

---

## 2.6 Advisering bij het algemeen deel van de memorie van toelichting

De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de politieke en beleidsmatige onderbouwing van het voorstel. Deze wordt doorgaans in het algemeen deel van de memorie van toelichting opgenomen. Als delen van de onderbouwing worden geplaatst in het artikelsgewijze deel, draagt de initiatiefnemer ook zorg voor dat deel van de artikelsgewijze toelichting. De behandelend ambtenaar schrijft bij reguliere ambtelijke bijstand niet zelf mee aan het algemeen deel van de toelichting (zie [Draaiboek nr. 131](#)), maar heeft hierbij een faciliterende rol.

De behandelend ambtenaar geeft de initiatiefnemer voorlichting over het opstellen van de memorie van toelichting en verstrekt zoveel mogelijk de hiervoor benodigde feitelijke informatie. Met instemming van de initiatiefnemer kan de behandelend ambtenaar zo nodig ook andere partijen betrekken binnen en buiten het departement (zie [paragraaf 2.7](#)). Bij het informeren kan de behandelend ambtenaar gebruik maken van de instrumenten die hij gebruikt bij regeringsvoorstellen, zoals de [Aanwijzingen voor de regelgeving](#), het [Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving \(IAK\)](#) en de [Interdepartementale Schrijfwijzer Memorie van toelichting](#).

De behandelend ambtenaar attendeert de initiatiefnemer expliciet op het belang van de memorie van toelichting bij:

- *advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State*: De Afdeling advisering van de Raad van State kijkt kritisch naar de memorie van toelichting in het kader van de beleidsanalytische toets, de juridische toets en de wetstechnische toets (zie ook [paragraaf 2.8](#) en [Draaiboek nr. 40](#)).
- *de parlementaire behandeling*: De Tweede Kamer en de Eerste Kamer en de eerstverantwoordelijke bewindspersoon die optreedt als adviseur van de Kamer en bij de mondelinge behandeling het kabinetsstandpunt geeft, beoordelen het initiatiefvoorstel mede aan de hand van de memorie van toelichting.
- *de bekrachtiging*: Als het wetsvoorstel wordt aangenomen door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer besluit de ministerraad om het wetsvoorstel te bekrachtigen of te verwerpen (zie [Draaiboek nr. 147 tot en met 150](#)). Bij deze beoordeling wordt de memorie van toelichting betrokken.
- *de uitvoering en de rechtspraak*: Wordt het wetsvoorstel verheven tot wet, dan wordt de memorie van toelichting vaak gebruikt voor uitleg van de wettekst door bijvoorbeeld uitvoeringsorganisaties of rechters.

Wat de standpuntbepaling van het kabinet betreft, zowel bij de parlementaire behandeling als bij de bekrachtiging, wijst de behandelend ambtenaar de initiatiefnemer erop dat het kabinet grote waarde hecht aan het in acht nemen van bepaalde kwaliteitswaarborgen. Het kabinet heeft hier uiteraard oog voor bij regeringsvoorstellen, maar vraagt hiervoor ook indringend aandacht bij initiatiefvoorstellen (zie ook [paragraaf 3](#)). Hieronder worden enkele belangrijke onderdelen van de memorie van toelichting uitgelicht. Het gaat om de verhouding tot hoger recht, de financiële gevolgen, de gevolgen voor de uitvoering en de regeldrukeffecten.

### Verhouding tot hoger recht

Het is van belang dat de initiatiefnemer toelicht hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot hoger recht.<sup>[1]</sup> Voor regeringsvoorstellen is hiervoor onder meer aandacht in [Ar 4.43, onderdeel f](#), en [onderdeel 6.2.1 van het IAK](#). De behandelend ambtenaar adviseert of het initiatiefvoorstel verenigbaar is met de Grondwet en met internationale verdragen en het recht van de Europese Unie. Met instemming van de initiatiefnemer kan hij hierbij zo nodig deskundige collega's betrekken. Bij eventuele onverenigbaarheid van het initiatiefvoorstel met hoger recht is het aan de initiatiefnemer om te besluiten zijn voorstel al dan niet voort te zetten.

### Financiële gevolgen

De behandelend ambtenaar attendeert de initiatiefnemer erop de financiële gevolgen van het initiatiefvoorstel in de toelichting op te nemen. Hij wijst hierbij op de wettelijke verplichting van [artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016](#) dat voor zowel regeringsvoorstellen als initiatiefvoorstellen bepaalt dat voorstellen, voornemens en toezeggingen een toelichting bevatten waarin wordt ingegaan op de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren.<sup>[2]</sup>

Indien beleidsvoornemens van het Rijk (waaronder initiatiefvoorstellen) leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, moet verder in de toelichting worden aangegeven wat de financiële gevolgen van de wijziging voor de provincies of gemeenten zijn en via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen ([artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet](#)).

De behandelend ambtenaar attendeert de initiatiefnemer er zo nodig opnieuw op dat het kabinet grote waarde hecht aan de financiële gevolgen van initiatiefvoorstellen en de budgettaire dekking (zie [paragraaf 2.4](#)). Ook in de beide Kamers wordt op de financiële gevolgen van initiatiefvoorstellen gelet. Kamerleden kunnen bijvoorbeeld ten behoeve van hun afweging om een specifieke toelichting vragen ten laste van welke posten op de begroting van het verantwoordelijke ministerie de kosten van het initiatiefvoorstel zullen gaan.<sup>[3]</sup>

---

De behandelend ambtenaar doet over de financiële gevolgen met instemming van de initiatiefnemer navraag bij de verantwoordelijke beleidsdirectie en de directie Financieel-Economische Zaken (zie [paragraaf 2.7](#), onder 'Informatieverzameling binnen het departement').

## Gevolgen voor de uitvoering

De behandelend ambtenaar attendeert de initiatiefnemer op de noodzaak van het in kaart brengen van de eventuele gevolgen voor de uitvoering van het voorstel.<sup>[4]</sup> Bij het in kaart brengen van de gevolgen voor de uitvoering kan een uitvoeringstoets door een uitvoeringsorganisatie zijn aangewezen (zie hiervoor [paragraaf 2.7](#), onder 'Informatieverzameling bij uitvoeringsorganisaties'). De behandelend ambtenaar wijst de initiatiefnemer er zo nodig op dat de Kamer hecht aan het openbaar maken van uitvoeringstoetsen bij wetsvoorstellen.<sup>[5]</sup>

## Regeldrukeffecten

De behandelend ambtenaar attendeert de initiatiefnemer erop om in de toelichting in te gaan op de regeldrukeffecten van het voorstel. Te verwachten *regeldrukeffecten* kunnen door de behandelend ambtenaar – met hulp van de verantwoordelijke beleidsdirectie en de departementale regeldrukcoördinator – in kaart worden gebracht aan de hand van het [Handboek meting regeldrukkosten](#). Dit openbare stuk kan ook aan de initiatiefnemer worden verstrekt. De initiatiefnemer legt zelf contact met externe partijen. De behandelend ambtenaar attendeert de initiatiefnemer zo nodig ook op de mogelijkheid dat het Adviescollege toetsing regeldruk op verzoek de Tweede Kamer adviseert over de gevolgen van initiatiefwetgeving voor de regeldruk ([artikel 2, derde lid, van het Instellingsbesluit Adviescollege toetsing regeldruk](#)).

## Voetnoten

[1] Ook de Kamer vraagt aandacht voor de verhouding tot hoger recht bij initiatiefvoorstellen. In de motie Klein c.s. van 18 november 2015 werd bijvoorbeeld overwogen dat de wetgevende macht gerechtigd is om wetten aan de Grondwet te toetsen en "dat het belangrijk is dat de Kamer daadwerkelijk haar taak van het toetsen van initiatiefwetten en wetsvoorstellen aan de Grondwet uitvoert". In 2018 is verder aangekondigd dat de vaste commissies van de Tweede Kamer door de ondersteunende staven zullen worden voorzien van een wetgevingsrapport, waarin tevens op grondwettelijke aspecten wordt ingegaan ([Kamerstukken II 2017/18, 34892, nr. 1](#)).

[2] De Afdeling advisering van de Raad van State let ook op de toelichting van de financiële gevolgen bij een initiatiefvoorstel. Zie bijvoorbeeld [Kamerstukken II 2015/16, 34291, nr. 4](#).

[3] Zie bijvoorbeeld de behandeling van het voorstel van wet van de leden Halsema en Van Gent tot wijziging van de Wet arbeid en zorg (babyverlof) (Kamerstukken 31071) in [Handelingen II 2009/10, 57-5239](#).

[4] Dit is ook een aandachtspunt in de adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State bij initiatiefvoorstellen. Zie bijvoorbeeld [Kamerstukken II 2014/15, 33703, nr. 4](#).

[5] Dat zowel de Tweede als de Eerste Kamer hieraan hecht blijkt onder meer uit [Kamerstukken II 2014/15, 34000-VII, nr. 14](#) en [Kamerstukken I 2017/18, CXXIV, E](#).

**Laatst gewijzigd op: 26-11-2018**