



Rijksoverheid

Schrijfwijzer memorie van toelichting

**Vastgesteld in het Interdepartementaal
Hoofdenoverleg Wetgevingsbeleid**

Bouwstenen voor de memorie van toelichting

A. Algemeen deel van de memorie van toelichting	
1. Inleiding	In de inleidende paragraaf leg je beknopt in eenvoudige taal uit wat de aanleiding, noodzaak, inhoud en doel van het voorstel is. Op deze aspecten ga je in de paragraaf Hoofddijnen van het voorstel uitgebreider in.
2. Implementatiewetgeving	Deze paragraaf bevat een korte beschrijving van de te implementeren internationale regeling, EU-richtlijn, verordening of andere bindende EU-rechtshandeling indien van toepassing.
3. Hoofddijnen van het voorstel	In deze paragraaf ga je o.a. in op de aanleiding, de probleem-beschrijving en de beleidstheorie: de doelstellingen en noodzaak van de regeling (Ar 4.43, onder b). Deze paragraaf bevat een beschrijving van het geheel aan veronderstellingen en onderzoeksresultaten waarop de conclusie kan worden gebaseerd dat de voorgestelde regeling het betrokken probleem oplost (beleidstheorie). Ook geef je een motivering van de instrumentkeuze. Het gaat erom dat de achterliggende overwegingen, waaronder de overwogen varianten en de criteria die daarbij een rol hebben gespeeld, worden verhelderd (Ar 4.43, onder b , Beleidskompasvraag 3. Wat zijn opties om het doel te realiseren? , Beleidskompasvraag 4. Wat zijn de gevolgen van deze opties? , Beleidskompasvraag 5. Wat is de voorkeursoptie? , de terugkerende Beleidskompasvraag Wie zijn belanghebbenden en waarom? en artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016).
4. Verhouding tot hoger recht	In deze paragraaf licht je toe hoe het voorstel past binnen de kaders van het hogere recht (Ar 4.43, onder g).
5. Verhouding tot nationale wetgeving	In deze paragraaf duid je aan hoe het voorstel past binnen het geldende rechtssysteem en binnen eventuele in voorbereiding zijnde regelingen. Besteed hierbij ook aandacht aan de rechtsbescherming (Ar 4.43, onder g).
6. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)	In deze paragraaf ga je in op de belangrijkste (niet-financiële) gevolgen, zoals de gewenste effecten en de te verwachten neveneffecten van de regeling (zie Beleidskompasvraag 4. Wat zijn de gevolgen van deze opties? en Beleidskompasvraag 5. Wat is de voorkeursoptie?).

A. Algemeen deel van de memorie van toelichting

7. Uitvoering	In deze paragraaf beschrijf je welke uitvoeringsaspecten van de regeling er zijn (Ar 4.43, onder c) (zie ook Beleidskompasvraag 4. Wat zijn de gevolgen van deze opties?).
8. Toezicht en handhaving	In deze paragraaf licht je toe op welke wijze het toezicht op de naleving en de handhaving is ingericht (Ar 5.35 e.v.).
9. Financiële gevolgen	In deze paragraaf benoem je de financiële gevolgen en lasten van de regeling. Ook indien er geen financiële gevolgen zijn, moet dit duidelijk in de toelichting worden vermeld (Ar 4.45). Zie Beleidskompasvraag 4. Wat zijn de gevolgen van deze opties? en Beleidskompasvraag 5. Wat is de voorkeursoptie? .
10. Evaluatie	In deze paragraaf ga je – als je een evaluatiebepaling invoegt –, in op de voorgenomen wetsevaluatie (Beleidskompasvraag 5. Wat is de voorkeursoptie?)
11. Advies en consultatie	In deze paragraaf ga je in op de uitgebrachte adviezen over het wetsvoorstel en de onderwerpen die bij de consultatie aan de orde zijn gekomen. Zie ook de Beleidskompasvraag Wie zijn belanghebbenden en waarom? en Ar 4.44 .
12. Overgangsrecht en inwerkingtreding	In deze paragraaf wordt ingegaan op het beoogde moment of momenten van inwerkingtreding, het overgangsrecht of de redenen om af te zien van overgangsrecht en overige zaken zoals voorlichting en communicatie over de invoering.

B. Artikelsgewijze toelichting

C. Bijlagen bij de toelichting

Schrijfwijzer memorie van toelichting

Waarom deze schrijfwijzer?

Het schrijven van een memorie van toelichting is niet eenvoudig. De memorie van toelichting is een tekst waaraan diverse specifieke inhoudelijke eisen worden gesteld. Deze rijksbrede handreiking voor het schrijven van een memorie van toelichting is in interdepartementaal verband ontwikkeld.

Doel van de schrijfwijzer is om beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen praktische handvatten te geven bij het schrijven van een memorie van toelichting. De schrijfwijzer biedt een overzicht van een logische opzet waarin de inhoudelijke eisen waaraan een toelichting in ieder geval moet voldoen aan bod komen. Hiermee wordt ook beoogd de kwaliteit en de onderlinge vergelijkbaarheid van toelichtingen te vergroten. In de schrijfwijzer wordt verwezen naar relevante informatie in andere instrumenten, zoals het [Beleidskompas](#), de [Aanwijzingen voor de regelgeving](#) en de [Handleiding Wetgeving en Europa](#) (zie www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen). Door gebruik te maken van deze instrumenten kun je ervoor zorgen dat je toelichting voldoet aan specifieke wettelijke eisen die worden gesteld aan beleid en regelgeving (bijv. artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016, 'CW 3.1') en eisen die volgen uit kabinetsbeleid inzake regelgeving, zoals doenvermogen en regeldruk.

Bij het schrijven van een toelichting kunnen dossierhouders gebruik maken van de analyses die eerder in het traject zijn gemaakt met toepassing van het [Beleidskompas](#). Met het [Beleidskompas](#) komen alle relevante kwaliteitsaspecten die bij een voorstel een rol kunnen spelen aan de orde. Elk voorstel voor beleid of regelgeving dat wordt voorgelegd aan het parlement moet een adequaat antwoord bevatten op de [Beleidskompasvragen](#).

Een toelichting op regelgeving vervult meerdere doelen:

1. *Verantwoording*: Om een wet te begrijpen is het van cruciaal belang dat de achterliggende gedachten bij regelgeving inzichtelijk worden gemaakt: welk doel wordt gediend en welke afwegingen zijn gemaakt? De memorie van toelichting dient de in het wetsvoorstel gemaakte keuzes te motiveren en te verantwoorden en aan te geven welke afwegingen zijn gemaakt.
2. *Uitleg aan de rechtspraak*: Een toelichting geeft uitleg aan de (rechts)praktijk. Hierbij geldt dat bij discrepanties tussen de tekst van de regeling en de toelichting de artikelen in beginsel doorslaggevend zijn. De memorie van toelichting wordt gedurende de behandeling van het wetsvoorstel in het parlement niet aangepast. Als de rechter de bedoeling van de wetgever wil toetsen, is zij derhalve één van de beschikbare bronnen,

naast bijvoorbeeld nota's naar aanleiding van het verslag, nota's van wijziging en toelichtingen op amendementen.

3. *Overtuigen*: Een belangrijke functie van een toelichting is ook om het parlement te overtuigen van het voorstel en te zorgen voor politiek draagvlak. Dat geldt met name bij een memorie van toelichting bij een wetsvoorstel, maar kan ook spelen bij lagere regelgeving, waarin beleidskeuzes worden gemaakt.

Reikwijdte van de schrijfwijzer

De schrijfwijzer is bedoeld voor de memorie van toelichting bij een wetsvoorstel en de toelichtende nota bij de overlegging van een verdrag ter stilzwijgende goedkeuring, maar kan ook als inspiratiebron of checklist dienen voor de nota van toelichting bij een algemene maatregel van bestuur of een toelichting bij een ministeriële regeling. Houd er bij de formulering van deze toelichtingen wel rekening mee dat de betrokken regeling al is vastgesteld ([Ar 4.49](#)). In de schrijfwijzer worden ook enkele specifieke aandachtspunten voor algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen uitgelicht.

Voorbeeldopzet memorie van toelichting met bouwstenen

De diverse doelen van de memorie van toelichting kunnen het beste worden bereikt door een logische, toegankelijke tekst waarin de lezer snel de voor hem relevante informatie kan terugvinden. De [Voorbeeldopzet memorie van toelichting met bouwstenen](#) biedt daartoe de bouwstenen. Door het volgen van deze voorbeeldopzet komen de verplichte, op interdepartementale afspraken gebaseerde, elementen aan bod. Daarnaast zijn andere elementen opgenomen die helpen om tot een logische en inzichtelijke toelichting te komen.

In deze schrijfwijzer is gekozen voor de volgende opzet:

A Algemeen deel van de memorie van toelichting

1. Inleiding
2. Implementatiewetgeving
3. Hoofdpijnen van het voorstel
4. Verhouding tot hoger recht
5. Verhouding tot nationale regelgeving
6. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)
7. Uitvoering
8. Toezicht en handhaving
9. Financiële gevolgen
10. Evaluatie
11. Advies en consultatie
12. Overgangsrecht en inwerkingtreding

B Artikelsgewijze toelichting

C Bijlagen bij de toelichting

In de praktijk kun je de voorbeeldopzet gebruiken om een eigen toelichting op maat te maken. Ter inspiratie wordt in de schrijfwijzer ook gericht verwezen naar voorbeelden van (deel)paragrafen over bepaalde aspecten op www.officielebekendmakingen.nl.

Status van de schrijfwijzer

De voorbeeldopzet is geen verplicht model, maar bevat wel een overzicht van verplichte inhoudelijke eisen. Er kunnen goede redenen zijn om voor een andere opzet te kiezen. Als het afwijken van dit model voor een goed en duidelijk betoog nodig is, kunnen de bouwstenen bij wijze van checklist worden nagelopen om tot een volledige toelichting te komen. De verplichte inhoudelijke eisen zijn aangeduid door verwijzingen naar de betreffende [Aanwijzingen voor de regelgeving](#) (hierna: Ar), de door het kabinet vastgestelde [verplichte kwaliteitseisen](#) en vragen uit het [Beleidskompas](#). Ook wordt verwezen naar enkele relevante wettelijke verplichtingen, zoals de verplichte CW 3.1-onderbouwing en wettelijke adviestaken van bepaalde instanties.

Deze versie van de Schrijfwijzer memorie van toelichting is voorbereid door de Werkgroep Schrijfwijzer memorie van toelichting en vastgesteld door het Interdepartementaal Hoofdenoverleg Wetgevingsbeleid in mei 2024.

De schrijfwijzer wordt regelmatig geactualiseerd. De meest actuele versie is te vinden op www.kcbr.nl. Als je suggesties hebt voor volgende edities van de Schrijfwijzer, kun je die sturen naar schrijfwijzer@kcbr.nl.

Algemene aandachtspunten

- Gebruik in een toelichting duidelijke taal en let op de zelfstandige leesbaarheid. Schrijf met een heldere stijl: toegankelijk, beknopt en niet archaïsch. Vermijd onnodige woorden, jargon en zeer technische termen en zorg voor consistentie in woordkeus en spelling. Formuleer in korte zinnen, vermijd lange bijzinnen en redigeer zoveel mogelijk in actieve vorm. Varieer hierbij met het oog op de leesbaarheid. Zie ook [Ar 4.49](#) en de informatiepagina [Duidelijke taal](#) op www.kcbr.nl.
- Pas de Aanwijzingen voor de regelgeving voor vormgevingsaspecten zoveel mogelijk overeenkomstig toe (zie [Ar 4.49](#), [derde lid](#)). Sluit voor hoofdlettergebruik bijvoorbeeld aan bij [Ar 3.52](#) en voor verwijzingen naar parlementaire stukken, officiële bekendmakingen en bindende EU-rechtshandelingen bij respectievelijk [Ar 3.43](#), [Ar 3.45](#) en [Ar 3.42](#). Kies voor verwijzingen naar overige bronnen op een uniforme wijze (bijv. volgens de richtlijnen die juridische auteurs hanteren). Volg ook een consistente lijn bij voetnotengebruik, bijvoorbeeld door deze toe te voegen aan het einde van de zin na de afsluitende interpunctie. Zie ook de informatiepagina [Gebruik van bronnen](#) op www.kcbr.nl.
- Gebruik bij verkorte aanhaling van een EU-verordening of -richtlijn bij voorkeur een materiële naam, bijvoorbeeld ‘Richtlijn hernieuwbare energie’ in plaats van ‘Richtlijn 2009/28/EG’ of Algemene verordening gegevensbescherming in plaats van Verordening (EU) 2016/679.
- Verdeel de verschillende onderdelen van de memorie van toelichting in (deel)paragrafen en voorzie ze van heldere kopjes en een passende nummering waarnaar je gemakkelijk terugverwijst.
- Bij een lange toelichting is het voor de toegankelijkheid aan te raden om een inhoudsopgave op te nemen.
- Overweeg het gebruik van verduidelijkende plaatjes, schema’s en afbeeldingen om de toegankelijkheid van de tekst te bevorderen. Zie ook de informatie over beeldtaal op de informatiepagina [Duidelijke taal](#) op www.kcbr.nl.
- Signaleer niet meer problemen dan het voorstel beoogt op te lossen. Houd bij het schrijven van de toelichting de focus op het doel van het voorstel.
- Voorkom overlap tussen het algemeen deel en het artikelsgewijs deel van de memorie van toelichting en stem de onderdelen goed op elkaar af. Maak gebruik van onderlinge verwijzingen om onnodige dubbelingen te voorkomen.

Voorbeeldopzet memorie van toelichting met bouwstenen

A Algemeen deel van de memorie van toelichting

1 Inleiding

In de inleidende paragraaf leg je beknopt in eenvoudige taal uit wat de aanleiding, noodzaak, inhoud en doel van het voorstel is. Op deze aspecten ga je in de [paragraaf Hoofddijnen van het voorstel](#) uitgebreider in.

Aandachtspunten

- Sluit bij langere toelichtingen de inleiding af met een leeswijzer: een overzicht van de onderwerpen die in de toelichting aan de orde komen en de volgorde waarin dit gebeurt.
- Meld, indien van toepassing, de naam van de internationale regeling die door middel van dit voorstel wordt geïmplementeerd. Vermeld daarbij de uiterste datum waarop de implementatie moet (of had moeten) zijn gerealiseerd en maak een verwijzing naar het onderdeel van de toelichting waarin de transponeringstabel is opgenomen ([Ar 9.11](#)). Vermeld hierbij ook of er bij het betreffende voorstel sprake is van zuivere implementatie ([Ar 9.4](#)) en/of lastenluwe implementatie ([Ar 9.5](#)) en waar in de memorie van toelichting de overwegingen zijn te vinden die hebben geleid tot die keuze.

2 Implementatiewetgeving

De paragraaf Implementatiewetgeving hoeft uitsluitend te worden opgenomen indien het wetsvoorstel nodig is in verband met de implementatie van een internationale regeling, zoals een EU-richtlijn of -verordening, andere bindende EU-rechtshandeling of verdragen. In deze paragraaf geef je een korte, objectieve beschrijving van de strekking en de hoofdelementen van de te implementeren internationale regeling en besteed je kort aandacht aan de aanleiding en achtergronden. Indien de te implementeren internationale regeling een wijziging is van een al bestaande internationale regeling, ga je ook in op de al bestaande uitwerking van die internationale regeling in de nationale implementatieregeling.

Bespreek de wetgeving die nodig is voor de (actuele) implementatie in de paragraaf Hoofddijnen van het voorstel (vanaf Probleembeschrijving). Let daarbij in het bijzonder op de hierbij genoemde bijzonderheden in verband met de implementatie of uitvoering van EU-regelgeving, of, indien van toepassing, van bijzonderheden ten aanzien van goedkeuringswetten van verdragen of toelichtende nota's bij stilzwijgende goedkeuring.

3 Hoofdpijnen van het voorstel

Algemeen

In de paragraaf Hoofdpijnen van het voorstel ga je in op de aanleiding, probleembeschrijving, probleemaanpak en instrumentkeuze, de doelstellingen en de noodzaak van de regeling ([Ar 4.43, onder b](#)). Hierbij is ook aandacht voor de onderliggende beleidstheorie: het geheel aan veronderstellingen en onderzoeksresultaten waarop de conclusie kan worden gebaseerd dat de voorgestelde regeling het betrokken probleem oplost (zie ook Beleidskompasvraag [3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?](#)). Het gaat erom dat de achterliggende overwegingen, waaronder de overwogen varianten ([Ar 4.43, onder b](#)) en de criteria die daarbij een rol hebben gespeeld, worden verhelderd. Maak voorts duidelijk [wie belanghebbende is en waarom](#) (terugkerende vraag in Beleidskompas). Voor onderdelen van deze paragraaf kun je ook voortbouwen op een eventuele CW 3.1-onderbouwing die in een eerdere Kamerbrief is opgenomen. Bij beleidsvoorstellen met significante financiële gevolgen (richtlijn: € 20 miljoen of meer in enig begrotingsjaar) voor Rijk en/of maatschappelijke sectoren wordt in Kamerbrieven een (voorlopige) onderbouwing opgenomen in een separate tabel 'Beleidskeuzes uitgelegd'.

Hoofdpijnen

Aanleiding

- Wat is de aanleiding? Wat heeft geleid tot het voorstel (bijv. een uitgebracht advies, uitgevoerde evaluatie, regeerakkoord of motie)? Ga hierbij in op wat er op dit moment geldt. Wat is de achtergrond van de huidige regeling en waarom is daar destijds voor gekozen? Ga daarbij uit van feiten; niet van algemeenheden.
- Ga in op de doelstellingen die met het voorstel worden nagestreefd (bijv. het vergroten van de zelfredzaamheid van een sector of een budgetneutrale oplossing). Zie ook [Ar 4.43, onder a](#).
- Geef aan hoe het voorstel bijdraagt aan de [Brede Welvaart agenda](#) en aan welke [sustainable development goals](#) (SDG's) het bijdraagt.
- Zie ook Beleidskompasvraag [2. Wat is het beoogde doel?](#).

Probleembeschrijving

- Wat is het probleem en op basis van welke overwegingen wordt het als probleem aangemerkt?
- Wie ervaart het als een probleem?
- Wat zijn de eerdere ervaringen met een vergelijkbaar probleem en oplossing en wat is daarvan geleerd?

- Zie ook Beleidskompasvraag [Wie zijn belanghebbenden en waarom?](#) en Beleidskompasvraag [1. Wat is het probleem?](#).

Probleemaanpak

- Wat zijn de veronderstellingen waarop de aanpak in het voorstel berust? Een voorbeeld van een dergelijke veronderstelling is dat bij het invoeren van een bepaalde norm burgers hun gedrag gaan aanpassen.
- Zie ook Beleidskompasvraag [3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?](#) en Beleidskompasvraag [4. Wat zijn de gevolgen van deze opties?](#).

Motivering instrumentkeuze

- Ga onder een herkenbare kop apart in op de instrumentkeuze. Motiveer de instrumentkeuze door de beantwoording van Beleidskompasvragen [3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?](#), [4. Wat zijn de gevolgen van deze opties?](#) en [5. Wat is de voorkeursoptie?](#).
- Ga in op de overwogen varianten. Zie [Ar 4.43, onder b](#) en Beleidskompasvraag [3. Wat zijn opties om het doel te realiseren](#).
- Ga in op de gevolgen van deze opties. Zie Beleidskompasvraag [4. Wat zijn de gevolgen van deze opties?](#).
- Motiveer dan de voorkeursoptie. Met welk(e) instrument(en) wordt het probleem opgelost? Is wetgeving (t.o.v. andere instrumenten) het juiste instrument? Is het instrument een effectieve en efficiënte manier om het probleem op te lossen? Je kijkt hierbij naar de aspecten rechtmatigheid, doeltreffendheid (effectiviteit), doelmatigheid (efficiëntie), uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#)) en brede maatschappelijke impact. Zie Beleidskompasvraag [5. Wat is de voorkeursoptie?](#) en [artikel 3.1, aanhef en onder b, van de Comptabiliteitswet 2016](#).
- Motiveer bij een nieuwe maatregel waarom niet kan worden volstaan met een betere toepassing van het bestaande instrumentarium. Geef bij een stelselwijziging aan waarom het oude stelsel niet meer werkt, of aanpassing niet mogelijk is en waarom een nieuw stelsel dus noodzakelijk is. Geef bij het terugkomen op eerdere beleidskeuzes aan waarom oorspronkelijke beleidskeuzes hun geldigheid verloren hebben.
- Geef een beschrijving van de rechten en plichten voor burgers en bedrijven die worden ingezet om het probleem op te lossen.
- Geef de reden waarom in een specifiek geval voor het opstellen van een geheel nieuwe regeling is gekozen in plaats van wijziging van een bestaande regeling. Motiveer de opzet en systematiek van de regeling ([Ar 4.43, onder h](#)). Leg uit hoe het te regelen onderwerp is verdeeld over de wet en de onderliggende regelgeving. Ga hier bijvoorbeeld in op de delegatie en voorhangverplichtingen ([Ar 2.19](#) en [2.35](#)).

Licht toe hoe is geborgd dat de wettelijke regeling toekomstbestendig is. Geef zo nodig ook aan welk flankerend beleid naast de wettelijke regeling nodig is om het beleidsdoel te bereiken.

- Licht de bevoegdheden voor de uitvoerende instanties toe.
- Het gaat in deze paragraaf om de hoofdlijnen. In de paragrafen [Gevolgen \(m.u.v. financiële gevolgen\)](#), [Uitvoering](#) en [Toezicht en handhaving](#) ga je uitgebreider in op de gevolgen en de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid, inclusief de neveneffecten van het gekozen instrumentarium.

Toepassing in Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba)

- Benoem in het geval er geen sprake is van specifieke BES-regelgeving of de betreffende regeling alleen van toepassing is in Europees Nederland of Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba). Licht hierbij toe op welke wijze rekening is gehouden met eventuele relevante bijzondere omstandigheden waardoor Bonaire, Sint Eustatius en Saba zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.
- Geef in het geval ervoor wordt gekozen de regeling niet te laten gelden in Bonaire, Sint Eustatius en Saba, een motivering voor deze keuze. Als de keuze voortvloeit uit een eerdere, gemotiveerde keuze voor een geheel ander regelgevingsstelsel voor Caribisch Nederland of – bij lagere regelgeving – de bovenliggende regeling ook niet op Caribisch Nederland ziet, kan worden volstaan met een verwijzing naar deze eerdere motivering.
- Zie voor meer informatie [Ar 2.16](#) en [4.43, onder i](#), en ook [Comply or explain](#) op www.kcbr.nl.

Monitoring en evaluatie

- Duid aan hoe – met het oog op de evalueerbaarheid – wordt gemonitord dat de doelstellingen van het voorstel worden gehaald en welke mogelijkheden er zijn het beleid bij te sturen als de werkelijkheid niet beantwoordt aan de veronderstellingen en aannames vooraf.
- Zie Beleidskompas [5.1 Evalueren en monitoren van beleid](#) voor meer informatie over de verschillende evaluatievormen. Als je uitgebreid ingaat op de evaluatie, doe dit dan in een afzonderlijke paragraaf [Evaluatie](#).

Bijzonderheden in verband met de implementatie of uitvoering van EU-regelgeving

- Bij implementatie wordt zoveel mogelijk aangesloten bij instrumenten waarin de bestaande regelgeving al voorziet ([Ar 9.7](#)). Geef bij de instrumenten aan hoe deze zich verhouden tot het doel en de strekking van de te implementeren regeling. In het geval de te implementeren regeling ruimte laat, moet worden onderbouwd dat het doel van die regeling het beste met de gekozen instrumenten kan worden gerealiseerd.

- Leg uit dat de EU-regelgeving wordt geïmplementeerd op een wijze die voor Nederlandse bedrijven de minst mogelijke lasten veroorzaakt of, in geval van vereenvoudigingen, de grootst mogelijke lastenvermindering inhoudt. Gebruik daarvoor de term lastenluwe implementatie. Wordt niet voor de meest lastenluwe variant gekozen, motiveer dit dan ([Ar 9.5](#)).
- Licht een eventuele afwijking van het zogenoemde overschrijfverbod toe. In de Aanwijzingen voor de regelgeving is opgenomen dat bepalingen van een EU-verordening niet worden overgenomen in nationale regelingen, tenzij daar een bijzondere reden voor bestaat ([Ar 9.9](#)). Zie hierover ook onderdeel [1.2.4.c van de Handleiding Wetgeving en Europa](#).
- Zie voor meer informatie over implementatiewetgeving de [Handleiding Wetgeving en Europa](#) en [hoofdstuk 9 van de Aanwijzingen voor de regelgeving](#).

Bijzonderheden ten aanzien van goedkeuringswetten van verdragen of toelichtende nota's bij stilzwijgende goedkeuring

- Neem bij het opstellen van de memorie van toelichting bij een goedkeuringswet of de toelichtende nota bij stilzwijgende goedkeuring van een verdrag contact op met de Afdeling Verdragen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De Afdeling Verdragen adviseert over specifieke aandachtspunten. Zie hiervoor ook [Ar 8.13](#).
- Ga in op de medegelding voor de verschillende delen van het Koninkrijk ([Ar 8.13, zesde en zevende lid](#)).
- Besteed zo nodig ook aandacht aan de bevoegdheden van internationale organisaties en geef informatie over en stel een tijdslijn op voor de eventuele uitvoeringsmaatregelen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
- Licht bij eventuele voorlopige toepassing specifiek toe waarom hiervoor is gekozen en ga hierbij in op de gemaakte belangenafweging. Verwijs bij voorlopige toepassing van een gemengd EU-verdrag ook naar het Raadsbesluit dat hiervan de rechtsbasis vormt en geef aan welke delen van het verdrag voorlopig worden toegepast.
- Bespreek in de toelichting of een verdrag naar de mening van de regering een ieder verbindende bepalingen (in de zin van de [artikelen 93 en 94 van de Grondwet](#)) bevat, en, zo ja, geef aan welke dat zijn ([Ar 8.13, vijfde lid](#)).

Voorbeelden

Motivering instrumentkeuze

- [Kamerstukken II 2020/21, 35668, nr. 3](#) (paragraaf 3)

Comply or explain Caribisch Nederland

- [Kamerstukken II 2022/23, 36334, nr. 3](#) (paragraaf 2.8, comply)
- [Kamerstukken II 2022/23, 36385, nr. 3](#) (paragraaf 3.5, explain)
- [Kamerstukken II 2022/23, 36217, nr. 3](#) (paragraaf 2.1, comply, waarbij rekening is gehouden met bijzondere omstandigheden)

Relevante Beleidskompasvragen

Wie zijn belanghebbenden en waarom?

1. Wat is het probleem?
2. Wat is het beoogde doel?
3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?
4. Wat zijn de gevolgen van deze opties?
5. Wat is de voorkeursoptie?

4 Verhouding tot hoger recht

In de paragraaf Verhouding tot hoger recht geef je aan hoe het voorstel past binnen de kaders van het hogere recht ([Ar 4.43, onder g](#)).

Aanduiding van de betreffende kaders:

- Verhouding tot de Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk; zie ook Beleidskompas [3.2.1 Aansluiting op Grondwet en hoger recht](#).
- Verhouding tot door Nederland geratificeerde bilaterale en multilaterale verdragen (bijv. het EVRM, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, ILO-verdragen en andere verdragen).
- Verhouding van het voorstel tot Europees recht (bijv. vrij verkeer van personen, goederen en diensten, staatssteunaspecten en aspecten van mededinging, notificatie, gegevensbescherming (vooral de Algemene verordening gegevensbescherming) en eigendomsrecht).
- Verhouding tot geschreven en ongeschreven algemene rechtsbeginselen (bijv. de beginselen van behoorlijk bestuur, contractvrijheid en subsidiariteit en het evenredigheids-, rechtszekerheids- en legaliteitsbeginsel; zie ook Beleidskompas [3.2 Rechtmatigheid](#). Deze beginselen kunnen zowel een nationale als internationale oorsprong hebben.

Aandachtspunten

- Indien het voorstel hoger recht raakt, is het van belang heel duidelijk te zijn over de precieze normen waarvoor dit geldt en over de noodzaak om deze normen te stellen. Bij beperking van rechten door de overheid moeten in ieder geval noodzaak en proportionaliteit worden aangetoond. Bespreek waar mogelijk jurisprudentie die een nadere invulling geeft aan de begrippen noodzaak en proportionaliteit of nadere eisen stelt aan de motivering van een voorstel. De eisen aan de motivering zijn zwaarder naarmate de beperking zwaarder is.
- Handig hulpmiddel bij het opstellen van de paragraaf Verhouding tot hoger recht is de [Handreiking constitutionele toetsing](#). Hierin is op een rij gezet waarop je vanuit het oogpunt van de Grondwet en de (nationale en internationale) grondrechten moet letten bij het opstellen van ontwerpregelgeving. De handreiking geeft ook een ingang naar andere hulpmiddelen.
- Verantwoord bij het opnemen van bepalingen over de verwerking van persoonsgegevens deze verwerking in het licht van de Grondwet, de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Uitvoeringswet algemene verordening gegevensbescherming (UAVG) in een aparte (deel)paragraaf (zie [Ar 4.43, onder d](#), en [Ar 5.33](#)). Let hierbij ook op algemene beginselen van het gegevensbeschermingsrecht: rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie ([artikel 5 van de AVG](#)).
- Indien er een nieuwe grondslag voor gegevensverwerking wordt gecreëerd, motiveer dan de noodzaak (proportionaliteit en subsidiariteit) en evenredigheid van de beoogde verwerking van persoonsgegevens ([Ar 5.33](#)). Hierbij kunnen de uitkomsten van de verplichte kwaliteitseis [Data Protection Impact Assessment](#) (DPIA) worden meegenomen in (de formulering van) deze motivering. Zie hierover ook de informatie op www.autoriteitpersoonsgegevens.nl. Je kunt de gevolgen voor gegevensbescherming (ook) aan de orde laten komen in de paragraaf [Gevolgen \(m.u.v. financiële gevolgen\)](#).
- Zoek voor de vraag of het voorstel past binnen de kaders van hoger recht contact met de juridisch specialist voor de relevante jurisprudentie en de correcte motivering.

Voorbeelden

Verwerking van persoonsgegevens

- [Kamerstukken II 2023/24, 36444, nr. 3](#) (paragraaf 3, als onderdeel van een paragraaf Verhouding tot hoger recht)
- [Kamerstukken II 2021/22, 36166, nr. 3](#) (paragraaf 3.d, als onderdeel van een hoofdlijnen-paragraaf)
- [Kamerstukken II 2022/23, 36295, nr. 3](#) (paragraaf 4.4, als onderdeel van een hoofdlijnen-paragraaf)

Relevante Beleidskompasvragen

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren? (Beleidskompas [3.2 Rechtmatigheid](#))

5 Verhouding tot nationale regelgeving

In de paragraaf Verhouding tot nationale regelgeving duid je aan hoe het voorstel past binnen het geldende rechtssysteem en binnen eventuele in voorbereiding zijnde regelingen ([Ar 4.43, onder g](#)).

Toepasselijke kaders

- Licht toe hoe het voorstel zich verhoudt tot bestaande regelgeving en algemene wetten (bijv. de Algemene wet bestuursrecht, het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Strafrecht, de Gemeentewet en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen). Zie Beleidskompas [3.2.4 Algemene nationale wetgeving](#) voor een overzicht van algemene wetten en [Ar 2.46](#) over motivering van afwijking van algemene wetten.
- Is er een relatie met ander kabinetsbeleid?
- Hoe verhoudt het voorstel zich tot regelgeving die in voorbereiding is?

Aandachtspunten

- Ga na of de voorgenoemen regelgeving een aanvulling op bestaande algemene regelgeving betreft.
- Motiveer de keuze van de overheidslaag waaraan bevoegdheden zijn toegedeeld. Zie [Ar 4.43, onder h](#) en de verplichte kwaliteitseis [Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden en Normenkader interbestuurlijke verhoudingen](#).
- Ga in op de rechtsbeschermingsaspecten van je voorstel, met name als je verwacht dat dit vragen kan oproepen. Kunnen mogelijke geschillen bijvoorbeeld worden beslecht bij de bestuursrechter of een civiele rechter? Denk aan aspecten als openstaande rechtsgangen, bevoegde rechters en geldende termijnen. Zijn bijzondere voorzieningen getroffen in aanvulling op de algemene kaders? Ga hierbij ook in op het perspectief van de rechtzoekenden en hun denk- en doenvermogen of verwijs naar de paragraaf waarin dit aan de orde komt. Overweeg de rechtsbeschermingsaspecten op te nemen in een aparte (deel)paragraaf. Afhankelijk van de inhoud van je voorstel kan aandacht voor rechtsbescherming ook passen ook in de paragrafen [Hoofddlijnen van het voorstel](#), [Gevolgen \(m.u.v. financiële gevolgen\)](#) of [Uitvoering](#).
- Kijk bij een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling naar de verhouding tot de wettelijke regeling waarop dat besluit of die regeling is gebaseerd.
- Zoek voor de vraag of en hoe het voorstel past binnen de huidige juridische kaders zo nodig contact met de juridisch specialist voor de relevante jurisprudentie en de correcte motivering.

Voorbeelden

Verhouding tot nationale regelgeving

- [Kamerstukken II 2022/23, 36384, nr. 3](#) (paragraaf 5, als afzonderlijke paragraaf)
- [Kamerstukken II 2022/23, 36303, nr. 3](#) (paragraaf 6, als afzonderlijke paragraaf)
- [Kamerstukken II 2023/24, 36433, nr. 3](#) (paragraaf 3.2, als onderdeel van een paragraaf Verhouding tot hoger recht en nationaal recht)

Rechtsbescherming

- [Kamerstukken II 2021/22, 36067, nr. 3](#) (paragraaf 10.3, als onderdeel van een hoofdstuk Juridische houdbaarheid en rechtsbescherming)
- [Kamerstukken II 2022/23, 36378, nr. 3](#) (paragraaf 10.5, als onderdeel van een hoofdstuk EU-kader, verhouding (inter)nationaal recht; rechtsbescherming)
- [Kamerstukken II 2023/24, 36548, nr. 3](#) (paragraaf 2.5, als onderdeel van een hoofdstuk - paragraaf)

Relevante Beleidskompasvragen

[3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?](#) (Beleidskompas [3.2 Rechtmatigheid](#))

6 Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

In de paragraaf Gevolgen duid je de belangrijkste (niet-financiële) gevolgen aan, zoals de gewenste effecten en de te verwachten neveneffecten van de regeling.

Om welke effecten gaat het? Denk bijvoorbeeld aan:

- doenvermogen (zie de verplichte kwaliteitseis [Doenvermogen](#));
- hoe de regeling rekening houdt met de menselijke maat en eventuele hardvochtige effecten van de regeling worden voorkomen (zie [Menselijke maat](#) op www.kcbr.nl);
- de verwerking van persoonsgegevens (tenzij dit is behandeld in de [paragraaf Verhouding tot hoger recht \(Ar 4.43, onder g\)](#));
- informatievoorziening van de rijksoverheid ([Ar 4.43, onder d](#)) (tenzij dit in de [paragraaf Uitvoering](#) wordt vermeld);
- regeldruk (zie het [Handboek meting regeldrukkosten](#) in het Beleidskompas);
- andere bedrijfseffecten, waaronder gevolgen voor het innoveren door bedrijven en gevolgen voor de marktwerking (zie de verplichte kwaliteitseis [Bedrijfseffectentoets \(inclusief regeldrukeffecten\)](#) (BET));
- gevolgen voor de inrichting en werking decentrale overheden (zie de verplichte kwaliteitseis [Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden en Normenkader interbestuurlijke verhoudingen](#));
- ICT-consequenties (Beleidskompas [4.6 Gevolgen voor de ICT](#)); en gevolgen voor het milieu (waaronder het klimaat) (Beleidskompasvraag [4. Wat zijn de gevolgen van deze opties?](#));

- gevolgen voor ontwikkelingslanden (zie de verplichte kwaliteitseis [Effecten op ontwikkelingslanden](#));
- gevolgen voor grensregio's, dus in regio's die grenzen aan Duitsland en/of België (zie de verplichte kwaliteitseis [Grenseffecten](#)); en
- gevolgen voor gendergelijkheid (zie de verplichte kwaliteitseis [Effecten op gendergelijkheid](#)).

Aandachtspunten

- Kijk naar een heldere opbouw van de paragraaf met bijvoorbeeld afzonderlijke deelparagrafen voor relevante aspecten. Denk aan een regeldrukparagraaf, een doenvermogenparagraaf en een privacyparagraaf.
- Ga in op de mogelijke gevolgen voor andere beleidsdoelen (zie Beleidskompasvraag [4. Wat zijn de gevolgen van deze opties?](#): hier wordt een handzaam denkkader geboden (de [gevolgescan](#)) waarin de gevolgen systematisch kunnen worden doorgedacht met de [SDG's en brede welvaart](#)).
- Ga expliciet in op de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid (zie Beleidskompasvraag [5. Wat is de voorkeursoptie?](#)). De verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid van overwogen alternatieve instrumenten (varianten) zoals in de paragraaf Hoofdlijnen van het voorstel genoemd, bepalen de instrumentkeuze en de onderbouwing daarvan. Werk hier de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid inclusief neveneffecten van het gekozen instrumentarium verder uit.
- Voor welke doelgroepen heeft het voorstel effecten? Denk bijvoorbeeld aan burgers, bedrijven, professionals, decentrale overheden, de rijksoverheid en de rechterlijke macht (zie Beleidskompasvraag [Wie zijn belanghebbenden en waarom?](#)).
- Denk bij de verwerking van persoonsgegevens bijvoorbeeld aan de gevolgen voor het inrichten van systemen en de gevolgen voor betrokkene van wie de persoonsgegevens worden verwerkt. In deze paragraaf kun je ook de conclusies uit de DPIA bespreken.
- Als de regeling burgers, zzp'ers of MKB'ers betreft, maak dan inzichtelijk wat het oordeel is over doenlijkheid, wat de onderbouwing daarvan is en hoe doenlijkheid is meegewogen in de gemaakte afwegingen. Raadpleeg hier de verplichte kwaliteitseis [Doenvermogen](#) voor volledige schrijfinstructies met bijbehorende voorbeelden.
- Wanneer regeldrukeffecten uit het voorstel volgen voor burgers, bedrijven of professionals, is het belangrijk daaraan aandacht te besteden in de toelichting. De regeldrukeffecten valt uiteen in de regeldrukkosten (uitgedrukt in euro's) en de ervaren regeldruk (de kwalitatieve aspecten van regeldruk, zoals werkbaarheid en proportionaliteit). Uit de toelichting moet duidelijk worden welke investeringen en (tijds)inspanningen moeten worden gedaan om aan de verplichtingen of wijzigingen in het voorstel te voldoen. Voor het opstellen van deze paragraaf en de berekening van de regeldruk kun je het [Handboek meting regeldrukkosten](#) gebruiken. Het verdient

aanbeveling om in het geval regeldruk speelt in een voorstel, daaraan een aparte (deel)paragraaf te wijden.

- Indien er grote (regeldruk)gevolgen te verwachten zijn voor het MKB, dan is het van belang dat al vroeg in het wetgevingsproces het MKB wordt geconsulteerd (zie de verplichte kwaliteitseis [MKB-toets](#)). Een panel van MKB'ers bespreekt of het voorstel uitvoerbaar en werkbaar is en of de regeldruk lager kan. De resultaten van het gesprek beschrijf je in de [paragraaf Advies en consultatie](#) en daarin licht je toe waarom een MKB-toets eventueel niet heeft plaatsgevonden en waarom bepaalde suggesties niet zijn overgenomen. Zie ook de [Handreiking panelconsultatie voorgenomen wet- en regelgeving MKB-toets](#) in het Beleidskompas.
- Als de financiële gevolgen geen uitgebreide toelichting behoeven, kunnen deze ook in deze paragraaf worden besproken en kan de [paragraaf Financiële gevolgen](#) komen te vervallen. Overweeg dan of eventueel bespreking van de financiële gevolgen in de [paragraaf Uitvoering](#) of de [paragraaf Toezicht en handhaving](#) overzichtelijker is en voorziet die passage van een duidelijke kop.

Voorbeelden

Regeldruk

- [Kamerstukken II 2019/20, 35392, nr. 3](#) (paragraaf 8, als afzonderlijke regeldrukparagraaf)
- [Kamerstukken II 2019/20, 35328, nr. 3](#) (paragraaf 7.4, als onderdeel van een paragraaf Financiële aspecten)

Verwerking van persoonsgegevens

- [Kamerstukken II 2022/23, 36378, nr. 3](#) (paragraaf 11.5, incl. een bespreking van de DPIA)

Relevante Beleidskompasvragen

[4. Wat zijn de gevolgen van deze opties?](#)

[5. Wat is de voorkeursoptie?](#)

7 Uitvoering

In de paragraaf Uitvoering duid je aan welke uitvoeringsaspecten van de regeling er zijn. Zie [Ar 4.43, onder c](#), en de verplichte kwaliteitseisen [Uitvoerbaarheid & handhaafbaarheid \(U&H\)](#) en – bij beleid waarbij decentrale overheden zijn betrokken – de [Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden \(UDO\) en Normenkader interbestuurlijke verhoudingen](#).

Aandachtspunten

- Geef aan wie de uitvoerder is, ook als er niets voor de uitvoerder verandert. Licht ook toe voor welke doelgroepen (bijv. decentrale overheden, zelfstandige bestuursorganen of agentschappen) het voorstel uitvoeringsaspecten heeft en welke deze zijn. Vermeld ook wat de uitvoeringslasten zijn voor de private organisaties (o.a. bedrijven) die de doelgroep vormen.
- Wat zijn de resultaten van uitgevoerde uitvoeringstoetsen (U&H of UDO) en wat is hiermee gedaan? Ga ook in op eventuele specifieke vragen die aan de uitvoerder zijn gesteld. Is er, indien relevant, door de uitvoerder aandacht besteed aan het burgerperspectief: zijn de doelgroepen in beeld gebracht en betrokken geweest bij de voorbereiding, en zo ja op welke wijze? Is een doenvermogenstoets opgenomen in de uitvoeringstoets(en) en wat zijn daarvan de conclusies (zie ook de verplichte kwaliteitseis [Doenvermogen](#))?
- Zijn er, indien nodig, passende maatregelen getroffen? In welke mate is te verwachten dat de toepassing van de regeling aanleiding geeft tot juridische conflicten? Wanneer de regeling burgers als doelgroep heeft, is het verstandig hieraan extra aandacht te besteden. Concreet kan dat betekenen dat wordt toegelicht in hoeverre beleidsruimte wordt toegekend aan de uitvoerende instantie ([Ar 2.11](#)) of waarom de regeling een hardheidsclausule bevat ([Ar 5.25](#)).
- Kan de uitvoerder uit de voeten met de invoeringstermijn?
- Wat is de impact van het voorstel op gegevensuitwisseling tussen overheidsdiensten en burgers of bedrijven? Is aanpassing van ICT-systemen nodig?
- Als voor de uitvoering van een regeling de beschikbaarheid of uitwisseling van informatie tussen overheidsorganisaties van betekenis is, besteed dan in een aparte informatieparagraaf in de toelichting aandacht aan de wijze waarop de informatievoorziening organisatorisch en technisch is ingericht ([Ar 5.32](#)).
- Welke maatregelen zijn er genomen om de gegevensuitwisseling in overeenstemming te brengen met privacywetgeving?
- Wat is er gedaan om misbruik en oneigenlijk gebruik van de regeling tegen te gaan? Is dit proportioneel?
- Als de uitvoering sterk samenhangt met de handhaving, kunnen beide onderwerpen worden gecombineerd in een paragraaf Uitvoering en handhaving.

- Het gaat in de paragraaf Uitvoering om de kwalitatieve gevolgen voor de uitvoering. De uitvoeringskosten worden op grond van [Ar 4.45](#), gespecificeerd in de [paragraaf Financiële gevolgen](#). Is er in die paragraaf verder niets te melden, dan kan ervoor worden gekozen de financiële verantwoording in deze paragraaf op te nemen en de [paragraaf Financiële gevolgen](#) weg te laten.

Relevante Beleidskompasvragen

[4. Wat zijn de gevolgen van deze opties?](#)

[5. Wat is de voorkeursoptie?](#)

8 Toezicht en handhaving

In de paragraaf Toezicht en handhaving duid je aan op welke wijze de handhaving en het toezicht op de naleving is ingericht ([Ar 5.35](#) e.v.).

Aandachtspunten

- Hoe en door wie wordt toezicht gehouden? Beschrijf dit ook als er niets aan het toezicht verandert.
- Ga in op de resultaten van uitgevoerde handhavingstoetsen en wat hiermee is gedaan. Ga ook in op eventuele specifieke vragen die aan de toezichthouder zijn gesteld.
- Wat heeft de toezichthouder nodig aan mensen, middelen en bevoegdheden om de nieuwe (of aangepaste) taak uit te voeren?
- Worden de toezichtskosten doorberekend aan de ondertoezichtgestelden (zie de verplichte kwaliteitseis [Doorberekenen van toelatings- en handhavingskosten](#))?
- Wat zijn de handhavingsaspecten van de regeling, zoals de keuze van het handhavingstelsel en de mate waarin te verwachten is dat de toepassing van de regeling aanleiding geeft tot conflicten ([Ar 4.43, onder c](#))? Wanneer de regeling burgers als doelgroep heeft, verdient het aanbeveling aandacht te besteden aan het burgerperspectief: hoe houdt de regeling rekening met de omstandigheden van burgers? Heeft de handhavende instantie ruimte om evenredig te handelen ([Ar 2.11](#))? Is daar een hardheidsclausule voor nodig ([Ar 5.25](#))?
- Wat zijn de verwachtingen van de nalevingsbereidheid?
- Welk sanctiestelsel (bijv. via het bestuursrecht of het strafrecht) is gekozen en waarom? Zie [Ar 2.7](#) en de verplichte kwaliteitseis [Keuze van een sanctiestelsel](#).
- Wat is de boetehoogte en hoe is deze bepaald? Zie [Ar 5.43](#) en de [Boetewijzer voor het bepalen van de maximumboete in wetgeving](#) in het Beleidskompas voor het bepalen van de maximumboete in wetgeving.

- Indien er veel over toezicht en handhaving te melden is, kan worden overwogen deze paragraaf in twee paragrafen op te splitsen: een paragraaf Toezicht en een paragraaf Handhaving.
- Het gaat in de paragraaf Toezicht en handhaving om de kwalitatieve gevolgen voor de toezichthouder. De toezichtskosten en handhavingskosten worden gespecificeerd in de [paragraaf Financiële gevolgen](#). Is er in die paragraaf verder niets te melden, dan kan ervoor worden gekozen de financiële verantwoording in deze paragraaf op te nemen en de [paragraaf Financiële gevolgen](#) weg te laten.

Relevante Beleidskompasvragen

[4. Wat zijn de gevolgen van deze opties?](#)

[5. Wat is de voorkeursoptie?](#)

9 Financiële gevolgen

In de paragraaf Financiële gevolgen duid je de financiële gevolgen en lasten van de regeling aan, voor het Rijk, waar mogelijk voor maatschappelijke sectoren ([artikel 3.1, aanhef en onder c, van de Comptabiliteitswet 2016](#)) en voor decentrale overheden ([artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet](#)). Ook als er geen financiële gevolgen zijn, moet dit in de toelichting worden vermeld ([Ar 4.45](#)). Deze vermelding kan desgewenst ook in de [paragraaf Gevolgen](#) of de [paragraaf Toezicht en handhaving](#) worden gedaan (zie ook de aandachtspunten bij die paragrafen).

Aandachtspunten

- Voor welke doelgroepen heeft het voorstel financiële effecten? Denk bijvoorbeeld aan burgers, bedrijven, professionals, decentrale overheden, de rijksoverheid en de rechterlijke macht.
- Wat zijn de resultaten van in dit verband uitgevoerde onderzoeken?
- Maak de financiële gevolgen voor het Rijk inzichtelijk aan de hand van de rijksbegroting, bijvoorbeeld door aan te geven ten laste van welke begroting of beleidsartikel uit de begroting de financiële gevolgen komen. Zie ook [Ar 4.45](#). Deze informatie wordt op dezelfde wijze inzichtelijk gemaakt als op het [aanbiedingsformulier voor de ambtelijke voorportalen, onderraden en de \(rijks\)ministerraad](#).
- Om welke soort van financiële effecten gaat het? Denk bijvoorbeeld aan regeldrukkosten, uitvoeringskosten (tenzij vermeld in de [paragraaf Gevolgen](#)) en handhavingskosten (tenzij vermeld in de [paragraaf Toezicht en handhaving](#)).
- Schakel je afdeling financieel economische zaken in voor hulp bij de formulering van deze paragraaf.

Relevante Beleidskompasvragen

[4. Wat zijn de gevolgen van deze opties?](#)

[5. Wat is de voorkeursoptie?](#)

10 Evaluatie

In de evaluatieparagraaf ga je – als je een evaluatiebepaling invoegt –, in op de voorgenomen wetsevaluatie. Een evaluatieparagraaf is verplicht bij wetsvoorstellen die tot een substantiële beleidswijziging leiden (zie Beleidskompas [5.1 Evalueren en monitoren van beleid](#)). Hiervan kan in ieder geval sprake zijn bij wetsvoorstellen met financiële gevolgen van € 20 miljoen of meer in enig begrotingsjaar.

Aandachtspunten

- Als in de wet staat dat de wet eenmalig of periodiek op doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk wordt geëvalueerd ([Ar 5.58](#)), dan moet de wet ook evalueerbaar zijn. Met andere woorden dan moet duidelijk zijn wat de doelen van de wet zijn die je wilt bereiken. Hoe concreter het doel is geformuleerd, hoe beter het te evalueren is. Kijk in de hoofdlijnen van de toelichting (volgens [Ar 4.43, onder a](#)) of dit het geval is.
- Ga na welke gegevens je nodig hebt om uiteindelijk te kunnen evalueren en geef in de toelichting aan hoe je dit hebt geregeld. Neem zo nodig een wettelijke voorziening in het wetsvoorstel op om deze gegevens te verkrijgen, bijvoorbeeld omdat het gegevens betreft waarvoor gegevensbescherming geldt. Het is van belang dat op het moment dat de wet in werking treedt bijvoorbeeld nulmetingen worden uitgevoerd of na inwerkingtreding gegevens worden gemonitord om zo na een aantal jaar op basis van die gegevens te kunnen vaststellen of het doel van de wet is bereikt.
- Denk na over het moment van evaluatie en geef in de toelichting aan waarom voor deze termijn is gekozen. Een wet geeft kort na de inwerkingtreding nog geen diepgaand beeld van de effecten of doelbereiking van de wet, omdat er nog te weinig ervaring is opgedaan en dus geen gegevens kunnen worden geleverd. In de Aanwijzingen voor de regelgeving ([Ar 5.58](#)) staat een minimale evaluatietermijn van vijf jaar. Is de gekozen termijn korter, geef dan aan waarom.
- Besteed bij het bepalen van het moment van evalueren ook aandacht aan andere evaluaties. In de begrotingscyclus is aangegeven dat een begrotingsartikel ten minste elke 7 jaar moet worden geëvalueerd op basis van ongeveer dezelfde vragen als in de toelichting (zie de [Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022](#)). Omdat een wetsevaluatie een vorm van beleidsevaluatie is, is het verstandig na te gaan wanneer beleidsdoorlichtingen plaatsvinden, zodat deze evaluaties rekening met elkaar kunnen houden.
- Als je al zo snel mogelijk inzicht wilt krijgen in de werking van je voorstel in de praktijk, overweeg dan een [invoeringstoets](#). Met deze lichtvoetige ex durante evaluatievorm

ligt de focus op de gevolgen voor de doelgroep en de uitvoering. Je kunt bijvoorbeeld gericht kijken of bij de voorbereiding gesignaleerde risico's, bijvoorbeeld in een uitvoeringstoets, zich voordoen en zo nodig tijdig bijsturen. Wil je uitspraken kunnen doen over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk, kies dan voor een ex post evaluatie.

Relevante Beleidskompasvragen

[2. Wat is het beoogde doel?](#)

[5. Wat is de voorkeursoptie?](#)

11 Advies en consultatie

In de paragraaf Advies en consultatie ga je in op de uitgebrachte adviezen over het wetsvoorstel en de onderwerpen die bij de consultatie aan de orde zijn gekomen. Ook ga je in op inbreng van organisaties of belanghebbenden, waaronder van uitvoeringsorganisaties of toezichthouders, die zij, los van de consultatie, tijdens de totstandkoming van het wetsvoorstel hebben gedaan. Ga alleen op de reacties in voor zover die reacties daadwerkelijk een rol hebben gespeeld in de ambtelijke en politieke besluitvorming, dus ook als ze niet volledig zijn overgenomen. Hierbij vermeld je ook wat er met de reacties is gedaan.

Er kunnen bijvoorbeeld gevraagde en ongevraagde adviezen worden gegeven door:

- adviesinstanties, zoals de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) ([artikel 36, vierde lid, van de AVG](#)), de Algemene Rekenkamer ([artikel 7.40 van de Comptabiliteitswet 2016](#)), de Raad voor de rechtspraak ([artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie](#)), het Adviescollege ICT-toetsing ([artikel 7 van de Wet Adviescollege ICT-toetsing](#)) en het Adviescollege toetsing regeldruk ([artikel 2 van het Instellingsbesluit Adviescollege toetsing regeldruk](#));
- georganiseerd overleg en organisaties van belanghebbenden, bijvoorbeeld de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ([artikel 114 van de Gemeentewet](#)) en het Interprovinciaal overleg (IPO) ([artikel 112 van de Provinciewet](#)), de bestuurscolleges van Caribisch Nederland ([artikel 209 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba](#)) en veldorganisaties en vakbonden. Denk ook aan inbreng van georganiseerde lobbyorganisaties zoals Aedes, VNO-NCW en Bovag, en lobby- en public affairskantoren;
- respondenten in een internetconsultatie.

Aandachtspunten

- Ga goed na wat de hoofdlijnen zijn van de uitgebrachte inbreng, adviezen en reacties. Bedenk of je die hoofdlijnen themagewijs weergeeft of per inbreng, advies of reactie. Uitvoerings- en handhavingstoetsen van uitvoerders en toezichthouders (bijv. departementale inspectiediensten of de Autoriteit Consument en Markt (ACM)) kunnen

aan de orde komen in de [paragraaf Uitvoering](#) en de [paragraaf Toezicht en handhaving](#). Als je die toetsen elders bespreekt kun je hier volstaan met een verwijzing.

- Ga in op wie heeft geadviseerd of inbreng heeft geleverd, wat de reacties waren en wat met deze reacties is gedaan. Ga ook in op eventuele specifieke vragen die bij een gevraagd advies zijn gesteld. Als op hoofdpunten van een krachtens wettelijk voorschrift uitgebracht advies wordt afgeweken wordt dit gemotiveerd ([Ar 4.44, derde lid](#)).
- Overweeg of het wenselijk is (meestal meer informeel) ontvangen inbreng bij de voorbereiding van het wetsvoorstel in een aparte (deel)paragraaf op te nemen voorafgaande aan een paragraaf met formeel ontvangen adviezen en reacties.
- Overweeg of het wenselijk is om in het kader van transparantie ook te vermelden met welke partijen overleg is gepleegd zonder dat dat daadwerkelijk invloed heeft gehad op het ambtelijke en politieke besluitvormingsproces.
- Vermeld of internetconsultatie heeft plaatsgevonden en zo niet, waarom niet. Beschrijf wat de consultatie heeft opgeleverd, bijvoorbeeld een vermelding van de respondenten en hun zienswijze en wat hiermee is gedaan in het voorstel. Het is niet nodig om de reacties uit de internetconsultatie woordelijk over te nemen. Wel is het wenselijk inzicht te bieden in het aantal ontvangen reacties, de aard van de daarin verwoorde opmerkingen en de gevolgen die hieraan zijn gegeven in het voorstel.
- Indien voor de totstandkoming van een regeling een bijzondere procedure wettelijk is voorgeschreven, wordt aan het volgen daarvan in de toelichting aandacht geschonken ([Ar 4.44, tweede lid](#)). Dit geldt in het geval van algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen bijvoorbeeld ook bij het volgen van een voorhangprocedure.
- De reactie op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State vindt plaats in het nader rapport. Daarop ga je in de paragraaf Advies en consultatie dus niet in.

Voorbeelden

- [Kamerstukken II 2021/22, 36130, nr. 3](#) (paragraaf 12, incl. een weergave van inbreng partijen in de verschillende totstandkomingsfasen)
- [Kamerstukken II 2022/23, 36378, nr. 3](#) (hoofdstukken 12 en 13 over publieke (internet) consultatie en de omgang met de uitgevoerde toetsen en adviezen)
- [Kamerstukken II 2021/22, 36093, nr. 3](#) (hoofdstuk 5, afzonderlijk hoofdstuk over advisering en toetsing)

Relevante Beleidskompasvragen

[Wie zijn belanghebbenden en waarom?](#)

[5. Wat is de voorkeursoptie?](#)

12 Overgangsrecht en inwerkingtreding

In de paragraaf Overgangsrecht en inwerkingtreding wordt ingegaan op het beoogde moment of momenten van inwerkingtreding, het overgangsrecht of de redenen om af te zien van overgangsrecht en overige zaken zoals voorlichting en communicatie over de invoering.

Aandachtspunten

- Wat is het beoogde moment van inwerkingtreding? Noem de factoren waarvan die inwerkingtreding afhangt (bijv. beschikbaarheid van technische voorzieningen of samenloop met andere wetsvoorstellen ([Ar 5.67](#) e.v.)).
- Gaat de wet gefaseerd in werking treden en zo ja, hoe?
- Ga in op de vaste verandermomenten (VVM): treedt het voorstel in werking op een van de vaste inwerkingtredingsdata (1 januari en 1 juli voor wetten en algemene maatregelen van bestuur) en geldt de minimale invoeringstermijn van twee maanden en bij medeoverheden of volgens andere afspraken drie maanden, of is er sprake van een van de uitzonderingen? Voor onderwijsregelgeving is het vaste verandermoment niet 1 juli, maar 1 augustus of 1 september, afhankelijk van de onderwijssoort. Zie ook Beleidskompasvraag [5. Wat is de voorkeursoptie?](#) en [Ar 4.17](#).
- Als er sprake is van uitgestelde inwerkingtreding: wat is daarvan de reden?
- Als sprake is van eerbiedigende werking: wat is daarvan de reden?
- Als er sprake is van terugwerkende kracht: wat is de bijzondere reden daarvoor? Zie [Ar 5.62](#).
- Welke communicatie en voorlichting is voorzien over de invoering?
- Wek in de toelichting niet de indruk dat de inwerkingtredingsdatum al vastligt of dat eventueel gestarte voorbereidingshandelingen onomkeerbaar zijn. De lijn is dat er geen onomkeerbare stappen worden gezet en dat met de nodige slagen om de arm wordt gecommuniceerd over wetgeving in voorbereiding.
- Als over dit onderwerp niet veel te melden valt, volstaat een korte toelichting in het artikelsgewijs deel van de memorie van toelichting. Als het overgangsrecht daarentegen van groot belang is, bijvoorbeeld omdat het een invoeringswet betreft, dan is het zinvol dit in de [paragraaf Hoofdlijnen van het voorstel](#) toe te lichten. De [paragraaf Overgangsrecht en inwerkingtreding](#) zal dan vaak niet meer nodig zijn.

Relevante Beleidskompasvragen

[5. Wat is de voorkeursoptie?](#)

Artikelsgewijze toelichting

Aandachtspunten

- Maak gebruik van een artikelsgewijs gedeelte, als dit de toegankelijkheid van de toelichting bevordert. Een artikelsgewijze toelichting is met name nuttig bij uitgebreide of (technisch) complexe regelingen. Bij eenvoudige regelingen kan worden volstaan met een verwijzing naar de artikelen in het algemeen deel van de toelichting ([Ar 4.48, eerste lid](#)).
- In de artikelsgewijze toelichting beschrijf je aanvullende (wetstechnische) informatie over de specifieke artikelen. Bijvoorbeeld over de formulering van het artikel of de verhouding tot ander recht.
- Stem het algemeen deel en het artikelsgewijze deel goed op elkaar af. Zorg ook dat er geen doublures zitten tussen het algemeen deel en het artikelsgewijs deel van de memorie van toelichting. Maak hierbij gebruik van onderlinge verwijzingen.
- De artikelsgewijze toelichting kan op verschillende manieren worden ingedeeld. Naast de volgorde op onderdelen kan ook worden gekozen voor bundelen van onderdelen op inhoud.
- Het is aan te raden om bij de artikelsgewijze toelichting ook een duiding te geven van de inhoud van de wijziging, bijvoorbeeld door het artikel opschrift te vermelden (bijv. artikel 1 Begrippen). Bij een wijzigingsregeling is het prettig voor de leesbaarheid om ook tussen haakjes te vermelden om welk artikel het gaat (bijv. artikel I, onderdeel A (artikel 1 Begripsbepalingen)).
- Wees beknopt.
- Het is overbodig in de toelichting artikelen te parafraseren of te vermelden dat een artikel geen toelichting behoeft ([Ar 4.48](#)). Licht niet toe wat geen toelichting behoeft.

Voorbeelden

- [Kamerstukken II 2023/24, 36440, nr. 3](#) (bij een nieuwe regeling)
- [Kamerstukken II 2020/21, 35574, nr. 3](#) (bij een wijzigingsregeling)

Bijlagen bij de toelichting

Op te nemen:

- Transponeringstabellen bij bindende EU-rechtshandelingen ([Ar 9.12](#)).
- Een lijst van de gebruikte afkortingen (te overwegen bij het gebruik van veel afkortingen, zie bijvoorbeeld de bijlage bij [Kamerstukken II 2022/23, 36378, nr. 3](#)).
- Andere bijlagen.

Kenniscentrum voor beleid en regelgeving

Het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (KCBR) is het expertisecentrum op het gebied van wet en recht bij de Rijksoverheid. Het KCBR ondersteunt wetgevingsjuristen, overheidsjuristen en beleidsmedewerkers bij de Rijksoverheid bij het maken van beleid en regelgeving en het uitvoeren van juridische taken.

De KCBR-site geeft onder meer toegang tot de volgende informatie:

- De **Schrijfwijzer memorie van toelichting** geeft praktische handvatten bij het schrijven van het algemeen deel van de toelichting op een wetsvoorstel, maar kan ook als inspiratiebron of checklist dienen voor de toelichting bij een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling.
- De **Aanwijzingen voor de regelgeving** vormen het kader dat wetgevingsjuristen van de centrale overheid in acht horen te nemen bij het opstellen van regelgeving.
- Het **Beleidskompas** is de centrale werkwijze voor het maken van beleid bij de Rijksoverheid. Zodra je aan de slag gaat met een maatschappelijk opgave, herziening van bestaand beleid of een nieuw beleidsdossier start je met het Beleidskompas.
- In het **Draaiboek voor de regelgeving** worden de procedures, voorschriften en modellen vermeld die bij het opstellen van regelgeving voor de gehele rijksdienst gelden.
- De **Handleiding Wetgeving en Europa** is geschreven voor wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers die te maken krijgen met EU-regelgeving.

Meer informatie

Het KCBR is ondergebracht bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid, als onderdeel van de sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid (JZW) van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ). Neem voor meer informatie contact op met het KCBR via info@kcbr.nl.

Dit is een uitgave van het Ministerie van Justitie en Veiligheid
september 2024

De Schrijfwijzer memorie van toelichting wordt regelmatig
geactualiseerd. Inhoudelijke wijzigingen worden
vastgesteld door het Interdepartementaal Hoofdenoverleg
Wetgevingsbeleid.

Op www.kcbr.nl staat de meest recente versie.
Voor vragen of opmerkingen, schrijfwijzer@kcbr.nl.