



Brexit

Vorbereiding op financiële en economische gevolgen,
en consequenties voor de Douane

2018



Brexit

*Vorbereiding op financiële en economische gevolgen,
en consequenties voor de Douane*

De tekst in dit document is vastgesteld op 6 december 2018. Dit document is op 10 december 2018 aangeboden aan de Tweede Kamer.



Inhoud

| | | |
|----------|--|----|
| | Samenvatting | 5 |
| 1 | Over dit onderzoek | 8 |
| | 1.1 Brexit | 8 |
| | 1.2 Wat hebben we onderzocht? | 12 |
| | 1.3 Disclaimer | 14 |
| | 1.4 Leeswijzer | 14 |
| 2 | Organisatie voorbereiding Nederland op brexit | 15 |
| | 2.1 Bevindingen | 15 |
| | 2.2 Interne organisatie voorbereiding op brexit | 15 |
| | 2.3 Uitgangspunten voor onderhandelingen en voorbereiding in Nederland | 17 |
| 3 | Financiële en economische gevolgen brexit voor Nederland | 19 |
| | 3.1 Bevindingen | 19 |
| | 3.2 Mogelijke financiële gevolgen van brexit | 19 |
| | 3.3 Economische risico's voor sectoren bedrijfsleven in kaart gebracht | 24 |
| | 3.4 Voorbereiding bedrijfsleven op brexit | 27 |
| | 3.5 Informatie financiële en economische gevolgen naar het parlement | 28 |
| 4 | Impact brexit op Douane | 30 |
| | 4.1 Bevindingen | 30 |
| | 4.2 Positie Douane | 30 |
| | 4.3 Beoordeling en toekenning claim Douane | 33 |
| | 4.4 Voorbereiding Douane: stand van zaken eind juli 2018 | 35 |
| | 4.4.1 Personeel | 37 |
| | 4.4.2 Ferryproces | 38 |
| | 4.4.3 Huisvesting en middelen | 39 |
| | 4.4.4 IT-systemen | 39 |
| | 4.5 Informatie Douane naar het parlement | 40 |
| 5 | Uitkomst van het onderzoek | 41 |
| 6 | Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer | 42 |
| | 6.1 Reactie kabinet | 42 |
| | 6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 43 |



| | |
|---|----|
| Bijlagen | 45 |
| 1 Verklarende woordenlijst en afkortingen | 46 |
| 2 Schattingen financiële eindafrekening brexit | 48 |
| 3 Methodologische verantwoording | 49 |
| 4 Eindnoten | 50 |





Samenvatting

Brexit

Bij het referendum van 23 juni 2016 stemde 51,9% van de Britse kiezers voor terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk (VK) uit de Europese Unie (EU), beter bekend als brexit. Sinds 19 juni 2017 onderhandelen de Europese Commissie (als vertegenwoordiger van de EU) en het VK over brexit. Hierbij moet eerst een akkoord over de terugtrekking worden gesloten, onder meer over de financiële eindafrekening tussen het VK en de EU. Daarna volgen onderhandelingen over de toekomstige relatie tussen de EU en het VK. Na 29 maart 2019 is het VK, na 46 jaar, geen lid meer van de EU.

De onderhandelingen van de brexit zijn in twee fasen verdeeld



Tijlijn brexitonderhandelingen

Gevolgen

Het terugtrekkingsproces is met onzekerheden omgeven en het staat onder tijdsdruk. Brexit kan negatieve gevolgen hebben voor Nederland, bijvoorbeeld in de vorm van financiële en economische schade. Het VK is voor Nederland de op twee na belangrijkste handelspartner. De overheid zelf kan ook gevolgen van brexit ondervinden, bijvoorbeeld voor een uitvoeringsorganisatie als de Douane. Op dit moment is er vrij verkeer van





goederen en personen tussen Nederland en het VK: op de luchthavens controleert de Douane momenteel goederen van en naar het VK niet, al staan alle grensoverschrijdende goederen onder toezicht. De Koninklijke Marechaussee voert wel personencontrole uit omdat het VK geen deel uitmaakt van Schengen. Na 29 maart 2019 worden douaneformaliteiten opnieuw ingevoerd (behalve wanneer er sprake is van een terugtrekkingsakkoord inclusief een overgangperiode). Dit betekent bijvoorbeeld dat bedrijven weer douaneaangiftes moeten gaan doen bij in- of uitvoer naar het VK, en dan moet de Douane weer controles uitvoeren. Dat kan leiden tot vertragingen en daardoor economische schade voor het bedrijfsleven.

Vorbereiding op brexit

Het kabinet bereidt zich voor op de gevolgen van brexit. De Algemene Rekenkamer heeft in kaart gebracht hoe het kabinet dat doet. Wij hebben eerst de organisatie van de voorbereiding op brexit in kaart gebracht, en vervolgens onderzocht wat de eventuele financiële en economische gevolgen van brexit zijn. Gezien het belang van continuïteit van handelsstromen voor het bedrijfsleven, hebben we ook verdiepend onderzoek gedaan naar de voorbereiding op brexit bij de Douane. Andere onderwerpen, waaronder de voorbereiding door andere overheidsorganisaties op brexit, zoals de NVWA en de visserijsector, vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

We hebben ook onderzocht hoe het parlement tot nu toe is geïnformeerd over de voorbereiding op brexit. Het parlement kan alleen invloed uitoefenen op de Nederlandse inzet bij de besprekingen binnen de EU over de onderhandelingen als ze de hiervoor benodigde informatie ontvangt.

Conclusies onderzoek

We hebben in ons onderzoek vastgesteld dat het kabinet de rijksoverheid en het bedrijfsleven sinds 2016 intensief voorbereidt op de gevolgen van brexit voor Nederland. Hierbij zijn de financiële en economische risico's voor Nederland voor een groot deel kwantitatief in kaart gebracht, met uitzondering van indirecte financiële gevolgen. In het slechtst denkbare scenario van een *cliffedge* (ook wel *no-deal* genoemd) brexit bedragen de directe financiële kosten ongeveer € 2,3 miljard in de periode 2018–2023, los van het nieuwe Meerjarig Financieel Kader. Verder kan de Douane op 29 maart 2019 niet volledig klaar zijn voor de nieuwe en toename van bestaande werkzaamheden als gevolg van brexit.

Het parlement krijgt informatie over brexit op hoofdlijnen, niet op detailniveau. Onderliggende analyses van economische risico's gebruikt het kabinet voor intern beraad en ter voorbereiding op besluitvorming.



We constateren het volgende:

- Er is ter voorbereiding op brexit binnen de rijksoverheid een specifiek daarvoor bestemde interne organisatie opgezet. Die sluit aan op de organisatiestructuur voor onderhandelingen op EU-niveau;
- De meeste *directe* financiële gevolgen voor Nederland van brexit zijn bekend. Bijvoorbeeld hoe hoog de extra afdracht aan de EU kan worden als het VK de EU zonder akkoord verlaat. Het kabinet heeft ook de risico's voor economische sectoren in Nederland in beeld. De mogelijke *indirecte* financiële gevolgen van brexit voor de rijksbegroting zijn niet berekend. Dat geldt bijvoorbeeld voor het effect van verminderde belastinginkomsten als de handel met het VK zou teruglopen;
- Het is nog onduidelijk hoe het bedrijfsleven zich voorbereidt op brexit;
- De Douane kan op 29 maart 2019 niet volledig klaar zijn voor *cliffedge* brexit want de gevraagde en toegekende extra menskracht is dan nog grotendeels niet aangesteld en opgeleid.

Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Buitenlandse Zaken geeft namens het kabinet een actualisatie van een aantal punten ten opzichte van de sluitingsdatum van ons onderzoek, 31 juli 2018. De minister meldt onder andere het meest recente aantal fte Douanemedewerkers dat op 29 maart 2019 geworven en opgeleid zal zijn.

Wij gaan er van uit dat het kabinet het parlement ook zal informeren over de huidige stand van zaken bij huisvesting, voorbereidingen op ferrylocaties en vernieuwing van IT-systemen door de Douane.



1 Over dit onderzoek

In dit hoofdstuk beschrijven we de opzet van ons onderzoek. Maar we beginnen met de belangrijkste informatie over de aanleiding: de terugtrekking van het VK uit de EU, de brexit.

1.1 Brexit

Bij het referendum van 23 juni 2016 stemde 51,9% van de Britse kiezers voor *brexit*: terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk (VK) uit de Europese Unie (EU). Op 29 maart 2017 stelde de Britse regering de Europese Raad (ER) formeel in kennis van dit voornemen, in de 'artikel 50-brief'.¹ Op 19 juni 2017 begonnen vervolgens de brexitonderhandelingen. Als er een akkoord wordt bereikt, moeten minimaal 20 van de 27 EU-lidstaten dat goedkeuren.² Ook moet het Europees Parlement het akkoord goedkeuren. Dit proces moet binnen 2 jaar afgerond zijn.³ Na 29 maart 2019 is het VK, na 46 jaar, geen lid meer van de EU. Figuur 1 geeft de tijdlijn voor brexit weer.

De onderhandelingen van de brexit zijn in twee fasen verdeeld



Figuur 1 Tijdlijn brexitonderhandelingen



Bij de onderhandelingen tussen de EU en het VK zijn veel partijen betrokken. Op Europees niveau zijn dat:

- de Europese Commissie, met ‘team Barnier’ als onderhandelaars voor de EU;
- het Europees Parlement;
- de Europese Raad van (gekozen) staatshoofden en regeringsleiders;
- de Raad van de Europese Unie, waarbinnen de Raad Algemene Zaken (RAZ) een coördinerende en sturende rol heeft. De RAZ bestaat uit de ministers van Europese of Buitenlandse Zaken van de 28 EU-lidstaten.

De EU-ambassades van de lidstaten (de Permanente Vertegenwoordiging, PV) zijn de schakel tussen het nationale en het Europese niveau.

Figuur 2 geeft een overzicht van de partijen die betrokken zijn bij de brexitonderhandelingen.

Onderhandelingen in 2 fasen

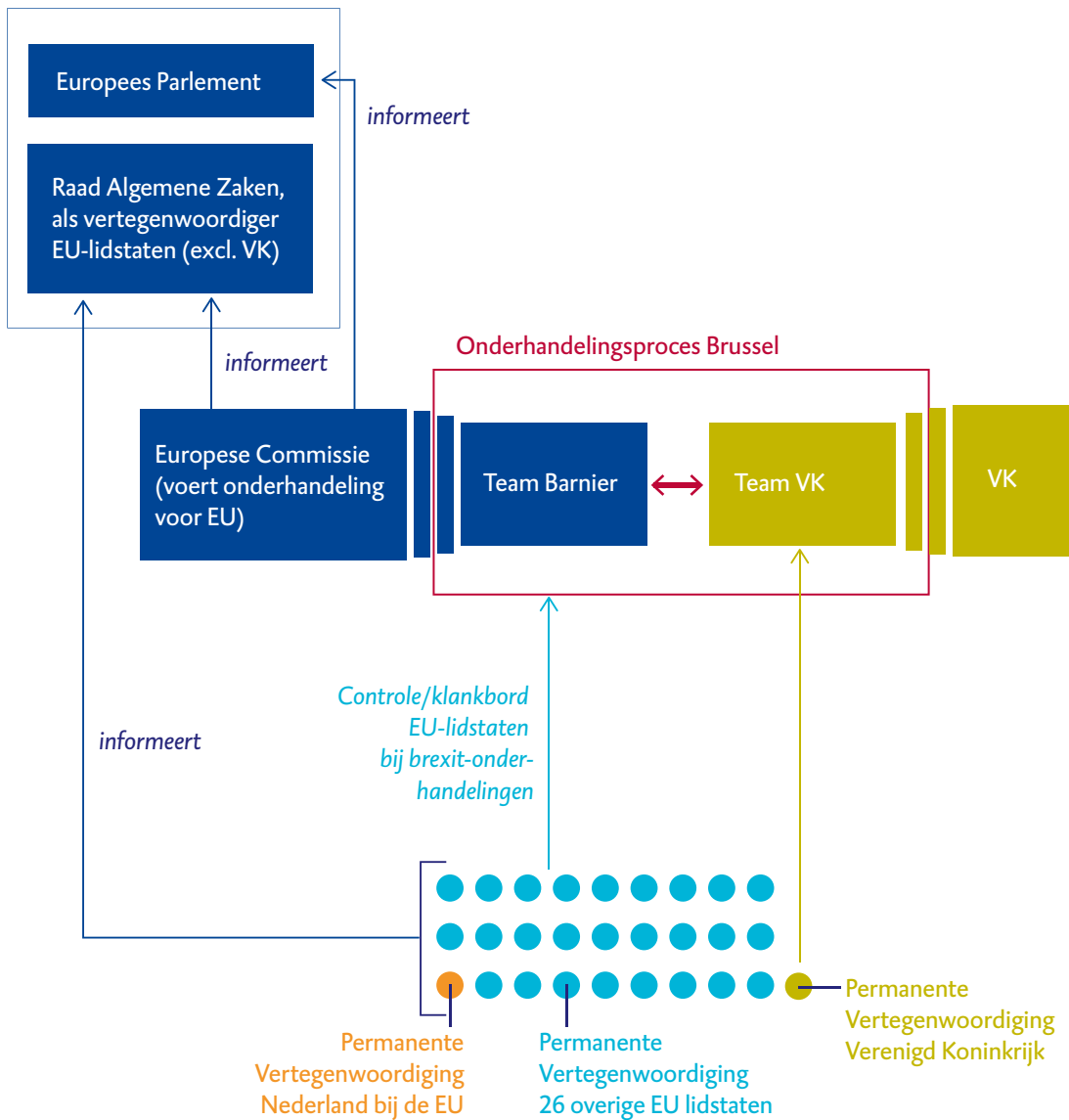
De Europese Raad gaat bij de onderhandelingen uit van het principe: *er bestaat geen akkoord voordat er over alles een akkoord bestaat*.⁴ De onderhandelingen verlopen gefaseerd. In fase 1 moeten de partijen voldoende vooruitgang boeken om tot een akkoord te komen over de voorwaarden voor een ordelijke terugtrekking van het VK, inclusief de financiële afhandeling. In fase 2 onderhandelen de EU27 en het VK over een eventuele overgangsperiode en het kader van de toekomstige betrekkingen. Fase 2 kan pas beginnen als fase 1 is afgerond.

De stand van zaken per eind juli 2018 is: op 8 december 2017 hebben de onderhandelaars van de EU27 en het VK een gezamenlijk verslag over de voortgang in de eerste fase van de onderhandelingen gepubliceerd.⁵ Daarna is fase 2 gestart. Op 19 maart 2018 is een voorlopig akkoord bereikt over een overgangsperiode tot en met eind 2020.⁶ Op het moment dat we dit onderzoek afronden, was er nog geen akkoord gesloten over het kader voor de toekomstige betrekkingen tussen de EU en het VK na brexit.



Er zijn veel partijen betrokken bij de onderhandelingen tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk (VK)

Besluitvorming EU over uitkomst onderhandeling door Europees Parlement en EU-lidstaten



Figuur 2 Organisatie brexitonderhandelingen op EU-niveau (Bron: Algemene Rekenkamer)



Het Europees Parlement moet instemmen met de uitkomst van de brexitonderhandelingen, maar de Tweede Kamer niet. De Tweede Kamer kan wel invloed uitoefenen op de Nederlandse inzet bij de besprekingen binnen de EU over de onderhandelingen. Dat gebeurt op



2 manieren: via de overleggen die de Kamer voert met de minister van Buitenlandse Zaken (BZ) als voorbereiding op bijeenkomsten van de RAZ, en ter voorbereiding van bijeenkomsten van de Europese Raad, waarbij de minister-president aanwezig is.

Brexit kan negatieve gevolgen voor Nederland hebben. Het VK is voor Nederland de op twee na belangrijkste handelspartner.⁷ Door brexit kan Nederland economische schade oplopen, moet Nederland mogelijk meer gaan betalen aan de EU, en verliest Nederland een partner in de EU die op veel terreinen gelijkgesteld is. Hoe ernstig de gevolgen van brexit voor Nederland zijn is nog onbekend. Dat hangt ook af van het type brexit. We geven in Figuur 3 een overzicht voor de volgende 3 scenario's op een aantal aspecten: zachte brexit, harde brexit en *cliffedge* of *no-deal-brexit*.⁸ Overige mogelijke scenario's blijven hier buiten beschouwing.

De gevolgen van de brexit verschilt per type brexit

| |  Zachte brexit | Tussenvorm |  Harde brexit |  Cliffedge |
|------------------------------|---|------------|---|---|
| Financiële afrekening | VK betaalt | | VK betaalt | VK betaalt niet |
| Interne markt | VK in interne markt | | VK uit interne markt | VK uit interne markt |
| Overgangsfase | Ja, tot en met 31 dec 2020 | | Ja, tot en met 31 dec 2020 | Geen overgangsfase |
| Nieuwe relatie | VK in Europese Economische Ruimte (EER) | | Handel op basis beperkt vrij-handelsakkoord | Handel volgens WTO-regels |

Figuur 3 Brexitscenario's





De overheid zelf zal ook gevolgen van brexit ondervinden. Bijvoorbeeld bij een uitvoeringsorganisatie zoals de Douane. Op dit moment is het VK nog onderdeel van de Europese interne markt en de Douane-Unie, dus is er vrij verkeer van goederen en personen tussen Nederland en het VK. Dit houdt in dat de Douane, bijvoorbeeld in de Rotterdamse haven of op Schiphol, geen controle uitvoert op goederen van en naar het VK, al staan alle grensoverschrijdende goederen onder toezicht. Na 29 maart 2019 worden douaneformaliteiten opnieuw ingevoerd. Dan moet de Douane weer controles uitvoeren. Bij een eventuele overgangperiode tot eind 2020 blijft het VK onderdeel van de Douane-unie en worden douaneformaliteiten nog niet opnieuw ingevoerd. Naar verwachting is er dan slechts beperkt sprake van extra werkzaamheden voor de Douane, zoals uitleg over wat de overgangssituatie voor bedrijven betekent.

1.2 Wat hebben we onderzocht?

Het kabinet bereidt zich voor op de gevolgen van brexit. In dit onderzoek gaan wij na wat de stand van zaken daarbij is op 31 juli 2018. Wij hebben eerst de organisatie van de voorbereiding op brexit in Nederland in kaart gebracht, en vervolgens onderzocht wat de financiële en economische gevolgen van brexit kunnen zijn. Ook het bedrijfsleven zal de gevolgen van brexit ondervinden, in het bijzonder bedrijven die zakendoen met het VK. Zij krijgen niet alleen te maken met economische gevolgen, maar ook met nieuwe controles door de Douane. Daarom hebben wij ook verdiepend onderzoek gedaan naar hoe de Douane zich op brexit voorbereidt.

Ons laatste onderzoeksonderwerp is de vraag hoe het parlement wordt geïnformeerd over de voorbereiding op brexit. Dat is van belang voor de Tweede Kamer; die kan alleen invloed uitoefenen op de besprekingen binnen de EU over de onderhandelingen over brexit als ze de hiervoor benodigde informatie ontvangt.

We hebben ons in dit onderzoek dus beperkt tot de hiervoor genoemde onderwerpen. Andere onderwerpen, zoals consequenties van brexit voor veiligheid, luchtvaart en visserij, vallen buiten het onderzoek.

Tabel 1 laat zien over welke onderwerpen – die in ieder geval door brexit worden geraakt – dit onderzoek gaat, en welke we buiten beschouwing hebben gelaten.⁹

**Tabel 1** Onderwerpen brexitonderzoek (gemarkeerd), Algemene Rekenkamer

| Betrokken departementen bij voorbereidingen brexit | Onderwerp / belang | Betrokken (uitvoerings) organisaties |
|---|---|---|
| Algemene Zaken (AZ) | Totaalbeeld | |
| Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) | O.a Interne veiligheid, reisdocumenten, verblijfstitels | Rijksdienst voor identiteitsgegevens, VNG |
| Buitenlandse Zaken (BZ) | Onderhandelingen in Brussel, "hosting" coördinatie-eenheden, Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid | Permanente Vertegenwoordiging Nederland bij de EU (Brussel), Taskforce Brexit, Coördinatie-eenheid Contingency en Preparedness (CECP) |
| Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) | Buitenlandse economische betrekkingen, handelspolitiek | |
| Economische Zaken en Klimaat (EZK) | Nationale economische relaties, handel, o.a. economische gevolgen brexit voor bedrijfsleven en consumenten | CPB, CBS, RVO.nl (incl. Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA)), KvK |
| Financiën (FIN) | Directe financiële gevolgen, inning invoerrechten | O.a Douane (onderdeel Belastingdienst) |
| Infrastructuur en Waterstaat (I&W) | Luchtvaart, vergunningen wegvervoer, milieu, grensoverschrijdende treinverbindingen | O.a. Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), kustwacht, RDW, Rijkswaterstaat |
| Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) | O.a. voedselveiligheid en visserij | Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA). Verder o.a. KCB, NAK-tuinbouw, NAK, BKD, COKZ |
| Justitie en Veiligheid (J&V) | Interne en externe veiligheid, verblijfsrechten | O.a. Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), Koninklijke Marechaussee (Kmar), Vreemdelingenpolitie, OM, FIOD |
| Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) | Farmaceutische producten, geneeskundige hulpmiddelen, zorgverzekering, verhuizing Europees Medicijnagentschap (EMA) | |
| Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) | O.a. studiefinanciering, collegegeld, beroepskwalificaties, wetenschappelijke samenwerking | DUO |
| Defensie | Veiligheid | Koninklijke Marechaussee (Kmar) |



| Betrokken departementen bij voorbereidingen brexit | Onderwerp / belang | Betrokken (uitvoerings) organisaties |
|--|--|--------------------------------------|
| Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) | Rechten van burgers, sociale zekerheid, toegang tot arbeidsmarkt | UWV, SVB |

1.3 Disclaimer

Dit onderzoek is afgerond op 31 juli 2018. Op dat moment was het nog niet bekend óf er op 29 maart 2019 een overeenkomst zal zijn tussen de EU en het VK over de terugtrekking van het VK uit de EU en het kader voor toekomstige betrekkingen, en zo ja, hóe die overeenkomst eruit ziet.

Er is dus nog veel onzekerheid voor overheid en bedrijfsleven. Die moeten zich, in die onzekerheid en onder tijdsdruk, voorbereiden op brexit. Het is belangrijk de bevindingen in het rapport, die de stand van zaken weergeven van 31 juli 2018, te bekijken binnen deze context.

1.4 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken gaan we in op de bevindingen van het onderzoek: de organisatie van de voorbereiding op brexit in hoofdstuk 2, de mogelijke financiële en economische gevolgen in hoofdstuk 3, de impact van brexit op de Douane in hoofdstuk 4 en de uitkomst van het onderzoek in hoofdstuk 5.

In hoofdstuk 6 geven we de reactie van het kabinet op dit onderzoek weer, voorzien van ons nawoord.





2 Organisatie voorbereiding Nederland op brexit

2.1 Bevindingen

Nederland heeft voor de rijksbrede voorbereiding op brexit een specifiek daarvoor bestemde interne organisatie opgezet, die aansluit op de organisatiestructuur voor onderhandelingen op EU-niveau in Brussel. In die interne organisatie zijn alle ministeries vertegenwoordigd, en staat het gemeenschappelijke belang van Nederland voorop. Nederland heeft vroeg in 2017 uitgangspunten opgesteld voor de inzet in de Brusselse onderhandelingen, en vanaf dat moment aangegeven hoe we ons voorbereiden op de gevolgen van brexit in Nederland zelf.

2.2 Interne organisatie voorbereiding op brexit

Organisatie van de Nederlandse inzet bij onderhandelingen

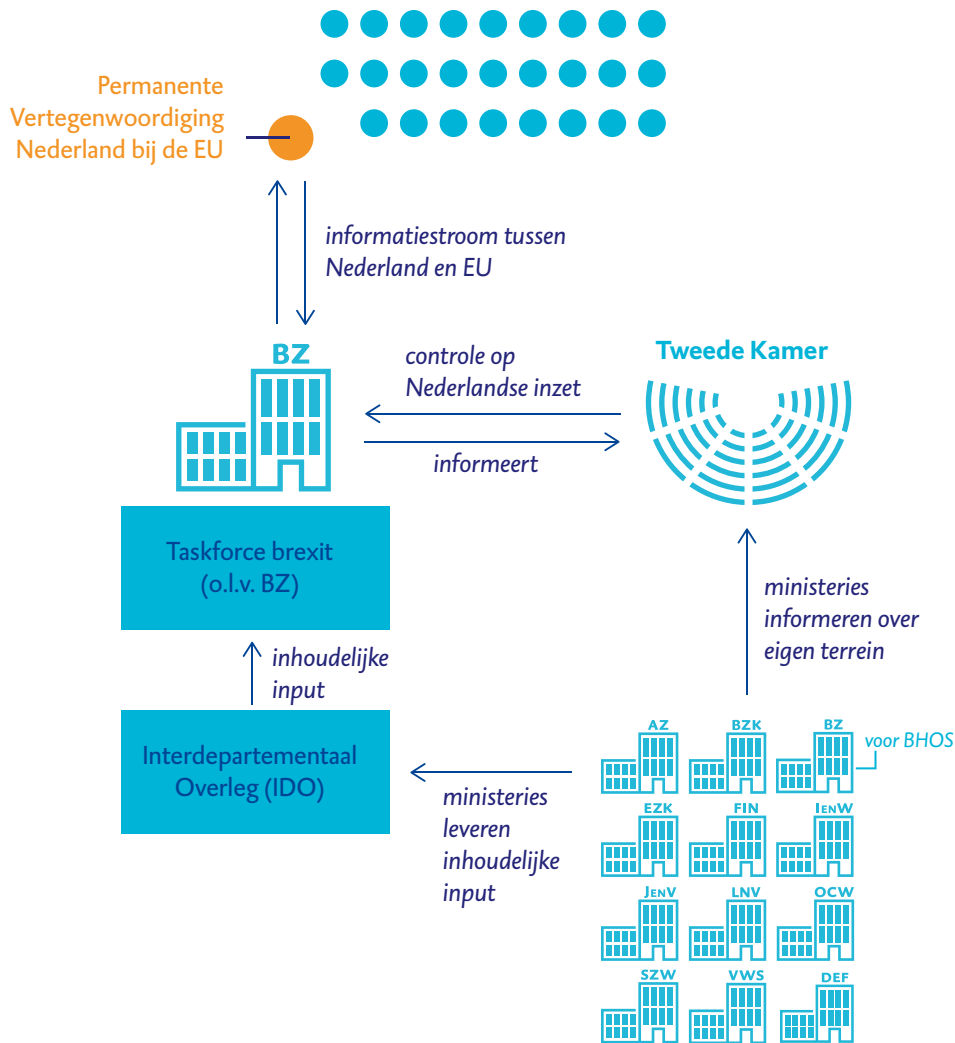
In de Raad Europese Aangelegenheden (REA)¹⁰ bereiden ministers de politieke besluitvorming over brexit en de Nederlandse brexitstandpunten voor. Daarna neemt het kabinet in de ministerraad een besluit. De minister-president en de minister van BZ zijn de opdrachtgevers voor de Nederlandse inzet rond brexit. In de praktijk is het directoraat-generaal Europese Samenwerking (DGES) van Buitenlandse Zaken de gedelegeerd opdrachtgever.

DGES heeft een coördinerende rol bij de Nederlandse inbreng in onderhandelingen bij Europese besluitvorming. Ook is DGES de schakel tussen ministeries en de Nederlandse ambassade bij de EU (de Permanente Vertegenwoordiging, PV).

Voor de Nederlandse inzet in de brexitonderhandelingen maakt het kabinet gebruik van deze organisatiestructuur. Figuur 4 laat op hoofdlijnen de interne organisatie in Nederland zien.



Voor de Nederlandse inzet in de brexit-onderhandelingen maakt het kabinet gebruik van de staande organisatie



Figuur 4 Organisatie Nederlandse aansturing brexitzaken. (Bron: Algemene Rekenkamer)

Sinds 2016 is er een Interdepartementaal Overleg Brexit (IDO). Dit is een overleg van de brexitcoördinatoren van de ministeries, de PV en de Nederlandse ambassade in Londen. Gaandeweg is een vorm van coördinatie ontstaan: de interdepartementale 'Taskforce Brexit' (TFB). De TFB staat onder leiding van DGES¹¹ en is betrokken bij de zogenoemde 'driehoek Brussel'.¹² In de praktijk loopt de Nederlandse inzet bij brexitonderhandelingen via de TFB. De minister van BZ en de minister-president informeren de Tweede Kamer over de brexitonderhandelingen en krijgt daarbij ondersteuning van de TFB.



De TFB coördineert de werkzaamheden ter voorbereiding op brexit; de ministers houden de verantwoordelijkheid voor hun eigen vakgebied. De verschillende ministers hebben gegeven hun verantwoordelijkheid andere aandachtspunten en accenten, bijvoorbeeld als het gaat om handel en veiligheid. In de TFB – en andere ambtelijke overlegorganen – kunnen dit soort verschillen besproken en opgelost worden. Bij de externe communicatie gaat de TFB uit van het gezamenlijk belang.

Vorbereiding op de situatie na brexit

Nederland bereidt zich voor op de situatie na brexit, als het VK op 29 maart 2019 uit de EU is getreden. Daarbij gaat het over handelsbelangen, maar bijvoorbeeld ook over veiligheid, gezondheid en onderzoek. De minister van BZ coördineert met de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) ook de voorbereiding op die nieuwe situatie, terwijl de andere ministers verantwoordelijk blijven voor de beleidsuitvoering op hun eigen beleidsterrein.¹³

De voorbereiding op het postbrexittijdperk verloopt via de ‘Coördinatie-eenheid Contingency en Preparedness’ (CECP), gestart in 2018.¹⁴ Het gaat hierbij om werkzaamheden van de rijksoverheid en om coördinatie van publiek-private samenwerking. Bijvoorbeeld met VNO-NCW in de keten van betrokken actoren bij de afhandeling van goederen in de havens. Draaiboeken op basis van verschillende brexitscenario’s waarin precies staat wat er na 29 maart 2019 moet gebeuren zijn er op dit moment niet.¹⁵

2.3 Uitgangspunten voor onderhandelingen en voorbereiding in Nederland

Verskillende uitgangspunten kenmerken sinds begin 2017 de Nederlandse inzet bij de brexitonderhandelingen:

- De Nederlandse handelsbelangen moeten worden veiliggesteld;
- Het VK moet bij het verlaten van de EU aan alle uitstaande verplichtingen voldoen.
- Het kabinet¹⁶ stuurt aan op een financiële regeling met het VK die voorkomt dat andere lidstaten door brexit een hogere bijdrage moeten betalen aan de EU-begroting in 2019–2020;¹⁷
- De toekomstige handelsrelatie tussen de EU en het VK kan (deels) worden vormgegeven in een vrijhandelsakkoord;
- De EU en het VK moeten ook afspraken maken over andere onderwerpen. Zoals financiële diensten, onderzoek, samenwerking op het terrein van justitie en binnenlandse zaken, en het gemeenschappelijke veiligheids- en defensiebeleid.



| | | | | | | | |
|--------------|---|---|---|---|---|---|----------|
| Samenvatting | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | Bijlagen |
|--------------|---|---|---|---|---|---|----------|

Het kabinet houdt sinds 2017 rekening met een situatie waarin er geen of een beperkt akkoord is over de terugtrekking van het VK uit de EU en over de toekomstige betrekkingen.

Hierbij is het volgende van belang:

- Het kan zijn dat de uitkomsten van de brexitonderhandelingen pas duidelijk zijn op het moment dat het VK zich definitief uit de EU terugtrekt. In de REA van 16 januari 2018 is vastgesteld dat het risico op een *cliffedge-brex*it groot is en dat Nederland zich ook daarop moet voorbereiden. In de ministerraad van 16 februari 2018 is voorgesteld om begrotingsmiddelen vrij te maken voor de Douane en de NVWA, om zich voor te kunnen bereiden op brexit. Deze begrotingswijziging is verwerkt in de Voorjaarsnota 2018 en eerste suppletoire begroting 2018 die is voorgelegd aan het parlement;
- Het kabinet informeert het bedrijfsleven, begeleidt ondernemers en is een bewustwordingscampagne gestart.¹⁸ Ook zijn stakeholderbijeenkomsten gehouden, zoals een ‘Catshuissessie brexit’ op 12 februari 2018. Daar stopt de verantwoordelijkheid van de overheid, vindt het kabinet. Uiteindelijk moeten bedrijven zelf hun voorbereiding op brexit goed regelen en zich aanpassen aan de komende veranderingen.¹⁹





3 Financiële en economische gevolgen brexit voor Nederland

3.1 Bevindingen

Het kabinet heeft de mogelijke directe financiële gevolgen van brexit voor Nederland grotendeels kwantitatief in kaart gebracht. In het slechtst denkbare scenario van een *cliffedge* brexit bedragen de directe financiële kosten ongeveer € 2,3 miljard in de periode 2018–2023, los van het nieuwe Meerjarig Financieel Kader. Nederland houdt in de rijksbegroting van 2019 geen rekening met een eventuele financiële tegenvaller, maar heeft wel begrotingsmiddelen toegekend aan uitvoeringsorganisaties zodat deze zich kunnen voorbereiden op brexit. Er is geen kwantitatief inzicht in de indirecte financiële gevolgen die brexit kan hebben voor Nederland, bijvoorbeeld door minder belastingopbrengsten wanneer de handel terugloopt.

Als het gaat om de economische gevolgen van brexit, maakt ons onderzoek het volgende duidelijk. De ministers van EZK, BZ en voor BHOS hebben de brexitrisico's voor de verschillende sectoren van het Nederlandse bedrijfsleven in beeld gebracht. Er wordt veel geïnvesteerd om in de aanloop naar 29 maart 2019 goed voorbereid te zijn op onvoorziene gebeurtenissen en ernstige verstoringen te voorkomen.²⁰ Het kabinet betreft het bedrijfsleven hierbij en wijst ook steeds op de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven.

Het kabinet beschikt sinds eind 2016 over gedetailleerde informatie over de mogelijke directe financiële gevolgen van brexit voor Nederland, en over risico's die verschillende economische sectoren lopen als gevolg van brexit. Het parlement krijgt schriftelijk, zowel in openbare als vertrouwelijke stukken, en mondeling informatie over brexit op hoofdlijnen.

3.2 Mogelijke financiële gevolgen van brexit

Brexit kan 4 soorten directe financiële gevolgen hebben voor Nederland:

- gevolgen voor de Nederlandse afdracht aan de EU over 2019–2020;
- gevolgen voor het Meerjarig Financieel Kader (MFK) van de EU, periode 2021–2027;
- kosten Nederlandse ministeries en uitvoeringsorganisaties ter voorbereiding op (en uitvoering na) brexit;
- gevolgen voor de perceptiekostenvergoeding in 2019 en 2020.²¹

Daarnaast kunnen er indirecte financiële gevolgen zijn, bijvoorbeeld omdat Nederland belastinginkomsten misloopt door minder handel met het VK.





Het totaalbeeld dat uit ons onderzoek naar voren komt staat in figuur 5. In de tekst onder figuur 5 lichten we de gevolgen per onderdeel toe.

De brexit heeft financiële gevolgen voor diverse elementen



Figuur 5 Totaalbeeld financiële gevolgen brexit voor Nederland

Eventuele gevolgen voor de Nederlandse afdracht aan de EU over 2019–2020

In fase 1 van de brexitonderhandelingen was het doel overeenstemming te bereiken over onder meer de *'financial settlement'*. Dit is de eindafrekening tussen de EU en het VK op het moment van uittreding van het VK.²² Op 8 december 2017 is daarover een voorlopig akkoord bereikt.²³ In dit akkoord staat niet wat de hoogte van de eindafrekening is,²⁴ maar het geeft wel aan dat het VK in 2019 en 2020 blijft meebetalen aan de EU-begroting voor het lopende MFK 2014–2020. Verder staat in het akkoord dat het VK ook zijn deel afdraagt van de nog betaalbaar te stellen bedragen van de eindrekening daarvan. Dit is de zogenoemde *Reste à liquider (RaL)*. En ten slotte blijft het VK aansprakelijk voor zijn deel van de uitstaande voorwaardelijke verplichtingen.²⁵



Bij het berekenen van mogelijke directe financiële gevolgen van brexit voor Nederland, gaat Financiën uit van 2 scenario's. De scenario's zijn: of er komt een *cliffedge* brexit zonder afspraken en zonder overgangperiode, of er komt een ordelijke brexit met een eindafrekening zoals hierboven beschreven, en een overgangperiode tot eind 2020.²⁶ In het laatste geval zijn er tot eind 2020 *geen directe financiële gevolgen* voor Nederland.

Maar het bereikte akkoord is een voorlopig akkoord. Mocht het VK wel met een *cliffedge* of met een ander akkoord de EU verlaten, dan geldt deze overeengekomen eindafrekening niet. In dat geval moeten de overige EU-lidstaten samen de financiële verplichtingen overnemen die het VK heeft uitstaan in het huidige MFK. In dit scenario ondervindt Nederland deze gevolgen:

- Nederland moet, net als de andere EU-lidstaten, bijdragen aan compensatie van de wegvallende netto-afdracht over 2019 en 2020 van het VK aan de EU.²⁷ De bijdrage van Nederland is gebaseerd op vaste EU-verdeelsleutels (het aandeel van Nederland is 5,5%);
- Nederland moet samen met de andere EU-lidstaten in 2021 ook bijdragen aan compensatie van het wegvallende VK-deel van de RaL over het MFK 2014–2020. Ook hier gelden de vaste EU-verdeelsleutels.

Een ander gevolg voor Nederland heeft te maken met de korting die het VK heeft bedongen op zijn afdracht aan de EU. Nederland en enkele andere landen krijgen naast andere kortingen²⁸ ook korting op de EU-afdracht en die is gebaseerd op de korting van het VK. Als het VK met een *cliffedge* de EU verlaat, en dus geen korting meer krijgt, ontvangt Nederland vrijwel zeker de daaraan gerelateerde korting op de afdracht over 2019 en 2020 ook niet meer.

In tabel 2 geven we een overzicht van de inschatting van het Ministerie van Financiën van de directe financiële gevolgen voor Nederland bij een *cliffedge-brexit*.

Tabel 2 Risico Nederland gerelateerd aan MFK 2014-2020 bij *cliffedge-brexit* (in € miljard)

| Onderdeel | 2019 | 2020 | Totaal |
|---|------------|------------|------------|
| Compensatie wegvallende netto-afdracht VK ²⁹ | 0,5 | 0,7 | 1,2 |
| Wegvallen Nederlandse korting door wegvallen VK-korting | 0,2 | 0,2 | 0,4 |
| Totaal | 0,7 | 0,9 | 1,6 |

Bron: interne cijfers Ministerie van Financiën (stand 18 december 2017).

Als de VK-afdracht aan de EU wegvalt, komen volgens interne berekeningen van het Ministerie van Financiën de totale compensatiekosten voor Nederland uit op € 1,6 miljard.³⁰ In 2021 volgt in die situatie nog een bijdrage aan de compensatie van het





wegvallende VK-deel van de RaL over het MFK 2014-2020. Deze bijdrage wordt geschat op circa € 0,5 miljard, dat ingepast wordt onder de MFK-plafonds 2021–2027. Ook in de jaren na 2021 zou een wegvallend VK-deel van de RaL nog een aflopend effect hebben.

De totale directe financiële gevolgen vallen hoger uit dan dit bedrag. Zie daarvoor ook de paragraaf ‘Vorbereiding ministeries en uitvoeringsorganisaties vanaf 2017’.

Meerjarig financieel kader volgende periode 2021-2027

Het kabinet hanteert een basispad voor de Nederlandse afdracht aan de EU vanaf 2021. De aanname hierin is dat de Nederlandse afdracht *zonder brexit* stijgt van € 8,3 miljard in 2021 tot ongeveer € 10 miljard in 2027.³¹ *Met brexit* zal Nederland, evenals de andere EU-lidstaten, een hoger bedrag moeten afdragen - ook als de EU-begroting gelijk blijft. Immers, na brexit zijn er 27 in plaats van 28 EU-lidstaten die samen verantwoordelijk zijn voor de EU-begroting, en het VK als één van de nettobetalers valt weg. Bovendien geldt ook voor deze periode dat de kans groot is dat Nederland bij brexit zijn huidige kortingen op de EU-afdracht verliest.

In de kabinetsappreciatie van de voorstellen van de Europese Commissie voor het nieuwe MFK die de ministers van BZ en Financiën op 1 juni 2018 naar de Tweede Kamer stuurden, staat dat een overgangsmaatregel wordt voorgesteld als vervanging van de bestaande kortingen.³² Namelijk: een lumpsumkorting van € 1,5 miljard in 2020. Deze korting wordt tussen 2020 en 2026 afgebouwd in 5 stappen. Ook staat in het voorstel dat de perceptie-kostenvergoeding die landen ontvangen voor de inning van invoerrechten daalt van 20% naar 10%.

De eerste inschatting van het kabinet in deze brief is dat hierdoor de afdracht van Nederland aan de EU in 2021 ongeveer € 1,25 miljard hoger is dan het bedrag in het basispad. Vanaf 2026 draagt Nederland ongeveer € 2,5 tot € 3 miljard per jaar extra bij.³³ Bij de berekening van dit bedrag van de extra afdracht van € 1,25 miljard voor 2021 houdt het kabinet geen rekening met een financial settlement met het VK in het kader van brexit. Mocht er wel een financial settlement met het VK tot uitvoering worden gebracht, dan zal het VK ook in de jaren na de brexit meebetalen aan het deel van de betalingen dat nog uit het MFK 2014-20 voortvloeit, zoals in 2021 de RaL van circa € 0,5 miljard. Volgens interne informatie van het Ministerie van Financiën leidt dit per saldo tot lagere afdrachten voor Nederland.

Vorbereiding ministeries en uitvoeringsorganisaties vanaf 2017

In 2017 heeft het Ministerie van BZ geld ontvangen om de TFB te financieren. Op dat





moment werden ook de begrotingen van de Ministeries van VWS en EZK bijgesteld vanwege werkzaamheden voor brexit.³⁴ In totaal werd in de Voorjaarsnota 2017 € 18,3 miljoen toegekend, waarvan € 8 miljoen aan het Ministerie van BZ, € 2,2 miljoen aan het Ministerie van EZK en € 8,1 miljoen aan het Ministerie van VWS.

In de REA is op 16 januari 2018 besloten dat Nederland ook rekening houdt met het *cliffedge-scenario* bij de voorbereidingen op brexit. Daarna nam de ministerraad op 16 februari 2018 het besluit om direct extra geld vrij te maken voor versterking van de Douane en NVWA (inclusief overige landbouw gerelateerde keuringsdiensten).³⁵ Daarnaast zijn bij Voorjaarsnota 2018 ook middelen die samenhangen met brexit in de begrotingshoofdstukken JenV en VWS verwerkt. Deze ministeries moeten uitgaven inpassen binnen de bestaande begroting. In totaal reserveert het kabinet € 651,4 miljoen voor de voorbereiding op brexit, voor de periode 2018–2023.³⁶ Tabel 3 laat de onderverdeling van dit bedrag per ministerie zien.

Tabel 3 Bedragen toegekend bij Voorjaarsnota 2018 samenhangend met brexit (in € miljoen)

| Ministerie | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Totaal 2018–2023 |
|-------------------------|-----------|--------------|--------------|------------|--------------|--------------|---------------------|
| Financiën (voor Douane) | 19,4 | 69,5 | 77,1 | 77,3 | 78,1 | 78,1 | 399,5 |
| EZK/LNV (voor NVWA) | 14,6 | 22,2 | 24,0 | 23,7 | 23,7 | 23,7 | 131,9 |
| Justitie & Veiligheid | 4 | 24 | 27 | 18 | 18 | 18 | 109 |
| VWS | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 11 |
| Totaal | 39 | 117,7 | 130,1 | 121 | 121,8 | 121,8 | 651,4 |

Bron: Interne beoordeling Financiën claims ministeries t.b.v. Voorjaarsnota 2018.

Gevolgen voor inning invoerrechten door Douane 2019–2020

De EU-begroting wordt voor een groot deel gefinancierd uit bijdragen van EU-lidstaten. Een deel daarvan betreft invoerrechten, die worden geïnd door de douane-organisaties. EU-lidstaten krijgen van de EU een vergoeding voor het innen van de invoerrechten: de perceptiekostenvergoeding (nu nog 20% van de invoerrechten, zie hiervoor). Als brexit leidt tot een verandering van handelsvolumes (bijvoorbeeld omdat handel met het VK erbij komt), wijzigt de omvang van de invoerrechten die de Douane int en daarmee ook de perceptiekostenvergoeding. Aangezien de perceptiekostenvergoeding terugvloeit naar de Nederlandse schatkist, betekent dit gewijzigde inkomsten voor de schatkist. De Ministeries van Financiën en BZ en de Douane hebben hiervoor geen scenarioberekeningen gemaakt, en het is onbekend wat per saldo de gevolgen kunnen zijn voor de schatkist.



Indirecte financiële gevolgen

Bij het Ministerie van EZK en het Ministerie van Financiën zijn we nagegaan of de gevolgen van brexit voor de Nederlandse economie en handel zijn vertaald naar mogelijke financiële gevolgen voor de rijksbegroting. Bijvoorbeeld in de vorm van minder inkomsten als gevolg van lagere vennootschapsbelasting. Hierover hebben de ministers geen kwantitatieve informatie beschikbaar.

Ramingen van de ontvangsten in de ontwerpbegroting van het Ministerie van Financiën 2019 (Hoofdstuk IX) zijn niet aangepast aan de gevolgen van brexit.³⁷ Uit een CPB-studie³⁸ uit 2016 blijkt dat in 2030 de economische tegenvaller voor Nederland kan oplopen tot 1,2% van het bbp (ongeveer € 10 miljard). Dit is de enige cijfermatige informatie die de ministers op dit moment hebben over dit onderwerp.

Omgaan met eventuele tegenvaller

Nederland houdt in de rijksbegroting geen rekening met extra afdrachten aan de EU bij het *cliffedge-scenario*.³⁹ Het kabinet wil schokken en risico's opvangen binnen de begroting, op het moment dat ze zich voordoen. Dat geldt ook voor een potentieel grote verhoging van de EU-afdracht door brexit.⁴⁰ De € 651 miljoen voor ministeries en uitvoeringsorganisaties in 2018–2023 is al wel verwerkt in de begroting en meerjarenramingen.

Het kabinet anticipeert nog niet op de inschatting van hogere Nederlandse afdrachten door brexit in het nieuwe MFK vanaf 2021. In elk brexitscenario zijn extra uitgaven echter zeer waarschijnlijk.

3.3 Economische risico's voor sectoren bedrijfsleven in kaart gebracht

Vanaf het moment dat het VK voor terugtrekking uit de EU stemde heeft het kabinet overzichten gemaakt van bedrijfstakken die het meest kwetsbaar zijn voor brexit. Dit is gedaan door de minister van EZ⁴¹ in afstemming met de ministers van BZ (BHOS) en Financiën. De minister baseerde zich hierbij op CBS- en CPB-cijfers en eigen analyses van zijn ministerie.

De minister van EZ heeft in zijn overzichten rekening gehouden met 3 componenten: de toegevoegde waarde van de export naar het VK, de toename van handelskosten en de handel弹lasticiteit (hoe sterk de handel toe- of afneemt bij een prijsstijging respectievelijk prijsdaling). Begin 2017 concludeerde de minister dat van alle bedrijfstakken waarschijnlijk de voedingsmiddelenindustrie, de drankenindustrie en de chemische industrie relatief gezien het meest worden geraakt bij een *cliffedge-brexit*.



Een jaar later (februari 2018) volgt een update. Nu concludeert de minister van EZK dat het economisch belang van verschillende dienstensectoren groter is dan gedacht in 2017. Denk bijvoorbeeld aan de holdings- en managementadviesbureaus, de IT-dienstverlening, de uitzendbureaus en de logistieke dienstverlening. Gelet op de omvang en mate van regulering en de mogelijke toename in handelskosten, zijn verder de landbouw, de winning van aardolie en aardgas, de voedingsmiddelenindustrie en de chemische industrie belangrijk.

Brexitkosten verschillende bedrijfstakken

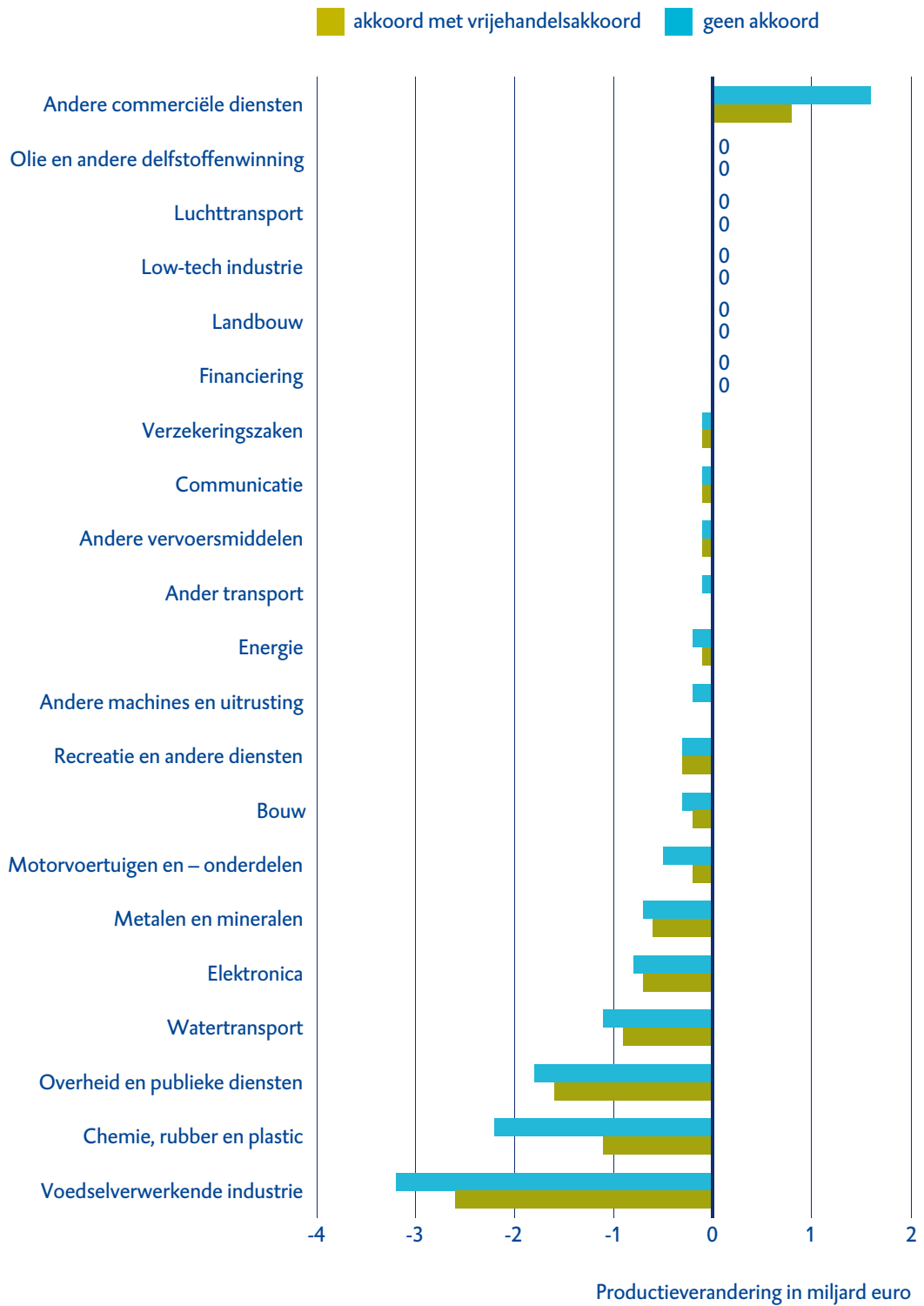
Twee studies gaan in op de kosten van brexit voor verschillende bedrijfstakken.

Uit de eerder genoemde CPB-studie naar het langetermijneffect van brexit uit 2016 blijkt dat waarschijnlijk in de bedrijfstakken voedselverwerkende industrie, chemie, rubber en plastic en overheid en publieke diensten de toegevoegde waarde van de productie relatief het meeste afneemt (zie figuur 6).

Verdiepend onderzoek in opdracht van de ministers van EZK en LNV (januari 2018) maakt duidelijk dat de verwachte jaarlijkse kostenstijging groot kan zijn voor de vleessector en de snijbloemensector.⁴² Dit komt door toenemende administratieve lasten (douane-formaliteiten) en hogere kosten van veiligheidseisen, certificering en andere eisen per sector voor toegang tot de markt.



Verwachte toegevoegde waarde van productie neemt in 2030 in veel bedrijfstakken af als gevolg van brexit



Figuur 6 Effect van brexit op de toegevoegde waarde van de productie per bedrijfstak⁴³





Kwalitatieve risicoanalyses

De ministers van EZ/EZK en BZ hebben naast *kwantitatieve* analyses vanaf 2016 voor intern gebruik ook een groot aantal verdiepende, *kwalitatieve* risico-inschattingen uitgevoerd voor staatssteun, mededinging, buitenlandse investeringen en andere thema's. Het gaat hier om factsheets en fiches die steeds een aantal vaste onderwerpen beschrijven: onder andere de juridische, economische en politieke risico's. De kwalitatieve inschattingen gaan niet expliciet in op de uitkomsten van de kwantitatieve analyses. Hierdoor kunnen onderwerpen die wel belangrijk zijn, maar niet uit de cijfers naar voren komen, worden meegewogen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het kwekersrecht of het maatschappelijk belang van de visserij. Deze inschattingen wijzen er verder op dat er op korte termijn verschillende ernstige verstoringen kunnen ontstaan. Bijvoorbeeld op het terrein van markttoegang, zoals lopende stromen van levende have (vee en huisdieren) en bederfelijke producten, goederenvervoer over de weg en luchtvervoersrechten (inclusief landingsrechten).

Inzet voor internationale afspraken

Het kabinet gebruikt de brexit-risicoanalyses om maatregelen te nemen die negatieve gevolgen voor de Nederlandse economie en handel kunnen beperken. Vanaf het moment dat het streven van de VK naar terugtrekking uit de EU een feit was, heeft o.a. de minister van EZ gewezen op het economisch belang voor Nederland om tijdig afspraken te maken over een nieuwe handelsrelatie. Bij voorkeur een relatie waarin er zo min mogelijk handelsbelemmeringen zijn en het speelveld tussen het VK en de EU gelijk blijft.

3.4 Voorbereiding bedrijfsleven op brexit

Het kabinet heeft zich vanaf najaar 2016 ingespannen om bedrijven en uitvoeringsorganisaties voor te bereiden op brexit. De ministers van EZK en BZ waren bijvoorbeeld betrokken bij bijeenkomsten waarin het kabinet zich liet informeren door vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, de landbouw, de vakbonden en andere organisaties, over de mogelijke economische gevolgen van brexit en over hun prioriteiten voor een toekomstige handelsrelatie tussen het VK en de EU. Het kabinet neemt deze kennis mee in zijn voorbereidingen. Ook organiseerden de PV-EU en werkgeversorganisatie VNO-NCW bijeenkomsten waarbij belangenbehartigers van onder meer grote en kleine bedrijven, brancheorganisaties en ngo's ervaringen uitwisselen.

Voorlichting

Het kabinet hanteert als uitgangspunt dat het Nederlandse bedrijfsleven zelf verantwoordelijk is voor een optimale voorbereiding op een *cliffedge-brexit*. Het kabinet faciliteert die





voorbereiding met voorlichting en kennisdeelactiviteiten. Het kabinet zet hiervoor verschillende instrumenten in, zoals voorlichtingsbijeenkomsten in samenwerking met VNO-NCW en de Kamer van Koophandel (KvK), online informatie via het Brexit Loket van RVO.nl en de KvK, de *Brexit Impact Scan* die ondernemers inzicht geeft in de effecten van brexit, en *Brexit Vouchers*, waarmee ondernemers deskundig advies kunnen inwinnen.

Weinig belangstelling bedrijfsleven

Ondanks deze inspanningen is de belangstelling van het bedrijfsleven voor brexit nog niet groot. Onderzoek onder 450 bedrijven die zaken doen met het VK laat zien dat 10% zich actief op brexit voorbereidt⁴⁴ en dat weinig bezoekers van het Brexit Loket vragen stellen.⁴⁵ Uit interne informatie blijkt dat de ministers van EZK en BZ inzetten op intensievere communicatie met het bedrijfsleven, waarbij vooral het MKB aandacht verdient. Uit die informatie lezen we ook dat het kabinet van plan is om in het najaar van 2018 een crisis-oefening te houden. Die oefening gaat vooral over hoe bedrijven kunnen of moeten omgaan met problemen op brexitdag.

Kansen brexit

Het kabinet brengt ook kansen die brexit biedt onder de aandacht. Daartoe ondersteunt de *Netherlands Foreign Investments Agency* (NFIA) buitenlandse bedrijven die activiteiten in Nederland willen opzetten. De NFIA rapporteert dat in 2017 achttien bedrijven een brexit-gerelateerde overstap naar Nederland hebben gemaakt. Volgens NFIA is dit goed voor 483 banen en € 19 miljoen aan investeringen in onze economie.⁴⁶ In deze resultaten is de komst van het Europees Geneesmiddelenagentschap (EMA) naar Amsterdam nog niet opgenomen.

3.5 Informatie financiële en economische gevolgen naar het parlement

Openbare brieven

De Europese Commissie en het Nederlandse kabinet hebben de hoogte van de brexit-eindafrekening niet gepubliceerd. Het kabinet heeft hierover geen brieven naar het parlement gestuurd. Tijdens besprekingen met medewerkers van het Ministerie van Financiën werd aangegeven dat het kabinet dit niet heeft gedaan omdat het bedrag nog niet bekend is, aangezien het voor een deel nog afhankelijk is van uitvoering van de lopende EU-begroting. De betrokken bewindslieden hebben brieven naar het parlement gestuurd waarin de directe financiële gevolgen van brexit voor Nederland aan de orde komen.⁴⁷ De informatie in deze brieven is vooral op hoofdlijnen. Er staan geen concrete bedragen in voor het risico dat Nederland financieel loopt, of bandbreedtes waarbinnen dit het geval kan zijn. Interne notities van het Ministerie van Financiën waarop de brieven zijn gebaseerd, bevatten wel



concrete cijfers over mogelijke gevolgen van brexit voor de EU-afdracht tot en met 2020, uitgewerkt voor verschillende scenario's.

Het kabinet deelt informatie met het parlement over de omvang van macro-economische gevolgen van brexit (de indirecte effecten). Bijvoorbeeld voor import en export, investeringen, effecten voor bbp op langere termijn, etc. Over de kwalitatieve analyses heeft het kabinet geen informatie naar het parlement gestuurd. De factsheets en fiches, opgesteld door ambtelijke werkgroepen, geven per sector informatie over afspraken die van belang zijn voor de nieuwe relatie met het VK. Dit soort analyses beschouwt het kabinet als concurrentiegevoelig. Ze zijn bestemd voor intern beraad en ter voorbereiding op besluitvorming.⁴⁸

Het kabinet deelt met het parlement informatie over de maatregelen om het bedrijfsleven voor te bereiden op brexit door voorlichting en het creëren van nieuwe kansen. Ook rapporteert het kabinet daarbij over risico's geconstateerd door de ministeries, zoals het gebrek aan betrokkenheid van een deel van het bedrijfsleven.

Overige informatievoorziening

Naast deze openbare brieven heeft het parlement ter vertrouwelijke inzage de agenda's ontvangen van de aankomende brexitonderhandelingen, inclusief de onderhandelingsstukken van de Raad van de EU. Deze worden in beperkte kring verspreid ('*limité*').⁴⁹ Verder is de Tweede Kamer tussen eind 2016 en medio 2018 meerdere keren via presentaties vertrouwelijk geïnformeerd over de stand van zaken rond brexit. De Eerste Kamer is in juni 2018 een keer via een presentatie geïnformeerd.

Het kabinet gaf in zijn presentaties in deze sessies geen aanvullende of concrete informatie over financiële gevolgen. Dat neemt niet weg dat het parlement mogelijk mondeling meer concrete informatie heeft ontvangen. Dit hebben wij in ons onderzoek niet kunnen controleren omdat gespreksverslagen ontbreken.



4 Impact brexit op Douane

4.1 Bevindingen

Vanaf 2016 heeft de Douane de gevolgen van brexit in kaart gebracht.⁵⁰ De Douane heeft begin 2018 extra budget toegekend gekregen. De Douane kan op 29 maart 2019 niet volledig klaar zijn voor een harde brexit of een *cliffedge-brexit*.

Het extra budget is verwerkt in de Voorjaarsnota 2018. Vanaf begin 2018 is de Douane gestart met werven van nieuw personeel en de aanbesteding van middelen. De Douane moet verder onderzoek doen naar de precieze consequenties van brexit voor het uitvoeren van taken op het ferryvervoer van en naar het VK (nieuwe locaties voor de Douane) en voor huisvestingsvraagstukken. Daarna vragen besluitvorming en uitvoering nog tijd. Dat betekent dat de Douane prioriteiten moet stellen met de nu beschikbare capaciteit, en keuzes moet maken in de handhaving. Dit kan gevolgen hebben voor de verschillende taken van de Douane en de uitvoering ervan.

Verder is de Douane voor zijn functioneren vanaf 29 maart 2019 afhankelijk van de voorbereiding door bedrijven in binnen- en buitenland, de visie van de EU op handhaving, en ontwikkelingen in handelsstromen.

De Tweede Kamer krijgt informatie over de voorbereiding van de Douane op brexit. De stand van zaken is op hoofdlijnen uit die informatie op te maken. Informatie over de risico's en gevolgen wanneer de Douane niet op tijd klaar is en keuzes moet maken in de handhaving, ontbreekt.

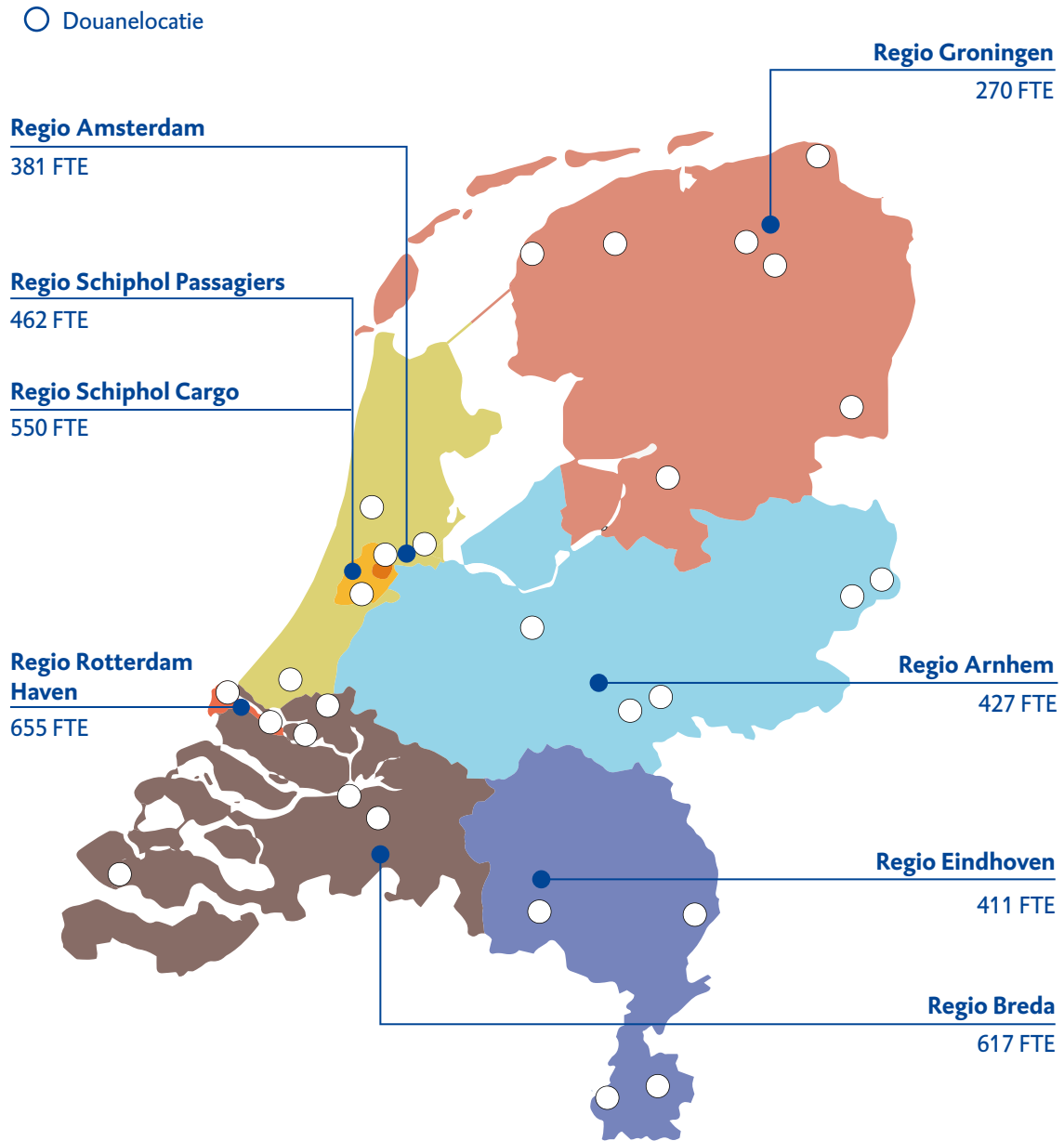
4.2 Positie Douane

Organisatie, taken en verantwoordelijkheden Douane

De Douane is een handhavingsdienst die toezicht houdt op het goederenverkeer dat de EU binnenkomt en verlaat (waarbij ook personen goederen met zich mee kunnen voeren). Dit betreft de invoer in de EU, de uitvoer uit de EU als ook de doorvoer van deze goederen door de EU. De Nederlandse Douane verwerkt ieder jaar 25 tot 30% van de invoer die de EU binnenkomt. Dit gebeurt op verschillende locaties, zoals de havens van Rotterdam en Amsterdam en de vliegvelden Schiphol, Eindhoven en Groningen.⁵¹



De Douane voert op verschillende locaties in Nederland haar taken uit



Figuur 7 Locaties Douane in Nederland, met aantal fte's van medewerkers in het primaire proces⁵²

Hier voert de Douane zowel fiscale als niet-fiscale taken uit, gebaseerd op Europese en nationale wet- en regelgeving. De taken van de Douane liggen vast in de Algemene Douanewet.⁵³ Het aantal werknemers bij de Douane is in de afgelopen 10 jaar met ongeveer 15% gedaald, als gevolg van diverse taakstellingen.

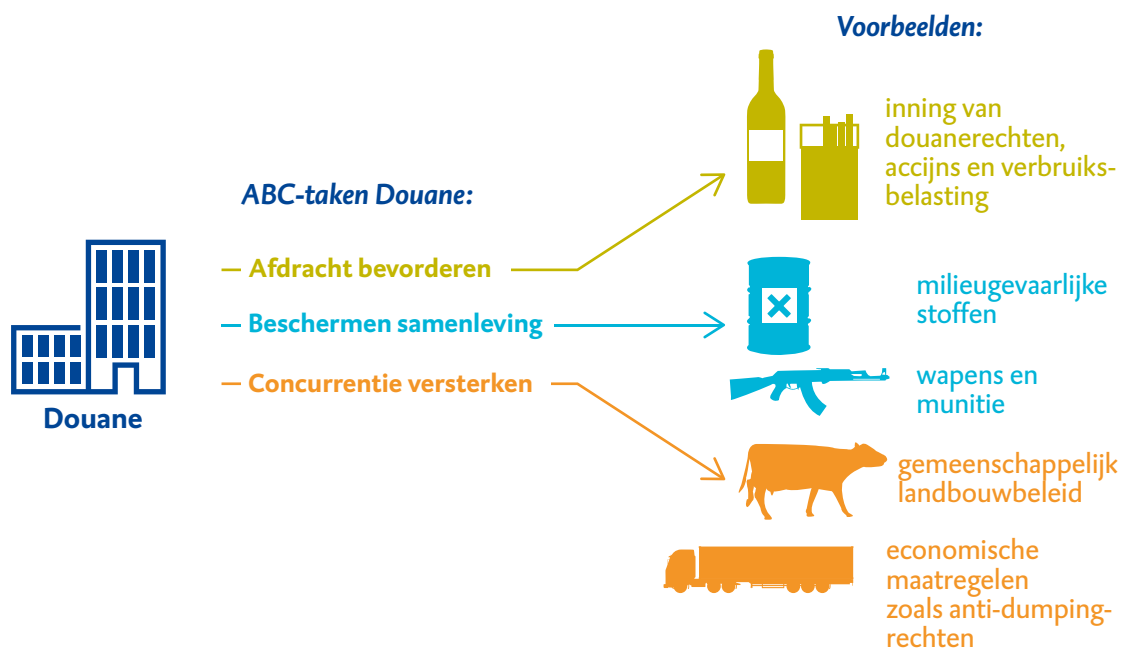




De Douane is onderdeel van de Belastingdienst van het Ministerie van Financiën. De Secretaris-Generaal van het Ministerie van Financiën heeft de ambtelijke leiding bij het ministerie en is daarmee ook de ‘eigenaar’ van de Douane. Opdrachtnemer is de Directeur-Generaal Belastingdienst, en opdrachtgevers van de Douane zijn diverse ministeries (waaronder het Ministerie van Financiën zelf).⁵⁴ Om ministeries zich meer als opdrachtgever te laten opstellen en de Douane meer als opdrachtnemer, met een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden, is in 2017 het Opdrachtgever-Opdrachtnemerberaad Douane (OOD) opgericht.⁵⁵ Hierin bepalen de ministeries *wat* de Douane moet handhaven. De Douane zelf bepaalt *hoe* hij deze handhaving uitvoert, welke handhavingsrisico’s hij daarbij ziet en wat hij doet om deze risico’s te verkleinen.

De taken van de Douane zijn samen te vatten in de zogenoemde ‘ABC-Doelen’: **A**fdracht bevorderen, **B**eschermen samenleving en **C**oncurrentiepositie versterken. Figuur 8 geeft uitleg over de taken van de Douane.

De Douane heeft drie hoofdtaken: afdracht bevorderen, beschermen samenleving en concurrentie versterken.



Figuur 8 Toelichting ABC-taken Douane



Programma-organisatie brexit

In 2016 en 2017 lag de prioriteit van de Douane vooral bij het in beeld brengen van de gevolgen van brexit. Dit leidde tot de conclusie dat er meer capaciteit nodig is dus ook meer geld. Naar aanleiding hiervan werd een budgetclaim onderbouwd. In september 2017 besprak de leiding van de Douane het formeren van een Brexit-team en op 1 april 2018 is er een programmadirecteur brexit aangesteld. Hij heeft de beschikking over een programmabureau.⁵⁶ Interne informatie laat zien dat het krijgen van voldoende capaciteit voor het programmabureau een aandachtspunt is. Op 24 juli 2018 heeft de leiding van de Douane het programmaplan geaccordeerd.

De opdracht van de programma-organisatie brexit is als volgt:

- voor de korte termijn (uiterlijk 29 maart 2019): de Douane beoogt zo goed mogelijk voorbereid te zijn op een *cliffedge-brexit*. Dit betekent dat de continuïteit van douanetaken bij invoer, doorvoer en uitvoer van goederen tussen Europa en het VK is geborgd en dat de Douane geen onnodig oponthoud veroorzaakt;
- voor de langere termijn (3 jaar): brexit betekent dat de Douane meer taken krijgt en ook dat die taken veranderen. De Douane stelt zich ten doel deze nieuwe en veranderde werkzaamheden structureel en duurzaam in te bedden in de organisatie.

De opdracht bevat doelen op hoofdlijnen, maar nog geen concrete tussendoelen op basis waarvan regelmatig de balans kan worden opgemaakt. In het najaar van 2018 moet de Douane het minimale handhavingsniveau vaststellen en dit vervolgens uitwerken in het Handhavingsplan 2019.⁵⁷ Bij een eventuele overgangperiode tot eind 2020 blijft het VK onderdeel van de Douane-unie. Naar verwachting is er dan slechts beperkt sprake van extra werkzaamheden voor de Douane.

Onder het motto '*hope for the best, prepare for the worst*' organiseert de Douane overleggen met regiomanagers van de Douane, regie- en coördinatiegroepen en diverse stakeholders. Ook geven Douane en ministeries samen voorlichting aan het bedrijfsleven.

4.3 Beoordeling en toekenning claim Douane

Totstandkoming claim: gebruik van gegevens

In maart 2017 zette het VK artikel 50 VEU in werking. Vanaf dat moment heeft de Douane de mogelijke impact van brexit op zijn taken onderzocht. De uitkomst was dat brexit niet alleen raakt aan alle douaneprocessen, maar er ook voor zorgt dat er nieuwe processen en locaties bijkomen. Bijvoorbeeld handhavings- en controletaken bij ferry's van en naar het VK.



Aan de hand van deze analyses heeft de Douane vervolgens de verwachte extra kosten berekend en zijn eerste budgetclaim opgesteld (april 2017). Hierin is het scenario van een harde brexit uitgewerkt.⁵⁸ Dat betekent dat na 29 maart 2019 in het verkeer met het VK alle douaneformaliteiten (wetten en regels) moeten worden toegepast in het handelsverkeer tussen de EU en het VK, zoals deze ook gelden voor andere derde landen.⁵⁹ In juli 2017 heeft de Douane een tweede scenario uitgewerkt voor de situatie waarin er een handelsakkoord wordt afgesloten volgens het CETA-model.⁶⁰ In januari 2018 is de claim opnieuw aangepast. Figuur 9 geeft een overzicht.

De Douane heeft verschillende budgetclaims opgesteld

| | | Opbouw claim | |
|-------------|--|--------------------|--|
| Kenmerken | | | |
| 2017 | | | |
| — april | CLAIM A: Scenario Cliffedge* | 800 fte | PM |
| — juli | CLAIM B: CETA-verdrag en obv handelsvolumecijfers 2016 | 750 fte | € 63 mln. structureel |
| 2018 | | | |
| — jan. | CLAIM C: - Scenario Cliffedge en obv handelsvolumecijfers 2016 - Scenario CETA-verdrag en obv handelsvolumecijfers 2016 | 928 fte 750 fte | € 78 mln. structureel € 63 mln. structureel |

* Nog geen rekening houdend met een aantal landelijke taken en overhead

Figuur 9 Overzicht versies van budgetclaims Douane 2017–2018

Claim: stand van zaken beschikbaarheid financiële middelen (eind juli 2018)

Het kabinet besloot in de ministerraad van 16 februari 2018 dat de Douane kan starten met het werven en selecteren van nieuw personeel. In de Voorjaarsnota 2018 heeft het kabinet extra middelen vrijgemaakt voor de Douane, zodat deze zich kan voorbereiden op brexit.





Voor het jaar 2018 is € 19 miljoen extra toegekend (artikel 1 Belastingen). Van die € 19 miljoen heeft de Douane eind juli 2018 bijna € 4 miljoen aan nieuwe verplichtingen aan het Directoraat-Generaal (DG) Belastingdienst voorgelegd. De Douane moet namelijk alle nieuwe verplichtingen boven € 100.000 voorleggen aan het DG Belastingdienst en de hoofddirectie Financieel Economische Zaken van het Ministerie van Financiën. Het verscherpte toezicht op de Belastingdienst zorgt er ook bij de Douane voor dat het aangaan van verplichtingen meer tijd kost.⁶¹

Splitsing begrotingsartikelen

De Douane heeft in zijn brexitclaim uitgaven opgenomen voor huisvesting en middelen.⁶² Die uitgaven komen nu ten laste van Rijksbegrotingsartikel 1 Belastingen, dus van het centrale budget van de Belastingdienst. Met ingang van de ontwerpbegroting 2019 heeft de Douane een eigen begrotingsartikel. Dat betekent dat vanaf 2019 een deel van het budget op artikel 1 naar artikel 9 Douane gaat. In de ontwerpbegroting 2019 is nog niet bekend hoe de verdeling van die budgetten er de komende jaren precies uit gaat zien.⁶³ Dat geldt ook voor afspraken over wie er verantwoordelijk is bij een budgetoverschrijding. Verder bevat de claim nog enkele openstaande punten, waarmee de Douane bij het opstellen van de claim nog geen rekening kon houden. Het gaat dan bijvoorbeeld om verbouwkosten van de nieuwe of bestaande locaties, extra te huren parkeerfaciliteiten, inrichting van vergaderruimtes en/of kosten voor (extra) beveiliging van nieuwe en huidige locaties. Bij het eerstvolgende belangrijke besluitmoment (Voorjaarsnota 2019) kan dit leiden tot een aanvullende claim.

4.4 Voorbereiding Douane: stand van zaken eind juli 2018

De Douane bereidt zich – in opdracht van de ministerraad – voor op een *cliffedge*-brexit, en heeft stappen gezet voor 4 deelonderwerpen: werving en selectie van personeel, het ferryproces, huisvesting en middelen en IT. Figuur 10 laat de stand van zaken voor deze onderwerpen zien.



De Douane bereidt zich op vier aspecten voor op een brexit maar kan er op 29 maart 2019 nog niet volledig klaar voor zijn

| |  Benodigd op 29 maart 2019 |  Stand van zaken eind juli 2018 |
|---|---|---|
|  Personeel |  928 fte aangenomen en opgeleid |  115 fte aangenomen, waarvan opleiding gestart in 2018 |
|  Ferry's |  ferrylocaties voorzien van: - wapen- en munitiekamers - kantoorruimte - controleruimte(s) - IT-aansluitingen en -infrastructuur |  wet- en regelgeving uitgewerkt  verkennende bedrijfsbezoeken uitgevoerd  eerste beeld m.b.t. situaties ferry's geschetst |
|  Huisvesting en middelen |  uitbreiden bestaande locaties en/of bouwen nieuwe locaties  aanschaffen van scan- en detectie-middelen |  huisvestingsbehoefte in kaart gebracht  principebesluit twee nieuwe douanelocaties genomen  mobiele containerscan per 1/9/19 |
|  IT (EU/NL) |  aangepaste EU-systemen  aangepast nationaal systeem  werkend IT voor (nieuwe) klanten  werkend IT voor (nieuwe) fte's |  EU systemen nog aanpassen, info uit EU ontvangen  eerste beeld te zetten stappen  testen nog uitvoeren |

Figuur 10 Stand van zaken brexitvoorbereiding Douane bij 4 deelonderwerpen

Planning en Handhavingsplan 2019

De Douane heeft nog geen planning waarin staat wat er op welk moment moet gebeuren tot 29 maart 2019. Daardoor is het in het algemeen moeilijk te bepalen of de Douane op schema ligt. In november 2018 bespreekt het Opdrachtgever-Opdrachtnemerberaad Douane (OOD) het Handhavingsplan 2019 van de Douane, met daarin ook de impact van brexit op de Douane. Als ministers of andere opdrachtgevers van de Douane aanvullende verzoeken hebben met betrekking tot de handhavingscapaciteit van de Douane na brexit, moeten die verzoeken op dat moment aan de orde komen. Vooralsnog verwacht de Douane dat dit niet het geval is. Volgens de Douane komen er na maart 2019 tijdelijk minder controles specifiek voor Financiën, maar blijven de grote risico's wel gedekt.





Nieuwe verzoeken van het OOD leiden volgens de Douane niet automatisch tot aanpassing van het Handhavingsplan 2019. Situaties met een hoge politiek-bestuurlijke impact kunnen wel leiden tot een aanpassing. Bijvoorbeeld als de Douane in verband met brexit tijdelijk minder controles uitvoert, en de Europese Commissie daar niet mee instemt. Dan kan op grond van een nieuw verzoek van het OOD het Handhavingsplan aangepast worden.

4.4.1 Personeel

Op dit moment beschikt de Douane over een personele capaciteit van ongeveer 4.530 fte.⁶⁴ De Douane heeft berekend hoeveel extra fte er nodig is om de gevolgen van brexit op te vangen. Basis voor die berekeningen zijn de handelsvolumes met het VK (cijfers over 2017). Verder zijn er normtijden aangehouden, bijvoorbeeld om te berekenen hoeveel tijd het de Douane kost om een nieuwe aanvraag te verwerken.

Vertragingen

De werving voor de eerste tranches van nieuw douanepersoneel zijn begin 2018 in gang gezet. Door problemen met de benodigde software voor het werven en selecteren van nieuwe medewerkers zijn in de periode april en mei (2018) vacatures later gepubliceerd dan gepland en zijn reacties later dan verwacht verwerkt.⁶⁵

Nieuwe medewerkers bij de Douane moeten eerst een opleiding volgen. De voorbereiding van de opleiding is vertraagd door capaciteitsgebrek bij de Belastingdienst. Voor de opleidingen zelf zijn er onvoldoende docenten beschikbaar. De verwachting van de Douane bij het afronden van dit onderzoek is dat er op 29 maart 2019 300 fte extra beschikbaar is. Daarvan heeft naar verwachting op 1 maart 2019 in totaal 115 fte de opleiding kunnen afronden.

Bovendien zijn deze nieuwe medewerkers vooralsnog inzetbaar onder begeleiding. Ze hebben namelijk een nieuwe, verkorte opleiding gevolgd, die vooral theoretisch is en weinig ingaat op de praktijk. Dat betekent dat nieuwe werknemers na hun start gemiddeld nog zes maanden begeleiding nodig hebben. Dit is een extra belasting voor de huidige medewerkers.

Toekomst

Op het moment dat de wervingsprocedures zijn geslaagd heeft de Douane 928 fte aan personeel extra. Dit is vooral personeel voor administratief werk en fysieke controles. De Douane heeft in zijn claim geen rekening gehouden met mogelijke veranderingen in handelsvolumes en handelsstromen, en wat dat betekent voor de personeelsformatie. Uit de documentatie over de voorbereiding op brexit wordt ook niet duidelijk in hoeverre de Douane een strategische visie heeft op de toekomst. Een toekomst waarin





ontwikkelingen als robotisering en kunstmatige intelligentie invloed kunnen hebben op aantal en opleidingsniveau van medewerkers.

4.4.2 Ferryproces

Met 'ferryproces' bedoelen we: douanetoezicht op inkomende en uitgaande goederen van en naar het VK over zee. Een nieuwe taak voor de Douane, op locaties waar de Douane nu niet aanwezig is. De Douane heeft voor het ferryproces eerst uitgewerkt welke wetten en regels er na brexit gaan gelden. Zo moet er naast controle ook de mogelijkheid zijn om aangiften te doen, als ook een verzoek tot teruggaaf van omzetbelasting. Hiervoor dient de Douane ook aanwezig te zijn op de ferrylocaties.

Ook heeft de Douane de situaties op de 6 ferrylocaties in kaart gebracht en heeft de Douane inmiddels een indicatie van aantallen passagiers en type vracht. Samengevat: tussen de ferrymaatschappijen zijn er verschillen in de omvang van hun eigen terrein, verschillen in voorzieningen zoals controle- en kantoorruimte en grote verschillen in de kennis die de maatschappijen hebben over douaneformaliteiten en -afhandeling.

Naast verschillen zijn er ook onzekerheden, op 2 punten:

- Het is nog niet duidelijk welke investeringen ferrymaatschappijen gaan doen in huisvesting op hun terreinen. Er komen logistieke interventies van de Douane op het proces waarbij goederen en personen (met goederen) op en van de boot gaan (bijvoorbeeld door stopplekken te creëren waar de Douane een controle kan uitvoeren), investeringen in de huisvesting zelf en investeringen in IT-aansluitingen en -infrastructuur. De Douane inventariseert welke investeringen er nodig zijn per ferrylocatie, en welke daarvan voor rekening van de Douane komen;
- De ferrymaatschappijen zijn onderhevig aan het 'horizontaal toezicht' van de Douane. Daarvoor moeten ze de status aanvragen van *Authorised Economic Operator (AEO)*.⁶⁶ De doorlooptijd voor het afgeven van een AEO-vergunning is normaliter ongeveer één jaar. De Douane behandelt de aanvragen met prioriteit, in de verwachting dat de Europese Commissie⁶⁷ bereid is om de specifieke eisen die momenteel voor deze status gelden aan te passen. Ten tijde van ons onderzoek hebben 2 ferryterminals een AEO-aanvraag ingediend; de overige ferryterminals hebben dit (nog) niet gedaan.

De Douane heeft dus voorbereidende stappen gezet voor het ferryproces. Voor het welslagen van de voorbereidingen is de Douane afhankelijk van private organisaties zoals de ferrymaatschappijen. Die doen soms nog geen investeringen (in locaties en IT) zolang er geen duidelijkheid is over brexit. Evenmin informeren ze hun klanten (passagiers en/of vervoerders) over wijzingen in het ferryverkeer van en naar het VK.⁶⁸





De volgende stap die nog moet worden gezet in de voorbereiding van de Douane op het ferryproces betreft de inzet van de douaneregiokantoren op de ferrylocaties. Denk hierbij aan:

- afstemming met ferrymaatschappijen over nadere invulling van douaneactiviteiten en de investeringen of aanpassingen die hiervoor nodig zijn;
- afstemming over werkvormen, met bijvoorbeeld de Marechaussee en de NVWA;
- bepalen van het handhavingsniveau bij de ferryterminals;
- bepalen van de inzet van scan- en detectiemiddelen per ferryterminal.

4.4.3 Huisvesting en middelen

Als gevolg van het Verdrag van Schengen in 1985 en het Verdrag van Maastricht in 1992 (oprichting EU) verviel een groot aantal grenscontroles. Veel Douanekantoren zijn daarna gesloten. De Belastingdienst stoot hierdoor al enkele jaren vastgoed af en brengt het aantal locaties terug.

Na een brexit waarbij het VK de Douane-Unie verlaat is er nieuwe huisvesting nodig – of uitbreiding van bestaande huisvesting – om (grens)controles te kunnen uitvoeren. Verder zijn ook meer wapens, uniformen, speurhonden en scanapparaten nodig. De Douane is in 2017 begonnen met het in kaart brengen van de wensen voor huisvesting en middelen.

Voor huisvesting is besloten om het eerste aanbestedingstraject in gang te zetten.

De precieze huisvestingsbehoefte is nog niet duidelijk. Een voorbeeld: als niet duidelijk is hoe het douaneprocess op de ferrylocaties precies moet verlopen, valt ook niet nauwkeurig te bepalen welke huisvesting er nodig is. De aanschaf van middelen loopt volgens de douane op schema, met uitzondering van de mobiele containerscan.⁶⁹

4.4.4 IT-systemen

De informatievoorziening en de IT-systemen van de Douane zijn nauw verweven met die van de Belastingdienst en met de IT-systemen van organisaties buiten de Belastingdienst. Het bedrijfsleven bijvoorbeeld maakt ook gebruik van IT-systemen van de Douane. Vooral voor handel en logistiek is het belangrijk dat de douanesystemen beschikbaar zijn. De Douane heeft in de brexitclaim de IT-kosten niet apart weergegeven; de kosten zijn voor een groot deel opgenomen in de begroting voor huisvesting en middelen (in de vorm van: inrichting werkplekken, netwerkverbindingen, apparatuur).

De brexit heeft 3 gevolgen voor de IT-systemen van de Douane:

- Door brexit moet er nieuw personeel worden aangenomen en moeten er nieuwe locaties worden ingericht. Dit betekent dat de Douane IT-hardware moet aanschaffen en IT moet inrichten op de nieuwe werkplekken;



- Brexit leidt naar verwachting tot meer aangiftes. Dat doet een extra beroep op de bestaande IT-infrastructuur en leidt ook tot de noodzaak van aanpassingen daarvan;⁷⁰
- Brexit heeft ook effect op de IT-systemen van de Europese Commissie. De EU-lidstaten gebruiken deze systemen voor de communicatie over in- en uitstroom van goederen. De Europese Commissie heeft de gevolgen in kaart gebracht voor alle IT-systemen. Een gevolg is bijvoorbeeld dat het berichtenverkeer naar het VK via het huidige Europese IT-systeem niet meer mogelijk is na 29 maart 2019. De aanpassingen moeten vooral in Brussel worden voorbereid, maar de lidstaten moeten zelf ook hun systemen aanpassen. Bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat de eigen, nationale systemen het VK herkennen als 'derde land' na brexit.

Over dat derde onderwerp bestaat nog onzekerheid; de Douane is afhankelijk van de aanpassingen die nodig zijn in de Europese systemen. Het is bovendien afwachten wat brexit betekent voor de (nieuwe) IT-systemen van de Britse douane.

4.5 Informatie Douane naar het parlement

In de informatie die het parlement heeft gekregen tussen januari en maart 2018 gaat het voornamelijk over de eerste stap die de Douane heeft gezet in de voorbereiding op brexit. Namelijk: onderzoeken welke maatregelen noodzakelijk zijn en de kosten hiervan. Dat gaf de indruk dat de Douane toen nog moest onderzoeken welke capaciteit en middelen nodig zouden zijn. Uit ons onderzoek blijkt dat de Douane al in 2016 en 2017 de gevolgen van brexit voor de organisatie in beeld heeft gebracht.

Aanvankelijk is het parlement geïnformeerd over aantallen fte's die de Douane nodig heeft na brexit. In brieven uit maart en april 2018 krijgt het parlement een concreter beeld van de mogelijke gevolgen van brexit. De Douane schetst bijvoorbeeld de situatie in zeehavens. Daar kan vertraging ontstaan in de afhandeling van goederenstromen en kunnen de wachttijden voor vrachtwagens bij de ferry's naar het VK of voor passagiers van de ferry's uit het VK flink oplopen.

Verder krijgt het parlement informatie over de voorbereiding van de Douane over werving, selectie en opleiding van personeel, aanbestedingstrajecten, huisvesting en IT. Die informatie is globaal; de precieze stand van zaken wordt niet expliciet benoemd. Hetzelfde geldt voor risico's en gevolgen wanneer de Douane niet op tijd klaar is en keuzes moet maken in de handhaving.



5 Uitkomst van het onderzoek

Brexit is een uitdaging voor Nederland. In beperkte tijd, onder druk en met onzekerheid over de voortgang en de uitkomst van het proces moeten het kabinet, overheidsorganisaties en het bedrijfsleven zich voorbereiden op het terugtrekken van het VK uit de Europese Unie.

Uitkomst onderzoek

De Algemene Rekenkamer is nagegaan hoe deze voorbereiding in Nederland is georganiseerd, wat er bekend is over mogelijke financiële en economische gevolgen voor Nederland, en hoe de Douane – als centrale speler tussen overheid en bedrijfsleven – zich voorbereidt. Uit ons onderzoek komt het volgende naar voren: het kabinet bereidt de rijksoverheid en het bedrijfsleven sinds 2016 intensief voor op de gevolgen van brexit voor Nederland. Hierbij zijn de financiële en economische risico's voor Nederland voor een groot deel kwantitatief in kaart gebracht, met uitzondering van indirecte financiële gevolgen voor de rijksbegroting. In het slechtst denkbare scenario van een *cliffedge* brexit bedragen de directe financiële kosten ongeveer € 2,3 miljard in de periode 2018-2023, los van het nieuwe Meerjarig Financieel Kader.

Bij dat *cliffedge* scenario kan de Douane op 29 maart 2019 niet volledig klaar zijn voor de nieuwe en toename van bestaande werkzaamheden. De 928 extra fte aan personeel, die nodig zijn volgens de Douane, zijn dan nog niet aangesteld en opgeleid. Met de dan beperkt beschikbare capaciteit moeten keuzes in handhaving en controle worden gemaakt. Bij het afsluiten van het onderzoek was nog geen besluit genomen over de keuzeopties.

Het parlement krijgt in brieven en mondeling op hoofdlijnen informatie over brexitonderhandelingen en over de Nederlandse voorbereiding op brexit, niet op detailniveau. Onderliggende analyses over de indirecte effecten gebruikt het kabinet voor intern beraad en ter voorbereiding op besluitvorming.



6 Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van BZ heeft, mede namens de minister van Financiën, de minister voor BHOS en de staatssecretaris van EZK op 3 december 2018 gereageerd op ons rapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie kabinet

De minister geeft aan dat uit het rapport naar voren komt dat de Nederlandse overheid zich al vanaf een vroeg stadium intensief heeft ingezet om de financiële en economische gevolgen en de consequenties voor de Douane van de terugtrekking van het VK uit de EU, in kaart te brengen en waar mogelijk te beperken. De minister merkt op dat het rapport de situatie weergeeft op 31 juli 2018 en dat sindsdien nog voortgang is geboekt in de voorbereidingen.

De minister geeft aan onze constatering dat de Douane op 29 maart 2019 niet volledig klaar kan zijn om alle mogelijke gevolgen van de brexit op te vangen in het geval van een no deal scenario, op zichzelf terecht te vinden. De minister merkt daarbij op er vanuit te gaan dat op 29 maart 2019 ten minste 500 fte zijn geworven, waarvan 300 fte opgeleid en volledig inzetbaar zijn. Bij de prioriteiten die de Douane zal moeten stellen zal voorrang worden gegeven aan het opvangen van de directe gevolgen van de brexit, zoals het verwerken van de extra stroom douaneaangiften. Volgens de minister ligt de Douane op koers om per 29 maart 2019 alle benodigde voorbereidingen te hebben getroffen. De minister merkt hierbij op dat ondanks een goede voorbereiding door de Douane toch vertraging in de goederenstroom kan optreden.

Over de mogelijke financiële gevolgen van de brexit merkt de minister op dat het niet mogelijk is om de indirecte financiële gevolgen van een brexit betrouwbaar en volledig te kwantificeren, en dat ervoor is gekozen deze kwalitatief te beschrijven. Volgens de minister hangen ook de economische en budgettaire gevolgen van de brexit af van de wijze waarop het VK de EU verlaat. In de Miljoenennota 2019 gaat het kabinet uit van een ordelijke overgangsperiode en een eindsituatie conform een vrijhandelsakkoord. Mocht het anders verlopen, dan kan de economische situatie slechter worden en kan er een indirect effect op de Rijksbegroting zijn. Volgens de minister is het trendmatige begrotingsbeleid erop gericht economische tegenvallers op te vangen via automatische stabilisatie.



In reactie op onze constatering dat de directe financiële gevolgen voor de begroting in het slechtste geval uitkomt op € 2,3 miljard, geeft de minister aan dat de omvang hiervan thans nog onzeker is en mede afhankelijk is van de uiteindelijke hoogte van de EU-begroting. Ook vermeldt de minister dat in de onderhandelingen over het volgende MFK rekening wordt gehouden met het wegvallen van de bijdrage van het VK aan de EU-begroting. Verder zijn volgens de minister de uitgaven voor de uitbreiding van onder andere de Douane niet alleen afhankelijk van een scenario waarin het VK zonder overeenkomst de EU verlaat.

Bij onze constatering dat het parlement op hoofdzaken wordt geïnformeerd over de voorbereiding op de brexit, benadrukt de minister dat beide Kamers van het parlement zo volledig mogelijk zijn geïnformeerd zonder de onderhandelingspositie van de 'EU27' te schaden en zonder de eenheid van die groep in gevaar te brengen. Bij extra wensen naar aanleiding van ontvangen vertrouwelijke onderhandelingsstukken, zijn beide Kamers volgens het kabinet extra vertrouwelijk geïnformeerd of door middel van technische briefings.

De minister merkt op de voorbereiding van het bedrijfsleven op de mogelijke gevolgen van de brexit nauwgezet te volgen. Uit onderzoek van juni 2018 komt volgens de minister naar voren dat de helft van de ondervraagde ondernemers die zaken doen met het VK zich in meer of mindere mate voorbereidt, maar ook dat de helft van de bedrijven zich (nog) niet voorbereidt. De minister geeft aan onze zorg op dit punt te delen, zet zich in voor heldere communicatie naar het bedrijfsleven hierover, maar wijst ook op de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven.

Tot slot merkt de minister op dat het de verantwoordelijkheid neemt voor de coördinatie van interdepartementale calamiteiteninspanningen. Het mede daartoe op BZ ingerichte CECP coördineert de interdepartementale scenario-uitwisseling en het delen van ervaringen met oefeningen. Op basis hiervan kunnen crisishandboeken worden bijgesteld en calamiteitenteams worden vormgegeven naar gelang de uitkomsten en wordt een interdepartementale calamiteitenoefening voorbereid.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We stellen vast dat de minister van BZ namens het kabinet het beeld dat uit het rapport naar voren komt op een aantal punten met nadere informatie actualiseert ten opzichte van de sluitingsdatum van ons onderzoek, 31 juli 2018.



| | | | | | | | |
|--------------|---|---|---|---|---|---|----------|
| Samenvatting | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | Bijlagen |
|--------------|---|---|---|---|---|---|----------|

De minister geeft wèl het meest recente aantal fte Douanemedewerkers dat op 29 maart 2019 geworven en opgeleid zal zijn. De minister geeft geen inzicht in de huidige stand van zaken bij huisvesting, voorbereidingen op ferrylocaties en vernieuwen van IT-systemen. De Algemene Rekenkamer gaat ervan uit dat het kabinet het parlement ook over deze aspecten zal informeren.

De minister merkt terecht op dat de Douane scherpe prioriteiten moet stellen en dat vertragingen in de goederenstroom kunnen optreden. Het parlement hoort daarom ook relevante informatie te ontvangen over de risicoafweging die de Douane hierbij maakt, en welke handhavingstaken de Douane daardoor mogelijk niet meer kan uitvoeren. De interdepartementale calamiteittoefening die de minister in zijn reactie aankondigt, kan bij deze risicoafweging inzichten opleveren.





Bijlagen

- 1 [Verklarende woordenlijst en afkortingen](#)
- 2 [Schattingen financiële eindafrekening brexit](#)
- 3 [Methodologische verantwoording](#)
- 4 [Eindnoten](#)



Bijlage 1

Verklarende woordenlijst en afkortingen

Verklarende woordenlijst

Artikel 50-procedure: Aanduiding proces van terugtrekking van een lidstaat uit de EU, op basis van het art. 50 van het VEU.

Coördinatie-eenheid Contingency en Preparedness brexit (CECP): Eenheid binnen Ministerie van Buitenlandse Zaken die de voorbereiding van Nederland op de gevolgen van brexit coördineert.

Coreper: “Comité des Représentants Permanents”, d.w.z. de permanente vertegenwoordigers, oftewel ambassadeurs van de lidstaten bij de EU.

Europese Commissie: Uitvoerend orgaan of ook wel dagelijks bestuur van de Europese Unie.

Europese Raad: Regeringsleiders en gekozen staatshoofden van de lidstaten van de EU.

Financial settlement (eindafrekening): Totaaloverzicht van bij het VK uitstaande kosten op het moment van terugtrekking uit de EU.

Meerjarig financieel kader (MFK): Akkoord dat door de EU wordt gesloten over de totale begroting op hoofdlijnen voor een periode van zeven jaar.

Office of Budget Responsibility (OBR): Door Britse overheid ingesteld adviesorgaan om d.m.v. onafhankelijke economische analyses de overheid te ondersteunen bij het opstellen van de begroting.

Raad Algemene Zaken (RAZ): Raadsformatie van de EU waarin de ministers van Europese/Buitenlandse Zaken zitting hebben.

Raadswerkgroep art.50: Ambtelijke ad hoc werkgroep van de Raad van de EU, waarin onderhandelingen tussen lidstaten plaatsvinden over nieuwe regelgevende voorstellen van de EU.

RaL: Middelen die zijn vastgelegd maar nog niet aan de begunstigden zijn uitbetaald, ofwel “nog betaalbaar te stellen bedragen”.

Task Force Brexit: Eenheid binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken waarbinnen voor brexit de informatievoorziening van Nederlandse ministeries richting het onderhandelingsproces in Brussel wordt gecoördineerd, en vice versa.

Terugtrekkingsakkoord: (Concept) Akkoord tussen de EU en het VK over o.a. burgerrechten, de grens tussen Ierland en Noord-Ierland, en de eindafrekening.

Treasury: Brits Ministerie van Financiën.



Afkortingen

| | |
|------|---|
| BNI | Bruto nationaal inkomen |
| CECP | Coördinatie-eenheid Contingency en Preparedness |
| CETA | Comprehensive Economic and Trade Agreement (Vrijhandelsverdrag dat ondertekend is tussen de EU en haar lidstaten en Canada) |
| CPB | Centraal Planbureau |
| DGES | Directoraat-Generaal Europese Samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse Zaken |
| EC | Europese Commissie |
| EMB | Eigen Middelenbesluit van de EU |
| ER | Europese Raad |
| HCEU | Hoogambtelijke Commissie EU-zaken |
| HGIS | Homogene Groep Internationale Samenwerking |
| IDO | Interdepartementaal Overleg Brexit (Brexit coördinatoren departementen) |
| IRF | Inspectie der Rijksfinanciën (Ministerie van Financiën) |
| MCEU | Tijdelijke ministeriële commissie voor de EU |
| MFK | Meerjarig financieel kader |
| NFIA | Netherlands Foreign Investment Agency |
| NVWA | Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (Ministerie van LNV) |
| PV | Permanente Vertegenwoordiging (ambassade) van Nederland bij de EU |
| RaL | <i>Reste à liquider</i> |
| RAZ | Raad van de EU, in formatie Algemene Zaken |
| REA | Raad Europese Aangelegenheden (onderraad ministerraad) |
| RWG | Raadswerkgroep |
| TFB | Task Force Brexit |
| VK | Verenigd Koninkrijk |
| VWEU | Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie |
| WTO | Wereldhandelsorganisatie (World Trade Organisation) |



Bijlage 2

Schattingen financiële eindafrekening brexit

In verschillende mediapublicaties zijn inschattingen gemaakt van de hoogte van de brexit-eindafrekening. Ze variëren tussen € 20 miljard en € 120 miljard.⁷¹

Het Britse ministerie van Financiën (de *Treasury*) becijferde dat de totale afrekening zou uitkomen op ongeveer € 40-45 miljard.⁷² Dit blijkt uit een recent rapport van de Britse rekenkamer. De berekening is een optelling van de uitstaande netto afdracht van het VK aan EU in 2019-2020, het netto aandeel van het VK in de uitstaande RaL en de netto uitstaande verplichtingen.

Het Britse *Office for Budget Responsibility* (OBR) kwam met een vergelijkbare berekening uit op € 41,4 miljard.⁷³

Tabel 4 Berekening hoogte financial settlement Britse overheid (in € miljard)

| Onderdeel | Berekening Britse Treasury (medio 2017) | OBR (maart 2018) |
|--------------------------------------|---|------------------|
| Netto afdrachten VK aan EU 2019–2020 | 17–18 | 18,5 |
| Netto aandeel VK in uitstaande RaL | 21–23 | 20,2 |
| Netto liabilities | 2–4 | 2,7 |
| Totaal | 40–45 | 41,4 |

Bron: National Audit Office (2018); Office for Budget Responsibility (2018).



Bijlage 3

Methodologische verantwoording

Wij hebben in de periode maart – juli 2018 onderzoek gedaan bij de Ministeries van Financiën, Buitenlandse Zaken en Economische Zaken en Klimaat. Bij deze ministeries hebben wij informatie opgevraagd en gesprekken gevoerd.

Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken is de Task Force Brexit (TFB) ondergebracht, het Nederlandse ‘crisiscentrum’ voor brexit. We hebben voor ons onderzoek onder andere toegang gekregen tot de interne informatiesystemen van de TFB. Omdat een deel van de informatie van TFB vertrouwelijk is, beschrijven we in dit rapport sommige bevindingen alleen in algemene bewoordingen. Dit geldt ook voor een deel van de informatie die we van de Ministeries van EZK en Financiën en van de Douane hebben gekregen.

We hebben in dit onderzoek de betrouwbaarheid en validiteit van de door de ministeries gehanteerde cijfers niet zelf beoordeeld.

De Douane is onderdeel van de Belastingdienst en voert zijn werkzaamheden dus uit binnen het Ministerie van Financiën. Ook bij de Douane hebben we informatie opgevraagd en gesprekken gevoerd. Verder hebben we verschillende werkbezoeken afgelegd aan eenheden van de Douane in de haven van Rotterdam en op Schiphol.

We hebben de betrouwbaarheid en validiteit van de cijfers in de door de Douane ingediende budgetclaim niet zelf beoordeeld.



Bijlage 4

Eindnoten

- 1 Artikel 50 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) bevat bepalingen over het vertrek van een lidstaat uit de EU. Dit proces wordt aangeduid als de ‘artikel 50-procedure’.
- 2 Er is sprake van besluitvorming met verzwaarde gekwalificeerde meerderheid. Dit vereist steun van minimaal 72% van de lidstaten van de Raad, die samen verantwoordelijk zijn voor 65% van de EU-bevolking. Het besluit wordt genomen in de Raad van de Europese Unie, in ‘artikel 50-samenstelling’, dus zonder het VK. Het VK dient het akkoord via de eigen grondwettelijke procedure goed te keuren.
- 3 De Europese Raad kan met unanimitéit en met instemming van de betrokken lidstaat besluiten, de termijn van 2 jaar te verlengen. Het Verdrag (artikel 50 VEU) stelt geen grens aan de duur van de verlenging of het aantal verlengingen.
- 4 Europese Raad, Bijzondere bijeenkomst van de Europese Raad (artikel 50) (29 april 2017), Richtsnoeren naar aanleiding van de kennisgeving door het Verenigd Koninkrijk uit hoofde van artikel 50 VEU.
- 5 European Commission (2017): Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom’s orderly withdrawal from the European Union, TF50 (2017) 19 – Commission to EU 27, 8 December 2017. Deze passage is op 3 december 2018 aangepast op grond van ambtelijk verkregen nadere feitelijke informatie.
- 6 Tijdens een overgangperiode blijft het VK nog onderdeel van de Douane-unie en de interne markt.
- 7 Nederland exporteerde in 2017 voor € 61 miljard aan goederen en diensten naar het VK en voerde voor € 43 miljard aan goederen en diensten in vanuit het VK. CBS (2018): Dienstenstatistiek.
- 8 Deze figuur is op 3 december 2018 aangepast op grond van ambtelijk verkregen nadere feitelijke informatie.
- 9 Deze figuur is op 3 december 2018 aangepast op grond van ambtelijk verkregen nadere feitelijke informatie.
- 10 Hierin zijn naast de minister-president (MP) alle ministers vertegenwoordigd, tenzij ze niet aanwezig kunnen zijn. Ook de permanente vertegenwoordiger bij de EU maakt deel uit van de REA. Daarnaast was er, tot aan het aantreden van het kabinet-Rutte III een tijdelijke ministeriële commissie voor de EU (MCEU), die zich ook met brexitkwesties bezighield. De MCEU is opgeheven toen Rutte III aantrad. Sindsdien lopen brexitkwesties via de REA.
- 11 De werkzaamheden van de TFB zijn: coördinatie tussen en bedienen van betrokken departementen, voorbereiden van instructies voor de raads werkgroep artikel 50 in Brussel, ambtelijk voorbereiden brexitonderwerpen voor de Hoogambtelijke Commissie EU HCEU en REA (gemiddeld één keer per maand), voorbereiding van het bedienen van het parlement, EU-lidstaten en derde landen, contact onderhouden met stakeholders en communicatie.
- 12 De driehoek bestaat uit 1) minister-president, die lijnen uitzet voor besluiten in de Europese Raad. Binnen het Sherpa-overleg (EU-adviseurs van regeringsleiders en staatshoofden) worden de Europese Raden voorbereid; 2) De permanente vertegenwoordiger bij de EU als ‘pointman’ in Brussel. Instructies aan de PV lopen via de TFB door middel van het PV instructie circuit; 3) Het Ministerie van BZ als coördinator tussen de ministeries en de PV voor inbreng in het besluitvormingsproces in Brussel en voorbereiding in Den Haag.



- 13 Deze passage is op 3 december 2018 aangepast op grond van ambtelijk verkregen nadere feitelijke informatie.
- 14 Per 1 september 2018 is er voor CECP een programmadirecteur benoemd bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- 15 Wel zijn er reguliere interdepartementale en departementale draaiboeken voor crisissituaties, waarop ook bij brexit kan worden teruggevallen
- 16 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2016–2017, 23 987, nr. 173, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, 31 maart 2017, Lidmaatschap van de Europese Unie.
- 17 De EU werkt met zevenjarige begrotingen, het Meerjarig Financiële Kader (MFK). Het huidige MFK loopt van 2014 tot 2020. Bij een vertrek van het VK uit de EU in 2019 blijven er, voor een deel van 2019 en voor 2020, financiële verplichtingen van het VK bestaan. Die zouden andere EU-lidstaten dan moeten opvangen.
- 18 Zie het Brexit Loket van RVO.nl, Ondernemersplein.nl en HulpBijBrexit.nl. Deze website is een publiek-private samenwerking van de overheid, VNO-NCW en de banken.
- 19 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2017–2018, 23 987, nr. 225, Lijst van vragen en antwoorden, vastgesteld 22 maart 2018, Lidmaatschap van de Europese Unie.
- 20 In het jargon van de Nederlandse voorbereiding op brexit worden onvoorziene gebeurtenissen aangeduid als ‘contingencies’ en ernstige verstoringen als ‘disrupties’.
- 21 De perceptiekostenvergoeding is de vergoeding van de EU voor de kosten die lidstaten maken voor het innen van invoerrechten door de Douane.
- 22 In het position paper van 29 mei 2017 gaf de Europese Commissie aan welke onderdelen de eindafrekening moet bevatten: https://ec.europa.eu/commission/publications/position-paper-transmitted-uk-essential-principles-financial-settlement_en
- 23 European Commission (2017): Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom’s orderly withdrawal from the European Union, TF50 (2017) 19 – Commission to EU 27, 8 December 2017.
- 24 Bijlage 2 geeft een overzicht van een aantal schattingen van de hoogte van de eindafrekening.
- 25 De ‘contingent liabilities’ zijn onder andere het EU-betalingsbalanssteun-programma en het European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM). Uit dit EFSM verleende de EU noodsteun aan Griekenland, Ierland en Portugal. Verder heeft het VK zich ook gebonden aan een bijdrage aan het kapitaal van de Europese Investeringsbank (EIB), de Europese Centrale Bank (ECB), het Europese Ontwikkelingsfonds (EOF) en de Facility for Refugees in Turkey (FRT).
- 26 Financiën hanteert in zijn analyses de brexit-scenario’s van het CPB en spreekt in dit verband van een ordelijke brexit of een cliffedge brexit. De termen ‘harde’ en ‘zachte’ brexit hanteert Financiën niet.
- 27 In begrotingsjaar 2016 droeg het VK € 12,76 miljard bij aan de EU begroting. Het VK ontving in dat jaar € 7,1 miljard.
- 28 Nederland ontvangt ook een vaste korting op het BNI-deel van de EU-afdracht, en betaalt een lager tarief voor het btw-deel van de afdracht.



- 29 Deze bedragen zijn berekend door het aandeel van Nederland in de EU-begroting (5,5%) te nemen van de geraamde afdracht aan de EU van het VK in 2019 en 2020. In 2019 is dat € 0,5 miljard en in 2020 € 0,7 miljard.
- 30 Dit bedrag is op 3 december 2018 aangepast op grond van ambtelijk verkregen nadere feitelijke informatie. Dit werkt door in de bedragen die worden gehanteerd in Tabel 2, Figuur 5 en bevindingen en conclusies.
- 31 Kamerbrief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Financiën met oordeel (appreciatie) kabinet over voorstel MFK EU 2021-2027, 1 juni 2018.
- 32 Zie de Kamerbrief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Financiën met oordeel (appreciatie) kabinet over voorstel MFK EU 2021-2027, 1 juni 2018.
- 33 De stijging van dit bedrag is voornamelijk het gevolg van afbouw van de nieuw voorgestelde lumpsumkorting. Zie hiervoor de kabinetsappreciatie van de Commissievoorstellen voor het MFK van 1 juni 2018, p.4-5.
- 34 Het Ministerie van VWS ontving extra budget voor onder andere ondersteuning van het Nederlandse bod om de EMA in Nederland te huisvesten, het Ministerie van EZK kreeg dit voor onder andere extra medewerkers van het Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA).
- 35 Naast NVWA hebben ook KCB, NAK tuinbouw en COKZ middelen toegekend gekregen.
- 36 Het Ministerie van BZ had voor de uitgaven voor de nieuwe 'coördinatie-eenheid Contingency en Preparedness' (CECP) die in 2018 wordt opgezet gevraagd om 'generale compensatie'. Dit voorstel is (vooralsnog) niet gehonoreerd.
- 37 Afhankelijk van de vraag of de ministers zelf budgettair verantwoordelijk zijn voor de ontvangsten, kan dat tot gevolg hebben dat ze tegenvallers binnen hun eigen begroting moeten compenseren. Het is belangrijk dat het parlement tijdig de reëel te verwachten ontvangsten kan betrekken bij de besluitvorming gedurende het begrotingsjaar.
- 38 CPB (2016): Policy Brief 2016/07: Nederlandse kosten Brexit door minder handel.
- 39 Andere landen, zoals Denemarken doen dat wel. Zie <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-08-30/denmark-s-government-sets-aside-110-million-for-brexit-costs>
- 40 Volgens het Ministerie van Financiën strookt deze werkwijze met de Nederlandse inzet voor de onderhandelingen. Die gaat ervan uit dat het VK volledig voldoet aan zijn verplichtingen. In dat geval zijn er geen extra begrotingsmiddelen nodig.
- 41 In dit rapport schrijven we afwisselend over de minister van EZK en de minister van EZ. In het kabinet-Rutte III vanaf 26 oktober 2017 is er een minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK), terwijl er daarvoor een minister van Economische Zaken (EZ) was.
- 42 Respectievelijk tenminste € 9,9 miljoen tot € 27,9 miljoen (0,7% tot 1,9% van de invoer-/uitvoerwaarde) en € 4,4 miljoen tot € 7,3 miljoen (0,8% tot 1,3% invoer-/uitvoerwaarde). Bron: KPMG (januari 2018). Impact van non-tarifaire handelsbelemmeringen als gevolg van Brexit.
- 43 Berekening van EZK op basis van CPB (2016). Trade effects of Brexit for the Netherlands. CPB Background Document, June 2016. Bij een WTO-scenario vervalt de interne markt en vallen de handelsrelaties terug op de WTO-voorwaarden. In een scenario met een vrijhandelsakkoord stijgen de niet-tarifaire handelsbelemmeringskosten met slechts 6% in plaats van de 13% stijging in de WTO-regeling, en blijven de handelstarieven op goederen tussen EU en VK afwezig.
- 44 Kantar Public (2017): Brexit: beleving en informatiebehoefte, 30 november 2017. Management



summary, p.3.

- 45 Namelijk: ongeveer 60 van de ruim 5730 bezoekers (tot en met juni 2018). Bron: interne informatie BZ.
- 46 NFIA (2017). Resultaten 2017. Kanttekening hierbij is dat NFIA een investeringsproject als resultaat boekt wanneer het van de buitenlandse investeerder een ondertekende bevestigingsbrief heeft ontvangen, waarin staat welk investeringsbedrag met het project is gemoeid en hoeveel directe arbeidsplaatsen het binnen drie jaar verwacht te realiseren.
- 47 Het betreft met name, maar niet alleen, de brief van 19 mei 2017 van de minister van BZ: 'Stand van zaken Meerjarig Financieel Kader met aandacht voor Brexit', en de brief van 11 april 2018 van de minister van Financiën: 'Risico's voor de overheidsfinanciën door Brexit'. Daarnaast geeft een aantal andere brieven aan de Tweede Kamer ook (niet-cijfermatige) indicaties van hoe het kabinet de financiële gevolgen van brexit voor Nederland op hoofdlijnen ziet, zoals in de kabinetsreactie van 27 november 2017 op het advies 'Brexit means Brexit' van de Adviesraad Internationale Verhoudingen (AIV) van maart 2017, de kabinetsreactie van 12 januari 2018 op het verslag van de Tweede Kamerrapporteurs inzake brexit van 16 november 2017, en de brief van juni 2018 van de ministers van BZ en Financiën met de appreciatie van het kabinet over het voorstel MFK EU 2021-2027.
- 48 Tweede Kamer, Vergaderjaar 2017–2018, 23 987, nr. 225, Lidmaatschap van de Europese Unie. Lijst van vragen en antwoorden, vastgesteld 22 maart 2018, p.3-4.
- 49 Documenten 'limité' zijn vertrouwelijk en alleen bestemd voor interne verspreiding in de Raad, de Commissie of andere EU-instellingen en -organen. Ze kunnen ook ter beschikking worden gesteld van leden van de nationale regering van een lidstaat.
- 50 Deze passage is op 3 december 2018 aangepast op grond van ambtelijk verkregen nadere feitelijke informatie.
- 51 De locaties zijn in het hele land gesitueerd. Dit omdat in het hele land goederen ten invoer of uitvoer kunnen worden aangegeven, dan wel kunnen worden opgeslagen voordat zij worden ingevoerd of verder worden behandeld.
- 52 Het niet-primaire proces, zoals medewerkers op het Landelijk hoofdkantoor, omvat ruim 900 fte.
- 53 Douane (2017): Nota impact Brexit voor Douane Nederland, versie 20170615.
- 54 De Ministeries van Financiën, JenV, BZ, VWS, EZK, LNV, IenW en OCW.
- 55 Het OOD ziet op zowel de fiscale, als niet-fiscale taken van de Douane.
- 56 Het programma heeft (tijdelijke) capaciteit van 11,2 fte aan directe inleen.
- 57 Daarbij bepaalt de Douane de 'minimale variant', op basis van wettelijke verplichtingen en risicoanalyses. Hierbij stelt de Douane volumes en kwaliteitsniveau van zijn taken vast, zowel voor de VGEM-taken als de fiscale taken. Hieruit leidt de Douane het minimale ambitieniveau van het programma af, en de daarmee te behalen resultaten van het programma.
- 58 De Douane is hierbij uitgegaan van de handelsvolumes van 2016 (latere versies gingen uit van cijfers van 2017), van vaste normen voor tijdsduur van een controle en welke controles er gedaan moeten worden, van gelijkblijvende handhavingsniveaus per proces en van HAFIR-normen voor de salarissen. Verder zijn materiële kosten zoals scans, exploitatiekosten en vervangingskosten meegenomen in de structurele reeks. Dit is berekend door de aanschafwaarde te delen door de levensduur in jaren. De Douane heeft bij



de berekeningen geen rekening is gehouden met efficiency en inefficiency. Ook is er niet gekeken naar de specifieke situaties op de verschillende locaties, en onder-/overbezetting.

- 59 Deze passage is op 3 december 2018 aangepast op grond van ambtelijk verkregen nadere feitelijke informatie.
- 60 De voornaamste consequentie van een handelsakkoord zoals CETA (EU-Canada) is dat er op vrijwel alle goederen een verlaging van invoerrechten toegepast zal worden wanneer deze uit dat betreffende land worden geïmporteerd en deze van preferentiële oorsprong uit dat land zijn. Dat geldt ook voor goederen met de preferentiële EU oorsprong die naar dat land (Canada) worden geëxporteerd. Goederen met een andere oorsprong zullen onderworpen zijn aan het WTO tarief. Accijnzen en BTW vallen echter buiten een handelsakkoord zoals CETA. In de praktijk zal ook bij een dergelijk vrijhandelsakkoord controle door de Douane nodig blijven.
- 61 De Belastingdienst is er de afgelopen jaren niet in geslaagd om voldoende verbeteringen aan te brengen in zijn bedrijfsprocessen. Daarom heeft de Staatssecretaris van Financiën besloten de Belastingdienst per 26 oktober 2016 onder verscherpt toezicht te stellen. Dit houdt in dat de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) nu extra maatregelen neemt voor toezicht op artikel 1 Belastingdienst van de begroting van Financiën (IX).
- 62 De Douane verstaat onder 'middelen': persoonlijke uitrusting en niet-persoonsgebonden materiële middelen.
- 63 In opdracht van het Ministerie van Financiën heeft EY in januari 2018 een rapport opgesteld over de kostentoekening.
- 64 De formatie van de Douane is in de jaren 2007 – 2017 afgenomen met ongeveer 830 fte.
- 65 Deze passage is op 3 december 2018 aangepast op grond van ambtelijk verkregen nadere feitelijke informatie.
- 66 Naast het traditionele 'verticale toezicht' wordt ook een vorm van 'horizontaal toezicht' uitgeoefend. Dat is gebaseerd op het in de Douanewetboek van de Unie neergelegde mogelijkheid om marktdeelnemers als betrouwbare partij te autoriseren. Aan een dergelijke autorisatie zijn voorwaarden verbonden zoals een degelijke administratieve organisatie en interne beheersmaatregelen waarvan de opzet, bestaan en de werking moeten kunnen worden aangetoond. Ook het in voldoende mate hebben van opgeleide medewerkers in het douanerecht is een vereiste. Voor afgifte van een dergelijke autorisatie worden deze voorwaarden door de douane gecontroleerd. Na afgifte vindt een periodieke driejaarlijkse controle plaats op deze voorwaarden en kan de autorisatie ook worden geschorst of ingetrokken bij geconstateerde incidenten. Voordelen van deze autorisatie zijn onder meer minder fysieke controles en gebruik mogen maken van vereenvoudigde douaneprocedures.
- 67 In dit geval DG Taxud (Taxation and Customs Union (Belastingen- en Douane-Unie)) van de Europese Commissie.
- 68 De Douane is niet alleen afhankelijk van ferrymaatschappijen, maar ook van brexit-voorbereidingen door het bedrijfsleven - van zowel oude als nieuwe klanten, uit zowel Nederland als het buitenland. Om die reden werkt de Douane in Nederland mee met de voorlichting over brexit aan het bedrijfsleven (Hulpbij-Brexit-plan), samen met BZ, EZK en VNO-NCW. Volgens de Douane valt het tegen hoeveel bedrijven hier gebruik van maken. Die beperkte aandacht van het bedrijfsleven (MKB) voor brexit is een gedeelde



zorg met collega's uit België en Frankrijk. Zorgen zijn er ook bij de Douane over de voorbereidingen van bedrijven in het buitenland die gebruik maken van Nederland als doorvoerland naar het VK.

- 69 De aanschaf hiervan gaat via een aanbesteding en die vraagt meer tijd dan voorzien. Gevolg is dat de scan pas na 1 september 2019 operationeel kan zijn.
- 70 Naar verwachting van de Douane heeft een fors deel van de 35.000 Nederlandse bedrijven die nu handelen met het VK een uniek douanenummer (EORI-nummer) nodig.
- 71 Divisions exposed over £66bn Brexit divorce bill: <https://www.theguardian.com/politics/2017/jul/18/eu-talks-divided-over-britains-brexit-divorce-bill-mooted-at-66bn>, This is the truth about the UK's Brexit-bill – The independent: <http://www.independent.co.uk/voices/brexit-negotiations-jean-claude-juncker-settlement-bill-a7716026.html>, What do we know about Britain's Brexit divorce bill?: <https://www.theguardian.com/politics/2017/may/03/what-do-we-know-about-britains-brexit-divorce-bill> FT breakdown: the €100bn Brexit bill: <https://www.ft.com/content/29fc1abc-2fe0-11e7-9555-23ef563ecf9a?mhq5j=e1>
- 72 National Audit Office (2018): Exiting the EU: The financial settlement, HC 946 Session 2017–2019, 20 April 2018. In zijn rapport stelt de Britse rekenkamer dat de inschatting van de Treasury redelijk is, maar ook onzeker vanwege onbekende ontwikkelingen in de toekomst. De berekening kan volgens de Britse rekenkamer ook ongeveer € 6 miljard hoger uitvallen.
- 73 Office for Budget Responsibility (2018): Economic and fiscal outlook – March 2018.

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Hollandse Hoogte / Peter Hilz

Den Haag, december 2018

