



Rijksoverheid

Schrijfwijzer memorie van toelichting

Vastgesteld in het Interdepartementaal Hoofdenoverleg
Wetgevingsbeleid

Laatst gewijzigd: 16 oktober 2019

Bouwstenen voor de memorie van toelichting

A. Algemeen deel van de memorie van toelichting	
1. Inleiding	In de inleidende paragraaf duid je kort (maximaal tien regels) aan wat de inhoud en noodzaak van het voorstel is.
2. Implementatiewetgeving	Korte beschrijving van de te implementeren internationale regeling, EU-richtlijn, verordening of andere bindende EU-rechtshandeling indien van toepassing.
3. Hoofdpijnen van het voorstel	In deze paragraaf geef je de probleembeschrijving 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). Het gaat erom dat de achterliggende overwegingen, waaronder de overwogen varianten (Ar 4.43, onder b en de IAK-vragen 5 Wat rechtvaardigt overheidsinterventie en 6 Wat is het beste instrument?) en de criteria die daarbij een rol hebben gespeeld, worden verhelderd.
4. Verhouding tot hoger recht	In deze paragraaf geef je aan hoe het voorstel past binnen de kaders van het hogere recht (Ar 4.43, onder b).
5. Verhouding tot nationale regelgeving	In deze paragraaf duid je aan hoe het voorstel past binnen het geldende rechtssysteem en binnen eventuele in voorbereiding zijnde regelingen (Ar 4.43, onder f).
6. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)	In deze paragraaf duid je de belangrijkste (niet-financiële) gevolgen aan, zoals de gewenste effecten en de te verwachten neveneffecten van de regeling (zie IAK-vraag 6 Wat is het beste instrument?).
7. Uitvoering	In deze paragraaf duid je aan welke uitvoeringsaspecten van de regeling er zijn (Ar 4.43, onder c).
8. Toezicht en handhaving	In deze paragraaf duid je aan op welke wijze het toezicht op de naleving en de handhaving is ingericht (Ar 5.35 e.v.).
9. Financiële gevolgen	In deze paragraaf duid je de financiële gevolgen en lasten van de regeling aan. Ook indien er geen financiële gevolgen zijn, moet dit duidelijk in de toelichting worden vermeld (Ar 4.45 en IAK-vraag 7 Wat is het beste instrument?).
10. Evaluatie	In deze paragraaf ga je – als je een evaluatiebepaling invoegt –, in op de voorgenomen wetsevaluatie (IAK-vraag 7 Wat is het beste instrument? , onderdeel 7.7 Evalueren en monitoren van beleid).
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.
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	
<ul style="list-style-type: none"> • Transponeringstabellen bij bindende EU-rechtshandelingen (Ar 9.12) • Andere bijlagen 	

Interdepartementale 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. De schrijfwijzer is bedoeld voor 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. In een dergelijk geval wordt bij het formuleren van de toelichting ervan uitgegaan dat de betrokken regeling al is vastgesteld ([Ar 4.49](#)). Bij het schrijven van de toelichting kunnen dossierhouders gebruik maken van de analyses die eerder in het traject zijn gemaakt. Zie hiervoor het [Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving](#) (IAK). In het IAK zijn aan de hand van zeven centrale vragen alle relevante kwaliteitsaspecten opgenomen die bij een voorstel een rol kunnen spelen. Elk voorstel voor beleid of regelgeving dat wordt voorgelegd aan het parlement moet een adequaat antwoord bevatten op de zeven IAK-vragen.

Doel van de schrijfwijzer is om beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen praktische handvatten te geven bij het schrijven van een memorie van toelichting. Hierbij wordt ook verwezen naar relevante informatie in andere instrumenten, zoals het IAK, de Aanwijzingen voor de regelgeving en de Handleiding Wetgeving en Europa. Hiermee wordt ook beoogd de kwaliteit en de onderlinge vergelijkbaarheid van toelichtingen te vergroten. De schrijfwijzer biedt een overzicht van een logische opzet waarin de inhoudelijke eisen waaraan een toelichting in ieder geval moet voldoen aan bod komen.

Voorbeeldopzet memorie van toelichting met bouwstenen

Een toelichting op regelgeving vervult meerdere doelen. In de eerste plaats dient eenieder de wet te kennen. Om een wet ook echt 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? Daarnaast dient een toelichting ook als smeerolie in het democratisch proces, bijvoorbeeld om het parlement te overtuigen dat het voorstel moet worden aangenomen. Daarin verschilt een memorie van toelichting met een nota van toelichting bij een algemene maatregel van bestuur en een toelichting op een ministeriële regeling, die die 'wervende functie' niet hebben. De memorie van toelichting dient de in het wetsvoorstel gemaakte keuzes te motiveren en te verantwoorden en aan te geven welke afwegingen zijn gemaakt. Daarnaast geeft de toelichting uitleg over de desbetreffende regels voor de rechtspraak, waarbij geldt dat bij discrepanties tussen wetstekst en toelichting, de rechter aan de wetsartikelen meer waarde toekent. 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 het derhalve één van de beschikbare bronnen, naast toelichtingen op amendementen, en dergelijke.

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 (p. 5 e.v.) 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

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) en vragen uit het [Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving](#) (IAK).

Algemene aandachtspunten

- Verdeel de verschillende onderdelen van de memorie van toelichting in (sub)paragrafen en voorzie ze van heldere kopjes en een passende nummering waarnaar je gemakkelijk terugverwijst.
- Houd bij het schrijven van de toelichting de focus op wat er wordt geregeld. Leg niet meer uit.
- Plaats de voorgestelde maatregel in zijn context. Ga bijvoorbeeld in op achtergronden, discussie en verwijs hierbij eventueel ook naar relevante Kamerstukken, onderzoeken, e.d.
- Signaleer niet meer problemen dan het voorstel beoogt op te lossen en schrijf beknopt.
- Voorkom overlap tussen het algemeen deel en het artikelsgewijs deel van de memorie van toelichting.

Voorbeeldopzet memorie van toelichting met bouwstenen

A. Algemeen deel van de memorie van toelichting

1 Inleiding

In de inleidende paragraaf duid je kort (maximaal tien regels) aan wat de inhoud en noodzaak van het voorstel is.

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 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 regeling en besteed je kort aandacht aan de aanleiding en achtergronden van de te implementeren internationale regeling.

- Zie voor meer informatie over implementatiewetgeving de [Handleiding Wetgeving en Europa](#) en [hoofdstuk 9 van de Aanwijzingen voor de regelgeving](#).

3 Hoofdpijnen van het voorstel

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. 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.

Hoofdpijnen

- Aanleiding (zie ook IAK-vraag [1 Wat is de aanleiding?](#))
 - Geef de aanleiding of omstandigheden weer die geleid hebben tot het voorstel (bijv. een uitgebracht advies, uitgevoerde evaluatie, regeerakkoord of motie).
 - 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](#).
- Probleembeschrijving (zie ook de IAK-vragen [2 Wie zijn betrokken](#) en [3 Wat is het probleem?](#))
 - 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?
- Probleemaanpak (zie ook IAK-vraag [6 Wat is het beste instrument?](#))
- 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.
- Motivering instrumentkeuze (zie ook IAK-vraag [6 Wat is het beste instrument?](#))
- 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?
- Implementatie
- Bij EU-implementatiewetgeving besteed je in deze paragraaf aandacht aan de gekozen middelen (instrumenten).
 - Hoe verhouden deze zich 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 gerealiseerd kan worden.
 - 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](#)).
- Toepassing in Caribisch deel van het Koninkrijk
- Ga na of sprake is van Rijkswetgeving of van wetgeving die alleen van toepassing is in Nederland.
 - Zijn de voorgestelde regels van toepassing in of hebben ze gevolgen voor het Caribisch deel van het Koninkrijk? Ga in op nut en noodzaak van de regeling voor Caribisch Nederland en de Landen, betekenis (effectiviteit, neveneffecten, uitvoerbaarheid) en eventuele alternatieven.
 - Op welke wijze is rekening gehouden met eventuele factoren waardoor Bonaire, Sint Eustatius en Saba zich onderscheiden van Aruba en Curaçao en van het Europese deel van Nederland ([Ar 4.43, onder h](#))?
 - Geef inzicht in het met de aldaar betrokkenen gevoerde overleg.
- Monitoring en evaluatie
- Duid aan hoe gemonitord wordt 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 [IAK-vraag 7](#), onderdeel [7.7 Evalueren en monitoren van beleid](#)).
- Bijzonderheden ten aanzien van goedkeuringswetten van verdragen
- Neem bij het opstellen van de memorie van toelichting bij een goedkeuringswet 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](#)).

Aandachtspunten

- Val niet met de deur in huis: neem de lezer mee in je redenering.
- Wat geldt er op dit moment? Wat is de achtergrond van de huidige regeling en waarom is daar destijds voor gekozen? Ga daarbij uit van feiten; niet van algemeenheden.
- Wat is de aanleiding dit te veranderen? Het alleen noemen van het regeerakkoord of een ander akkoord als motivering is onvoldoende.
- Welke alternatieven of varianten (ook niet-juridische) zijn (ook in het verleden) overwogen? ([Ar 4.43, onder b](#)); kijk daarbij ook naar de gevolgen van de verschillende alternatieven.
- 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.
- Motiveer waarom met de voorgestelde maatregel het doel wordt bereikt; besteed daarbij aandacht aan de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregel ([artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016](#) en IAK-vraag [6 Wat is het beste instrument?](#)).
- Geef bij het terugkomen op eerdere beleidskeuzes aan waarom oorspronkelijke beleidskeuzes hun geldigheid verloren hebben.
- 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.
- Geef zo nodig aan welk flankerend beleid naast de wettelijke regeling nodig is om het beleidsdoel te bereiken.
- Licht toe hoe is geborgd dat de wettelijke regeling toekomstbestendig is.
- Motiveer de opzet en systematiek van de regeling ([Ar 4.43, onder g](#)).
- 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 de bevoegdheden voor de uitvoerende instanties toe.
- Geef een beschrijving van de rechten en plichten voor burgers en bedrijven die worden ingezet om het probleem op te lossen.

Relevante IAK-vragen:

[1. Wat is de aanleiding?](#)

[2. Wie zijn betrokken?](#)

[3. Wat is het probleem?](#)

[4. Wat is het doel?](#)

[5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?](#)

[6. Wat is het beste instrument?](#)

[7. Wat zijn de gevolgen?](#) (onderdeel [7.7 Evalueren en monitoren van beleid](#); Zie ook [Ar 2.41](#), [2.42](#) en [5.58](#))

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 f](#)).

Aanduiding van de betreffende kaders:

- Verhouding tot de Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk.
- Verhouding tot door Nederland geratificeerde bilaterale en multilaterale verdragen (bijv. EVRM, 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, privacyaspecten en eigendomsrecht).
- Verhouding tot geschreven en ongeschreven rechtsbeginselen (bijv. behoorlijk bestuur,

contractvrijheid, subsidiariteit, legaliteitsbeginsel; zie ook IAK-vraag [6 Wat is het beste instrument?](#), onderdeel [6.2 Rechtmatigheid](#)).

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 wordt 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.
- 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.

Relevante IAK-vragen:

[6. Wat is het beste instrument?](#) (onderdeel [6.2 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 f](#)).

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 Algemene verordening gegevensbescherming, de Gemeentewet en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen). Zie onderdeel [6.2.4 Algemene nationale wetgeving](#) in het IAK 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 voorgenomen regelgeving een aanvulling op bestaande regelgeving betreft.
- Motiveer de keuze van de overheidslaag waaraan bevoegdheden zijn toegedeeld. Zie [Ar 4.43, onder g](#) en de verplichte kwaliteitseis [Beoordelingskader interbestuurlijke verhoudingen](#) in het IAK.
- 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.

Relevante IAK-vragen:

[6. Wat is het beste instrument?](#) (onderdeel [6.2 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.

Aandachtspunten

- Ga in op de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid (zie IAK-vraag [6. Wat is het beste instrument?](#)).
- Voor welke doelgroepen heeft het voorstel effecten? Denk bijvoorbeeld aan burgers, bedrijven, professionals, decentrale overheden, de rijksoverheid en de rechterlijke macht.
- Indien er gevolgen zijn voor (groepen van) burgers of bedrijven, ga dan na of bij de regeling is uitgegaan van een realistische inschatting van het doenvermogen. Houdt de regeling rekening met de verschillen in doenvermogen en met de (o.a. mentale) belastbaarheid van burgers (zie de verplichte kwaliteitseis [Doenvermogen](#) in het IAK)?
- 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 in het IAK). 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 verder de Handreiking MKB-toets in het IAK.
- Om welke effecten gaat het? Denk bijvoorbeeld aan:
 - de verwerking van persoonsgegevens (tenzij dit is behandeld in de paragraaf [Verhouding tot hoger recht \(Ar 4.43, onder b\)](#));
 - regeldruk (zie de verplichte kwaliteitseis [Handboek meting regeldrukkosten](#) in het IAK)
 - informatievoorziening van de rijksoverheid ([Ar 4.43, onder e](#)) (tenzij dit in de paragraaf [Uitvoering](#) wordt vermeld);
 - andere bedrijfseffecten, waaronder gevolgen voor het innoveren door bedrijven en gevolgen voor de marktwerking (zie de verplichte kwaliteitseis [Bedrijfseffectentoets inclusief Markteffectentoets](#) (BET) in het IAK); en
 - ICT-consequenties en milieu (waaronder het klimaat).
- Indien 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 [Toezicht en handhaving](#) overzichtelijker is en voorzie die passage van een duidelijke kop.

Relevante IAK-vragen:

[6. Wat is het beste instrument?](#)

[7. Wat zijn de gevolgen?](#)

7 Uitvoering

In de paragraaf Uitvoering duid je aan welke uitvoeringsaspecten van de regeling er zijn ([Ar 4.43, onder c](#)).

Aandachtspunten

- Geef aan wie de uitvoerder is, ook als er niets voor de uitvoerder verandert.
- Geef aan voor welke doelgroepen (bijv. decentrale overheden, zbo's of agentschappen) het voorstel uitvoeringsaspecten heeft en welke deze zijn.
- Wat zijn de resultaten van uitgevoerde uitvoeringstoetsen? 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 daarbij aandacht besteed aan de 'doenbaarheid' en de mate en cumulatie van belasting van burgers?
- Wat zijn de uitvoeringslasten voor de private organisaties (o.a. bedrijven) die de doelgroep vormen?
- Zijn er, indien nodig, passende maatregelen getroffen? In welke mate is te verwachten dat de toepassing van de regeling aanleiding geeft tot juridische conflicten?
- 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?
- Indien 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 het voorstel zo fraudebestendig mogelijk te maken om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan? Is dit proportioneel?
- Als de uitvoering sterk samenhangt met de handhaving, kunnen beide onderwerpen gecombineerd worden 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 gekozen worden de financiële verantwoording in deze paragraaf op te nemen en de paragraaf [Financiële gevolgen](#) weg te laten.

Relevante IAK-vragen:

[6. Wat is het beste instrument?](#) (onderdeel [6.5 Uitvoerbaarheid](#))

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.
- 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 onder toezicht gestelden (zie de verplichte kwaliteitseis [Maat houden: doorberekenen van toelatings- en handavingskosten](#) in het IAK).
- Wat zijn de handavingsaspecten van de regeling, zoals de keuze van het handavingsstelsel en de mate waarin te verwachten is dat de toepassing van de regeling aanleiding geeft tot conflicten ([Ar 4.43, onder c](#))?
- Wat zijn de verwachtingen van de nalevingbereidheid?
- Welk sanctiestelsel (bijv. via het bestuursrecht of het strafrecht) is gekozen en waarom? Zie [Ar 2.7](#) en de verplichte kwaliteitseis [Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel](#) in het IAK.
- 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 IAK voor het bepalen van de maximumboete in wetgeving.
- Indien er veel over toezicht en handhaving te melden is, kan overwogen worden 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 handavingskosten worden gespecificeerd in de paragraaf [Financiële gevolgen](#). Is er in die paragraaf verder niets te melden, dan kan ervoor gekozen worden de financiële verantwoording in deze paragraaf op te nemen en de paragraaf [Financiële gevolgen](#) weg te laten.

Relevante IAK-vragen:

[6. Wat is het beste instrument?](#) (onderdeel [6.5 Uitvoerbaarheid](#))

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 indien er geen financiële gevolgen zijn, moet dit ook in de toelichting worden vermeld ([Ar 4.45](#)). Deze vermelding kan desgewenst ook in de paragraaf [Gevolgen \(m.u.v. financiële gevolgen\)](#) 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.
- Om welke soort van financiële effecten gaat het? Denk bijvoorbeeld aan regeldruk, uitvoeringskosten (tenzij vermeld in de paragraaf [Gevolgen](#)), 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 IAK-vragen:

[7. Wat zijn de gevolgen?](#)

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 IAK-vraag [7. Wat zijn de gevolgen?](#), onderdeel [7.7 Evalueren en monitoren van beleid](#)).

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 geregeld hebt. 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 bereikt is.
- 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.
- Denk na over het moment van evaluatie en geef in de toelichting aan waarom voor deze termijn is gekozen. 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 geëvalueerd moet worden op basis van ongeveer dezelfde vragen als in de toelichting (zie [Regeling](#)).

[periodiek evaluatieonderzoek](#)). 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.

- Een wet geeft kort na de inwerkingtreding nog geen goed beeld van de effecten of doelbereiking van de wet, omdat er nog te weinig ervaring is opgedaan en dus geen gegevens geleverd kunnen worden.

Relevante IAK-vragen

[4. Wat is het doel?](#) (onderdelen [4.1 Duidelijke doelstellingen](#) en [4.2 Niveaus van doelstellingen](#))

[7. Wat zijn de gevolgen?](#) (onderdeel [7.7 Evalueren en monitoren van beleid](#))

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. Hierbij vermeld je ook wat er met de reacties is gedaan.

Aandachtspunten

- **Formele advisering:** Wat waren de reacties op het voorstel in de formele adviesaanvragen (adviezen van adviescolleges (zoals de Algemene Rekenkamer, het Bureau ICT-toetsing en de Raad voor de rechtspraak) en organisaties van belanghebbenden zoals veldorganisaties, vakbonden, VNG en IPO) ([Ar 4.44, eerste lid](#))? Indien op hoofdpunten van een krachtens wettelijk voorschrift uitgebracht advies wordt afgeweken (bijv. van de Autoriteit persoonsgegevens) wordt dit gemotiveerd ([Ar 4.44, derde lid](#)).
- **Wettelijke voorgeschreven adviesprocedures:** Wat waren de reacties van partijen in voorgeschreven wettelijke procedures en wat is hiermee gedaan? Denk bijvoorbeeld aan georganiseerd overleg, raadpleging van VNG en het IPO en consultatie van de bestuurscolleges van Caribisch Nederland ([artikel 209 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba](#)), de Algemene Rekenkamer ([artikel 7.40 van de Comptabiliteitswet 2016](#)). 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](#)).
- **(Internet)consultatie:** Welke partijen zijn gevraagd te reageren op het voorstel en wat was hun reactie? 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.
- Ga voor je de paragraaf Advies en consultatie schrijft goed na wat de hoofdlijnen zijn van de uitgebrachte adviezen en reacties. Bedenk of je die hoofdlijnen themagewijs weergeeft of per advies of reactie. Als je de overgenomen inbreng elders bespreekt (bijvoorbeeld in de paragraaf [Hoofdlijnen van het voorstel](#) of de paragraaf [Uitvoering](#)), kan je hier volstaan met een verwijzing en kan in deze paragraaf ingegaan worden op de niet overgenomen adviezen en reacties.
- Het is niet nodig om de reacties uit 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.
- De reactie op het advies van de Afdeling advisering van de Raad voor State vindt plaats in het nader rapport. Daarop ga je in de paragraaf Advies en consultatie dus niet in.

Relevante IAK-vragen:

[7. Wat zijn de gevolgen?](#)

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 bij de beschrijving:

- 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) 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? Zie ook onderdeel [6.6 Beleid invoeren](#) in het IAK 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 [Hoofdpijnen van het voorstel](#) toe te lichten. De paragraaf [Overgangsrecht en inwerkingtreding](#) zal dan vaak niet meer nodig zijn.

Relevante IAK-vragen:

[6. Wat is het beste instrument?](#) (onderdeel [6.6 Beleid invoeren](#))

B. Artikelsgewijze toelichting

Aandachtspunten

- Wees beknopt.
- Licht niet toe wat geen toelichting behoeft.
- Zorg dat er geen dublures zitten tussen het algemeen deel en het artikelsgewijs deel van de memorie van toelichting.

C. Bijlagen bij de toelichting

Op te nemen:

- Transponeringstabellen bij bindende EU-rechtshandelingen ([Ar 9.12](#))
- Andere bijlagen.



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

Op www.kcwj.nl vindt u de meest recente versie. Voor vragen of opmerkingen, mail info@kcwj.nl.