



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	
<b>1. Inleiding</b>	In de inleidende paragraaf duid je kort (maximaal tien regels) aan wat de inhoud en noodzaak van het voorstel is.
<b>2. Implementatiewetgeving</b>	Korte beschrijving van de te implementeren internationale regeling, EU-richtlijn, verordening of andere bindende EU-rechtshandeling indien van toepassing.
<b>3. Hoofdpijnen van het voorstel</b>	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 IAK-vraag 5 Wat rechtvaardigt overheids-interventie? en IAK-vraag 6 Wat is het beste instrument?) en de criteria die daarbij een rol hebben gespeeld, worden verhelderd.
<b>4. Verhouding tot hogere recht</b>	In deze paragraaf geef je aan hoe het voorstel past binnen de kaders van het hogere recht (Ar 4.43, onder b).
<b>5. Verhouding tot nationale regelgeving</b>	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).
<b>6. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)</b>	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?).
<b>7. Uitvoering</b>	In deze paragraaf duid je aan welke uitvoeringsaspecten van de regeling er zijn (Ar 4.43, onder c).
<b>8. Toezicht en handhaving</b>	In deze paragraaf duid je aan op welke wijze het toezicht op de naleving en de handhaving is ingericht (Ar 5.35 e.v.).

### A. Algemeen deel van de memorie van toelichting

<b>9. Financiële gevolgen</b>	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 zijn de gevolgen?).
<b>10. Evaluatie</b>	In deze paragraaf ga je – als je een evaluatiebepaling invoegt –, in op de voorgenomen wetsevaluatie (IAK-vraag 7 Wat zijn de gevolgen?, onderdeel 7.7 Evalueren en monitoren van beleid).
<b>11. Advies en consultatie</b>	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.
<b>12. Overgangsrecht en inwerkingtreding</b>	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

- 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.

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. Hierbij wordt ook verwezen naar relevante informatie in andere instrumenten, zoals het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK), de Aanwijzingen voor de regelgeving en de Handleiding Wetgeving en Europa (zie [www.kcwj.nl/kennisbank](http://www.kcwj.nl/kennisbank)). Hiermee wordt ook beoogd de kwaliteit en de onderlinge vergelijkbaarheid van toelichtingen te vergroten.

Bij het schrijven van de toelichting kunnen dossierhouders gebruik maken van de analyses die eerder in het traject zijn gemaakt met toepassing van het IAK. Met het IAK komen aan de hand van zeven centrale vragen 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 zeven IAK-vragen.

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. 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 wettekst 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, e.d.

### **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) en dat deze toelichtingen anders dan een memorie van toelichting geen ‘wervende functie’ hebben. 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 (p. 7 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).

Deze versie van de Schrijfwijzer memorie van toelichting is vastgesteld door het Interdepartementaal Hoofdenoverleg Wetgevingsbeleid op 21 februari 2020.

De schrijfwijzer wordt regelmatig geactualiseerd. De meest actuele versie is te vinden op [www.kcwj.nl/kennisbank/schrijfwijzer-memorie-van-toelichting](http://www.kcwj.nl/kennisbank/schrijfwijzer-memorie-van-toelichting).

### Algemene aandachtspunten

- 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.
- 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 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 Hoofdlijnen 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

In de paragraaf Hoofdpijnen van het voorstel ga je in op de aanleiding, probleem-beschrijving, 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*

- 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.
- Zie ook IAK-vraag 1 Wat is de aanleiding?

##### *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 IAK-vraag 2 Wie zijn betrokken? en IAK-vraag 3 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 IAK-vraag 6 Wat is het beste instrument?

##### *Motivering instrumentkeuze*

- 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?



- Zie ook IAK-vraag 6 Wat is het beste instrument?

#### *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, Curaçao en Sint Maarten 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 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 IAK-vraag 7 Wat zijn de gevolgen?, onderdeel 7.7 Evalueren en monitoren van beleid.

#### *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 module 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.

## 10 Schrijfwijzer memorie van toelichting

*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).

### **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?, met name de onderdelen 6.3 Doeltreffendheid/effektiviteit en 6.4 Doelmatigheid/efficiëntie).

- 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 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.
- 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 toegeedeeld. 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?, met name de onderdelen 6.3 Doeltreffendheid/effectiviteit en 6.4 Doelmatigheid/efficiëntie).
- 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 Bedrijfseffectentoeets (inclusief regeldrukeffecten) (BET) in het IAK);
  - ICT-consequenties; en
  - gevolgen voor het 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 de paragraaf Toezicht en handhaving overzichtelijker is en voorzie die passage van een duidelijke kop.

### Relevante IAK-vragen

- 6 Wat is het beste instrument?, met name de onderdelen 6.3 Doeltreffendheid/ effectiviteit en 6.4 Doelmatigheid/efficiëntie).
- 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. 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 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 daarbij aandacht besteed aan de 'doenbaarheid' en de mate en cumulatie van belasting van burgers?
- 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 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 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.
- 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 Maat houden: doorberekenen van toelatings- en handhavingskosten in het IAK)?
- Wat zijn de handhavingaspecten 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)?
- 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 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 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 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 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.
- 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 regeldruk, 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 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 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.
- 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 moet worden geëvalueerd op basis van ongeveer dezelfde vragen als in de toelichting (zie Regeling periodiek evaluatie-onderzoek). 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 kunnen worden geleverd.

### 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.

Er kunnen bijvoorbeeld gevraagde en ongevraagde adviezen worden gegeven door:

- adviesinstanties, zoals de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) (artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming), de Algemene Rekenkamer (artikel 7.40 van de Comptabiliteitswet 2016), de Raad voor de rechtspraak (artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie) en het Bureau ICT-toetsing (artikel 2 van het Instellingsbesluit tijdelijk Bureau ICT-toetsing);
- 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;
- reacties in een internetconsultatie.

### Aandachtspunten

- Ga goed na wat de hoofdlijnen zijn van de uitgebrachte adviezen en reacties. Bedenk of je die hoofdlijnen themagewijs weergeeft of per 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, 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. Indien op hoofdpunten van een krachtens wettelijk voorschrift uitgebracht advies wordt afgeweken wordt dit gemotiveerd (Ar 4.44, derde lid).
- 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 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

- 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 Hoofdlijnen 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.
- 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.
- Zorg dat er geen doublures 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.



## Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken

Het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken (KCWJ) is het expertisecentrum op het gebied van wet en recht bij de Rijksoverheid. Het KCWJ ondersteunt onder meer wetgeversjuristen, overheidsjuristen en beleidsmedewerkers bij de Rijksoverheid bij het maken van beleid en regelgeving en het uitvoeren van juridische taken.

De KCWJ-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 **Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)** biedt beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen de normen waaraan goed beleid en goede regelgeving moeten voldoen, aan de hand van 7 centrale vragen.



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 KCWJ 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 KCWJ via [info@kcwj.nl](mailto:info@kcwj.nl) of 06 52 87 70 79.



Dit is een uitgave van het Ministerie van Justitie en Veiligheid  
juni 2020

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

Op [www.kcwj.nl](http://www.kcwj.nl) staat de meest recente versie.  
Voor vragen of opmerkingen, mail [info@kcwj.nl](mailto:info@kcwj.nl).