



# Tweede Kamer

## DER STATEN-GENERAAL

### EU-Stafnotitie Commissie

onderwerp Overzicht rapporten over de voorbereidingen van Britse overheidsdiensten op Brexit

## Overzicht rapporten over de voorbereidingen van Britse overheidsdiensten op Brexit

### 1. Inleiding

In de procedurevergadering van 7 juni 2018 heeft u uw commissiestaf in het kader van de behandeling van Brexit verzocht om *in beeld te brengen welke rapporten er bestaan over de mate waarin de Britse overheidsdiensten voorbereid zijn op de Brexit en de mogelijke cliff-edge Brexit, zoals de rapporten van de Britse Algemene Rekenkamer*.

In deze notitie wordt op dit verzoek ingegaan. In de notitie worden allereerst de rapporten van de National Audit Office in kaart gebracht. Daarnaast worden belangrijkste rapporten behandeld van onderzoekscommissies in het Britse parlement, in het bijzonder de Public Accounts Committee (de 'Commissie voor de Rijksuitgaven'). Waar relevant worden ook rapporten van andere organisaties vermeld, al is hierbij omwille van de overzichtelijkheid geen volledigheid beoogd.<sup>1</sup>

De notitie is als volgt thematisch ingedeeld:

- coördinatie van de Brexitvoorbereidingen door Britse ministeries en andere overheidsdiensten in algemene zin (**§ 2**);
- voorbereidingen op een no deal-scenario (**§ 3**);
- voorbereidingen van overheidsdiensten in een aantal belangrijke sectoren (**§ 4**).
- verwijzingen naar andere (parlementaire) bronnen over Brexit, met name over beleidsimplicaties (**§ 5**).

---

<sup>1</sup> Voorts bevat het overzicht conform het verzoek rapporten die zich richten op de voorbereidingen die ministeries en andere overheidsdiensten treffen; de veelheid aan rapporten die betrekking hebben op beleidsimplicaties van Brexit zijn niet opgenomen. Zie daarvoor onder meer de verwijzingen in §5.

## 2. Organisatie en coördinatie van Brexit binnen de Britse centrale overheid

De voorbereidingen op Brexit binnen de centrale overheid worden gecoördineerd door een speciaal ministerie, het Department for Exiting the European Union (DExEU) dat onder politieke leiding van minister David Davis staat.

### *DExEU: 313 werkprocessen verspreid over vakdepartementen*

DExEU heeft 313 werkprocessen ('work streams') geïdentificeerd die moeten worden voltooid voor een 'soepele' uittreding, variërend van wetgevingsprogramma's tot uitbreiding van personele capaciteit en de (her)vorming van processen en systemen. Deze moeten voor het grootste deel worden opgepakt door de verschillende vakdepartementen. Dit is een complexe taak, omdat onzeker is hoe de uittredingsovereenkomst met de EU eruit zal zien. Ook in deze uitwerking rekening worden gehouden met een 'no deal'-scenario.

### *National Audit Office brengt werkprocessen in kaart*

In november 2017 bracht de National Audit Office de uitdagingen die gepaard gaan met de 313 werkprocessen [in kaart](#). Deze liggen onder meer op het vlak van het vinden van nieuw overheidspersoneel (in eerste instantie vooral beleidsmedewerkers, later meer specialisten en na de uittreding vooral uitvoerend personeel.) De coördinatie van de wervingsactiviteiten ligt bij het Cabinet Office, het invloedrijke Britse ministerie van Algemene Zaken. Het ministerie van Financiën heeft eind 2017 extra middelen vrijgemaakt voor de departementen, maar verwacht daarbuiten dat de Brexitvoorbereidingen binnen de reguliere begroting worden uitgevoerd. Veel departementen hebben al enige tijd te maken met bezuinigingen.

National Audit Office, *Implementing the UK's Exit from the European Union: [The Department for Exiting the European Union and the centre of government](#)* (november 2017)

### *Kritisch rapport parlementaire Public Accounts Committee*

In februari 2018 verscheen een [rapport](#) over de voorbereidingen op Brexit van de invloedrijke Public Accounts Committee van het House of Commons.<sup>2</sup> De commissie stelt vast dat er diverse departementale organisaties zijn met coördinerende taken ten aanzien van Brexit: DExEU, maar ook No. 10, Cabinet Office en Treasury. DExEU gaf richting de commissie aan weliswaar de coherentie van de voorbereidingen te bewaken, maar niet verantwoordelijk te zijn voor de uitvoering van de 313 specifieke werkprocessen. Die ligt bij de vakdepartementen, die hun individuele voorbereidingen moeten treffen in overleg met talloze stakeholders, waaronder decentrale en lokale overheden. Tussen en binnen departementen bestaan vier ministeriële comités die betrokken zijn. In het najaar van 2017 werd daarnaast een 'interministerial group' opgericht om besluitvorming aan te jagen. Op ambtelijk niveau zijn er vele raden en werkgroepen, waardoor volgens de commissie het risico bestaat van een onhandelbare en onnodig gecompliceerde bureaucratie die effectieve besluitvorming in de weg staat. Niemand binnen de Britse ambtelijke dienst heeft de verantwoordelijkheid gekregen

---

<sup>2</sup> De commissie, de oudste in het House of Commons, controleert de centrale overheidsuitgaven en behandelt de rapporten van de National Audit Office.

voor het bereiken een goed, overall eindresultaat. De commissie was hard in haar oordeel:

- DExEU en het Cabinet Office zijn te traag in het aansporen van departementen om de 313 werkplannen voor de voorbereidingen op Brexit in concrete acties om te zetten en daadwerkelijk te gaan uitvoeren;
- De vakdepartementen hebben hun activiteiten nog onvoldoende geherprioriteerd om ruimte te maken voor Brexitvoorbereidingen;
- DExEU en het Cabinet Office hebben nog onvoldoende gedaan om snel de benodigde menskracht en expertise in huis te halen voor Brexit, met name voor projectmanagement en technische en digitale vaardigheden. Op deze terreinen ondervinden de departementen concurrentie van de private sector die zich eveneens voorbereidt op Brexit;
- Door onduidelijkheid over verantwoordelijkheden bestaat het risico dat effectieve besluitvorming wordt ondermijnd;
- De beperkte openbare informatie over de voorbereidingen op departementaal niveau ondermijnt een effectieve parlementaire controle. Zo zou op ongeveer 20 van de 313 werkprocessen acute actie nodig zijn, maar het parlement weet niet welke dat zijn.

House of Commons Public Accounts Committee, [18th Report - Exiting the European Union](#), HC 467 (februari 2018)

In reactie op het rapport heeft de regering in maart 2018 toegezegd (zie [hier](#), p. 33-37) om in de loop van juni 2018 met een update te komen over de voortgang in de uitvoering van de voorbereidingen en het aantrekken van extra ambtelijk personeel.<sup>3</sup> De regering is het oneens met de conclusies dat er onvoldoende prioriteit wordt gegeven aan de Brexitvoorbereidingen en dat de verantwoordelijkheden op ambtelijk niveau onduidelijk zijn. Op het verzoek van de commissie om meer details te geven over de voortgang van de 313 werkprocessen gaf de regering aan te zullen bezien in hoeverre daaraan tegemoet kan worden gekomen en onder welke voorwaarden.<sup>4</sup>

#### *Overige rapporten*

In juni 2018 verscheen een [rapport](#) van het Institute for Government, een onafhankelijke denktank, over de voorbereidingen van de Britse ministeries ('Whitehall'). De Welsh Assembly publiceerde in februari 2018 een [rapport](#) over de voorbereidingen van de regionale overheid van Wales op Brexit.

- Institute for Government, [Preparing Brexit: How ready is Whitehall?](#) (juni 2018)
- Welsh Assembly, [How is the Welsh Government preparing for Brexit?](#) (februari 2018)

### **3. Voorbereidingen op een no deal-scenario**

In het kader van de hierboven genoemde 313 lopende werkprocessen binnen de Britse centrale overheid die DExEU heeft vastgesteld ter voorbereiding op Brexit, dienen departementen plannen te maken voor het geval er op de dag van de uittreding (29

<sup>3</sup> Voor zover kon worden nagegaan is deze update nog niet beschikbaar.

<sup>4</sup> Een reactie hierop zou in april 2018 verschijnen, maar is voor zover kon worden nagegaan nog niet ontvangen.

maart 2019) een uittredingsovereenkomst is gesloten tussen de EU en het VK en voor het geval er geen overeenkomst is ('no deal').

Begin juni 2018 verschenen in de Britse pers berichten over 'no deal'-plannen die binnen DExEU en de vakdepartementen zouden worden gemaakt. Volgens [The Sunday Times](#)<sup>5</sup> zouden de departementen zich voorbereiden op drie no deal-scenario's: een milde, een ernstige en een catastrofale ('Armageddon') variant. Volgens bronnen van de krant zou al in de tweede variant, het ernstige scenario, de haven van Dover stilvallen, zouden supermarkten in het zuidwesten en Schotland binnen enkele dagen leegraken en ziekenhuizen binnen enkele weken met medicijntekorten te maken krijgen.

De plannen zouden zijn opgesteld ten behoeve van de hierboven genoemde 'interministerial group on Preparedness'<sup>6</sup>, die wekelijks bijeenkomt (met uitzondering van parlementaire recessen). Slechts een beperkt aantal ministers zou de plannen kunnen inzien gelet op het explosieve karakter ervan. Een woordvoerder van DExEU en de minister van Binnenlandse Zaken bevestigden dat er besprekingen over no deal-scenario's plaatsvonden, maar stelden tevens dat het volstrekt onjuist was te veronderstellen dat de situatie zo ernstig zou worden als gesuggereerd.

De regering heeft verder gesteld dat in het geval van 'no deal' de Britse grenzen open zouden worden gesteld, zodat de goederenstroom door kan gaan. Ambtenaren zouden zich echter zorgen maken over de vraag of Frankrijk in dat geval wel bereid zou zijn tot het doorlaten van goederen van en naar het Verenigd Koninkrijk. Minister Davis zou daarom gesprekken voeren met lokale bestuurders in de havens van onder meer Calais en Antwerpen.

*Voor zover kon worden nagegaan zijn de in het Sunday Times-artikel besproken ambtelijke notities ten behoeve van de ministeriële werkgroep niet openbaargemaakt, ondanks een verzoek van een parlamentslid van de Liberaal Democraten daartoe.*

#### **4. Rapporten van NAO en parlement op deelterreinen**

De National Audit Office (NAO) heeft tussen juli 2017 en april 2018 een serie rapporten uitgebracht over de wijze waarop Britse overheidsdiensten zich voorbereiden op Brexit.<sup>7</sup> Ook de Public Accounts Committee van het House of Commons heeft recent een aantal rapporten uitgebracht. De links verwijzen naar de 'homepage' van elk rapport met een korte uitleg. Op die pagina zijn tevens links te vinden naar het volledige rapport en een samenvatting.

---

<sup>5</sup> Artikel achter betaalmuur.

<sup>6</sup> Zie hierboven, paragraaf 2.

<sup>7</sup> Daarnaast zijn enkele financiële beleidsanalyses verschenen, te weten een [beoordeling](#) van de geschatte kosten van de financiële afwikkeling van Brexit door het ministerie van Financiën (april 2018) en een [analyse](#) van de economische impact assessment van het ministerie van Financiën in de aanloop naar het Brexitreferendum (juli 2017). Deze worden hier niet verder besproken.

#### **4.1. Department for Environment, Food & Rural Affairs (DEFRA)**

Het ministerie dat onder meer gaat over milieu, voeding en landbouw is een van de ministeries die het meest geraakt wordt door Brexit. Bijna alle beleidsterreinen die tot dit ministerie behoren worden beheerst door EU-regelgeving. Het ministerie is een centrale speler binnen de Britse regering in de onderhandelingen over de terugtrekkingsovereenkomst en het toekomstige partnerschap, bij nieuwe handelsverdragen, grensbeleid en de samenwerking met de overheden van Schotland, Wales en Noord-Ierland. Volgens de NAO werkt het ministerie aan een omvangrijk wetgevingsprogramma om bestaande EU-regelgeving te transformeren naar nationale wetgeving op het moment van uittreding. Risico hierbij is dat vertraging ontstaat in de onderhandelingen over de uittreding of conflicteren wensen binnen de Britse regering waar het ministerie geen controle over heeft. De Brexitinspanningen die dit ministerie levert vallen samen met een pakket aan bezuinigingen dat moet worden ingepast.

National Audit Office, *Implementing the UK's Exit from the European Union: [The Department for Environment, Food & Rural Affairs](#)* (december 2017)

De Public Accounts Committee (PAC) van het House of Commons publiceerde in mei 2018 een bezorgd rapport over de voorbereidingen van het DEFRA-ministerie. Door de aanhoudende onzekerheid over de Brexitonderhandelingen moet het ministerie zich voorbereiden op drie scenario's: deal, no deal en een transitiefase. Ondernemingen en andere stakeholders krijgen niet de informatie die zij nodig hebben om zich te kunnen voorbereiden op Brexit. Ongeveer 80% van de taken van het ministerie liggen op het terrein van de regionale overheden (Schotland, Wales en Noord-Ierland). Niet duidelijk is welke (werk)afspraken met deze overheden zijn gemaakt. Verder kunnen de Brexitvoorbereidingen volgende de PAC onmogelijk worden gecombineerd met de bestaande taken en de bezuinigingen die het ministerie moet doorvoeren. Een strakke(re) prioritering is noodzakelijk. Er zijn ten slotte grote zorgen over de aanpassing van IT-systemen van het ministerie, met name voor de agribusiness en de chemische industrie. In het uiterste geval, zo liet het ministerie weten, zou zelfs voor handmatige oplossingen worden gekozen. Het ministerie wordt verzocht uiterlijk juli 2018 aan de commissie te rapporteren over de aanpak van deze tekortkomingen.

House of Commons Public Accounts Committee, *[37th Report - Exiting the European Union: The Department for Environment, Food & Rural Affairs and the Department for International Trade](#)* (mei 2018)

#### **4.2. Foreign Office**

Voor het ministerie van Buitenlandse Zaken verwacht de Britse rekenkamer een significante toename in de vraag naar consulaire diensten van de 1,3 mln Britse burgers die geregistreerd of ongeregistreerd in de EU-lidstaten verblijven. Het ministerie is momenteel bezig om het aantal diplomaten op de Britse ambassades in de EU-lidstaten te verhogen. De afgelopen jaren is dit aantal vanwege bezuinigingen juist sterk teruggelopen (14%). Het rapport geeft een overzicht van het huidige aantal diplomaten in de verschillende lidstaten en in Brussel (zie p. 9). Het ministerie heeft inmiddels extra middelen gekregen. Er worden momenteel 505 extra arbeidsplaatsen ingevuld voor Brexit-gerelateerde functies, waarvan 227 diplomaten in de lidstaten. Voor sommige functies wordt een verlaagd veiligheidsonderzoek gedaan om vertraging

te voorkomen. Wegens lopende reorganisaties kost dit veiligheidsonderzoek toch al meer tijd dan voorheen. In het geval van een 'no deal' verwacht het ministerie nog meer middelen nodig te hebben. Daarnaast maakte het ministerie zich zorgen over de mate waarin andere departementen de internationale dimensie van hun Brexit-vorbereidingen voldoende in overweging nam, zoals de positie van Gibraltar. Het ministerie heeft in overleg met het Brexitministerie inmiddels meer betrokkenheid weten af te spreken. Het ministerie is verder voornemens te extra investeren in bilaterale relaties met EU-lidstaten, zowel gedurende de Brexitonderhandelingen als voor de periode daarna. Bilaterale relaties worden gezien als de belangrijkste manier om ook na Brexit EU-beleidsvorming te blijven beïnvloeden.

National Audit Office, *Implementing the UK's exit from the European Union: [The Foreign and Commonwealth Office](#)* (april 2018)

#### **4.3. Department for International Trade**

Dit ministerie is opgericht in 2016 in aanloop naar de nieuwe situatie waarin het Verenigd Koninkrijk haar eigen internationale handelsbeleid moet gaan vormgeven. Het ministerie is bezig met het uitwerken van een wetgevingsprogramma en het maken van scenario's voor de toekomstige verhouding met EU-handelsverdragen.

National Audit Office, *Implementing the UK's Exit from the European Union: [The Department for International Trade](#)* (januari 2018)

De Public Accounts Committee (PAC) van het House of Commons maakt zich zorgen over de voorbereidingen die het nieuwe ministerie treft voor de Brexit. Evenals bij DEFRA schiet de informatievoorziening aan bedrijven tekort, moeten meer contacten met de regionale overheden worden gelegd, de beschikbare expertise en capaciteit om nieuwe handelsakkoorden te sluiten en een goede inschatting te maken van de regionale en sectorale behoeften op handelsgebied. Het ministerie wordt verzocht uiterlijk juli 2018 aan de commissie te rapporteren over de aanpak van deze problemen.

House of Commons Public Accounts Committee, *[37th Report - Exiting the European Union: The Department for Environment, Food & Rural Affairs and the Department for International Trade](#)* (mei 2018)

#### **4.4. Department for Business, Energy and Industrial Strategy**

De Public Accounts Committee van het House of Commons onderzocht in april 2018 de voorbereidingen van het ministerie van Economische Zaken en Energie, dat in belangrijke mate geraakt zal worden door de Brexit. De commissie is geschrokken van het feit dat nauwelijks tot nieuwe prioriteitstelling heeft geleid bij het ministerie. Hoewel het ministerie inmiddels ongeveer 90% van de extra benodigde medewerkers heeft geworven, stelt de commissie dat de mix van nieuwe stafleden onvoldoende ervaring en expertise bevat. Ook de IT-vorbereidingen schieten te kort of liggen achter op schema. Ook is de vraag of het omvangrijke wetgevingsprogramma op tijd gereed is. Het ministerie is verder een treffend voorbeeld van het gebrek aan openbare, controleerbare informatie over de Brexitvorbereidingen van de Britse

centrale overheid, waarover de commissie al in februari 2018 in brede zin haar beklag deed.

House of Commons Public Accounts Committee, [34th Report - Exiting the European Union: The Department for Business, Energy and Industrial Strategy](#) (april 2018)

#### 4.5. Douane

In november 2017 publiceerde de Home Affairs Committee van het House of Commons een [rapport](#) over de gevolgen van Brexit voor de douanediensten. Naast een analyse van de gevolgen voor beleid en uitvoering in geval van een deal, no deal en een transitiefase, is ook aandacht besteed aan de vraag of de verantwoordelijke overheidsdiensten zich voldoende voorbereiden. De commissie riep de regering op tot betere coördinatie met private havens en havens in met name Frankrijk en België. Er wordt aandacht gevraagd voor het nieuwe IT-systeem voor douaneverklaring, dat begin 2019 gereed zou moeten zijn. Verder dient de regering voor voldoende capaciteit bij de Border Force te zorgen gelet op de enorme toename van controlehandelingen na Brexit. De commissie maakt zich zorgen over het gebrek aan gedetailleerde post-Brexitplannen. Dat geldt ook voor de samenwerking tussen de Border Force en de douane (HMRC). Een tekort aan voldoende douancepersoneel zou ertoe kunnen leiden dat grenswachten worden ingezet, wat ten koste kan gaan van veiligheidsoperaties. Ten slotte is de commissie ontevreden met de antwoorden die de regering gaf op de vraag: wie is verantwoordelijk? Het ontbreekt volgens de commissie aan focus, urgentie en leiderschap op dit terrein. De voortgang is afhankelijk van ambtelijke werkgroepen met nauwelijks politieke (ministeriële) leiding. Het feit dat verschillende ministeries en overheidsdiensten zich bezighouden met douane-zaken maakt een goede coördinatie en afstemming met de private sector lastig.

De regering [antwoordde](#) in januari 2018 op het rapport en wees onder meer op de Border Planning Group, een coördinerende interdepartementale werkgroep van hoge ambtenaren vanuit 21 departementen en agentschappen die sinds november 2017 bestaat en rapporteert aan het ministerie van Financiën en van Binnenlandse Zaken. Verder is het ministerie van Binnenlandse Zaken bezig met de werving van extra personeelsleden, die de komende tijd worden getraind door zittende medewerkers ter voorbereiding op de periode na Brexit. De verwachting is dat zij in het najaar 2018 klaar zijn om ingezet te worden.

- House of Commons Home Affairs Committee, [1st Report - Home Office delivery of Brexit: customs operations](#) (november 2017)
- Government Response, [Home Office delivery of Brexit: customs operations: Government Response to the Committee's First Report](#) (januari 2018)

#### 4.6. Immigratie

In februari 2018 bracht de House of Commons Home Affairs Committee een rapport uit over de Brexitvoorbereidingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken op het terrein van immigratie. Het rapport handelt voornamelijk over de beleidsimplicaties, maar besteedt ook enige aandacht aan de gevolgen voor overheidsdiensten. Zo is de commissie bezorgd dat de Border Force de extra controles op personen en goederen aan de grens niet aan zal kunnen (aanbeveling 31). Daarbij speelt ook de

onduidelijkheid over de Ierse grens mee. Er is onvoldoende tijd om de nodige aanpassingen op tijd te doen; teveel haast en te weinig voorzieningen vormen een gevaar voor de grensbewaking. De commissie dringt er daarom bij de regering op aan om in te zetten op een overgangsregeling met de EU waarin geen praktische veranderingen plaatsvinden op het gebied van douane.

In zijn reactie op het rapport laat de regering op dit punt weten dat de implementatieperiode die het VK, de EU en de lidstaten hebben afgesproken de ruimte biedt om de nodige voorzieningen te treffen. Verder wordt benadrukt dat de betrokken ministeries nauw samenwerken op dit terrein. Brexit wordt gezien als een kans om het grensbeheer opnieuw in te richten in het belang van zowel de nationale veiligheid, handel als toerisme.

- House of Commons Home Affairs Committee, [3rd Report - Home Office delivery of Brexit: immigration](#) (februari 2018)
- Government Response, [6th Special Report - Home Office delivery of Brexit: immigration: Government Response to the Committee's Third Report of Session 2017-19](#) (mei 2018)

#### 4.7. Eerdere NAO-rapporten

Tussen juli en december 2017 zijn de volgende NAO-rapporten verschenen:

- National Audit Office, *Implementing the UK's Exit from the European Union – People and skills: [The role of the centre of government](#)* (december 2017)
- National Audit Office, *Implementing the UK's Exit from the European Union: [The Department for Business, Energy & Industrial Strategy](#)* (november 2017)
- National Audit Office, *Implementing the UK's exit from the European Union: [Infrastructure and Projects Authority](#)* (november 2017)
- National Audit Office, *Implementing the UK's Exit from the European Union: [The Department for Exiting the European Union and the centre of government](#)* (november 2017)
- National Audit Office, [The UK Border](#) (oktober 2017)
- National Audit Office, [The Customs Declaration Service](#) (juli 2017)

#### 5. Andere (parlementaire) bronnen over Brexit

- [Alle Brexitpublicaties](#) per beleidsterrein in de House of Commons en House of Lords, zowel van commissies als van de onderzoeksdienst van het parlement
- [Alle publicaties](#) van de commissie Europese Zaken in het House of Lords
- [Alle publicaties](#) van de commissie Europese Zaken in het House of Commons