021. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

610 Interview 44.

burgerrechtenorganisatie British in Europe.[611] Daarnaast was er de ansichtkaartcampagne waarin de IND alle rechthebbende Britten van boven de 70 jaar oud die begin 2021 nog geen aanvraag hadden ingediend, een kaart heeft gestuurd. Op deze ansichtkaart stonden de contactgegevens van ambtenaren die opgeleid waren om deze doelgroep persoonlijk te helpen met het indienen van hun aanvraag. Een geïnterviewde burgerrechtenorganisatie had veel lof voor deze ansichtkaartactie om zo ook minder digitaal vaardige Britten te bereiken.[612]

5.5. Activiteiten gericht op medeoverheden

Brexit had niet alleen gevolgen op rijksniveau. Hoewel de voorbereidingen op andere bestuursniveaus buiten de afbakening van dit onderzoek vallen, dienden medeoverheden, zoals gemeenten en provincies, naar behoren te worden ingelicht. Het ministerie van BZK is verantwoordelijk voor de interbestuurlijke relaties met gemeenten en provincies.[613] De informatieverschaffing richting andere bestuursniveaus verliep via de Brexit Impact Scan (BIS) voor medeoverheden, het Bestuurlijk Overleg Brexit en overig ambtelijk contact.

Een HCEU-document uit 2017 over de contingency planning rondom de statusverandering van het VK naar derde land wijst uit dat BZK medeoverheden voornamelijk informeerde via Europa Decentraal, het kenniscentrum voor Europese aangelegenheden voor lokale overheden.[614] Volgens een Kamerbrief gepubliceerd op 15 februari 2021 'blijft het kabinet in dialoog met de medeoverheden gelet op de gevolgen van de afspraken in de HSO op regionaal en lokaal niveau',[615] en ook volgens een Kamerbrief die vier maanden later werd gepubliceerd over de stand van zaken van de EU-VK-relatie 'blijft het kabinet in dialoog met de medeoverheden gelet op de gevolgen van de nieuwe relatie met het VK op regionaal en lokaal niveau'.[616]

Brexit Impact Scan voor medeoverheden

Een belangrijk middel om medeoverheden te informeren over de gevolgen van Brexit, was de Brexit Impact Scan (BIS) voor medeoverheden. De uitvoering van dit instrument, ook wel omschreven als 'het kleinere broertje van de Brexit Impact Scan van EZK', lag bij kenniscentrum Europa Decentraal.[617] Gemeenten en provincies konden zelf dit online instrument invullen. Vervolgens werden, net als bij de BIS voor bedrijven, relatief op maat gemaakte adviezen gegenereerd op basis van de aangeleverde antwoorden. Zo konden medeoverheden zien of zij goed op Brexit waren voorbereid.[618] De BIS voor medeoverheden had verschillende modules, van internationale betrekkingen van lokale

611 SWR-document: 2021.04.28 Concept notitie REA.docx; Broekers-Knol, A. 2021. Kamerbrief Voortgang in het IND-uitvoeringsproject aangaande de afgifte van Brexit verblijfsdocumenten 31 mei 2021. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

612 Interview 44.

613 Interviews 9, 22.

614 SWR-document: 2017.12.22 Contingency Planning HCEU 11-1 en REA 16-1 = versie 22 december.docx

615 Blok, S. 2021. Kamerbrief Ervaringen eerste periode na aflopen overgangsperiode Brexit 15 februari 2021. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

616 Kaag, S.A.M. 2021. Kamerbrief Stand van zaken relatie EU-VK 7 juni 2021. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

617 Interview 22.

618 Interview 9.

overheden tot interne bedrijfsvoering. Het begon als een vrij sobere scan, maar toen bleek dat Brexit meer tijd zou gaan kosten, werd de BIS uitgebreid met nieuwe modules.[619]

Bestuurlijk Overleg Brexit
BZK was tevens verantwoordelijk voor het organiseren van het Bestuurlijk Overleg Brexit. Dit bestuurlijk overleg heeft meermaals plaatsgevonden met bewindvoerders van het Rijk en afgevaardigden van de VNG en provincies. BZK vroeg in de voorbereidingen van dit toegespitste Brexit-overleg naar de input van gemeenten en provincies, en leidde punten door.[620]

Overig ambtelijk contact
Verder had BZK ook elke maandag regulier overleg met medeoverheden waarin belangrijke punten teruggekoppeld werden. Volgens een van de geïnterviewde betrokkenen was hier veel vraag naar en interesse voor.[621] Ten slotte was er ad-hoc bilateraal ambtelijk contact tussen individuele lokale overheden, hun afgevaardigden en de relevante ministeries en uitvoeringsorganisaties. Voorbeelden van onderwerpen waarop dit soort ad-hoc contact plaatsvond, waren de Brexit Adjustment Reserve, verblijfsvergunningen, identiteitsbewijzen, stemrecht en kiesrecht van Britse bewoners bij lokale verkiezingen.

5.6. Resultaten van de communicatie-inzet

In de analyse van de resultaten en uitkomsten van de communicatie-inzet richten we ons met name op de drie eerder besproken doelgroepen: bedrijfsleven, burgers en medeoverheden. De percepties van het bedrijfsleven en burgers en hun belangengroeperingen en brancheorganisaties hebben we getoetst in zowel de interviews als de enquêtes. De resultaten voor de communicatie met medeoverheden zijn gebaseerd op interviews. Deze resultaten bespreken we in deze paragraaf.

5.6.1. Resultaten van communicatie-inzet gericht op het bedrijfsleven

Uit de enquête onder bedrijven blijkt dat er grote behoefte was aan voorlichting over de mogelijke gevolgen van Brexit. Toch geeft maar een kwart tot een derde van deze respondenten aan dat de overheid heeft voorzien in deze behoefte (Figuur 5.4, Q14.5 en 14.6). De bevraagde brancheorganisaties in de enquête waren een stuk positiever. Alle respondenten binnen deze groep geven aan dat zij en hun leden behoefte hadden aan voorlichting, en meer dan 80% van de respondenten zegt dat de overheid ook voorzien heeft in deze behoefte (Figuur 5.5, Q37.5 en 37.6). Het is goed mogelijk dat de verklaring voor dit verschil in perceptie ligt in de directere contacten die brancheorganisaties hebben met de overheid ten opzichte van individuele bedrijven. Onder de bevraagde bedrijven waren het Brexitloket voor ondernemers, de Brexit Impact Scan en de campagne met het blauwe Brexit-beest veruit de meest bekende communicatie-acties (Figuur 5.6). Brancheorganisaties geven een iets ander beeld. Bij hen waren deze drie campagnes ook erg breed bekend, maar dat gold ook voor de Brexit Toolkit van RVO (Figuur 5.7). Bijna de helft van de bedrijven gaf aan dat de voorlichting van de overheid hen heeft aangezet tot het treffen van voorbereidingen

619 Interview 22.
620 Interview 9.
621 Interview 9.

(Figuur 5.8) tegenover meer dan 80% van de brancheorganisaties (Figuur 5.9).

Eén van de uitvoeringsorganisaties gaf aan dat ze in hun informatieverschaffing niet altijd concreet handelingsperspectief konden bieden aan ondernemers, doordat lange tijd veel onduidelijk was over wat Brexit zou gaan betekenen. Wat ze wel zeker wisten, bijvoorbeeld dat een ander douanenummer nodig zou zijn, hebben ze zo veel mogelijk gecommuniceerd via instrumenten zoals de regelhulp. Volgens deze uitvoeringsorganisatie was het belangrijkste resultaat van de communicatiecampagne dat ze ondernemers konden bereiken en dat de ondernemers goed zijn voorbereid. Minder goede voorbereiding is volgens hen een bewuste keuze geweest. Naar hun mening diende vooral de BIS ervoor om bij ondernemers bewustzijn te creëren over de acties die ondernomen moesten worden. De BIS was echter wel een zwaar middel voor kleine ondernemers. Deze groep kwam dan ook vaker met directe vragen naar deze uitvoeringsorganisatie toe.[622] Een andere uitvoerder liet eveneens weten dat ze op voorhand wisten dat met name kleine bedrijven en zzp'ers uit beeld zouden verdwijnen.[623] Toch zijn er ook geïnterviewde partijen die helemaal niet herkennen dat het moeilijk was om kleine mkb'ers en zzp'ers te bereiken.[624] Weer een andere uitvoeringsorganisatie laat weten dat een aantal mensen ondanks de grootschalige communicatie-inzet alsnog verrast was. Daarnaast had een deel van de ondernemers volgens deze geïnterviewde de keuze gemaakt om gewoonweg de handel met het VK te stoppen.[625]

In juni 2021 constateerde het kabinet dat de informatiebehoefte bij ondernemers over het onderwerp Brexit daalde na het bereiken van de HSO. Trok het Brexitloket in januari 2021 nog 77.555 unieke bezoekers, in april 2022 waren dat er nog 9.169, terwijl het aantal ingevulde Brexit Impact Scans in dezelfde periode daalde van bijna 10.000 naar 900.[626] Ook een effectenonderzoek naar de Brexit-publiekscampagne, uitgevoerd door DVJ Insights voor BZ, wijst uit dat het aantal bezoeken aan de website van het Brexitloket sterk daalde na een bezoekerspiek in december 2020.[627] Toch viel de informatiebehoefte niet volledig weg, maar verschoof deze van algemene naar gedetailleerde informatie op het gebied van bijvoorbeeld landbouw en grenscontroles. Eén van de departementen had graag gezien dat de rijksbrede communicatieactiviteiten langer doorgezet waren. Op bepaalde gebieden is Brexit namelijk nog niet afgelopen. Goederenverkeer, bijvoorbeeld, zal nog te maken gaan krijgen met het invoeren van grenscontroles aan Britse zijde door het gefaseerd invoeren van het BOM.[628] Het departement in kwestie stelde dat vragen van belanghebbenden over deze zaken nu bij hen terechtkomen.[629]

622 Interview 51.

623 Interview 7.

624 Interview 26.

625 Interview 7.

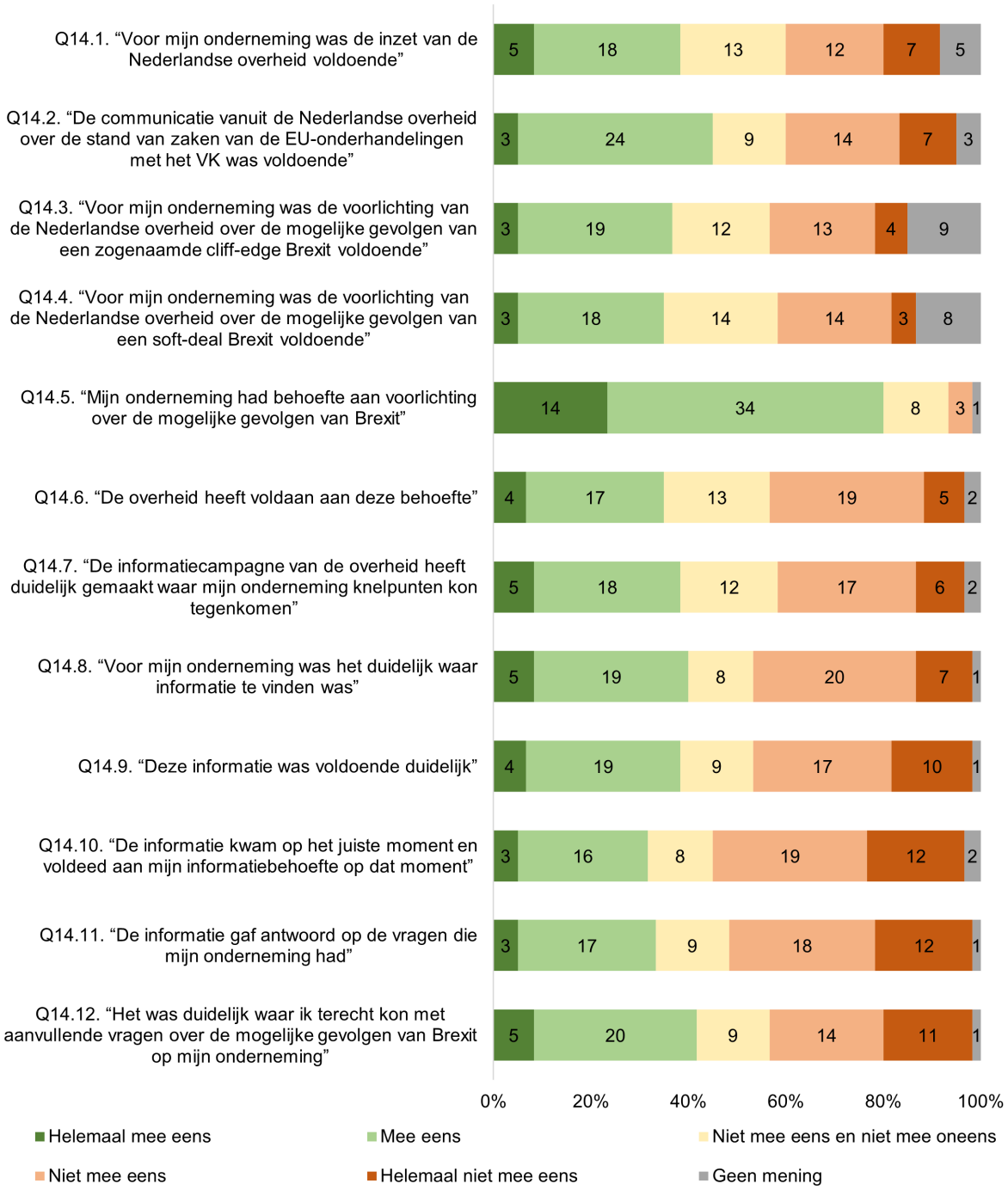
626 Kaag, S.A.M. 2021. Kamerbrief Stand van zaken relatie EU-VK 7 juni 2021. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

627 Aarts, Jan & Fons van Workum (DVJ Insights). 2021. Campagne-effectonderzoek: Brexit algemeen publiek.

628 Kaag, S.A.M. 2021. Kamerbrief Stand van zaken relatie EU-VK 7 juni 2021. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

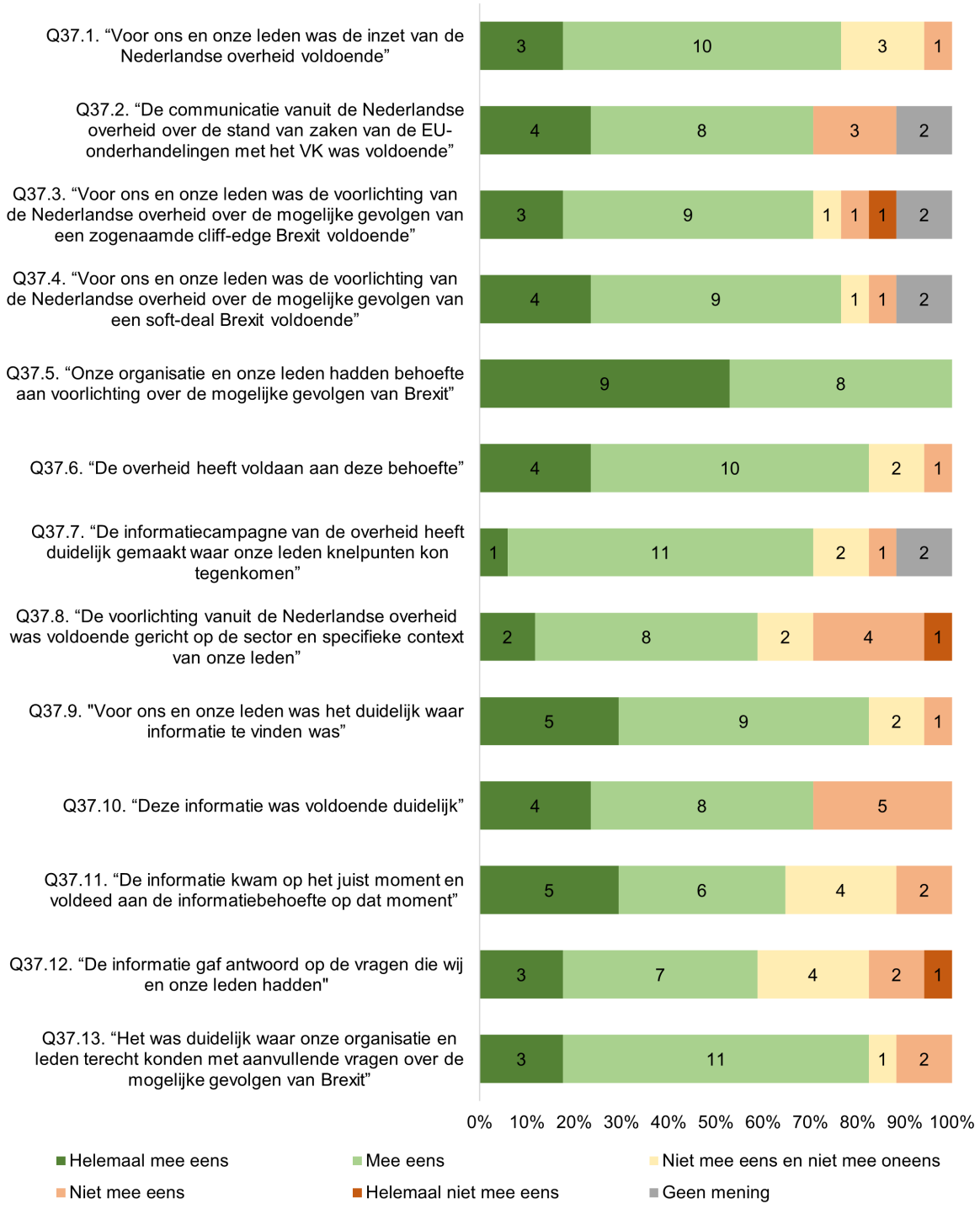
629 Interview 42.

Figuur 5.4: Perceptie van bedrijven over voorlichting (n=60)



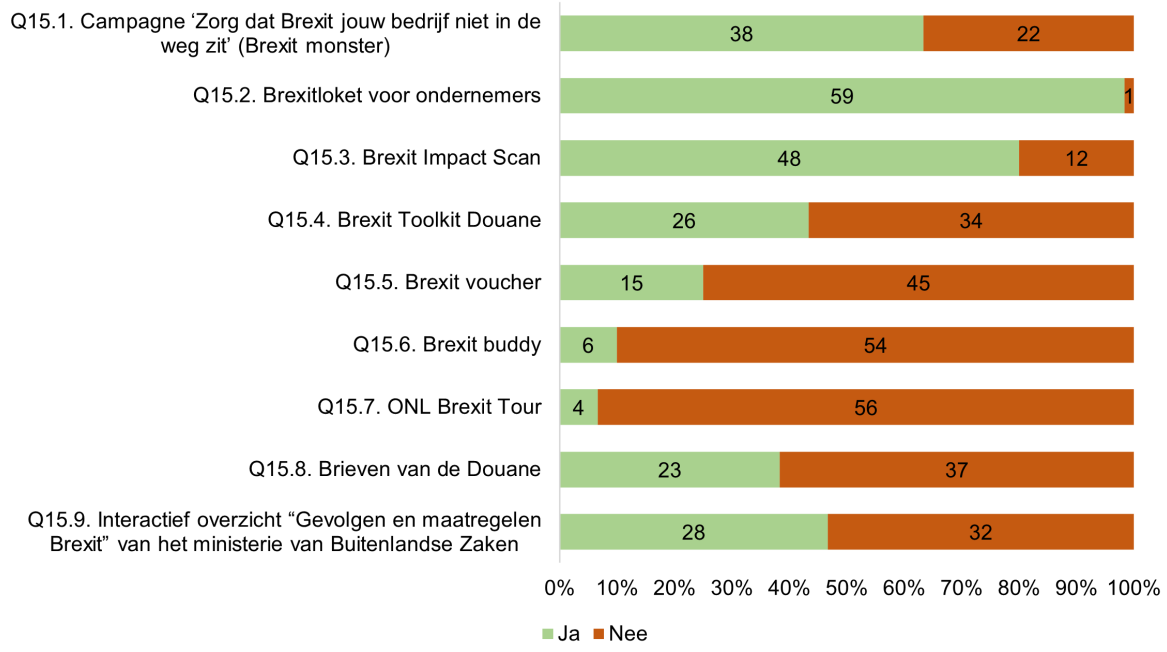
Bron: Enquête van RAND Europe en Berenschot onder bedrijven en brancheorganisaties, 2022

Figuur 5.5: Perceptie van brancheorganisaties over voorlichting (n=17)



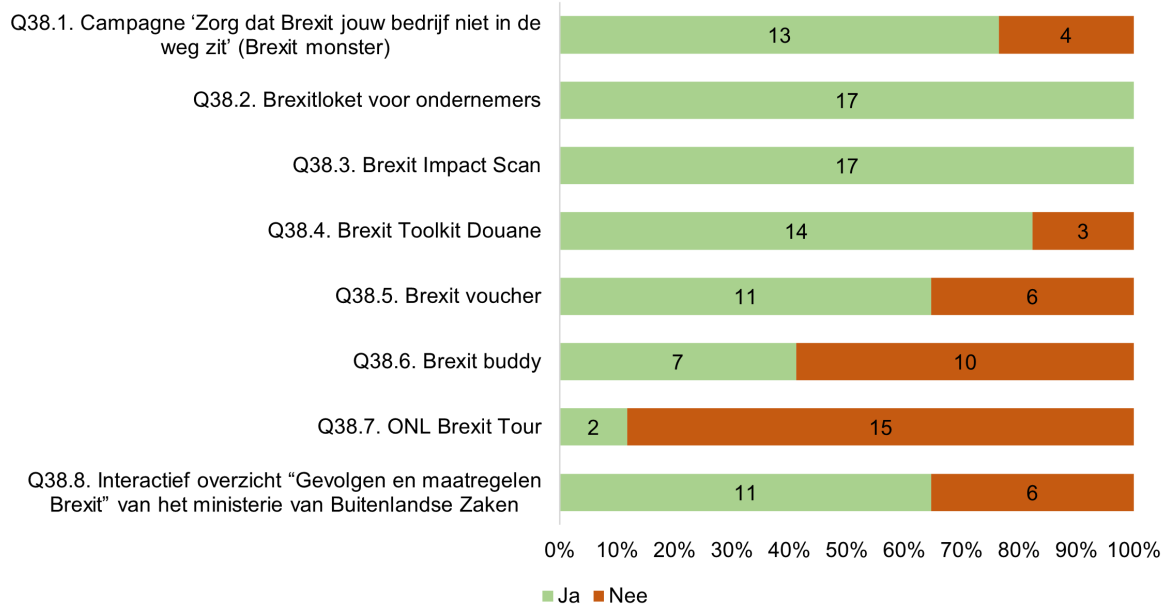
Bron: Enquête van RAND Europe en Berenschot onder bedrijven en brancheorganisaties, 2022

Figuur 5.6: Bekendheid met informatiebronnen over Brexit (bedrijven, n=60)



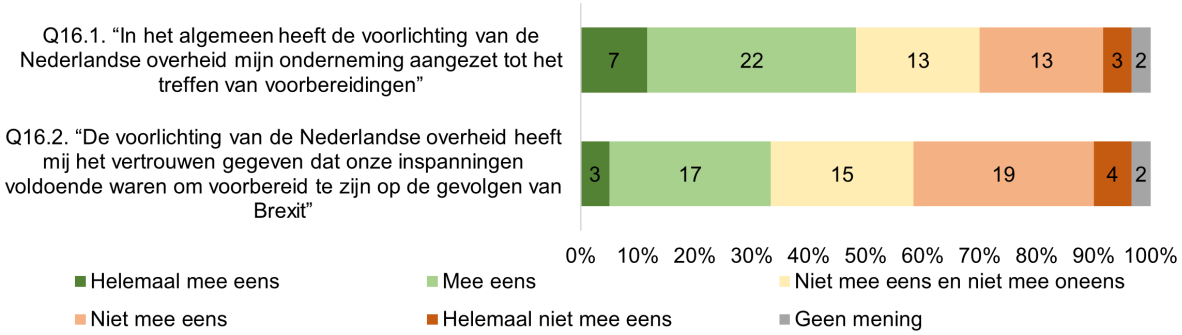
Bron: Enquête van RAND Europe en Berenschot onder bedrijven en brancheorganisaties, 2022

Figuur 5.7: Bekendheid met bronnen (brancheorganisaties, n=17)



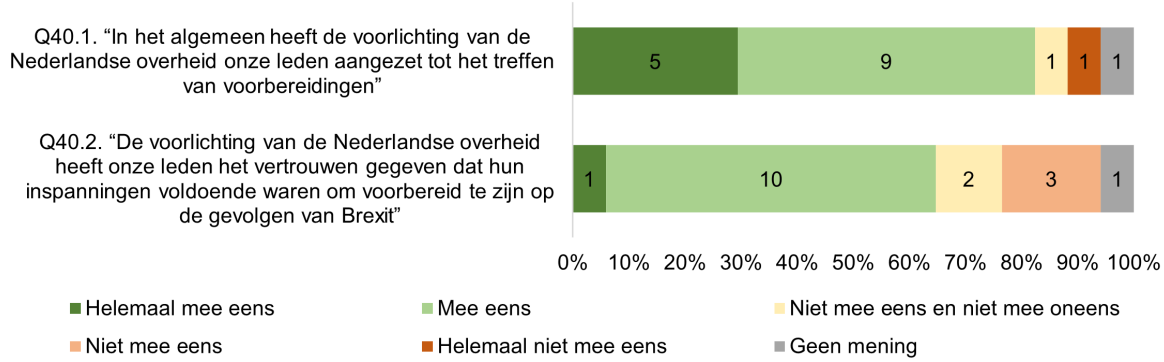
Bron: Enquête van RAND Europe en Berenschot onder bedrijven en brancheorganisaties, 2022

Figuur 5.8: Percepties van bedrijven over activeren (n=60)



Bron: Enquête van RAND Europe en Berenschot onder bedrijven en brancheorganisaties, 2022

Figuur 5.9: Percepties van brancheorganisaties over activeren (n=17)



Bron: Enquête van RAND Europe en Berenschot onder bedrijven en brancheorganisaties, 2022

5.6.2. Resultaten van communicatie-inzet gericht op burgers

De beschikbare documentatie geeft weinig inzicht in het bereik van de gehanteerde communicatie-instrumenten gericht op burgers. Toch is er wel enige informatie over de uitkomsten van de communicatie-inzet gericht op burgers in het algemeen. Bovendien zijn de doelgroepen Nederlandse burgers woonachtig in het VK en Britse burgers woonachtig in Nederland specifiek geconsulteerd via de enquête en zijn enkele burgerrechtenorganisaties voor deze doelgroepen geïnterviewd. Hun percepties vormen geen objectief beeld van de doelmatigheid van de inzet, maar wel een goede weergave van de bekendheid van deze doelgroepen met de verschillende instrumenten en hun percepties van de effectiviteit. Door de beperkte steekproefomvang en mogelijke selectie-bias is voorzichtigheid echter geboden bij de interpretatie van deze resultaten.

Nederlanders in het VK

In de Kamerbrief van 7 juni werd aangegeven dat een Britse bevolkingsadministratie ontbreekt, waardoor ook de Britse overheid EU-burgers niet rechtstreeks kon

aanschrijven.[630] Dat werd tevens opgemerkt door meerdere geïnterviewden. Dit was een belangrijk obstakel in het bereiken van deze doelgroep.[631] Ook de Nederlandse overheid houdt niet systematisch bij welke Nederlanders in het buitenland woonachtig zijn. In het geval van emigratie is het wel de bedoeling dat een persoon zich uitschrijft bij zijn gemeente, en er bestaat ook een lijst van geregistreerde kiezers buiten Nederland vanuit de gemeente Den Haag, maar zo iemand is niet verplicht zich tevens als kiezer te registreren.[632] Om deze redenen was het niet mogelijk in te schatten hoeveel Nederlanders in het VK informatie over de gevolgen van Brexit hebben ontvangen. Eén van de burgerrechtenorganisaties merkte in een interview op dat bezoekers van de informatiesessies van de overheid zichzelf al actief informeerden en dat een passiever publiek dus waarschijnlijk niet bereikt is.[633] Juist inzetten op kwetsbaardere groepen mensen die minder de neiging of mogelijkheid hebben om zichzelf te informeren, is dus zeker een verbetermogelijkheid.

Het kabinet liet in de Kamerbrief van 7 juli weten dat tot en met het eerste kwartaal van 2021 125.000 Nederlanders in het VK een aanvraag hadden ingediend voor de EU Settlement Scheme, van wie 118.000 tot op dat moment een beslissing over hun status ontvangen hadden. In het VK liep de *grace period* waarin rechthebbenden een immigratiestatus onder het TA konden aanvragen, af op 30 juni 2021.[634]

Een van de geïnterviewde burgerrechtenorganisaties liet weten dat de EU-burgers in het VK, anders dan Britse burgers in Nederland, zich wel degelijk als *bargaining chip* gebruikt voelden. Deze groep heeft zich ingezet voor het 'omheinen' van het burgerrechtengedeelte van het terugtrekkingsakkoord in een apart document (een zogeheten 'ring-fenced agreement'). Zo zouden de burgerrechten niet meer afhankelijk zijn van het principe 'nothing is agreed until everything is agreed' en zou een deal op dit gebied makkelijker te bereiken zijn. Ook zou op deze manier voorkomen worden dat burgerrechten als bargaining chip gebruikt konden worden. Hoewel het Britse parlement het Costa-amendement steunde waarin de overheid gevraagd werd een ring-fenced burgerrechtengedeelte van het terugtrekkingsakkoord op te stellen, steunde zij dit gescheiden akkoord niet.[635] Een soortgelijke motie werd ingediend en aangenomen in Nederland, maar ook aan Nederlandse en EU-zijde is hier verder niet op ingezet.[636] Dit kan een deel van de ontevredenheid over de Nederlandse Brexit-aanpak onder burgers in het VK verklaren. Een ander onderdeel dat naar voren kwam in antwoorden op open vragen in de enquête onder burgers, is de lange en doorlopende onzekerheid over de dubbele nationaliteit.[637]

Britse burgers in Nederland

Uit een Kamerbrief van 31 mei 2021 blijkt dat er op dat moment 37.253 Britse burgers

630 Kaag, S.A.M. 2021. Kamerbrief Stand van zaken relatie EU-VK 7 juni 2021. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

631 Interviews 4, 15.

632 Rijksoverheid. Wat moet ik regelen als ik ga emigreren? Geraadpleegd op 25 augustus 2022: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/uitkering-meenemen-naar-buitenland/vraag-en-antwoord/wat-regelen-als-ik-ga-emigreren; Gemeente Den Haag. Kiezers buiten Nederland. Geraadpleegd op 25 augustus 2022: https://www.denhaag.nl/nl/bestuur-en-organisatie/verkiezingen/kiezers-buiten-nederland.htm

633 Interview 4.

634 Kaag, S.A.M. 2021. Kamerbrief Stand van zaken relatie EU-VK 7 juni 2021. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

635 Gov.uk. 2019. Costa Amendment: Correspondence with the EU Institutions. Geraadpleegd op 25 augustus 2022: https://www.gov.uk/government/publications/costa-amendment-letter-to-the-eu-institutions

636 Interview 4.

637 Enquête van RAND Europe en Berenschot onder Britse burgers in Nederland, 2022.

in Nederland een aanvraag voor een Brexit-verblijfsdocument hadden ingediend. Van hen hadden 36.408 op dat moment al een verblijfsvergunning toegekend gekregen en waren er 5.596 EU-documenten voor duurzaam verblijf omgewisseld voor een Brexit-verblijfsdocument. De IND meldt in de Kamerbrief dat er in totaal 183 aanvragen zijn afgewezen met als reden dat niet aan de voorwaarden uit het terugtrekkingsakkoord voldaan was. In hetzelfde document staat dat nog ruim 3.000 in het BRP geregistreerde Britten in Nederland géén aanvraag voor een nieuw verblijfsdocument hadden ingediend. De Kamerbrief stelde dat het aantal Britten in Nederland dat daadwerkelijk nog geen verblijfsdocument had aangevraagd, mogelijk lager lag doordat dat een deel hen onderhand niet meer in Nederland woonde.[638] De geïnterviewden onderbouwden dit met de veronderstelling dat Britten niet gewend zijn zich te moeten in- en uitschrijven van registers. Dit is namelijk niet gebruikelijk in het VK.[639] Het feit dat er relatief grote onzekerheid bestond over de omvang van de groep niet-bereikte Britten in Nederland, werd in de Kamerbrief als reden opgegeven voor het verlengen van de *grace period*.[640] Aangezien de IND de aanvragen voor Brexit-verblijfsvergunningen voor 98% goedkeurde en zowel de Britse regering als de Europese Commissie de inzet om zo veel mogelijk groepen te bereiken aanhaalde als *best practice*, bestempelde de Nederlandse regering het IND-uitvoeringsproject als een succes.[641]

Ook andere geïnterviewden beoordeelden de Nederlandse communicatie-inzet als succesvol.[642] Overheidsmedewerkers waren volgens een burgerrechtenorganisatie bereid om te luisteren naar de behoeften van de doelgroep en de sleutel tot de succesvolle communicatiestrategie was om op het juiste moment geruststellende berichten af te geven. Op de momenten dat een harde Brexit waarschijnlijk leek, stuurde de minister van BZ een brief naar Britten in Nederland met de boodschap dat ze op zoek waren naar een 'fatsoenlijke oplossing'. Ook werd een brief verstuurd die in het geval van een harde Brexit zou dienen als tijdelijke verblijfsvergunning. Verder werd het gewaardeerd dat de IND regelmatig input ophaalde bij deze doelgroep om het verblijfsvergunningsproces soepel te laten verlopen en af te stemmen op de behoeften van de doelgroep.[643]

Uit de enquêtes blijkt dat beide bevraagde groepen – Nederlanders in het VK en Britten in Nederland – duidelijk behoefte hadden aan informatie van de Nederlandse overheid. Er zijn echter grote verschillen te zien tussen deze twee groepen. Waar bijna 70% van de Britse burgers in Nederland tevreden was met de informatievoorziening, gold dit maar voor 10% van de Nederlanders in het VK (Figuur 5.10, Q7.1 en Figuur 5.11, Q66.1). De enquête wijst verder uit dat Britten in Nederland over de gehele linie beter bekend waren met de informatiebronnen die voor hen beschikbaar waren dan Nederlanders in het VK. Britten waren voornamelijk op de hoogte van de website en telefoonlijn van de IND, maar 40 tot 60% van de respondenten zei ook bekend te zijn met het Brexitloket, de IND-nieuwsbrief en informatie afkomstig van gemeenten en expatcentra (Figuur 5.12). Nederlanders in het

638 Broekers-Knol, A. 2021. Kamerbrief Voortgang in het IND-uitvoeringsproject aangaande de afgifte van Brexit verblijfsdocumenten 31 mei 2021. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

639 Interviews 22, 44, 46.

640 Broekers-Knol, A. 2021. Kamerbrief Voortgang in het IND-uitvoeringsproject aangaande de afgifte van Brexit verblijfsdocumenten 31 mei 2021. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

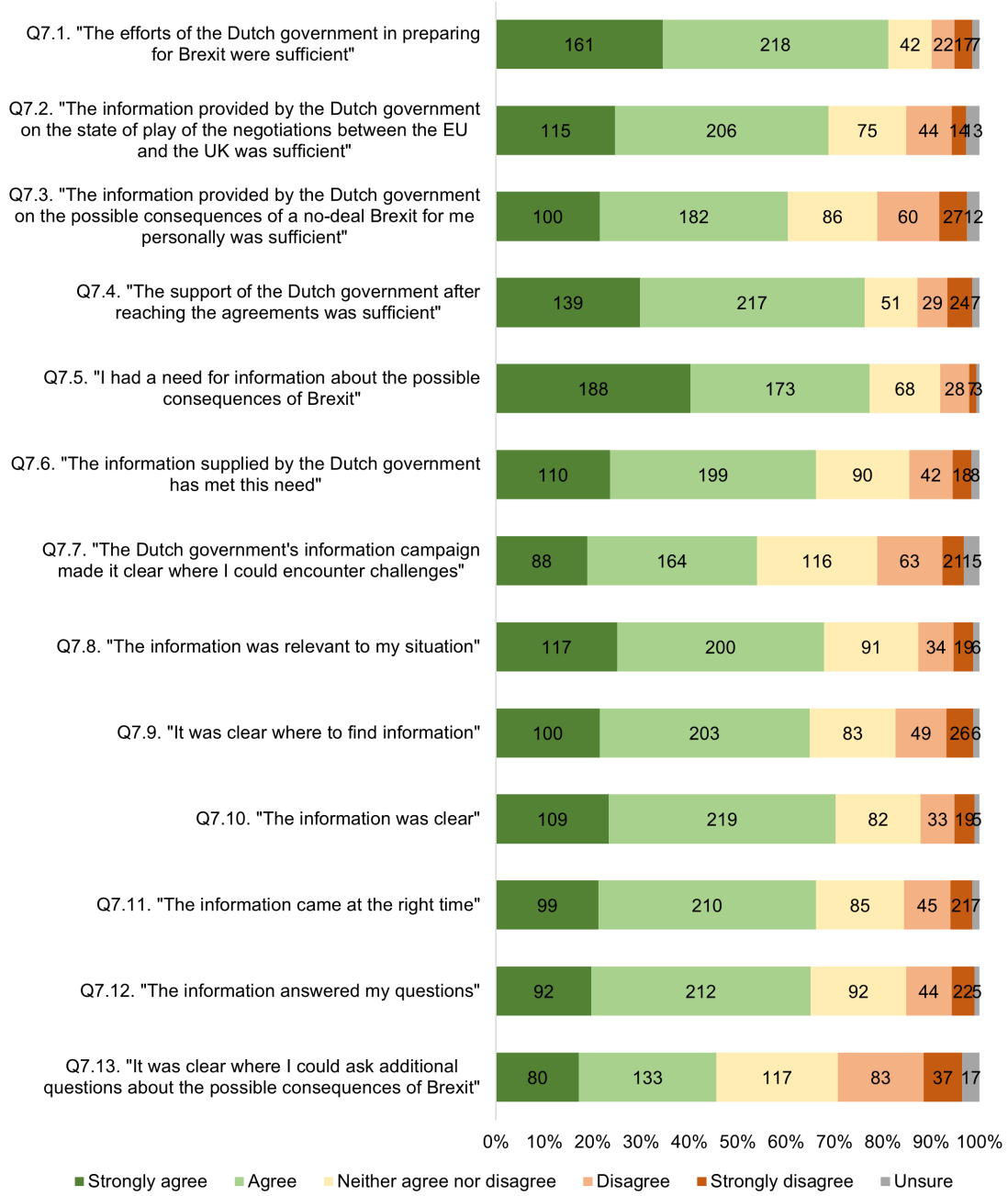
641 Broekers-Knol, A. 2021. Kamerbrief Voortgang in het IND-uitvoeringsproject aangaande de afgifte van Brexit verblijfsdocumenten 31 mei 2021. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

642 Interviews 44, 46.

643 Interview 44.

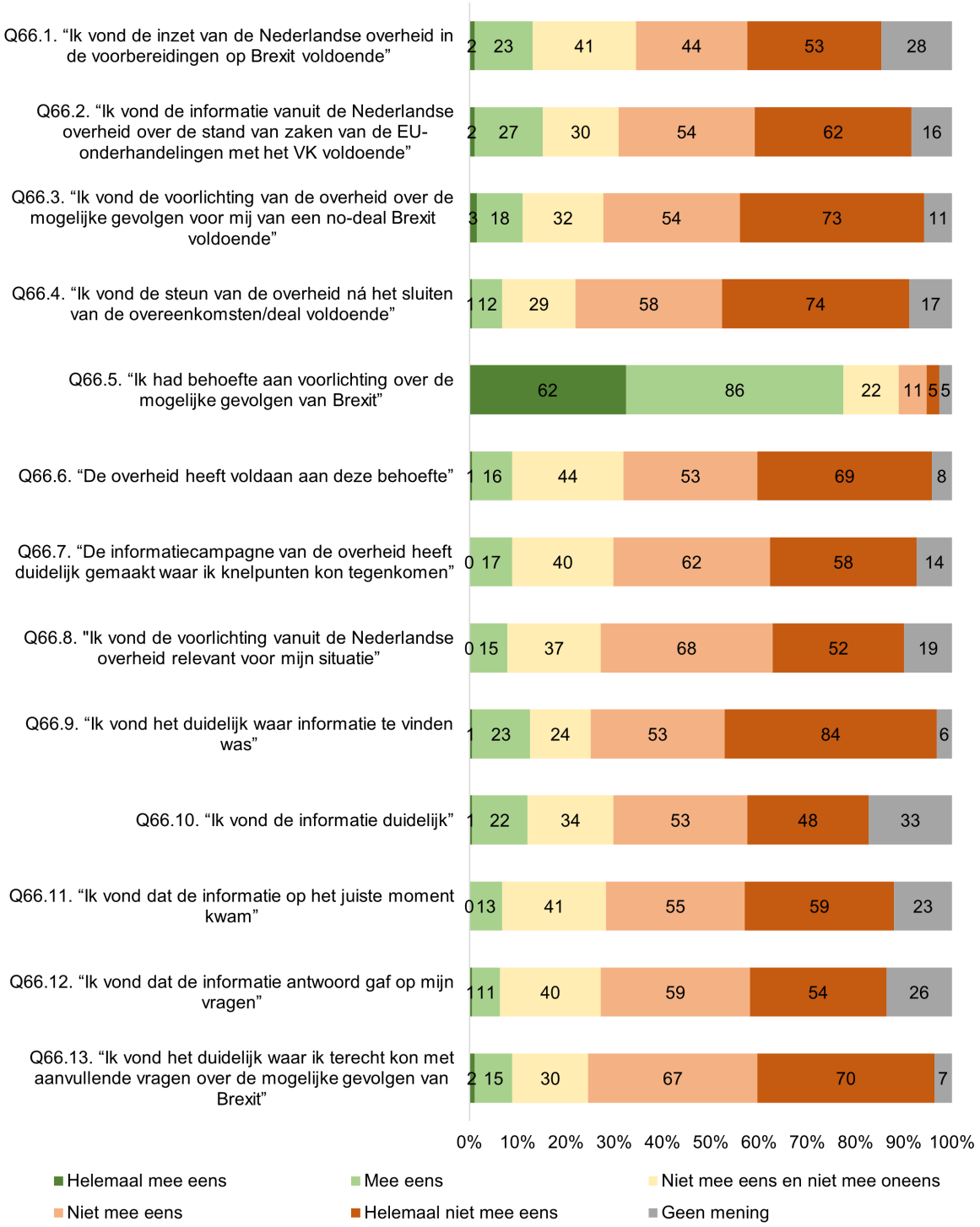
VK waren een stuk minder bekend met het Brexitloket. Zo'n 40% van hen was geattendeerd op de informatieavonden en de website van de Nederlandse ambassade in Londen. Een zeer kleine groep Nederlanders zei op de hoogte te zijn van de overige informatiebronnen (Figuur 5.13). Hoewel er dus informatie beschikbaar was voor Nederlanders in het VK, wisten maar weinigen van hen die ook te vinden (Figuur 5.11, Q66.9). Ook verklaarden vrijwel alle Nederlandse respondenten dat deze info geen antwoord gaf op hun vragen (Figuur 5.11, Q66.12). Nog geen 10% van de Nederlanders geeft aan dat de voorlichting hen heeft aangezet tot het treffen van voorbereidingen (Figuur 5.14). Voor Britten is dit ruwweg 75% (Figuur 5.15).

Figuur 5.10: Percepties van Britse burgers over voorlichting (n=467)



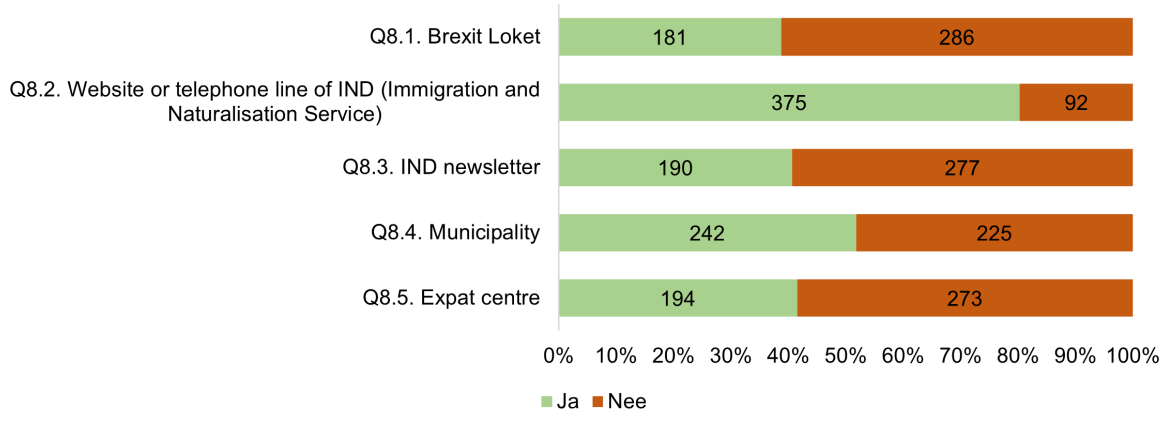
Bron: Enquête van RAND Europe en Berenschot onder Britse burgers in Nederland, 2022

Figuur 5.11: Perceptie van Nederlandse burgers over voorlichting (n=191)



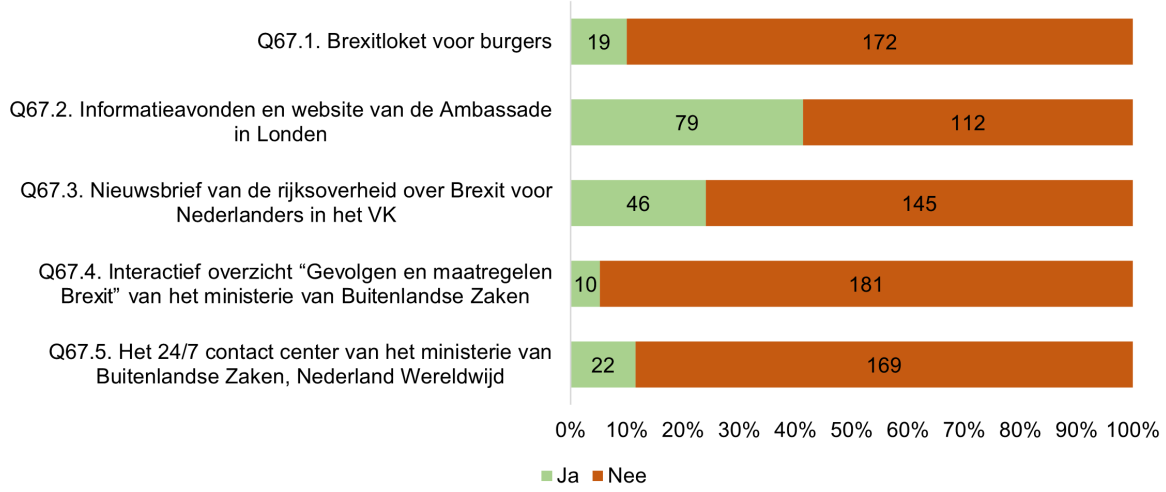
Bron: Enquête van RAND Europe en Berenschot onder Nederlandse burgers in het VK, 2022

Figuur 5.12: Bekendheid met bronnen (Britse burgers, n=467)



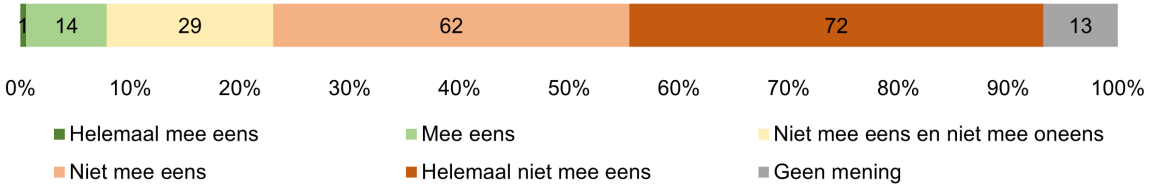
Bron: Enquête van RAND Europe en Berenschot onder Britse burgers in Nederland, 2022

Figuur 5.13: Bekendheid met bronnen (Nederlandse burgers, n=191)



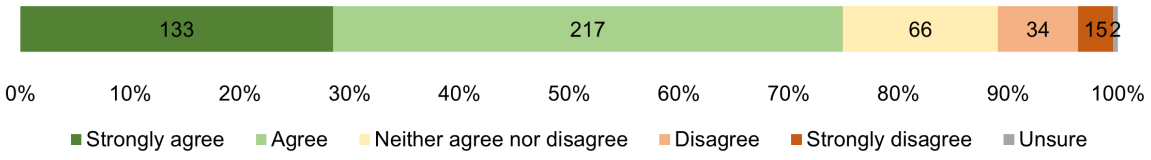
Bron: Enquête van RAND Europe en Berenschot onder Nederlandse burgers in het VK, 2022

Figuur 5.14: 'De voorlichting van de Nederlandse overheid heeft mij aangezet tot het treffen van voorbereidingen'. Percepties van Nederlandse burgers (n=191)



Bron: Enquête van RAND Europe en Berenschot onder Nederlandse burgers in het VK, 2022

Figuur 5.15: 'The information provided by the Dutch government encouraged me to make preparations'. Percepties van Britse burgers (n=467)



Bron: Enquête van RAND Europe en Berenschot onder Britse burgers in Nederland, 2022

5.6.3. Resultaten van communicatie-inzet gericht op medeoverheden

Twee geïnterviewde partijen schatten dat de BIS voor medeoverheden honderden malen bezocht is. Het aantal bezoeken nam zichtbaar toe op momenten dat een harde Brexit een reële mogelijk leek. Deze ambtenaren merkten op dat ze over de BIS voor medeoverheden geen klachten maar juist complimenten hebben ontvangen van medeoverheden. De scan is tijdens het Brexit-traject zo veel mogelijk up-to-date gehouden. Hij staat op het moment van schrijven nog online, maar wordt niet meer bijgewerkt omdat met het overeengekomen terugtrekkingsakkoord de meeste zaken nagenoeg vastliggen.[644] Een vertegenwoordiger van een van de geïnterviewde departementen geeft aan dat Europa Decentraal de Brexit Impact Scan voor medeoverheden goed heeft opgepakt en ook gerelateerde evenementen heeft georganiseerd.[645] Een andere geïnterviewde is eveneens van mening dat de BIS voor medeoverheden voldoende is geweest.[646]

Tijdens de interviews was er weinig negatief commentaar op de bestuurlijke overleggen. Een enkele uitzondering betrof het feit dat verzoeken om zaken op de agenda van een bestuurlijk overleg te krijgen soms niet beantwoord werden.[647] De geïnterviewden lieten ten slotte weten dat het contact tussen medeoverheden en BZK goed verliep. Contact met andere ministeries dan BZK moest volgens de geïnterviewden echter vaak op initiatief van de medeoverheden tot stand komen. Als medeoverheden eenmaal aan tafel zaten, was er wel veel bereidwilligheid om hen te betrekken en informatie te delen.[648] Vertegenwoordigers van medeoverheden gaven aan dat zij eerder bij besluitvormingsprocessen betrokken zouden willen worden. De redenering is dat medeoverheden vaak pas mogen inhaken wanneer er al een uitvoeringsconcept ligt, en dus enkel op de techniek, haalbaarheid en uitvoerbaarheid kunnen reageren. Volgens hen strookt dit niet met het partnerschapsprincipe.[649]

644 Interviews 9, 22.
645 Interview 22.
646 Interview 9.
647 Interview 49.
648 Interviews 9, 38, 49.
649 Interview 49.

5.7. Resumerend

Introductie	De continu veranderende situatie in de onderhandelingen en voorbereidingen leidde tot een grootschalige communicatie-inzet van de rijksoverheid.
Doel	Het algemene doel van de communicatie-inzet ten aanzien van de Nederlandse Brexit-aanpak was het informeren en activeren van de doelgroepen. Het voornaamste oogmerk was om de verschillende doelgroepen aan te zetten tot het treffen van voorbereidingen op de komende Brexit. De overheid zag het namelijk als haar doel om te faciliteren; burgers, bedrijven en andere belanghebbenden werden zelf verantwoordelijk gesteld voor het daadwerkelijk treffen van de voorbereidingen.
Inzet	De communicatie-inzet werd ingericht om een groot aantal doelgroepen aan te spreken. De voornaamste doelgroepen waarop werd ingezet, zijn het (georganiseerde) bedrijfsleven, burgers en medeoverheden. De communicatiestrategie werd voornamelijk gecoördineerd door het zogenoemde 'communicatiecircuit': een bijeenkomst van communicatiewerknemers van meerdere departementen die werd geleid door de communicatieafdeling van BZ. Er werd nauw samengewerkt met medewerkers van EZK en RVO, en er waren contacten met de Rijksvoorlichtingsdienst.
Activiteiten	De belangrijkste communicatie-instrumenten die zijn opgetuigd door de rijksoverheid: • Overheidswebsites met onder andere Q&As (vragen en antwoorden) en 'praatplaten' (beknopte visuele overzichten). • De landelijke mediacampagne 'Zorg dat Brexit jouw bedrijf niet in de weg zit' (campagne met het blauwe Brexit-beest). • De Brexit Impact Scan voor bedrijven en medeoverheden. • Het Brexitloket voor bedrijven en burgers. • De *Get Ready for Brexit*-campagne om transporteurs uit het Europese achterland op de grenscontroles voor te bereiden. • Sectorspecifieke communicatie (bijvoorbeeld stakeholderoverleggen en brieven). • Informatiesessies en outreach-activiteiten. • Het Bestuurlijk Overleg Brexit.
Resultaten	Alle bevraagde doelgroepen hadden een grote informatiebehoefte ten aanzien van Brexit. Ruwweg 80% van de bevraagde brancheorganisaties was van mening dat de overheid heeft voorzien in de informatiebehoefte rond dit onderwerp, tegen een kwart van de bevraagde bedrijven. Bijna de helft van de bedrijven gaf aan dat de voorlichting van de overheid hen heeft aangezet tot het treffen van voorbereidingen, tegen meer dan 80% van de brancheorganisaties. Britse burgers in Nederland zijn over het algemeen tevreden met hoe de IND hun veranderende immigratiestatus heeft behandeld. Nederlandse burgers in het VK voelden zich echter niet gehoord. Zij hadden het idee dat hun belangen niet genoeg behartigd werden en dat de informatievoorziening niet voldoende was. Volgens interviews met medeoverheden verliep hun contact met BZK goed. Ook de Brexit Impact Scan voor medeoverheden lijkt goed ontvangen te zijn en er kwam weinig negatief commentaar op de bestuurlijke overleggen. Wel gaven medeoverheden aan dat zij eerder bij besluitvormingsprocessen betrokken zouden willen worden.

6 Uitgaven aan de voorbereidingen op Brexit

In dit hoofdstuk behandelen we de centrale onderzoeksvraag 3 van dit onderzoek: *Wat hebben de Nederlandse coördinatie van de Brexit-inzet en de binnenlandse voorbereidingen op Brexit gekost, waar is dat geld aan uitgegeven en waren deze uitgaven doelmatig?* Daarbij gaat de aandacht voornamelijk uit naar de rijksbrede uitgaven aan de contingency- en preparedness-/readiness-maatregelen voor Brexit. Deze vraag is vervolgens opgesplitst in een tweetal deelvragen: *Welke uitgaven ter voorbereiding op Brexit (contingency en preparedness-/readiness-maatregelen) en het aflopen van de overgangsperiode zijn per departement gedaan? Zijn voorbereidingen doeltreffend en kosteneffectief ter hand genomen, ook met betrekking tot de inzet van personele capaciteit?*

Voor dit hoofdstuk gelden dezelfde beperkingen ten aanzien van het beoordelen van de doeltreffendheid als in vorige hoofdstukken. Voor een inschatting van de mate waarin met de gepleegde inzet (getroffen maatregelen, gekozen interventies en strategieën) het beoogde doel is bereikt, is het noodzakelijk een causale relatie aan te tonen tussen de inzet enerzijds en de resultaten en uitkomsten anderzijds. Zoals eerder beschreven in paragraaf 1.2 is het lastig om deze relatie met het beschikbare bewijs te onderbouwen. Datzelfde geldt voor kosteneffectiviteit, de mate waarin de bereikte resultaten in goede verhouding staan tot de gemaakte kosten. Daarom ligt de nadruk van de analyse in dit hoofdstuk op het in kaart brengen van de begrote kosten voor de Brexit-inzet en vervolgens op de gerealiseerde kosten (daadwerkelijke uitgaven). Of deze kosten vervolgens in goede verhouding staan tot de bereikte resultaten, zouden we kunnen toetsen aan de normgetallen die ministeries zelf gebruiken bij het opstellen van begrotingen, en daar vervolgens de realisatie tegenover stellen. Voor zover die normgetallen bestaan, zijn ze ons echter niet ter beschikking gesteld voor deze evaluatie. Aangezien de begrote en gerealiseerde kosten per departement zijn bijgehouden gedurende het Brexit-proces, is dit hoofdstuk gestructureerd aan de hand van de meest betrokken ministeries en hun uitvoeringsorganisaties.

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen over de uitgaven aan de voorbereidingen op Brexit is in dit onderzoek een financiële benadering gehanteerd. De mate waarin gemaakte kosten in verhouding staan tot behaalde resultaten, staat hierin centraal. Niet alle resultaten van de voorbereidingen op Brexit zijn echter goed in financiële termen te vangen. Zo zijn de gevolgen van de gevoerde campagne enorm breed en kennen deze meerdere dimensies. Naast financiële effecten zijn andere effecten zoals de onderhandelingspositie van Nederland, internationale reputatie, vertrouwen van burgers in de overheid en gelijke behandeling

van burgers minstens net zo belangrijk. Deze elementen lenen zich juist minder goed voor een financiële beoordeling.

De wijze waarop middelen uit de EU Brexit Adjustment Reserve (BAR) in Nederland worden ingezet, maakt geen deel uit van deze evaluatie. Deze evaluatie heeft betrekking op de kosten die gemaakt zijn voor de voorbereidingen, en op de onderhandelingen.

De kosten voor de voorbereidingen op Brexit zijn op te delen in een aantal componenten. Verreweg het grootste deel van de kosten is gemaakt bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid, zoals de Douane en de NVWA. Voor deze organisaties is in de onderzochte periode € 525 miljoen beschikbaar gesteld (Najaarsnota 2018). Deze middelen zijn besteed bij uitvoeringsorganisaties van vier ministeries. Daarnaast zijn ook binnen de beleidsdirecties van vrijwel alle ministeries kosten gemaakt (interne notitie ministerie van Buitenlandse Zaken, Kader kosten Brexit contingency 2019). Deze kosten bestaan voor het grootste deel uit personele inzet en voor een beperkter deel uit materiële uitgaven. In totaal gaat het om € 15 miljoen tot € 30 miljoen over een periode van vier jaar. In de analyse van de besteding van middelen beschouwen we eerst de uitvoeringsorganisaties (paragraaf 6.1), daarna gaan we in op de kosten die gemaakt zijn bij de beleidsdirecties (paragraaf 6.2).

6.1. Kosten voorbereidingen Brexit bij uitvoeringsorganisaties

In het kostenoverzicht in dit hoofdstuk maken we onderscheid tussen begrote en gerealiseerde kosten van de uitvoeringsorganisaties van de ministeries. We beginnen met een beschouwing van de begrote kosten inclusief de onderbouwing van deze begroting (paragraaf 6.1.1). Vervolgens kijken we in paragraaf 6.1.2 naar de feitelijke realisatie van de betrokken diensten. De selectie van uitvoeringsorganisaties is gemaakt in overleg met de opdrachtgever op basis van wat aan openbare informatie beschikbaar was. Het kabinet heeft voor deze uitvoeringsorganisaties bij de Tweede Kamer expliciet budget aangevraagd en ontvangen ter voorbereiding op Brexit. We kunnen niet uitsluiten dat ook andere uitvoeringsorganisaties kosten hebben moeten maken, maar deze zijn bij ons niet in beeld en ook niet bij de ministeries van Financiën en Buitenlandse Zaken.

6.1.1. Begroting kosten voorbereidingen Brexit bij uitvoeringsorganisaties

In de Voorjaarsnota (VJN) 2018 en in de Najaarsnota (NJN) 2018 zijn middelen beschikbaar gesteld voor de voorbereidingen op Brexit. In de VJN / NJN in latere jaren zijn daarop geen aanvullende bedragen beschikbaar gesteld. Onderstaande tabel toont de middelen zoals beschikbaar gesteld in de NJN 2018.

Uit de toelichting van het ministerie van JenV blijkt dat de bedragen betrekking hebben op de kosten die JenV-organisaties (onder andere IND, Politie, OM, Rechtspraak) moeten maken bij een no-deal scenario (zie paragraaf 1.2). Aangegeven wordt dat de raming zal worden aangepast als er nieuwe informatie beschikbaar komt over een ander scenario dan het no-deal scenario, andere veronderstellingen over persoonsstromen en/of verschuiving van criminaliteit. Bij de post diversen is in het lopende jaar 2018 verder nog een tegenvaller van € 4,4 miljoen opgenomen als gevolg van de Brexit-voorbereidingen. Deze tegenvaller wordt verder niet toegelicht in de Voorjaarsnota 2018.

In de toelichting van het ministerie van Financiën is opgenomen dat de Douane zich voorbereidt op een harde Brexit (*cliff-edge*, zie paragraaf 1.2). Hiervoor zijn de kosten voor de Douane geraamd op € 19,4 miljoen in 2018, oplopend tot structureel € 78 miljoen in 2022 en verder. Uitgangspunt is een additioneel

Tabel 6.1: Beschikbare bedragen Brexit in miljoenen euro's

	2018	2019	2020	2021	2022	Totaal
Justitie en Veiligheid	4,4	23,6	27,1	18,2	18,2	91,5
Tegenvaller JenV	4,4					4,4
Financiën (Douane)	19,4	69,5	77,1	77,3	78,1	321,4
LNV (NVWA en zbo's)	14,6	22,2	24,0	23,7	23,7	108,2
Totaal NJN 2018	42,8	115,3	128,2	119,2	120	525,5

Bron: NJN 2018

benodigde capaciteit van 928 fte, uitgaande van gelijkblijvende handelsvolumes en een ongewijzigde handhavingsaanpak. In de najaarsnota is verder vermeld dat de raming bij een ander scenario dan *cliff-edge* zal worden bijgesteld.

Voor het ministerie van LNV wordt aangegeven dat als gevolg van Brexit de NVWA en andere landbouwgerelateerde keuringsdiensten op grond van Europese regelgeving extra keuringen moeten gaan uitvoeren. Hiervoor is extra personeel nodig, waarvan de kosten oplopen van € 15 miljoen in 2018 tot € 24 miljoen structureel.

Naast de bedragen uit de Najaarsnota 2018 zijn bij ons ook de begrote kosten bekend voor het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Deze bedragen structureel € 1,7 miljoen voor de Centrale Commissie Mensgebonden Onderzoek (CCMO), € 0,25 miljoen structureel voor de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en € 0,15 miljoen incidenteel voor onderzoek naar geneesmiddelen. De bedragen voor VWS zijn niet opgenomen in de VJN en NJN 2018, terwijl de Inspectie Rijksfinanciën deze wel heeft aangeleverd voor de interne beoordeling.[650]

6.1.2. Realisatie kosten voorbereidingen Brexit bij uitvoeringsorganisaties

Per ministerie hebben we in eerste instantie gekeken naar de formele verantwoordingsinformatie, het jaarverslag, zoals deze naar de Tweede Kamer is gestuurd. Aanvullend daarop is per ministerie informatie uitgevraagd. Hieronder is per ministerie uitgewerkt wat we in de verantwoordingsinformatie hebben aangetroffen en welke aanvullende informatie we hebben ontvangen.

650 Algemene Rekenkamer; Brexit, Voorbereiding op financiële en economische gevolgen, en consequenties voor de Douane; december 2018, pagina 23, tabel 3.

Ministerie van Financiën

Tabel 6.2: Jaarverslagen ministerie van Financiën

Bron	Opmerking
Jaarverslag 2018	De Douane bereidt zich voor op no-deal Brexit en werft daarvoor 928 fte. In 2018 zijn voorbereidingen getroffen, waaronder ook (tijdelijke) huisvesting, aanpassing van systemen, etc. AFM en in mindere mate DNB worden ook geraakt door Brexit. AFM zal verantwoordelijk worden voor een deel van het toezicht op Europese financiële markten.
Jaarverslag 2019	Bij de Douane zijn de beoogde 928 fte ingestroomd. Fte's zijn wel anders ingezet doordat Brexit nog niet effectief was. CapGemini, EY en Deloitte hebben achtereenvolgens onderzocht in hoeverre de voorbereidingen goed verlopen. Conclusie is dat deze tijdig en goed zijn. Voor de overige onderdelen van de Belastingdienst wordt de impact van Brexit verder onderzocht. Verwacht wordt dat er in de periode tot 31-12-2020 vrijwel niets verandert. AFM en DNB zijn verdergegaan met de voorbereidingen. Van toegenomen handel (verschuiving van beurshandel van Londen naar Amsterdam) is vooralsnog geen sprake.
Jaarverslag 2020	Geconstateerd wordt dat een no-deal Brexit is afgewend en dat de Douane zich heeft voorbereid door het aantrekken van circa 930 fte.
Jaarverslag 2021	Geconstateerd wordt dat grote logistieke problemen zijn uitgebleven dankzij goede samenwerking in de keten. In 2021 zijn de goederen- en aangiftevolumes bij de Douane sterk toegenomen, onder meer door Brexit. In totaal stijgt de hoeveelheid aangifteregels naar 669 miljoen, bijna een verdubbeling ten opzichte van 2020.

De Douane heeft op ons verzoek nog nadere informatie aangeleverd om bovenstaande te toetsen. Uit deze informatie blijkt dat de gerealiseerde kosten over een periode van vier jaar circa € 20 miljoen boven de begrote bedragen (€ 320 miljoen) liggen. De overschrijding is te verklaren door indexering van personele lasten. Per saldo ligt de realisatie daarmee in lijn met de begrote bedragen. Verder heeft de Douane managementrapportages aangeleverd waaruit blijkt dat werving van medewerkers in lijn ligt met de bedragen en aantallen zoals opgenomen in de begroting.

Conclusie

De uitgaven die het ministerie van Financiën heeft gedaan, liggen in lijn met de begrote bedragen. Uit de onderbouwing van de bedragen blijkt dat deze uitgaven ook daadwerkelijk besteed zijn aan Brexit-gerelateerde doelstellingen. Het ministerie heeft onderzoek laten doen naar de mate waarin de maatregelen bij de Douane effectief waren (onderzoeken CapGemini, EY en Deloitte). Uit deze onderzoeken kwam naar voren dat dit het geval is. Deloitte constateerde dat alle aanbevelingen om te komen tot een goede overgang zijn geïmplementeerd. Uit de jaarverslagen blijkt dat Brexit ook daadwerkelijk heeft geleid tot hogere werkvolumes voor de Douane, hoewel niet duidelijk is hoeveel precies, omdat de stijging van aangifteregels geclusterd is met andere oorzaken. We hebben de detailuitwerking van de kosten bij de Douane beoordeeld en hierin geen kosten aangetroffen die wijzen op een ondoelmatigheid.

Voor de AFM hebben we in het kostenkader een verwachte stijging van de formatie met 26 fte aangetroffen. Deze stijging wordt verder in de stukken niet genoemd. In de

verslagen wordt wel inhoudelijk aangegeven welke ontwikkelingen zich voordoen, maar dit krijgt geen financiële vertaling. De hoogte en doelmatigheid van de extra kosten voor AFM kunnen wij dan ook niet beoordelen.

In de Voorjaarsnota 2018 kondigde het kabinet aan dat bij het niet doorgaan van het no-deal scenario de plannen of uitgaven voor de Douane aangepast zouden worden. Wij constateren dat dit niet zichtbaar gebeurd is. Dit zou kunnen wijzen op een ondoelmatigheid, maar het ontbreekt aan kengetallen en prestatie-indicatoren om hier een uitspraak over te doen. Wel kunnen we vaststellen dat scenario's niet zijn aangepast.

De omvang van de bedragen en de omvang van de extra formatie zijn substantieel. Naar ons oordeel is het bij deze omvang nodig om passende kengetallen en prestatie-indicatoren te hebben voor een deugdelijke sturings- en verantwoordingscyclus. Deze hebben we niet aangetroffen.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Tabel 6.3: Jaarverslagen ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Bron	Opmerking
Jaarverslag 2018	De Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA) is gestart met het werven van (met name) extra dierenartsen. De bijdrage aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) is ook gestegen als gevolg van de voorbereiding op Brexit; kosten worden verantwoord als onderdeel van een verzamelpost van € 5,8 miljoen. Niet duidelijk is welk deel precies voor Brexit is aangewend.
Jaarverslag 2019	Vanwege vertraging van Brexit zijn de middelen voor de NVWA deels teruggestort in de algemene middelen (€ 6 miljoen) en deels verschoven (€ 4,6 miljoen). Tegelijkertijd is in de verantwoording van de NVWA opgenomen dat € 1 miljoen extra aan opdrachten is ontvangen voor de voorbereiding op Brexit.
Jaarverslag 2020	De kosten voor voorbereiding op Brexit waren voor de NVWA lager dan geraamd (€ 9,6 miljoen). De NVWA rapporteert verder een hogere omzet door Brexit op het product 'keuren' (circa € 7 miljoen).
Jaarverslag 2021	De omzet van de NVWA voor keuren vanuit het moederdepartement is wederom hoger dan de begroting, maar wordt niet door Brexit verklaard. Omzet derden (retributies) is hoger door Brexit, maar minder dan voorzien in de begroting, vanwege uitstel van Brexit. Er is een daling van € 1,7 miljoen aan inhuur door minder Brexit-werkzaamheden.

Het ministerie van LNV heeft aanvullende informatie aangeleverd waaruit blijkt dat de kosten vooral personeel betreffen. In de realisatie is, zoals ook uit de jaarverslagen blijkt, een verschuiving van lasten naar latere jaren zichtbaar. Oorzaak hiervoor is de latere ingangsdatum van Brexit. De uitgaven lopen op tot 2021 naar € 20,0 miljoen (begroot € 23,7 miljoen). Naast de NVWA maken ook andere keuringsdiensten kosten, specifiek het Kwaliteitscontrolebureau (KCB) en de Stichting Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (NAK-tuinbouw). Het grootste deel van de kosten landt echter bij de NVWA. Tegenover een deel van de kosten staan ook retributies die aan het bedrijfsleven gevraagd kunnen worden.

Uit de informatie van LNV blijkt verder dat de middelen vooral ingezet zijn voor uitbreiding van personeel. Bij het KCB werd uitgegaan van 33 inspecteurs, in 2021 is er per saldo een uitbreiding van 57 inspecteurs gerealiseerd. Van de andere diensten zijn deze gegevens niet bij ons bekend.

Voor de onderbouwing van de begroting en de realisatie zijn geen prestatie-indicatoren of kengetallen gebruikt. LNV geeft als reden aan dat het verloop van het Brexit-proces hiervoor te grillig was.

Conclusie

Ten opzichte van de oorspronkelijke raming heeft het ministerie van LNV te maken gehad met een vertraging in de kosten. De realisatie loopt achter op de begroting. Ook in 2021 is niet het gehele budget van Brexit besteed. De verantwoording in de jaarverslagen is wat dat betreft congruent met de informatie die wij hebben ontvangen.

Uit de realisatie blijkt dat de kosten vooral betrekking hebben op personele lasten. Een onderbouwing is niet gegeven, wel blijkt het aantal inspecteurs bij het KCB hoger dan oorspronkelijk geraamd. Op basis van de aangeleverde informatie kunnen wij geen oordeel geven over de doelmatigheid van de uitgaven. Daarvoor is de informatie te summier.

De omvang van de bedragen en de omvang van de extra formatie zijn substantieel. Naar ons oordeel is het bij deze omvang nodig om passende kengetallen en prestatie-indicatoren te hebben voor een deugdelijke sturings- en verantwoordingscyclus. Deze hebben we niet aangetroffen.

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Tabel 6.4: Jaarverslagen ministerie van Justitie en Veiligheid

Bron	Opmerking
Jaarverslag 2018	JenV bereidt zich voor op het vertrek van het VK uit de EU, inclusief de mogelijkheid van een Brexit zonder een akkoord (no-deal scenario). Extra capaciteit wordt geworven bij de IND (verwerken aanvragen voor verblijfsstatus van 45.000 Britten die in Nederland verblijven) en KMar.
Jaarverslag 2019	Eind 2019 werd duidelijk dat het VK de EU per 31 januari 2020 met een terugtrekkingsakkoord zou verlaten. Sindsdien zijn de voorbereidingen gericht op de implementatie van wat er in het terugtrekkingsakkoord is afgesproken over het verblijfsrecht van Britten in de EU.
Jaarverslag 2020	De aantallen aanvragen voor een reguliere verblijfsvergunning zijn gestegen, met name door de aanvragen van burgers uit het VK als gevolg van Brexit.
Jaarverslag 2021	Geen opmerkingen over Brexit.

Het ministerie van JenV heeft ons een specificatie van de begrote bedragen toegestuurd. Uit deze specificatie blijkt hoe de bedragen verdeeld zijn over de diverse onderdelen (Nationale Politie, IND, OM, KMar) en waaraan de middelen besteed worden. Het grootste deel van de kosten wordt aangewend voor de Nationale Politie (structureel € 10,1 miljoen vanaf 2021) en de IND (tweemaal incidenteel € 14,0 miljoen in 2019 en 2020). De begroting is verder niet onderbouwd met kengetallen of prestatie-indicatoren. Van het ministerie van JenV hebben we verder geen nadere onderbouwingen ontvangen van de realisatiecijfers of nadere informatie waaraan de middelen zijn besteed.

Conclusie

Het ministerie van JenV heeft de begroting voor zover wij kunnen beoordelen niet gebaseerd op kengetallen en prestatie-indicatoren. Ook de realisatiecijfers zijn niet onderbouwd. Voor ons is het daarmee niet mogelijk te beoordelen in hoeverre de uitgaven doelmatig en kosteneffectief zijn geweest. Wel kunnen we op basis van de jaarverslagen van het ministerie van JenV concluderen dat de verwachte stijging van het aantal aanvragen voor verblijfsvergunningen zich daadwerkelijk heeft voorgedaan.

Bij de budgetclaim in de VJN 2018 en de NJN 2018 staat dat een no-deal Brexit het uitgangspunt was voor de budgetaanvraag en dat het benodigde budget bij een ander scenario zou worden heroverwogen. Uit de ons bekende en aangeleverde informatie blijkt niet dat een dergelijke heroverweging van het budget heeft plaatsgevonden.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Tabel 6.5: Jaarverslagen ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Bron	Opmerking
Jaarverslag 2018	In het jaarverslag wordt melding gemaakt van het feit dat er extra kosten gemaakt zijn bij het College voor Beoordeling Geneesmiddelen (CBG) ter voorbereiding op Brexit als onderdeel van een verzamelpost (stijging € 3,5 miljoen ten opzichte van 2017) met diverse overschrijdingen. Hieruit wordt niet duidelijk hoeveel van deze post specifiek voor Brexit was.
Jaarverslag 2019	Het CBG heeft € 0,2 miljoen extra ontvangen als gevolg van tekorten door Brexit.
Jaarverslag 2020	Geen bijzonderheden over Brexit.
Jaarverslag 2021	Vanwege Brexit (en COVID-19) was sprake van hogere productiecijfers voor de producten Notificaties, Medische Hulpmiddelen, Opiaten-In-Uitvoer en Vergunningen & Ontheffingen, de baten hiervoor bedragen gezamenlijk € 1,1 miljoen.

Het ministerie van VWS heeft informatie aangeleverd over de extra middelen die zijn aangevraagd voor de Centrale Commissie Mensgebonden Onderzoek (CCMO). Het betreft de onderbouwing van de aanvraag voor € 0,3 miljoen structureel budget voor de verwachte toename van aanvragen voor onderzoek naar geneesmiddelen vanwege de vestiging van het EMA. In totaal heeft de CCMO € 1,7 miljoen aangevraagd, waarvan € 1,4 miljoen niet onderbouwd is. De budgetaanvraag voor € 0,3 miljoen is goed onderbouwd en in de realisatiecijfers is ook een toename van het aantal onderzoeken waar te nemen. Naast de CCMO heeft ook de IGJ structureel budget ontvangen (€ 0,25 miljoen), waarover wij geen verdere informatie hebben ontvangen, net zomin als over een aanvraag voor € 0,15 miljoen incidenteel voor onderzoek naar geneesmiddelen.

Conclusie
Voor € 0,3 miljoen van de uitgaven kunnen we beoordelen dat deze voldoende onderbouwd zijn en overeenkomen met een stijging van de werklast zoals blijkt uit door het ministerie aangeleverde informatie. Hieruit concluderen wij dat er geen aanwijzingen zijn dat er ondoelmatig gehandeld is. Van een bedrag van € 1,7 miljoen kunnen we niet beoordelen waarop de aanvraag is gebaseerd, welke prestatie-indicatoren of kengetallen zijn gehanteerd en hoe deze zich verhouden tot de realisatie.

6.2. Kosten voorbereidingen Brexit bij beleidsonderdelen

Ook de beleidsdirecties van de ministeries hebben kosten gemaakt voor de voorbereidingen op Brexit. Deze kosten zijn niet gedekt uit budgetten die expliciet in een voorjaarsnota of najaarsnota bij de Tweede Kamer zijn aangevraagd, maar uit bestaande budgetten. Voor een deel van de inzet gaat het om medewerkers die *dedicated* aan Brexit werkten, voor een ander deel betreft het inschattingen van uren die medewerkers maakten naast andere taken. Deze inschattingen hebben de ministeries zelf gemaakt en staan vermeld in de memo Kader kosten Brexit contingency 2019 (zie hierna).

Op basis van de informatie is het redelijk goed mogelijk om een inschatting te maken van de inzet. De effectiviteit van de inzet kan beoordeeld worden op basis van de bevindingen en conclusies met betrekking tot de overige onderzoeksvragen. Het beoordelen van de *kosteneffectiviteit* van de voorbereidingen is niet goed mogelijk. Het is ondoenlijk om na te gaan of met minder beleidsinzet dezelfde resultaten bereikt hadden kunnen worden en of alle inzet in die zin nodig was. Hiervoor ontbreken data. Brexit was – vooralsnog – een uniek proces, zodat ook een vergelijking met eerdere operaties niet goed mogelijk is en wij die niet hebben uitgevoerd.

De kosten voor onderhandelingen en voorbereidingen lopen soms door elkaar en zijn ook niet altijd scherp onderscheiden in de stukken. In ieder geval staat vast dat de kosten van de TFVK gericht zijn op de onderhandelingen. Voor de overige kosten gaan we ervan uit dat deze gericht zijn op de voorbereidingen.

6.2.1. Begrote kosten bij beleidsonderdelen

De kosten die zijn begroot voor de beleidsmatige activiteiten (voorbereidingen en onderhandelingen), zijn niet opgenomen in een voorjaars- of najaarsnota. De bron die wij voor het beoordelen van deze kosten gebruiken, is een intern memo dat is opgesteld door het ministerie van Buitenlandse Zaken, het ‘Kader kosten Brexit contingency 2019’. Dit stuk is volgens de opstellers bedoeld als interne inventarisatie. In deze notitie zijn kosten en inzet van een aantal departementen opgenomen, waarbij het onderscheid tussen voorbereidingen en onderhandelingen niet altijd scherp wordt gehanteerd. De inzet wordt

binnen de bestaande formatie opgevangen zonder hiervoor extra middelen aan te vragen.

In het document staat aangegeven welke personele inzet wordt gepleegd. In totaal gaat het om ruim 100 fte. De grootste onderdelen hiervan betreft de inzet bij het niet-primaire proces van de Douane (14 fte) en bij de AFM (26 fte). Daarnaast is een groot deel bestemd voor de TFVK (10 fte) en de CECP (circa 6 fte). De overige fte's zijn verspreid over de diverse departementen en worden gedekt uit lopende budgetten.

Uit het document wordt niet duidelijk in welke salarisschalen de betrokken fte's zijn ingeschaald. Op basis van de documentatie blijkt dat het vooral om beleidswerk gaat. We hanteren daarom het conservatieve uitgangspunt dat de medewerkers in schaal 11 BBRA ingeschaald zijn. De totale loonkosten (directe loonkosten + overhead) van een medewerker in schaal 11 BBRA bedroegen in 2019 € 102.400 per fte,[651] voor 100 fte komt dit neer op een totaalbedrag van € 10,2 miljoen. Van deze 100 fte zijn de kosten voor inzet bij AFM en Douane geen onderdeel van de kosten die betrekking hebben op de beleidsonderdelen van de departementen. Die inzet betreft 40 fte in totaal, ofwel € 4,1 miljoen. Resteert een bedrag van € 6,1 miljoen dat is toe te wijzen aan de beleidsonderdelen.

Naast personele kosten worden in de memo ook beperkt materiële kosten benoemd, het gaat daarbij om de volgende bedragen:

- BZ: circa € 1,0 miljoen, bestemd voor communicatie en het Brexitloket.
- BZK: € 0,07 miljoen voor het maken van impactscan voor lokale overheden en uitvoeringsorganisaties.
- EZK: € 0,84 miljoen voor onderzoek, mediacampagnes en het Brexitloket.

Uit de aangeleverde informatie wordt niet altijd duidelijk welke kosten structureel en welke incidenteel zijn. Bovendien wordt in het 'Kader kosten Brexit contingency' ook al het nodige voorbehoud gemaakt ten aanzien van de hardheid van de cijfers.

Op basis van de ontvangen informatie is voor 2019 een globale inschatting te maken van de kosten voor de beleidsonderdelen van de ministeries. De inschatting luidt als volgt:

Tabel 6.6: Inschatting van de kosten voor de beleidsonderdelen van de ministeries

Omschrijving	Fte's	Kosten per fte	Subtotaal 1	Subtotaal 2
Inzet formatie	100	€ 102.400	€ 10.240.000	
Minus: Douane + AFM	40	€ 102.400	€ 4.960.000	
Subtotaal formatie				€ 6.144.000 (A)
Materiële kosten BZ			€ 1.000.000	
Materiële kosten BZK			€ 70.000	
Materiële kosten EZK			€ 840.000	
Subtotaal materiële kosten				€ 1.910.000 (B)
Totale kosten beleidsonderdelen				€ 8.054.000 (C)

651 Handleiding Overheidstarieven 2019, p. 5.

De beoordeelde begrote kosten hebben betrekking op 2019. Van 2018, 2020 en 2021 zijn geen gegevens bekend. Extrapolatie van de getallen is niet zonder meer mogelijk, omdat de intensiteit van het Brexit-proces per jaar verschilde. Een gelijke inzet van mensen en middelen over een periode van vier jaar zou een totale besteding van circa € 30 miljoen betekenen. Met een opbouw in 2018, een piek in 2019 en 2020 en nazorg in 2021 bedragen de kosten circa € 20 miljoen. Onze inschatting is dat de kosten zich bevinden binnen een bandbreedte van € 20 miljoen en € 30 miljoen.

De kosten van Douane en AFM (circa € 5 miljoen per jaar, in vier jaar circa € 20 miljoen) horen naar ons oordeel bij de uitvoeringsonderdelen.

6.2.2. Realisatie kosten bij beleidsonderdelen

Er is geen informatie beschikbaar over de feitelijke realisatie van kosten bij de beleidsonderdelen. Deze kosten zijn niet toegelicht in de jaarverslagen van de ministeries. Voor zover bekend zijn er geen kostenoverschrijdingen gesignaleerd. Daarmee zijn de kosten binnen budget gebleven, hetgeen ook een positieve indicator is voor doelmatigheid.

7 Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk formuleren we de antwoorden op de belangrijkste onderzoeksvragen voor deze evaluatie op basis van de bevindingen uit voorgaande hoofdstukken. Hierbij richten we ons op de drie hoofdvragen: (1) of de belangen van Nederland in de verschillende fasen van de onderhandelingen voldoende behartigd zijn en hoe dat blijkt dit uit de eindresultaten, (2) of de Nederlandse overheid voldoende voorbereid was op Brexit en of de beoogde resultaten bereikt zijn voor alle scenario's in diverse fasen; en (3) wat de Nederlandse coördinatie van de Brexit-inzet en de binnenlandse voorbereidingen op Brexit hebben gekost en of deze uitgaven doelmatig waren. Deze drie vragen behandelen we achtereenvolgens in paragraaf 7.1, 7.2 en 7.3.

7.1. Doeltreffendheid van de Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen

In deze paragraaf gaan we in op de eerste hoofdvraag: 'In hoeverre was de Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen voldoende doeltreffend met het oog op het gewenste en uiteindelijk bereikte resultaat?' We trekken een aantal conclusies over deze vraag en bijbehorende deelvragen, identificeren enkele succesfactoren en verbeterpunten en geven aan waarover we op basis van de beschikbare informatie geen eenduidige conclusies hebben kunnen trekken.

Zoals benoemd in hoofdstuk 3, is lastig vast te stellen in hoeverre behaalde Europese resultaten kunnen worden toegeschreven aan de Nederlandse inzet. Het één-op-één verbinden van Nederlandse doelstellingen (en inzet) aan de resultaten, zoals vastgelegd in het TA en de HSO, is analytisch onzuiver, gezien de vele variabelen die hebben meegespeeld in de totstandkoming van beide akkoorden. De documentenstudie, interviews, enquête en validatiesessie maken het aannemelijk dat Nederland tijdens de onderhandelingen van invloed is geweest, want: (1) Nederland was goed georganiseerd, en (2) de Nederlandse inzet was duidelijk en consistent. De mate van invloed ligt buiten de scope van dit onderzoek, omdat hier ook andere factoren een rol spelen, zoals de geslotenheid van de onderhandelingen tussen de Commissie en het VK.

Daarnaast was de mate van invloed die Nederland heeft kunnen uitoefenen tijdens de onderhandelingen afhankelijk van twee contextuele factoren. Ten eerste is het verloop van de onderhandelingen in grote mate bepaald door het VK, dat meerdere keren nieuwe voorwaarden oplegde waardoor discussies in Brussel werden vertraagd. Deze indruk komt naar voren uit zowel de documentenstudie als uit meerdere gesprekken met interne en externe belanghebbenden. Ten tweede

was het voor zowel Nederlandse als EU-onderhandelaars van belang dat de positie van het VK na uittreding geen comparatief voordeel mocht opleveren, omdat dit een risicovol precedent zou scheppen voor andere lidstaten waar euroscepsis een belangrijke politieke rol speelt. Beide factoren hebben consequenties gehad voor de Nederlandse belangenbehartiging in de onderhandelingen. Zo ontstond namelijk het inzicht in Den Haag dat Brexit hoe dan ook een nettoverlies zou betekenen, waarbij de onderhandelingen steeds meer werden gezien als een poging tot *damage control*.

Onze onderzoeksactiviteiten maken het desondanks aannemelijk dat Nederland tijdens de onderhandelingen van invloed is geweest.

Nederland was goed georganiseerd, hetgeen bijgedragen heeft aan doeltreffende belangenbehartiging tijdens de onderhandelingen

Interviews met interne en externe belanghebbenden laten zien dat de algemene perceptie is dat Nederland tijdens Brexit erg goed georganiseerd was en dat deze organisatie bijdroeg aan een doeltreffende belangenbehartiging tijdens de onderhandelingen. Vrijwel alle gesprekspartners zagen de TFVK als *best practice* voor de toekomst, mede doordat korte lijntjes de departementen in staat stelden om in korte tijd informatie over de verschillende departementale belangen uit te wisselen en tot een interdepartementaal standpunt te komen. De rol van BZ als coördinator werd erg gewaardeerd, en werd niet beïnvloed door deelbelangen. De inhoudelijke en procesmatige (dossier)kennis van de PVEU lag buitengewoon hoog, en door deel te nemen aan TFVK-overleggen kon de haalbaarheid van de Nederlandse inzet beter worden bepaald. Bovendien was Nederland bereid zijn kennis van Brexit-dossiers proactief met andere lidstaten te delen. Dit laat zien dat het ambtelijk apparaat het vinden van pragmatische en constructieve oplossingen vooropstelde.

De Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen wordt gezien als duidelijk en consistent

Vrijwel direct na het Britse referendum brachten departementen de impact van Brexit in kaart. De urgentie van deze exercitie werd over het algemeen breed gedragen. Op deze manier is eerst een indicatieve lijst van 57 belangrijke onderwerpen opgesteld. Deze lijst is vervolgens via de HCEU in de REA verkort tot een lijst met elf speerpunten. Nederland was één van de eerste lidstaten die een volledige inventarisatie van de impact van Brexit uitvoerde. Deze initiële kennisvoorsprong stelde Nederland in staat om andere EU-lidstaten te helpen voorzien in hun informatiebehoefte. Zowel interne als externe gesprekspartners bevestigen dat de totstandkoming van de Nederlandse onderhandelingsinzet effectief was.

De kernbeginselen van de onderhandelingen hebben de Nederlandse inzet versterkt

Nederland was een voorstander van de Europese Commissie als hoofdonderhandelaar, en de meeste gesprekspartners beamen dat het besluit om de EC als hoofdonderhandelaar in te zetten, de eenheid van EU-lidstaten in de hand heeft gewerkt. Door deze eenheid zijn Nederlandse belangen met meer slagkracht overgebracht op andere lidstaten. Vanwege de tijdige voorbereiding was Nederland een effectieve samenwerkingspartner van het Team Barnier, en onderhielden beide goede en regelmatige contacten. Interne én externe betrokkenen bevestigen bovendien het beeld dat Nederland bovengemiddeld veel toegang had tot Barnier en zijn team. De volgtijdelijkheid van de onderhandelingen werd gezien als waardevol, omdat die een strategisch voordeel van de EU ten opzichte van het VK betekende, dit was echter in eerste instantie niet een expliciet en formeel doel. Betrokkenen hebben

ook hun algemene steun voor de bescherming van de vier vrijheden van de interne markt uitgesproken. De indruk is dat dit de schade voor de Nederlandse economie heeft beperkt, en dat op deze manier het VK geen precedent heeft gevormd voor eurosceptische partijen in andere lidstaten.

De belangrijkste Nederlandse beoogde resultaten voor de exit-onderhandelingen zijn in het TA behaald

De door de Nederlandse overheid geformuleerde doelstellingen lijken in het TA te zijn bereikt. De rechten van burgers die destijds nog onder de bescherming van het EU-recht vielen, zijn gehandhaafd en het VK committeerde zich aan het bijdragen aan alle verplichtingen die de 28 EU-lidstaten tijdens het lidmaatschap van het VK waren aangegaan. Ook is een harde grens op het Ierse eiland vooralsnog voorkomen en is er geen gat in de interne markt ontstaan.

Over het algemeen lijken de Nederlandse belangen ook tijdens de onderhandelingen over de nieuwe relatie doeltreffend te zijn behartigd

Sociale zekerheid is een thema dat tijdens onderhandelingen met het VK mede door Nederland is geagendeerd, en op aandringen van onder andere Nederland is het VK onderdeel gebleven van het EU one-stop securitysysteem. Het binnenhalen van het EMA wordt ook gezien als een groot succes. Nederland had op het gebied van onder meer defensie hogere ambities dan wat uiteindelijk bereikt is, maar dit kwam doordat het VK geen defensievraagstukken wilde meenemen in de onderhandelingen. Al met al hebben departementen de indruk dat hun belangen goed zijn behartigd. Dit beeld wordt bevestigd door externe gesprekspartners, die de Nederlandse onderhandelingsinzet over het algemeen als zeer effectief beoordelen en die de indruk hebben dat Nederland zeer goede resultaten heeft geboekt.

Richting de toekomst is voor de onderhandelingen een aantal lessen te trekken rond organisatie, betrekken van externen en het crisisplan

Organisatie. Sommige departementen hadden op bepaalde momenten graag gezien dat BZ een krachtiger rol had vervuld, maar tonen begrip omdat het coördineren van een nationale interdepartementale crisis nieuw was voor dit departement. Er zaten bovendien relatief weinig ervaren krachten in de TFVK, waardoor er binnen de kerngroep minder expertise aanwezig was. Dit wordt enerzijds gezien als voordeel omdat er zo meer concrete stappen geformuleerd werden, niet belemmerd door politieke afwegingen en departementale deelbelangen. Anderzijds wordt gezegd dat hierdoor een tijdsinvestering nodig was om de expertise te ontwikkelen. Daarnaast vonden verschillende respondenten de capaciteit van de PVEU onvoldoende: extra menskracht werd in hun ogen niet snel genoeg ingezet. Hierdoor rustte er veel verantwoordelijkheid op de schouders van enkele personen en waren er geen plaatsvervangers bij eventuele uitval. Tot slot leeft bij een departement de perceptie dat de TFVK in juni-juli 2021 te snel verkleind is, terwijl er op dat moment nog wel behoefte was aan een overlegstructuur wat niet het IDO kon zijn. Andere betrokkenen geven aan dat deze transitie in goed overleg met alle departementen is gecoördineerd en afgestemd.

Betrekken van externen. Nederland had meer externen kunnen betrekken bij de onderhandelingen. Betrokken ambtenaren binnen de rijksoverheid erkennen dat het direct betrekken van uitvoeringsorganisaties in de onderhandelingen niet structureel heeft plaatsgevonden. De betrokkenheid verliep indirect, namelijk via de ministeries, en de mate van betrokkenheid verschilde per departement.

Sommige uitvoeringsorganisaties hadden hun eigen onderhandelingscircuits in Brussel. Desalniettemin kunnen betrokkenen zich voorstellen dat niet alle uitvoeringsorganisaties zich in de onderhandelingen herkenden. Een aantal externe betrokkenen oordeelt dat de TFVK onvoldoende kennis en kunde van buiten heeft opgehaald – zoals denktanks en kennisinstituten – en dat er weinig dialoog bestond buiten de overheid. Dit is overigens niet het beeld van betrokken brancheorganisaties, maar wel van een aantal individuele bedrijven. Deze gesprekspartners benadrukken de noodzaak van het ophalen van externe expertise vanwege de unieke en grote uitdaging waarvoor Nederland door Brexit kwam te staan.

Crisisplan. Er lag geen crisisplan, blauwdruk crisisstructuur en/of draaiboek klaar voor een organisatieopzet om met een situatie als Brexit om te gaan. Brexit was een uniek langlopend dossier met impact op de gehele overheid én de samenleving als geheel. Deze unieke situatie vereiste een organisatie die hierop aansloot. Daarom werd er een organisatie opgezet die informatie moest ophalen uit vrijwel alle onderdelen van de rijksoverheid én tevens informatie breed moest verspreiden.

7.2. Doeltreffendheid van de voorbereidingen op Brexit

In deze paragraaf gaan we in op de tweede centrale onderzoeksvraag: 'Was de Nederlandse overheid voldoende voorbereid en zijn beoogde resultaten bereikt als het gaat om contingency planning en preparedness/readiness voor alle scenario's in diverse fasen?' We trekken een aantal conclusies over deze vraag en bijbehorende deelvragen, en we identificeren enkele succesfactoren en verbeterpunten.

Binnen de Nederlandse overheid werd snel na het referendum beseft dat de impact van een mogelijke terugtrekking van het VK uit de EU groot zou zijn. Welke gevolgen Brexit precies zou hebben, was sterk afhankelijk van de uitkomst van de onderhandelingen: zou er een deal worden bereikt en zo ja, hoe zou die eruitzien? Door die onzekerheid en door de beperkte invloed van Nederland op de uitkomsten van de onderhandelingen, werd besloten om preparedness- (nodig in ieder scenario) en contingency-maatregelen (nodig in het geval er geen of een beperkte deal zou worden bereikt) te gaan treffen. De overheid heeft hiervoor forse inspanningen geleverd waar alle ministeries bij betrokken waren. Het doel was om disrupties en de schade voor Nederland zo veel mogelijk te beperken, ongeacht de uitkomsten van de onderhandelingen. Het devies was *'prepare for the worst, work towards the best'*.

Naast de overheid zelf moesten ook bedrijven en burgers voorbereidingen treffen op de komende veranderingen. De overheid heeft nauw samengewerkt met het georganiseerde bedrijfsleven om disrupties als gevolg van Brexit zo beperkt mogelijk te houden en handel in stand te houden en zelfs te bevorderen. Daarnaast heeft de overheid ingezet op het informeren en activeren van individuele burgers, bedrijven en medeoverheden om te zorgen dat ook deze groepen de nodige voorbereidingen zouden gaan treffen. Een aantal ministeries geeft aan ingezet te hebben op het informeren van en input ophalen bij koepelorganisaties en semipublieke instellingen die gerelateerd zijn aan hun respectievelijke beleidsterreinen (denk aan zorg- en onderwijsinstellingen). Het is echter niet met zekerheid te zeggen of deze inzet voldoende is geweest, aangezien de onderzochte documentatie, interviews en de gehouden enquête hier niet of nauwelijks op ingaan.

Net als bij de eerste centrale onderzoeksvraag over de onderhandelingen is de vraag of de

voorbereidingen op alle scenario's 'voldoende' zijn geweest niet te beantwoorden. De getroffen voorbereidingen op scenario's die zich niet hebben voorgedaan, zoals een harde Brexit in maart 2019 zonder deal en overgangsfase, zijn niet alle getest op hun werkzaamheid en dekking. De bereikte akkoorden hebben er namelijk voor gezorgd dat deze plannen niet langer nodig waren. Eveneens is niet vast te stellen wat de impact zou zijn geweest op alle deelterreinen in alle scenario's. Het ontbreekt in deze evaluatie dus aan *counterfactuals* (wat was er gebeurd als Brexit niet had plaatsgevonden?). Verder is er sprake van een preventieparadox, want er kan niet worden aangetoond in welke mate het uitblijven van disrupties te danken is aan het preventieve optreden van de Nederlandse overheid. Ook kan niet volledig worden vastgesteld of de Nederlandse overheid optimaal alle mogelijkheden heeft benut om positieve resultaten te behalen.

Ons oordeel over de mate waarin Nederland voorbereid was op Brexit, leunt daarom sterk op de inschattingen van betrokkenen, in het bijzonder de rijksoverheid zelf, bedrijven en Nederlandse burgers in het VK en Britse burgers in Nederland. Onze onderzoeksactiviteiten tonen aan dat zij overwegend positief terugkijken op de mate waarin Nederland was voorbereid op alle Brexit-scenario's.

Uiteindelijk kunnen de voorbereidingen op Brexit als voldoende worden beoordeeld, mede door het uitstel van Brexit

Door bij de voorbereidingen constant in te zetten op maatregelen die hoe dan ook nodig waren en door bij onzekerheid uit te gaan van het meest pessimistische scenario, een *cliff-edge* Brexit, was de voorbereiding op alle mogelijke scenario's gericht, omdat bij gunstiger uitkomsten bepaalde maatregelen dan uiteindelijk niet of minder nodig zouden zijn. De overheid wilde voorkomen dat zaken over het hoofd werden gezien en zij daardoor te weinig zou hebben voorbereid, omdat de kosten daarvan vele malen hoger zouden kunnen zijn. Omdat de uiteindelijke deal een vrij harde vorm van Brexit was (maar zonder de gevreesde chaos) en zich uiteindelijk geen grote disrupties hebben gemanifesteerd, kan gesteld worden dat de voorbereidingen van de Nederlandse overheid op het scenario dat werkelijkheid is geworden, voldoende waren. De voorbereidingen op andere scenario's zijn, zoals gezegd, lastiger te beoordelen. Wel werd duidelijk dat de verschillende vormen van uitstel van Brexit al met al positief hebben uitgepakt voor de mate van voorbereiding van Nederland. Als uittreding had plaatsgevonden volgens het oorspronkelijke tijdpad (twee jaar na het activeren van artikel 50 door het VK), dan was Nederland minder goed voorbereid geweest. Het *Portbase*-systeem waarin douanedocumenten digitaal vooraangemeld konden worden bij de ferryterminals, was bijvoorbeeld nog volop in ontwikkeling, de certificering voor medicijnen van buiten Europa was nog niet geregeld, en er waren onduidelijkheden over de sociale zekerheid en het registreren van burgers en rijbewijzen. Bovendien moest toen de publieke campagne nog van start gaan en was er nog geen klantcontactcentrum voor burgers en bedrijven, die achteraf beide als succesvol beschouwd werden. Niettemin zijn betrokkenen binnen het Rijk het erover eens dat in ieder scenario Nederland beter voorbereid was dan andere landen. Het analyseren van de voorbereidingen van andere lidstaten valt buiten het bereik van dit onderzoek en door de veelheid aan variabelen en het gebrek aan een *counterfactual* zou dit ook complex zijn om vast te stellen. In onze gesprekken met vertegenwoordigers van andere lidstaten werd niettemin bevestigd dat ook bij hen het beeld bestond dat Nederland bovengemiddeld goed op de bal zat, wat gezien kan worden als indicator van goed voorbereid zijn.

Nederland had de mogelijke gevolgen in een vroeg stadium gedetailleerd in kaart gebracht

Het vroeg in kaart brengen en analyseren van de mogelijke disrupties die Brexit teweeg zou kunnen brengen, leidde tot een informatievoorsprong ten opzichte van andere lidstaten. Al snel werd bijvoorbeeld vastgesteld dat een groot aantal aanvullende douaniers nodig zou zijn wanneer het VK geen deel meer zou uitmaken van de interne markt. Andere landen hadden dat toen nog helemaal niet in hun vizier. Enerzijds mag dit verwacht worden van de Nederlandse overheid, aangezien Nederland sterk verbonden is met het VK (onder andere vanwege de grote handelsbelangen, de haven van Rotterdam en luchthaven Schiphol) en hierdoor relatief gezien één van de meest geraakte lidstaten zou zijn. Gedurende het voorbereidingsproces zijn voortdurend mogelijke disrupties en eventuele knelpunten geïnventariseerd, bijgewerkt en verdiept. Hierdoor zijn grensoverschrijdende afhankelijkheden, kwetsbaarheden en internationale verwevenheid in logistieke ketens van de achterban van de departementen veel beter in beeld gekomen. Bij VWS is bijvoorbeeld nu veel meer bekend over hoe ziekenhuizen, die in Nederland sterk gedereguleerd opereren, zich organiseren, waar ze hun medicijnen inkopen, welke ketens daar achter schuilgaan en welke voorraden ze hebben. Door die voorsprong merkten Nederlandse ambtenaren dat zij andere lidstaten konden uitleggen wat de mogelijke gevolgen konden zijn en waar de lidstaten rekening mee moesten houden. Het is aannemelijk dat dit ook tot betere voorbereidingen in overige lidstaten heeft geleid.

De interdepartementale aanpak van de Brexit-voorbereidingen wordt alom geprezen en biedt een mogelijke blauwdruk voor toekomstige rijksbrede dossiers

Het voortdurend inventariseren van mogelijke disrupties en knelpunten heeft er eveneens voor gezorgd dat er vanaf het begin een rijksbrede (‘*whole-of-government*’) benadering was ten aanzien van de impact van Brexit. De interdepartementale samenwerking op Brexit, wordt alom geprezen en regelmatig door betrokkenen beoordeeld als een goede blauwdruk voor toekomstige interdepartementale dossiers. Ondanks het feit dat elk departement en hun uitvoeringsorganisaties verantwoordelijk waren voor de voorbereidingen op hun eigen beleidsterreinen, werd vanuit BZ gezorgd voor samenhang in de aanpak van departementoverstijgende onderwerpen. In eerste instantie was de TFVK hier verantwoordelijk voor, maar toen de voorbereidingen meer en meer inzet vereisten, is hier een speciale groep voor opgericht: de Coördinatie-Eenheid Contingency planning en Preparedness (CECP). Vanaf dat moment hebben de voorbereidingen veel meer een rijksbrede structuur gekregen. De kracht van de interdepartementale samenwerking lag onder andere in de gestructureerde regie vanuit BZ, de heldere structuur van de organisatie, de korte lijntjes, de transparantie, de laagdrempeligheid van het contact en de eensgezindheid bij de departementen. De besluitvorming verliep snel en soepel zowel horizontaal als verticaal, omdat er bij onenigheden een duidelijke beslisboom was van de CECP naar het Contingency Beraad naar de REA of ministerraad. Uitvoeringsorganisaties van de verschillende departementen zijn vanaf een vroeg stadium betrokken. Zij namen ook deel aan het Contingency Beraad, hetgeen ongebruikelijk was maar op dit dossier cruciaal en een van de succesfactoren van de samenwerking. Het aanstellen van Brexit-rapporteurs in de Tweede Kamer zorgde voor een goede wisselwerking met de rijksoverheid, waardoor er daadkrachtig gehandeld kon worden, bijvoorbeeld met de motie om duizend aanvullende douaneambtenaren op te leiden.

Tijdens de coronacrisis is er met name voor wat betreft de crisisstructuur dankbaar voortgeborduurd op de hechte samenwerking tussen departementen.

Betrokkenen waren positief over de samenwerking met en betrokkenheid van het bedrijfsleven

In het algemeen waren betrokkenen in het proces van de voorbereidingen positief over de publiek-private samenwerking. Het is nog te vroeg om te weten in hoeverre de negatieve economische gevolgen van Brexit beperkt zijn gebleven. Ons oordeel is dat de overheid in samenwerking met de brancheorganisaties gedaan heeft wat in haar vermogen lag om disrupties als gevolg van Brexit te voorkomen. Belanghebbenden zagen de overlegstructuren als bijzonder effectief. Voor de onderhandelingen waren de korte lijntjes handig omdat informatie uit de haarvaten kon worden opgehaald. Voor de voorbereidingen was het bevorderlijk dat departementen snel werden geïnformeerd over de voortgang en informatie uit de onderhandelingen. Samenwerking met en consultatie van het bedrijfsleven heeft zich op het allerhoogste niveau afgespeeld; CEO's en meest betrokken ministers werden uitgenodigd voor zogenoemde Catshuissessies. Deze conclusie kan enigszins genuanceerd worden met het feit dat er niet veel Catshuissessies zijn georganiseerd. Bovendien waren deze sessies weinig gestructureerd. De overheid zag het vooral als haar taak om het bedrijfsleven te informeren over de mogelijke gevolgen van Brexit en over eventuele knelpunten. De samenwerking met de brancheorganisaties verliep goed, maar individuele bedrijven bleken lastiger te bereiken. Deze bedrijven schatten de inzet van de overheid ook negatiever in dan de brancheorganisaties.

De eenduidige Nederlandse communicatiestrategie was een succes en genereerde aandacht in binnen- en buitenland

Op basis van de beschikbare informatie en percepties van betrokkenen, belanghebbenden en andere lidstaten is een beeld ontstaan van een succesvolle communicatiestrategie. De overheid heeft gedaan wat in haar vermogen lag om burgers en ondernemers te attenderen op de potentiële gevolgen van Brexit en hen aan te sporen om voorbereidingen te treffen. De bewustwordingscampagne met het blauwe Brexit-beest was een marketingsucces, zodanig dat het zelfs in de buitenlandse pers en politiek aan bod kwam. Ook over de Brexit Impact Scans en het Brexitloket was men over het algemeen positief. Nederland kreeg vanuit Brussel diverse keren het verzoek om te laten zien hoe Nederland zijn communicatie aanpakte, met name ten aanzien van het Brexitloket en de campagne met het blauwe Brexit-beest. Met name de open communicatie en transparantie van de Nederlandse (communicatie-)inzet, en het hebben van de juiste mensen op de juiste plaatsen, werden geroemd. Bovendien werd de uniformiteit van de Nederlandse communicatiestrategie als een pluspunt gezien: 'Eén blauw Brexit-beest was beter dan een communicatiestrategie met verschillende campagnes.' Dit stond in contrast met campagnes in andere landen waar de boodschap meer gefragmenteerd was. Toch is het lastig een oordeel te vellen over de algehele effectiviteit van de Nederlandse Brexit-communicatiecampagne vanwege het gebrek aan cijfers over het totale bereik van de verschillende communicatiestrategieën. Vervolgonderzoek gebaseerd op extensievere gebruikerscijfers zou dus kansen kunnen bieden om de effectiviteit van de communicatiestrategie beter te doorgronden. Andere voorbeelden zijn een media-analyse om de perceptie van de Nederlandse inzet in het buitenland in kaart te brengen of een analyse van sociale media om in beeld

te brengen hoe de doelgroep de Brexit-communicatiecampagne beoordeelde.

Britse burgers in Nederland zijn overwegend positief over de communicatie-inzet van de Nederlandse overheid

Informatie richting Britse burgers in Nederland werd alom gewaardeerd en had een groot bereik. Het duurde even om de communicatie-inzet van de Nederlandse overheid op gang te krijgen en voor de IND om, naar het idee van de doelgroep, de juiste toon aan te slaan, maar na verloop van tijd werd de Nederlandse aanpak erg goed bevonden. De rijksoverheid heeft een palet aan communicatiemiddelen ingezet om de in Nederland woonachtige Britten te bereiken met informatie over de gevolgen van Brexit. De Nederlandse informatievoorziening richting Britten was volgens een burgerrechtenorganisatie een van de beste informatievoorzieningen voor deze doelgroep in Europa.

Naast deze succesfactoren hebben we tijdens dit onderzoek ook een aantal belangrijke verbeterpunten geïdentificeerd ter versterking van de doeltreffendheid gedurende de voorbereidingen.

De CECP had eerder en sneller opgezet kunnen worden

Met nog maar zeven maanden te gaan tot de oorspronkelijke Brexit-deadline, verscheen de CECP relatief laat ten tonele. Het besluit om een CECP op te zetten, was een half jaar eerder al genomen, maar het bleek lastig voor de overheid om mensen op korte termijn vrij te spelen voor formele plaatsing in de CECP, waardoor beschikbaarheid in plaats van geschiktheid leidend was voor de detacheringen. Daarnaast was de managementondersteuning beperkt, waardoor het bijvoorbeeld lang heeft geduurd eer er een vacature voor een CECP-directeur online stond. Het gebrek aan (thematische of werk)ervaring van de CECP-leden is niettemin snel overbrugd, zo blijkt uit de waardering van betrokkenen. Een van de redenen voor oprichting van de CECP was het creëren van een overlegstructuur tussen overheid en bedrijfsleven. Direct nadat de CECP van start ging, werd dit anders vormgegeven vanwege andere behoeften bij het bedrijfsleven. In de toekomst kan het afwijken van de oorspronkelijke doelstellingen, onder andere met het oog op evaluaties, schriftelijk vastgelegd worden. Bovendien zou er bij toekomstige crises die baat hebben bij interdepartementale coördinatie vanuit een projectgroep, vlotter geschakeld moeten worden met mogelijkheden om daar sneller geschikte ambtenaren voor vrij te spelen. Gezien de unaniem positieve inschatting van de toegevoegde waarde van de CECP en de TFVK, zouden de mogelijkheden tot adequate bemensing verbeterd kunnen worden binnen de overheid.

Er werd succesvol interdepartementaal samengewerkt, maar documentatie en archivering kunnen beter

Waar interdepartementaal samenwerken voorheen via de mail verliep, was het nu voor het eerst mogelijk om tegelijkertijd vanuit meerdere departementen veilig en (veel) sneller **in één digitale omgeving** aan documenten te werken en bestanden en informatie uit te wisselen. De informatie in het platform werd opgeslagen in een datacenter geheel in eigen beheer van de overheid. Het platform kende echter veel kinderziekten. Documenten waren bijvoorbeeld lastig te vinden. Ook wij als evaluatoren hadden moeite de weg te vinden in de gedeeltelijk aan ons beschikbaar gestelde samenwerkingsruimte. Een structuur ontbrak, net als eenduidige naamgeving, versie- en datumaanduiding van de bestanden en bovendien was de beschikbare documentatie incompleet. In de toekomst kan verbeterde archivering bijdragen aan een hogere kwaliteit van evaluaties.

Ook contingency-plannen per departement werden niet centraal geregistreerd of helder vastgelegd, noch zijn per departement middelen beschikbaar gesteld om achteraf te reflecteren welke kennis geborgd kon worden. Hierdoor zijn er, ondanks deze evaluatie, mogelijk lessen verloren gegaan. De tussentijdse evaluatie van de CECP in 2019 deed de gerelateerde aanbeveling om bij omvangrijke opdrachten of projecten een procesbeschrijver aan te stellen om afspraken vast te leggen en afspraken en geleerde lessen inzichtelijk te houden voor de toekomst.

Niet alle doelgroepen voelden zich even goed gehoord

Zelden is er op zulke schaal aan interdepartementale samenwerking gedaan als tijdens Brexit, wat zou kunnen verklaren dat een dialoog niet overal nodig werd geacht; de departementen dekten immers alle vlakken af. Op een aantal gebieden werd daarnaast ook actief naar input gezocht. Britse burgers in Nederland werden intensief betrokken bij de communicatie-inzet richting deze doelgroep; zij konden met hun vragen terecht en kregen via de klantraadplegingen van de IND de mogelijkheid zelf input te leveren. Brancheorganisaties hadden door hun reguliere en Brexit-specifieke overleggen, en daarnaast door ad-hoc contact met departementen, eveneens de gelegenheid tot terugkoppeling. Individuele bedrijven voelden zich echter minder gehoord, waren minder bekend met de communicatie-instrumenten en hadden een lagere waardering voor de communicatie-inzet van de overheid. In tegenstelling tot Britse burgers woonachtig in Nederland waren ook Nederlandse burgers woonachtig in het VK een stuk kritischer over de communicatie-inzet van de Nederlandse overheid. Velen waren onbekend met de verschillende initiatieven. Dat vond wellicht een oorzaak in het feit dat er in het VK geen persoonsregister bestaat, waardoor de ambassade in Londen op geen enkele manier direct contact met alle Nederlandse burgers in het VK kon leggen. De respondenten van de enquête vonden de informatievoorziening van de Nederlandse overheid over het algemeen onvoldoende, onvoldoende duidelijk, en ontijdig.

De communicatiestrategie werd relatief vroeg uitgefaseerd

Aangezien het kabinet constateerde dat de informatiebehoefte bij ondernemers over Brexit was gedaald sinds het bereiken van de HSO, zijn de rijksbrede communicatie-activiteiten daarna afgeschaald. Toch is de informatiebehoefte niet volledig weggevallen, maar vooral verschoven van algemene naar gedetailleerde informatie op het gebied van bijvoorbeeld landbouw en grenscontroles of naar gevolgen van Brexit op de langere termijn. Zo zal het goederenverkeer nog te maken gaan krijgen met het invoeren van grenscontroles aan Britse zijde door het gefaseerd invoeren van het Border Operating Model (BOM). Met beperkte middelen had de overheid kunnen overwegen nog enkele gerichte communicatie-instrumenten in te blijven zetten om aan deze informatiebehoefte te voldoen.

De rol en verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van het informeren van bedrijven vormen een discussiepunt

De interdepartementale coördinatie en de samenwerking met de brancheorganisaties en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven worden gezien als sterke punten van het proces. In het buitenland werd de Nederlandse inzet tijdens de voorbereidingen als effectief gezien. Individuele bedrijven zijn echter minder positief. Het blijft een uitdaging voor de overheid om bedrijven direct te bereiken. Dit is deels terug te voeren op het feit dat de rijksoverheid de verantwoordelijkheid om zich voor te bereiden op economische onzekerheden, zoals Brexit, voor een groot deel neerlegt bij de bedrijven en burgers zelf. Waar

houdt het ondernemersrisico op en waar begint de rol van de overheid?

7.3. Doelmatigheid van de rijksbrede inzet

In deze paragraaf gaan we in op de derde centrale onderzoeksvraag: 'Wat hebben de Nederlandse coördinatie van de Brexit-inzet en de binnenlandse voorbereidingen op Brexit gekost, waar is dat geld aan uitgegeven en waren deze uitgaven doelmatig?' We trekken een aantal conclusies over deze vraag en bijbehorende deelvragen en we identificeren enkele succesfactoren en verbeterpunten.

In hoofdstuk 6 hebben we een uitwerking gegeven van de kosten die voor de voorbereidingen op Brexit en de onderhandelingen zijn gemaakt.

Bij de beleidsdirecties van de ministeries is € 20 miljoen tot € 30 miljoen begroot voor de onderhandelingen en voorbereidingen. Deze kosten zijn verspreid over alle departementen. De uitvoeringsorganisaties verwachtten € 545 miljoen te besteden. Voor inzicht in waar dat geld daadwerkelijk aan is uitgegeven, geldt dat het ontbreken van een centrale administratie en verantwoording het bepalen van de totale kosten ernstig belemmert. Daarnaast ontbreekt het aan continuïteit op FEZ-functies en is historisch geheugen niet beschikbaar. Het naar boven halen van financiële overzichten kost bovenmatig veel inspanning en leidt bovendien niet tot een volledig en gevalideerd overzicht. Daardoor blijven de genoemde bedragen schattingen en zijn mogelijk in andere onderdelen van de rijksoverheid nog kosten gemaakt die niet in beeld zijn gekomen.

Bij beantwoording van de voorgaande onderzoeksvragen zijn we ingegaan op de doeltreffendheid van de voorbereidingen. Voor wat betreft de ***doelmatigheid*** hebben we bij ons onderzoek geen onderbouwingen van budgetten met kengetallen en prestatie-indicatoren aangetroffen. Het vergelijken van onderbouwingen bij het aanvragen van budgetten met de feitelijke realisatie is daardoor inhoudelijk niet mogelijk en dat betekent dat ook de doelmatigheidsvraag grotendeels onbeantwoord blijft. We proberen echter met de beschikbare informatie een inschatting te maken of deze kosten vervolgens in goede verhouding staan tot de bereikte resultaten.

Het is goed te onderbouwen dat de voorbereiding op een cliff-edge scenario met aanzienlijke kosten gepaard gaat

Voor de voorbereiding op Brexit zijn relatief grote uitgaven voorzien. Deze begrote kosten bedragen in de periode 2018-2021 in totaal circa € 570 miljoen euro. Het grootste deel van deze kosten, € 545 miljoen, is geoormerkt voor de voorbereidingen bij uitvoeringsorganisaties en dan vooral de Douane, NVWA, Nationale Politie, IND, OM en KMar. De kosten moeten echter wel in het licht gezien worden van de dreiging van een ***cliff-edge Brexit.*** Dit was lange tijd een reële mogelijkheid, waarbij de schade voor de Nederlandse samenleving en economie zonder goede voorbereiding aanzienlijk zou zijn en waarschijnlijk een veelvoud van de voorbereidingskosten. Vanuit dat perspectief is goed te onderbouwen dat er behoorlijke uitgaven zijn geweest en dat deze, ondanks het afwenden van het cliff-edge scenario wel zinvol waren. Overigens hebben twee ministeries in hun planning aangegeven bij een ander scenario dan een no deal hun kostenramingen en plannen aan te passen. Hoewel dit Brexit-scenario uiteindelijk is afgewend, hebben wij geen aanpassingen in de plannen aangetroffen.

Uit de voor ons beschikbare informatie blijkt niet dat de middelen ondoelmatig besteed zijn

Van de Douane (ministerie van Financiën) en van de CCMO (ministerie van VWS) hebben we niettemin uitgebreidere informatie ontvangen.

Uit deze informatie is ons niet gebleken dat de middelen ondoelmatig besteed zijn. Bij de Douane zijn circa € 321,4 miljoen aan kosten gemaakt en bij het ministerie van VWS € 1,2 miljoen in totaal (4x € 0,3 miljoen). Opgeteld betreft het dus € 322,6 miljoen van de in totaal € 570 miljoen die in de periode 2018-2021 is besteed, oftewel afgerond 57%. Uit de voor ons beschikbare informatie is niet gebleken dat deze kosten ondoelmatig zijn besteed. Over de overige € 247,4 miljoen kunnen wij geen oordeel over de doelmatigheid geven, omdat er geen informatie over de besteding is aangeleverd.

Ondanks de centrale coördinatie door CECP en TFVK ontbrak een projectmatige financiële sturing en verantwoording

Een centrale financiële sturing op alle uitgaven voor de onderhandelingen en voorbereidingen op Brexit ontbrak. De budgetten zijn op de departementen en in de uitvoeringsorganisaties opgenomen in de lopende begrotingen van de betreffende ministeries en diensten. Dat maakt een centrale verantwoording over deze kosten vrijwel onmogelijk. Een dergelijke verantwoording is voor de beoordeling van doelmatigheid en kosteneffectiviteit cruciaal. Hiervoor zou een aparte themarapportage naar de Tweede Kamer een goed instrument kunnen zijn, zoals bijvoorbeeld voor infrastructuur- of ICT-projecten gebeurt. Eén verantwoordelijke minister zou deze dan naar de Kamer kunnen sturen.

Het grootste deel van de onderzochte budgetten komt voort uit de claim bij de NJN 2018. Daarnaast zijn er ook, beperktere, andere kosten gemaakt. Deze kosten, die voor een klein deel materiële kosten en voor een groter deel personele kosten betroffen, zijn opgevangen binnen de lopende begrotingen van de ministeries en diensten. Een formeel totaaloverzicht van deze materiële kosten en personele inzet is bij ons niet aangeleverd. In totaal gaat het om beperkt materieelbudget (circa € 1,5 miljoen incidenteel exclusief VWS, zie aldaar) en om circa 100 fte. Alles bij elkaar gaat het om aanzienlijke kosten die naar ons oordeel beter begroot en verantwoord hadden moeten worden.

Het proces van informatieverzameling over financiële gegevens verliep moeizaam en is deels mislukt

Bij het verzamelen van de informatie deden zich enkele complicerende factoren voor. De uitgaven van de departementen ten behoeve van Brexit zijn in de diverse administraties niet separaat opgenomen, waardoor een verantwoording op detailniveau niet eenvoudig te genereren was. Verder zijn de budgetten van moederdepartementen aan verschillende uitvoerende diensten overgedragen, en zijn deze centraal dus niet meer gevolgd. Tot slot bleek tijdens het onderzoek dat op diverse posities sprake is van verloop, waardoor historische kennis niet direct uit het geheugen voorhanden was. Ook na herhaald benaderen van contactpersonen, bleek feitelijk op geen van de ministeries een functionaris aanwezig die betrokken was geweest bij de voorbereiding van budgetclaims en bij de verwerking en verantwoording ervan. Medewerkers die wij hebben gesproken, hebben zelf ook veel uitzoekwerk moeten doen om de informatie te krijgen en aan te leveren. Voor de voorbereidingen op Brexit is geen centrale administratie opgezet.
De kosten zijn grotendeels wel separaat aangevraagd bij de VJN 2018 en de NJN 2018, maar sindsdien opgenomen in de lopende begrotingen van de ministeries en vervolgens (grotendeels) overgeboekt naar de betreffende uitvoeringsorganisaties. Deze factoren tezamen maken dat een zuivere beantwoording van de onderzoeksvragen zoals geformuleerd ten aanzien van de doeltreffendheid en kosteneffectiviteit niet mogelijk is. Daarvoor ontbreekt het aan een onderbouwing van de kosteninschatting aan de voorkant en

aan een koppeling met de realisatie aan de achterkant. Op basis van ons onderzoek kunnen we wel een beeld geven van de begrote en gerealiseerde uitgaven en de doelen waaraan deze besteed zijn. Aan de hand van de ontvangen informatie kunnen we daarnaast voor een deel van de kosten een indicatie geven van de doelmatigheid en doeltreffendheid, maar geen definitief oordeel.

7.4. Aanbevelingen

De aanloop naar Brexit was omgeven met onzekerheden over de mogelijk grote gevolgen voor Nederland. Een aantal onzekerheden daargelaten kunnen we in algemene zin concluderen dat de Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen voldoende doeltreffend was. De interdepartementale aanpak via de TFVK zorgde voor afstemming van de deelbelangen en maakte die belangen onderdeel van de onderhandelingsinzet. De ambtelijke lijntjes tussen onder andere Den Haag en Brussel waren kort en de betrokkenheid van de PVEU heeft de Nederlandse belangenbehartiging tijdens de onderhandelingen versterkt. De inzet was duidelijk en bleef consistent. Nederland heeft de samenwerking met externe belanghebbenden, met andere EU-lidstaten en met andere EU-instellingen ingezet ten voordele van zijn onderhandelingspositie.

Ook wat betreft de voorbereidingen op de mogelijke gevolgen van Brexit en het voorkomen van disrupties, is in algemene zin de conclusie dat de Nederlandse inzet voldoende doeltreffend was. De vroegtijdige interdepartementale inventarisatie van deze disrupties heeft ervoor gezorgd dat er vanaf het begin een *whole-of-government* benadering was ten aanzien van de impact van Brexit. De regelmatige interdepartementale gestructureerde overleggen onder de regie van BZ en het voortdurend herzien van aandachtspunten, stand van zaken van de voorgenomen maatregelen, kritische tijdpaden en verantwoordelijkheden hebben er vervolgens voor gezorgd dat de mogelijke gevolgen goed in beeld waren. Op de samenwerking met het bedrijfsleven kijken betrokkenen eveneens overwegend positief terug. Daarnaast wist Nederland met zijn eenduidige communicatiestrategie veel aandacht te genereren, zij het wat minder onder de Nederlandse burgers woonachtig in het VK. Brexit is nog niet voorbij. Bovendien kunnen ook in de toekomst zich weer dergelijke omvangrijke crises voordoen. Tabel 7.1 hieronder bevat een samenvatting van de aanbevelingen die wij op basis van de onderzoeksbevindingen kunnen doen.

Tabel 7.1: Samenvatting van de aanbevelingen op basis van de onderzoeksbevindingen

Thema	Aanbevelingen
Organisatie	• Bij interdepartementale crises wederom een departement aanstellen als coördinator die niet zelf direct belangen heeft. Beleg niet te veel verantwoordelijkheid bij één team. Creëer verschillende teams om de focus te behouden wanneer teamleden het als teveel en te uiteenlopend ervaren. • Vorm een kerngroep van mensen zonder ellenlang trackrecord op die dossiers (zodat ze redelijk fris en neutraal ernaar kijken), aangevuld met experts. • Kies voor nauwe samenwerking tussen kerngroep taskforce en experts vanuit breder IDO. • Investeer in voldoende menskracht / fte en in de juiste inhoudelijke expertise vanuit verschillende vakdepartementen. Voorkom dat het succes van een operatie met zulke grote belangen valt of staat met één persoon. Zorg wederom voor zo veel mogelijk transparantie over plannen en de voortgang tussen de departementen. • Vind als rijksoverheid een manier om sneller geschikte ambtenaren met kennis van zaken vrij te spelen voor eventuele toekomstige dossiers, die baat hebben bij interdepartementale coördinatie vanuit een taskforce. Dit vereist snelle besluitvorming en voldoende managementondersteuning. • Schakel opgetuigde organisatiestructuren niet te snel af, en doe dit in goede afstemming met de mensen in de taskforce. • Breng in kaart in hoeverre bestaande interdepartementale overlegstructuren aangescherpt moeten worden om met een rijksbrede crisissituatie als Brexit om te gaan. • Leg lessen, *best practices* en verbeterpunten van de organisatieopzet van de overheid voor de onderhandelingsinzet vast om goed voorbereid te zijn op toekomstige grootschalige crises.
Betrekken van uitvoeringsorganisaties en externe belanghebbenden	• Betrek uitvoerende instanties directer bij de onderhandelingen, zodat ook hun zorgen en signalen de onderhandelingstafel bereiken. Zij namen nu al wel deel aan de hoogambtelijke overleggen over de voorbereidingen en contingency planning. Dit is de rijksbrede coördinatie ten goede gekomen. • Creëer ruimte voor een structurele dialoog met experts / belanghebbenden buiten de overheid ter voorbereiding op en tijdens rijksbrede crises. • Treed als Nederlandse overheid proactiever op bij zaken zoals dubbele nationaliteitsregels en terugkeerregels van staatsburgers. Bijvoorbeeld door in de toekomst vanaf het begin in te zetten op burgers én het bedrijfsleven, en structureel in gesprek te gaan met burgerrechtenorganisaties, zodat de belangen van Nederlandse burgers in het buitenland niet uit het zicht raken. • Zorg dat Nederlandse burgers in het buitenland in beeld zijn en breid waar nodig de communicatie-inzet richting deze doelgroep uit, zodat ook minder politiek geëngageerde burgers bereikt kunnen worden.

Thema	Aanbevelingen
Projectadministratie	• Zorg bij budgettering en verantwoording voor duidelijke ken- en stuurgetallen waarmee begroot en verantwoord kan worden. • Investeer in een completere en helder gestructureerde archivering. Toekomstige evaluaties van rijksbrede inspanningen hebben daar baat bij. • Zorg voor een projectmatige centrale financiële sturing op alle uitgaven van soortgelijke belangrijke interdepartementale dossiers. Een dergelijke verantwoording is voor de beoordeling van doelmatigheid en kosteneffectiviteit cruciaal. Een aparte themarapportage voor de Tweede Kamer kan hiervoor een goed instrument zijn, onder verantwoordelijkheid van de meest betrokken minister.
Vervolgonderzoek	• De resultaten van deze evaluatie geven aanleiding om nader onderzoek verrichten naar verschillende modellen voor interdepartementale coördinatie bij de rijksoverheid. Ten eerste is de vraag relevant hoe escalatiemodellen, dat wil zeggen, tijdelijke organisatiemodellen zoals de gekozen structuur met een interdepartementale taskforce, zich tot conventionele coördinatiestructuren verhouden. In hoeverre voldoen bestaande structuren voor dergelijke interdepartementale vraagstukken? Deze evaluatie heeft geen vergelijkend onderzoek gedaan naar de sterkten en zwakten van verschillende modellen. Met het oog op toekomstige rijksbrede dossiers bestaat er behoefte aan beter inzicht in de ontwerpkeuzes onder verschillende omstandigheden en hun mogelijke gevolgen. • Deze evaluatie richtte zich enkel op de rijksbrede Brexit-inzet van de Nederlandse overheid. Weliswaar hebben we inzicht gekregen in de perspectieven van andere lidstaten op de Nederlandse inzet door interviews met vertegenwoordigers van deze lidstaten. Maar zonder een vergelijkbare diepgaande analyse van de inzet van en de resultaten voor andere individuele lidstaten kunnen geen conclusies worden getrokken over de relatieve doeltreffendheid van Nederland ten opzichte van deze landen. Omdat andere lidstaten andere strategische keuzes hebben gemaakt die mogelijk andere resultaten hebben opgeleverd, zou dergelijk internationaal vergelijkend onderzoek bovendien meer kennis kunnen opleveren over de causale verbanden tussen inzet en resultaten.

Bijlage A. Deelvragen en bijbehorende onderzoeksmethode(n)

Deze bijlage bevat de gedetailleerde onderzoeksdeelvragen voor de evaluatie voor elk van de drie hoofdvragen. Per deelvraag wordt aangegeven aan de hand van welke onderzoeksmethode(n) we de deelvragen hebben beoogd te beantwoorden.

	Document-studie	Interviews	Enquête	Financiële audit
1. Hoe is de Nederlandse positie bepaald, zijn de belangen in de verschillende fasen van de onderhandelingen voldoende behartigd en hoe blijkt dat uit het eindresultaat (TA en HSO)?				
Deelvragen				
1.1.a. Op welke deelterreinen heeft de overheid **inzet gepleegd in het kader van de Nederlandse belangenbehartiging** binnen EU-gremia ter voorbereiding op Brexit	√			
1.1.b. Was de inzet in EU-gremia voldoende doeltreffend met het oog op het gewenste en uiteindelijk bereikte resultaat?		√		
1.2.a. Wanneer zijn **strategische keuzes** gemaakt over de **positiebepaling en inzet?**	√			
1.2.b. Op welke onderdelen zijn strategische keuzes gemaakt over de **positiebepaling en inzet**?	√			
1.2.c. Hoe is deze besluitvorming voorbereid en gelopen?	√	√		
1.2.d. Op welke wijze werden belanghebbenden daarbij betrokken?		√	√	
1.3. Welke *activiteiten* zijn uitgevoerd ten behoeve van de **positiebepaling ter voorbereiding van de Nederlandse onderhandelingsinzet** in de verschillende fasen?	√	√		
1.4.a. Hoe was de organisatie ingericht en wat was de rol van de Taskforce daarin?	√	√		
1.4.b. In hoeverre hebben organisatiestructuur en samenwerking van de Taskforce (interdepartementaal en met partners binnen en buiten de overheid) bijgedragen aan een doeltreffende belangenbehartiging en een effectieve en transparante positiebepaling en onderhandelingsinzet?	√	√		

	Document-studie	Interviews	Enquête	Financiële audit
1.5 Was communicatie over inzet en bereikte resultaten in alle fasen voldoende, mede met het oog op het maximaal haalbare niveau van transparantie richting parlement en publiek?		√	√	
2. Was de Nederlandse overheid voldoende voorbereid en zijn beoogde resultaten bereikt als het gaat om contingency planning en preparedness / readiness voor alle scenario's in diverse fasen?				
Deelvragen				
2.1.a. Op welke **deelterreinen** heeft de overheid inzet gepleegd ter voorbereiding op Brexit?	√			
2.1.b. Was dat voldoende doeltreffend met het oog op het beoogde effect?		√	√	
2.2.a. Wanneer zijn **strategische keuzes** gemaakt over deze **inzet**?	√			
2.2.b. Hoe is deze besluitvorming **voorbereid**?	√		√	
2.2.c. Hoe is deze besluitvorming uitgevoerd?		√		
2.3.a. Welke activiteiten zijn per deelterrein uitgevoerd?	√		√	
2.3.b. Hoe waren belanghebbenden betrokken?		√	√	
2.4.a. Hoe was de organisatie ingericht?	√	√		
2.4.b. Wat waren de rollen van de Taskforce en de CECP in de organisatie?	√	√		
2.4.c. In hoeverre hebben organisatiestructuur en samenwerking van de Taskforce en de CECP (interdepartementaal en met partners binnen en buiten de overheid) bijgedragen tot een doeltreffende voorbereiding?	√	√		
2.5.a. Waaruit bestond de **communicatie-inzet**?	√	√	√	
2.5.b. In welke mate heeft die het beoogde resultaat (informeren en activeren) bereikt en droegen werkwijze en organisatiestructuur daartoe bij?		√	√	
2.6.a. Hoe was de publiek-private samenwerking ten behoeve van de Brexit-voorbereidingen op de verschillende deelterreinen georganiseerd?	√	√	√	
2.6.b. Was de publiek-private samenwerking dienend aan de beoogde resultaten?	√	√	√	
2.7.a. Hoe was crisismanagement met het oog op Brexit georganiseerd?	√	√		
2.7.b. In hoeverre was de standaardpraktijk voor wat betreft crisismanagement bij de overheid behulpzaam?		√		
3. Wat hebben de Nederlandse coördinatie van de Brexit-inzet en de binnenlandse voorbereidingen op Brexit gekost, waar is dat geld aan uitgegeven en waren deze uitgaven doelmatig?				
Deelvragen				
3.1. Welke uitgaven ter voorbereiding op Brexit (contingency- en preparedness-/readiness- maatregelen) en het aflopen van de overgangsperiode zijn per departement gedaan?	√	√		√
3.2. Zijn voorbereidingen doeltreffend en kosteneffectief ter hand genomen, ook met betrekking tot de inzet van personele capaciteit?	√	√		√

Bijlage B. Overzicht bureauonderzoek primaire bronnen op de samenwerkingsruimte (SWR)

#	Datum	Bestandsnaam
1	2016.07.07	Bijlage 2 consequenties VK-referendum voor EU-akkoorden.docx
2	2016.07.07	MCEU bijlage 1 Beknopt overzicht kerndossiers en belangen.docx
3	2016.07.07	MCEU bijlage 2 Mogelijke toekomstige modellen EU VK.docx
4	2016.07.07	MCEU Bijlage 2 Toekomstige handelsrelatie EU-VK.docx
5	2016.07.07	MCEU Annotatie.docx
6	2016.07.22	Memo oprichting TaskforceVK.pdf
7	2016.08.30	MCEU Factsheet Brexit - EU agentschappen.pdf
8	2016.08.30	MCEU oplegnotitie.docx
9	2016.08.30	MCEU VK input departementen sleuteldossiers en kernbelangen.docx
10	2016.09.23	Overzicht Nederlandse Belangen - hoe nu verder.docx
11	2016.09.26	Elementen gesprek MCEU met Brexitonderhandelaar Cie Michel Barnier.docx
12	2016.09.28	Programma AZ Catshuissessie Brexit.docx
13	2016.09.29	Gespreksfiche inhoudelijk bilat/event Gesprek over Brexit met NL bedrijfsleven.docx
14	2016.10.13	Discussiedocument Catshuissessie “De economische gevolgen en kansen van een Brexit”.docx
15	2016.10.31	Profiel Interdepartementale detacheringen bij Brexit Taskforce.docx
16	2016.11.02	MCEU-notitie VK Proces.docx
17	2016.11.15	OplegnotitieMCEU.docx
18	2016.11.22	Brexit fiche GVDB na TF.docx
19	2016.11.22	Brexit Fiches GBVB na TF.docx
20	2016.11.22	DvK 2 BREXIT Beleidsfiche RVVR_Beleid inzake grenscontrole en asiel_v171.docx
21	2016.11.22	DvK 3 BREXIT Beleidsfiche RVVR_Burgerlijk recht_v08112016.docx
22	2016.11.22	Oplegnotitie MCEU 29 november.docx
23	2016.12.06	Concept MCEU-notitie 13 december 2016 Onderhandelingen EU-VK.docx
24	2016.12.07	Bijlage 2 Offensieve belangen bedrijfsleven.docx

#	Datum	Bestandsnaam
25	2016.12.13	Bijlage 1 Brexit (fiches gecomprimeerd).docx
26	2016.12.13	Bijlage 2 Offensieve belangen bedrijfsleven.docx
27	2016.12.13	Bijlage 3 Agentschappen.pdf
28	2016.12.13	Bijlage 4 EU-begroting.docx
29	2016.12.13	Concept MCEU oplegnotitie brexit.docx
30	2017.01.17	Kernboodschap en Q-A Brexit Bedrijfsleven.docx
31	2017.01.25	Werkdocument TeamNL.docx
32	2017.02.03	Notitie Brexit MCEU 7 februari 2017.docx
33	2017.02.07	Bijlage 1 Spectrum Brexit.pdf
34	2017.02.07	Bijlage 2 Tijdlijn Brexit.pdf
35	2017.02.07	Bijlage 3 Mogelijke disrupties bij harde Brexit.docx
36	2017.02.07	Notitie Brexit MCEU FINAL.docx
37	2017.02.07	Notitie Brexit MCEU.docx
38	2017.02.21	MCEU Nederlandse input_RichtsnoerenEuropeseRaad.docx
39	2017.02.21	MCEU Nederlandse kernbelangen Brexit.docx
40	2017.03.16	The UK-NL economic relationship and the impact of Brexit (final).docx
41	2017.03.21	Bijlage 1 NL input richtsnoerenER.docx
42	2017.03.21	Bijlage 2 concept kamerbrief Brexit notificatie.docx
43	2017.03.21	Bijlage 3 Krachtenveld_Analyse.docx
44	2017.03.21	Bijlage 3a Lobbymomenten tijdlijn Brexit.pdf
45	2017.03.21	Notitie Brexit HACEU.docx
46	2017.03.21	Oplegnotitie MCEU Brexit.docx
47	2017.04.12	Notitie Brexit MCEU DEF.docx
48	2017.04.12	Tabel disrupties versie MCEU DEF.docx
49	2017.06.09	Budget Interdept TF Brexit.docx
50	2017.07.06	MCEU-notitie VK en debat toekomst Europa.docx
51	2017.07.18	Overzicht TF-Brexit intern.docx
52	2017.09.05	MCEU - ag.pt. 1 - Voortgang Brexit ;londerhandelingen.docx
53	2017.09.05	MCEU annotatie EMA kandidatuur.docx
54	2017.09.05	Notitie HCEU GSMC V6.docx
55	2017.09.05	OUD MCEU-notitie voortgang Brexit onderhandelingen.docx
56	2017.09.26	HCEU-MCEU sufficient progress - versie HCEU.docx
57	2017.09.28	TFVK projectplan Contingency Planning Sept 2017.docx
58	2017.10.10	MCEU - Voortgang Brexit onderhandelingen.docx

#	Datum	Bestandsnaam
59	2017.11.07	Bijlage toekomstige relatie 1.0.docx
60	2017.11.07	Bijlage toekomstige relatie na HCEU.docx
61	2017.11.07	Brexit handout nieuwe regering oktober 2017 schoon na HCEU.docx
62	2017.11.29	Oplegnotitie MCEU.docx
63	2017.12.13	Concept REA notitie Brexit.docx
64	2017.12.18	Aanzet nota Contigency Planning HCEU 11-1 en REA 16-1 Comm JenV versie 18 dec_tc MW.docx
65	2017.12.19	Contigency Planning HCEU 11-1 en REA 16-1 comm FIN bij versie 19 dec.docx
66	2017.12.19	Contigency Planning HCEU 11-1 en REA 16-1 = versie 19 dec.docx
67	2017.12.21	Contigency Planning HCEU 11-1 en REA 16-1 comm EZK LNV bij versie 19 dec (2).docx
68	2017.12.22	Contigency Planning HCEU 11-1 en REA 16-1 = versie 22 december .docx
69	2017.12.22	Contigency Planning HCEU 11-1 en REA 16-1 = versie 22 december 11u50.docx
70	2018.01.08	Contigency Planning HCEU 11-1 en REA 16-1 = versie 8 januari .docx
71	2018.01.15	Contingency vragen in SO Besloten schriftelijk overleg Brexit.docx
72	2018.01.16	REA - Brexit - ag.pt.1 - Brexit - Document b - Contigency Planning.docx
73	2018.01.16	Tekst voor REA Notitie.docx
74	2018.01.17	REA-Brexit 20180116 - ag.pt. 1 - Brexit - Document b - Contingency Planning.docx
75	2018.02.05	REA notitie 13 februari 2018: Brexit - de stand van zaken.docx
76	2018.02.13	1. REA notitie - Brexit - Stand van Zaken.docx
77	2018.02.13	2. REA notitie - Brexit - Kader Toekomstige Relatie track changes.docx
78	2018.02.13	A. Bijlage Toekomstige Handelsrelatie track changes.docx
79	2018.02.13	B. Bijlage Toekomstige Relatie Sociaaleconomische Onderwerpen.docx
80	2018.02.13	C. Bijlage Toekomstige Interne Veiligheidsrelatie.docx
81	2018.02.13	D. Bijlage Toekomstige Externe Veiligheidsrelatie.docx
82	2018.03.06	REA notitie 13 maart 2018: Brexit - stand van zaken.docx
83	2018.03.13	01. Notitie REA Brexit - Stand van Zaken.docx
84	2018.03.13	02. Notitie REA Brexit - Toekomstige Relatie.docx
85	2018.03.13	02.01 Bijlage 1. Toekomstige relatie EU-VK.pdf
86	2018.03.13	02.02 Bijlage 2. EU-krachtenveldkaarten speerpuntenlijst.docx
87	2018.03.29	Beantwoording vragen van de leden Becker en Veldman over het voorbereiden van het bedrijfsleven in de Rotterdamse haven op de Brexit.docx
88	2018.04.03	NOTITIE INZAKE CONTINGENCY PREPAREDNESS Coordinatie-Eenheid schone versie.docx
89	2018.05.28	Voorjaarsnota 2018, Kamerstuk 34960-1.docx

#	Datum	Bestandsnaam
90	2018.06.21	HCEU - Inzet Europese Raad 28-29 juni 2018.docx
91	2018.07.16	Bijlage 2. Gesprek RAAZ Hoofd TFBrexit PVEU met Sabine Weyand (TF50).docx
92	2018.07.16	HCEU Verslag.docx
93	2018.08.24	4. REA-notitie: Wetgevingsstrategie Brexit – ter besluitvorming (19-04-2018).docx
94	2018.08.27	REA notitie contingency en preparedness.docx
95	2018.09.04	Wetgevingsstrategie Brexit.docx
96	2018.09.04	01. Notitie REA Brexit - Stand Van Zaken (HCEU versie).docx
97	2018.09.04	02.01. Annex overzicht modellen derde landen.docx
98	2018.10.02	CONCEPT FS CECP AO RAZ 11102018.docx
99	2018.10.25	Nadere uitwerking intervisie en calamiteitensimulatie/oefening.docx
100	2018.10.25	Nadere uitw intervisie en calamiteitensim.docx
101	2018.11.08	HCEU - ag.pt.3 - bijlage - Lijst AMVB's Brexit .docx
102	2018.11.08	HCEU - ag.pt.3 - REA Notitie Contigency Brexit.docx
103	2018.11.08	REA Brexit -ag.pt 2 - REA-notitie Contingency Brexi.docx
104	2018.11.08	HCEU - ag.pt.3 - REA Notitie Contigency Brexit.docx
105	2018.11.13	Notitie REA Brexit - stavaza.docx
106	2018.11.18	Kabinetsappreciatie_terugtrekkingsakkoord.pdf
107	2018.11.21	REA notitie - Brexit stavaza (REA versie).docx
108	2018.11.21	REA notitie - Brexit stavaza.docx
109	2018.11.29	Najaarsnota 2018, Kamerstuk 35095-1.docx
110	2018.31.10	FS CECP - IDO - AO RAZ 06112018.docx
111	2019.01.04	2019.01.04 Memo Berenschot uitk intervisiesessie.docx
112	2019.01.04	2019.01.04 Voorbereiding IAO en ICCb.docx
113	2019.01.04	Voorbereiding IAO en ICCb januari 2019 – stavaza 4-1.docx
114	2019.01.10	Notitie REA Brexit Stand van zaken onderhandelingen .docx
115	2019.01.15	REA notitie (concept).docx
116	2019.01.15	REA notitie Definitief.docx
117	2019.01.15	REA-ag.pt. 1 - Brexit contingency.docx
118	2019.01.16	Factsheet Contingency AO Brexit 23-1.docx
119	2019.02.12	Notitie REA Brexit .docx
120	2019.02.13	Notitie REA Brexit 15/02/2019.docx
121	2019.03.04	Praatplaten.pdf
122	2019.03.05	Concept Notitie REA Brexit.docx
123	2019.03.19	Bijlage kritieke beslismomenten .docx

#	Datum	Bestandsnaam
124	2019.03.19	Notitie REA ER - Brexit.docx
125	2019.03.26	Notitie REA Brexit.docx
126	2019.03.26	REA notitie Brexit-Contingency (concept).docx
127	2019.03.26	Tussenstand Rest Risico.docx
128	2019.04.10	Notitie REA Brexit - Inzet Europese Raad.docx
129	2019.04.12	Aanvullende REA lijn Brexit.docx
130	2019.05.15	Jaarverslag en slotwet Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Diergezondheidsfonds 2018, Kamerstuk 35200 XIII
131	2019.05.15	Jaarverslag en slotwet Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018, Kamerstuk 35200 VI, 15 mei 2019
132	2019.05.15	Jaarverslag en slotwet Ministerie van Financiën en Nationale Schuld 2018, Kamerstuk 35200 IX, 15 mei 2019
133	2019.05.15	Jaarverslag en slotwet Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2018, Kamerstuk 35200 XVI, 15 mei 2019
134	2019.05.23	Memo archivering IDO Contingency 27-5.docx
135	2019.07.09	Concept REA-notitie (Contingency).docx
136	2019.09.03	Bijlage Brexit - Planning contingency najaar 2019.docx
137	2019.09.03	Bijlage Brexit - Tabellen kritische aandachtspunten - en te monitoren .docx
138	2019.09.03	Notitie REA Brexit .docx
139	2019.09.03	Planning contigency najaar 2019.docx
140	2019.10.01	Bijlage 1 kritische aandachtspunten .docx
141	2019.10.01	Notitie REA - huidige stand van zaken en contigency.docx
142	2019.10.01	Notitie REA Brexit Onderhandelingen met het VK na no deal .docx
143	2019.10.01	Notitie REA stand van zaken onderhandelingen en contigency.docx
144	2019.10.01	Notitie REA Brexit – Onderhandelingen met VK na no-deal.docx
145	2019.10.07	Concept bereiken vermijden ER.docx
146	2019.10.07	HCEU bereiken vermijden ER.docx
147	2019.10.15	Bijlage REA Tabellen kritische aandachtspunten - punten te monitoren.docx
148	2019.10.19	Kabinetsappreciatie_aangepast_terugtrekkingsakkoord.pdf
149	2019.11.13	Tussentijdse evaluatie Coördinatie-Eenheid Contingency planning & Preparedness Brexit (CECP).docx
150	2019.12.03	Bijlage 1. Inzet Brusselse architectuur onderhandelingen toekomstige relatie EU-VK. docx
151	2019.12.03	Bijlage 2. Haagse architectuur onderhandelingen toekomstige relatie EU-VK.docx
152	2019.12.03	CONCEPT - REA Brexit Vormgeving onderhandelingen toekomstige relatie EU-VKschoon.docx

#	Datum	Bestandsnaam
153	2019.12.03	REA Brexit Vormgeving onderhandelingen toekomstige relatie EU-VK.docx
154	2019.12.10	Concept bereikenvermijden notitie ER Brexit schoon.docx
155	2019.12.19	Juridisch kader - Nationale contigency-maatregelen en bevoegdheidsverdeling Unie-lidstaten.docx
156	2019.12.19	REA notitie (concept).docx
157	2019.12.19	REA versie - REA notitie 19-12 concept.docx
158	2019.12.19	Toelichting voorstel soepel regelingen voor burgers in geval van een no deal scenario .docx
159	2019.12.19	HCEU versie - REA notitie FINAAL.docx
160	2019.12.21	MR versie - Brexit contigency.docx
161	2020.01.21	Bullet-aanzet REA Brexit.docx
162	2020.01.21	Notitie REA Brexit toekomstige relatie EU-VK (1).docx
163	2020.02.04	Schoon - UPDATE Notitie REA mandaat toekomstige relatie EU-VK.docx
164	2020.02.04	UPDATE Notitie REA Brexit mandaat toekomstige relatie EU-VK.docx
165	2020.05.20	Jaarverslag en slotwet Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Diergezondheidsfonds 2019 Kamerstuk 35470 XIV, 20 mei 2020
166	2020.05.20	Jaarverslag en slotwet Ministerie van Justitie en Veiligheid 2019, Kamerstuk 35470 VI, 20 mei 2020
167	2020.05.20	Jaarverslag en slotwet Ministerie van Financiën en Nationale Schuld 2019, Kamerstuk 35470 IX, 20 mei 2020
168	2020.05.20	Jaarverslag en slotwet Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2019, Kamerstuk 35470 XVI, 20 mei 2020
169	2020.05.26	Bijlage 1. Afvinklijst NL readiness maatregelen.docx
170	2020.05.26	Bijlage 2. Afwegingskader bilat contact VK.docx
171	2020.05.26	GA REA (concept).docx
172	2020.05.26	REA notitie EU-VK stand van zaken (schoon).docx
173	2020.05.26	REA notitie EU-VK stand van zaken.docx
174	2020.06.11	HCEU Concept REA ER-notitie.docx
175	2020.10.06	REA notitie – toekomstige relatie EU-VK.docx
176	2020.10.16	REA notitie inzet ER .docx
177	2021.10.16	Kader kosten Brexit contingency 2019 met interne aantallen.docx
178	2020.10.21	Finaal - Notitie Crisismanagement Brexit - Contingency Beraad 28 okt 2020.docx
179	2020.10.28	Crisisbeheersing Brexit_ppt_Contingency Beraad.pptx
180	2020.10.29	Memo uitkomsten table-top sessie - finaal – Berenschot.pdf
181	2020.11.10	REA notitie onderhandelingen EU-VK toekomstig partnerschap.docx
182	2020.11.17	Planning crisisbeheersingstraject.docx

#	Datum	Bestandsnaam
183	2020.11.17	OVERZICHT CRISISBEHEERSINGSTRAJECT BREXIT CONCEPT.docx
184	2020.12.01	202012~1.PDF
185	2020.12.08	Notitie REA ER .docx
186	2022.12.16	Infographics algemeen ondernemers burgers TCs WS.docx
187	2021.04.15	Final reminder letter Brexit.docx
188	2021.04.28	Concept notitie REA .docx
189	2021.04.28	Notitie en brief HCEU follow up REA.docx
190	2021.05.10	HCEU REA notitie ER 24 mei.docx
191	2021.05.19	Jaarverslag en slotwet Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Diergezondheidsfonds 2020, Kamerstuk 35830 XIV, 19 mei 2021
192	2021.05.19	Jaarverslag en slotwet Ministerie van Justitie en Veiligheid 2020, Kamerstuk 35830 VI, 19 mei 2021
193	2021.05.19	Jaarverslag en slotwet Ministerie van Financiën en Nationale Schuld 2020, Kamerstuk 35830 IX, 19 mei 2021
194	2021.05.19	Jaarverslag en slotwet Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2020, Kamerstuk 35830 XVI, 19 mei 2021
195	2021.09.13	Verenigd Koninkrijk - EU - Brexit: lessons learned? Terugblik op de periode 2016-2021 en vooruitblik.docx
196	2022.05.18	Jaarverslag en slotwet Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Diergezondheidsfonds 2021, Kamerstuk 36100 XIV, 18 mei 2022
197	2022.05.18	Jaarverslag en slotwet Ministerie van Justitie en Veiligheid 2021, Kamerstuk 36100 VI, 18 mei 2022
198	2022.05.18	Jaarverslag en slotwet Ministerie van Financiën en Nationale Schuld 2021, Kamerstuk 36100 IX, 18 mei 2022
199	2022.05.18	Jaarverslag en slotwet Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2021, Kamerstuk 36100 XVI, 18 mei 2022
200	2022.07.07	Kamerbrief betreffende de voortgang implementatie van het verbeterplan nav de evacuatieoperatie vanuit Afghanistan.docx
201	xxxx.xx.xx	XXXXXX~1.PDF

Bijlage C. Overzicht interviews

Verkennende interviews

	Departement/organisatie	Afdeling/Rol	Aantal geïnterviewden
1	Min BZ	Lid CECP	1
2	Min BZ	Lid Taskforce VK	1
3	Min BZ	Leden Taskforce VK	2
4	Min BZ	DGES	1
5	Min BZ	Lid Taskforce VK	1
6	Min BZ	Lid Taskforce VK	1
Totaal			**7**

Verdiepende interviews

	Departement/organisatie	Afdeling/Rol	Aantal geïnterviewden
7	British in the Netherlands		2
8	BZ België		1
9	BZ Denemarken		1
10	BZ Duitsland		1
11	BZ Ierland		1
12	BZ Portugal		1
13	Clingendael	Externe deskundige	1
14	Douane		2
15	Dutch News		1
16	Europese Commissie	Voormalig lid TF50	1

	Departement/organisatie	Afdeling/Rol	Aantal geïnterviewden
17	Interprovinciaal Overleg / provincies		5
18	Koninklijke Marechaussee		2
19	Min AZ	Adviseur Europa en Brexit	1
20	Min BZ	Lid CECP	1
21	Min BZ	Lid CECP	1
22	Min BZ	DGBEB	1
23	Min BZ	Lid Taskforce VK en DGES	2
24	Min BZ	Ambassade Londen	2
25	Min BZ	Ambassade Londen	2
26	Min BZ	PVEU	1
27	Min BZ	PVEU	1
28	Min BZK		1
29	Min BZK		1
30	Min EZK	Directeur Europese en Internationale Zaken	1
31	Min EZK		1
32	Min Fin		3
33	Min Fin		1
34	Min IenW		2
35	Min JenV		2
36	Min LNV		3
37	Min OCW		2
38	Min SZW		3
39	Min VWS		5
40	The Netherlands British Chamber of Commerce (NBCC)		1
41	NVWA		1
42	RVO		1
43	Tweede Kamer der Staten-Generaal	Brexit-rapporteur	1
44	the3million		2
45	VNG		1
46	VNO-NCW		2
Totaal			**63**

Gesprekken t.b.v. financiële audit

	Departement/organisatie	Afdeling/Rol	Aantal geïnterviewden
47	Ministerie van Justitie		1
48	Ministerie van LNV		1
49	Ministerie van VWS		1
50	Ministerie van Financiën (Douane)		1
51	Ministerie van Financiën		1
52	Ministerie van Justitie		1
Totaal			**6**

Bijlage D. Themalijst interviews

Onderzoeksvraag 1: Onderhandelingen

	Startvraag: Bent u tevreden over hoe de Nederlandse belangen behartigd zijn tijdens de onderhandelingen?
1	**Throughput: processen.** • Waar heeft Nederland op ingezet tijdens de onderhandelingen (1.1a)? • Is die inzet op enig moment veranderd? (1.1b) • Hoe en wanneer is er overeenstemming bereikt over inzet, strategische keuzes en positiebepaling? (1.2a) • Wat waren knelpunten in het bepalen van de inzet, maken van strategische keuzes en de positiebepaling? (1.2b)
2	**Throughput: structuren.** • Hoe was de organisatie ingericht ten aanzien van de onderhandelingen van Brexit? (1.4a) • Hoe waardeert u dit? Wat ging er goed, en wat kon er beter? (1.4b) • Hoe waardeert u de interdepartementale samenwerking? (1.4c) • Hoe waardeert u de samenwerking met partners binnen én buiten de overheid ten behoeve de onderhandelingen van Brexit? (1.4d)
3	**Outcome: Resultaat** • Was de Nederlandse inzet voor de onderhandelingen doeltreffend? (1.1b) • In hoeverre was het bereikte resultaat (deels) toe te schrijven aan de Nederlandse inzet? (1.1b) • Zijn de Nederlandse belangen maximaal behartigd in de verschillende fasen van de onderhandelingen? En waar blijkt dit uit? (2b en 2c)
4	**Deelterrein 1: Communicatie-inzet** • Wat was de aard van de communicatie-inzet tijdens de onderhandelingen? (1.5a) • Hoe verschilde dit per doelgroep? (Parlement vs. Publiek) (1.5b) • Wat waren de resultaten? (1.5c) • Welke rol speelden de organisatiestructuur en de gehanteerde werkwijzen in dit [succes]? (1.5d)
5	**Eindvraag.** • Met de kennis van nu, zijn de gemaakte strategische keuzes uiteindelijk effectief gebleken? Zijn er dingen waarvan u nu zegt, dat hadden we kunnen zien aankomen en op moeten inspelen?

Onderzoeksvraag 2: Voorbereidingen/contingency

	Startvraag: • Bent u tevreden over hoe Nederland voorbereid was op de periode post-Brexit en alle mogelijke scenario's na een Brexit? • Wat was de centrale doelstelling voor [de betreffende organisatie/departement] t.a.v. de Brexit inzet?
1	**Input: beschikbare middelen** • Wat was de inzet voor de contingency/voorbereiding? (2.1a) • Heeft dit bijgedragen aan de voorbereiding? Zo ja, hoe? • (2.1b)
2	**Throughput: processen** • Was iedereen voldoende voorbereid en geïnformeerd? (2.1b) • Wanneer zijn de belangrijkste strategische keuzes gemaakt over deze inzet? (2.2a) • Wie maakten deze keuzes? (2.2b) • Hoe zijn deze gedurende de periode sinds het referendum in 2016 tot nu veranderd? (2.2a) • Hoe waren belanghebbenden betrokken? (2.3b) • Welke knelpunten zijn daarbij ervaren? (2.3b)
3	**Throughput: structuren** • Hoe was de organisatie ingericht om Nederland voor te bereiden op alle scenario's na Brexit, en wat was de rol van de Taskforce en CECP daarin? (2.4a) • In hoeverre hebben de organisatiestructuur en deze samenwerking bijgedragen tot een doeltreffende voorbereiding op de post-Brexit? (2.4b) • Hoe zag interdepartementale samenwerking ten aanzien van post-Brexit voorbereidingen eruit en hoe waardeert u deze samenwerking? (2.4c) • Met welke partners buiten de overheid heeft u samengewerkt ter voorbereiding op de post-Brexit en hoe waardeert u die samenwerking? (2.4d)
4	**Outcome: Resultaat** • Wat ging er goed in het behalen van de resultaten rondom het voorbereiden van Nederland post-Brexit? Wat waren succesfactoren hiervan? • Wat waren volgens u belangrijke knelpunten in de voorbereidingen? (2.1b) • Had Nederland / uw ministerie de schade en negatieve impact verder kunnen beperken? (2.1b) • Zijn er bepaalde disrupties geweest die voorkomen hadden kunnen worden met degelijkere voorbereidingen? • Welke lessen kunnen getrokken worden uit het voorbereidingsproces?
5	**Deelterrein 1: Communicatie-inzet.** • Wat was de aard van de communicatie-inzet rondom de post-Brexit? (2.5a) • Hoe verschilde dit per doelgroep? (2.5b) • Wat waren de resultaten? (2.5c) • Waren deze resultaten voldoende t.o.v. van de verwachtingen (informeren en activeren)? (2.5d) • Welke rol speelden de organisatiestructuur en de gehanteerde werkwijzen in dit [succes]? (2.5e)

6	**Deelterrein 2: Publiek-private samenwerking.** • Hoe was de publiek-private samenwerking ten behoeve van de voorbereidingen op de post-Brexit, op de verschillende deelterreinen? (2.6a) • Was de publiek-private samenwerking dienend aan de goede voorbereiding op de post-Brexit? (2.6b) • Met welke partners buiten de overheid heeft u samengewerkt en hoe waardeert u die samenwerking? (2.6c)
7	**Deelterrein 3: Crisismanagement.** • Hoe en waarvoor was crisismanagement met het oog op de post-Brexit georganiseerd? (2.7a) • In hoeverre was de standaardpraktijk voor wat betreft crisismanagement bij de overheid behulpzaam? (2.7b)

Onderzoeksvraag 3: Audit[652]

Startvraag: Vond u de voorbereidingen op Brexit kosteneffectief, zowel in kosten als in personele capaciteit?

652 Voor de interviews die specifiek worden uitgevoerd voor de audit, hebben we een meer gerichte gespreksleidraad gehanteerd.

Bijlage E. Steekproefeigenschappen van de enquête

Deze bijlage bevat meer informatie over de samenstelling van de steekproeven van de vier doelgroepen van de enquête: (1) bedrijven; (2) brancheorganisaties; (3) Nederlandse burgers in het VK; en (4) Britse burgers in Nederland. Indien gewenst kunnen resultaten voor specifieke enquêtevragen per e-mail bij de auteurs worden opgevraagd. Voor contactgegevens, zie het voorwoord.

1. Bedrijven

Q3. In welke sector/branche is uw onderneming (voornamelijk) actief? Meerdere opties mogelijk. (n=60)	**Aantal**
Q3.1. Bouw	4
Q3.2. Cultuur, sport, recreatie	4
Q3.3. Energie, waterleiding, afvalverwerking	1
Q3.4. Financiële dienstverlening	1
Q3.5. Gezondheids- en welzijnszorg	2
Q3.6. Groothandel en detailhandel	21
Q3.7. Horeca of accommodaties	0
Q3.8. Landbouw, bosbouw, visserij	5
Q3.9. Onderwijs	0
Q3.10. Openbaar bestuur, overheid en verplichte sociale verzekeringen	0
Q3.11. Productie van goederen, grondstoffen of reparatie	12
Q3.12. Uitgeverij, film, tv, telecommunicatie of informatietechnologie	4
Q3.13. Vervoer of opslag	4
Q3.14. Zakelijke dienstverlening	8
Q3.15. Overige dienstverlening	4
Q3.16. Onbekend	1

Q4. Wat is de grootte van uw onderneming (n=60)	Aantal
1 werkzame persoon	9
2 tot 10 werkzame personen	18
10 tot 50 werkzame personen	15
50 tot 250 werkzame personen	8
250 werkzame personen of meer	10
Totaal	60

Q5. Hoe regelmatig deed u zaken met partners in het VK? (n=60)	Aantal
Dagelijks	26
Jaarlijks	5
Wekelijks	17
Maandelijks	11
Weet ik niet	1
Totaal	60

Q6. Hoe groot was de afhankelijkheid van uw zakenrelatie met het VK vóór Brexit? (n=60)	Aantal
Zeer klein	1
Klein	7
Matig	16
Groot	19
Zeer groot	15
Weet ik niet	2
Totaal	60

Q7. Hoe is deze afhankelijkheid veranderd sinds de uittreding van het VK uit de EU? (n=60)	Aantal
Kleiner	10
Onveranderd	40
Groter	9
Weet ik niet	1
Totaal	60

Q8. Heeft Brexit een gunstig of ongunstig effect gehad op uw omzet? (n=60)	Aantal
Gunstig	7
Geen verschil	25
Ongunstig	26
Weet ik niet	2
Totaal	60

Q9. Hoe groot was de impact van Brexit voor uw onderneming? (n=60)	Aantal
Zeer klein	2
Klein	8
Matig	20
Groot	19
Zeer groot	11
Totaal	60

2. Brancheorganisaties

Q32. In welke sector/branche zijn uw leden (voornamelijk) actief? [Meerdere antwoorden mogelijk] (n=17)	Aantal
Q32.1. Bouw	1
Q32.2. Cultuur, sport, recreatie	3
Q32.3. Energie, waterleiding, afvalverwerking	1
Q32.4. Financiële dienstverlening	1
Q32.5. Gezondheids- en welzijnszorg	1
Q32.6. Groothandel en detailhandel	3
Q32.7. Horeca of accommodaties	1
Q32.8. Landbouw, bosbouw, visserij	7
Q32.9. Onderwijs	1
Q32.10. Openbaar bestuur, overheid en verplichte sociale verzekeringen	1
Q32.11. Productie van goederen, grondstoffen of reparatie	3
Q32.12. Uitgeverij, film, tv, telecommunicatie of informatietechnologie	1
Q32.13. Vervoer of opslag	2
Q32.14. Zakelijke dienstverlening	2
Q32.15. Overige dienstverlening	3

Q33. Hoe groot was de algemene afhankelijkheid van de zakenrelatie van uw leden met het VK vóór Brexit? (n=17)	Aantal
Klein	2
Matig	3
Groot	6
Zeer groot	5
Weet ik niet	1
Totaal	17

Q34. Hoe is deze afhankelijkheid veranderd sinds de uittreding van het VK uit de EU? (n=17)	Aantal
Kleiner	4
Onveranderd	11
Groter	0
Weet ik niet	2
Totaal	17

Q35. Heeft Brexit over het algemeen een gunstig of ongunstig effect gehad op de omzet van uw leden? (n=17)	Aantal
Geen verschil	3
Ongunstig	11
Weet ik niet	3
Totaal	17

Q36. Hoe groot was de impact van Brexit op uw leden? (n=17)	Aantal
Zeer klein	0
klein	0
Matig	5
Groot	4
Zeer groot	2
Onbekend	6
Grand Total	17

3. Nederlandse burgers in het VK

Q60. Tot welk van de volgende groepen behoorde u vóór de uittreding van het VK uit de EU? (n=191)	Aantal
Werkgever	12
Werknemer	134
Zelfstandige	8
Gepensioneerd	12
Student	7
Overig	18
Totaal	191

Q61. Tot welke leeftijdsgroep behoort u? (n=191)	Aantal
20-29	15
30-39	21
40-49	32
50-65	91
Ouder dan 65	32
Totaal	191

Q62. Welk paspoort heeft u? (n=191	Aantal
Alleen Nederlands	179
Zowel Brits als Nederlands	10
Wil ik niet zeggen	1
Anders	1
Totaal	191

Q64. Welke van de volgende situaties past het beste bij uw gezinssamenstelling in deze periode? (n=191)	Aantal
Alleenstaand, met thuiswonende kinderen	7
Eenpersoonshuishouden	25
Samenwonend, met thuiswonende kinderen	68
Samenwonend, zonder thuiswonende kinderen	88
Wil ik niet zeggen	3
Totaal	191

Q65. Had(den) uw partner(s) alleen een Brits paspoort? (n=191)	Aantal
Ja	103
Nee	53
Niet van toepassing	35
Totaal	191

4. Britse burgers in Nederland

Q1. Which of the following groups do you belong to? (n=467)	Aantal
Employee	305
Employer	16
Self-employed	40
Retired	51
Student	18
Other	37
Totaal	467

Q2. Which age group do you belong to? (n=467)	Aantal
Younger than 20	2
20-29	44
30-39	66
40-49	94
50-65	190
Older than 65	70
I don't want to say	1
Totaal	467

Q3. Which passport do you have? (n=467)	Aantal
Only British	402
Only Dutch	6
Both British and Dutch	44
I don't want to say	3
Other	12
Totaal	467

Q5. Which of the following best describes your household composition during this period? (n=467)	Aantal
Single	127
Single, with children living at home	18
Married or cohabiting, with children living at home	131
Married or cohabiting, without children living at home	186
I don't want to say	5
Totaal	467

Q6. Did your partner(s) have a British passport? (n=467)	Aantal
Yes	138
No	178
I don't want to say	1
Not applicable	150
Grand Total	467

Bijlage F. Verantwoording financiële audit

Op 29-11-2021 heeft een gesprek plaatsgevonden met de toenmalig contactpersoon van het ministerie van Buitenlandse Zaken. In dit overleg hebben wij gevraagd om informatie over de kosten voor de voorbereiding van Brexit op totaalniveau van de rijksoverheid (ministeries inclusief uitvoeringsorganisaties). Ook hebben we gericht gevraagd naar de onderbouwing van de budgetclaim die vier ministeries hebben gedaan bij de Voorjaarnota 2018 en de Najaarsnota 2018, waarover blijkens het Rekenkamerrapport Brexit uit december 2018 een interne beoordeling vanuit het ministerie van Financiën beschikbaar zou zijn.[653]

18-12-2021 ontvingen wij vanuit de contactpersoon van het ministerie van Buitenlandse Zaken twee overzichten / inventarisaties. Allereerst een overzicht van kosten gemaakt in het kader van de Brexit Adjustment Reserve (die buiten scope van het onderzoek valt, zie hierboven). En ten tweede een interne inventarisatie gemaakt door het ministerie van Buitenlandse Zaken, het document 'Kader kosten Brexit Contingency 2019' met interne aantallen.

Met een contactpersoon bij het ministerie van Financiën zijn in december 2021 enkele contactmomenten geweest om de notitie zoals door de Rekenkamer benoemd boven water te krijgen. Deze contactpersoon heeft de notitie niet kunnen achterhalen. We hebben deze contactpersoon gevraagd of er bij het ministerie van Financiën een overzicht was van alle kosten die ministeries inclusief uitvoeringsorganisaties begroot en gerealiseerd hebben voor de voorbereiding op Brexit. Contactpersoon kon deze informatie niet aanleveren.

Op 10 januari 2022 hebben RAND / Berenschot via het Interdepartementaal Overleg Brexit aan de contactpersonen per departement gevraagd om gerichte informatie over de financiële begroting en realisatie aan te leveren. In overleg met de opdrachtgever is besloten ons daarbij te richten op de vier ministeries waar blijkens de eerder verstrekte informatie de grootste uitgaven zijn begroot. Op 20 januari is hierop in reactie door het ministerie van Justitie en Veiligheid de Voorjaarsnota 2018, de Najaarsnota 2018 en een uitsplitsing (niet een onderbouwing) van de budgetclaim van het ministerie van JenV aangeleverd.

In februari 2022 is voor de tweede maal aan de contactpersonen gevraagd om informatie aan te leveren over begroting en realisatie.

653 Algemene Rekenkamer, Brexit *Voorbereiding op financiële en economische gevolgen, en consequenties voor de Douane*, 6 december 2018, pagina 23.

In overleg met de contactpersoon bij de opdrachtgever (BZ) is vervolgens rechtstreeks contact gezocht met contactpersonen bij vier ministeries, waarna verschillende contactmomenten met ministeries hebben plaatsgevonden per e-mail en per telefoon. In meerdere gevallen werd doorverwezen naar weer andere contactpersonen. Vanuit de Douane (ministerie van Financiën) zijn hierop aanvullende overzichten ontvangen op basis waarvan een goed beeld mogelijk is van de besteding van middelen. Andere ministeries inclusief uitvoeringsorganisaties hebben geen informatie verstrekt.

Op 12-04-2022 is in de begeleidingsgroep door RAND / Berenschot melding gemaakt van het moeizame proces van informatieverzameling. Dit is op 21-04-2022 teruggekoppeld naar de contactpersonen bij de departementen. Op 22-04-2022 hebben wij contactpersoon bij de opdrachtgever in nader detail geïnformeerd over de informatie die wel en niet ontvangen was op dat moment en heeft hij in samenspraak met ons een aanvullende uitvraag naar de betrokken ministeries gestuurd.

In reactie hierop is nog telefonisch contact geweest met de ministeries van LNV, VWS en JenV en is aanvullende informatie ontvangen vanuit LNV en VWS.

Op basis van beoordeling van deze informatie hebben wij de conclusie getrokken dat de onderzoeksvragen zoals gesteld niet beantwoord konden worden. Deze conclusie is door ons op 17-06-2022 met de contactpersoon namens de opdrachtgever gedeeld. Gezamenlijk is besloten de beantwoording van de vragen te beperken tot het in beeld brengen van de begrote uitgaven en de daadwerkelijk gerealiseerde kosten, waarbij een oordeel over de kosteneffectiviteit achterwege wordt gelaten. Ook is nog een ultieme poging gedaan extra informatie boven tafel te krijgen. Deze informatie is door ons niet ontvangen.