



Ministerie van Financiën

Handreiking

Beleidskeuzes uitgelegd/CW 3.1

Februari 2026

Bij alle beleidsvoorstellen met financiële gevolgen vanaf €20 miljoen is het verplicht om een toelichting in een Kamerbrief op te nemen. Dit staat in artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet. Met deze verplichting kan het parlement (en uiteindelijk de samenleving) volgen hoe het kabinet belastinggeld inzet. Deze toelichting maakt beleidskeuzes transparanter én beter onderbouwd. Daarnaast helpt de verplichting jou als beleidsmedewerker om vanaf het begin gestructureerd te werken, en te voorkomen dat je later in het proces belangrijke vragen nog moet beantwoorden. Er is een standaardaanpak om deze toelichting uit te werken, te weten: ‘Beleidskeuzes uitgelegd/CW 3.1’. Deze handreiking neemt je stap voor stap mee in deze aanpak.

Inhoud

- [Stappenplan om te komen tot Beleidskeuzes uitgelegd/CW 3.1](#)
- [De zeven onderdelen van Beleidskeuzes uitgelegd/CW 3.1](#)
- [Belangrijke vragen en antwoorden](#)

Stappenplan om te komen tot Beleidskeuzes uitgelegd/CW 3.1

Het opstellen van de toelichting bij een beleidsvoorstel verloopt in drie stappen:

- **Stap 1: Breng het probleem, het doel en mogelijke oplossingen in beeld.**
Pak het Beleidskompas erbij. Hierin heb je het probleem, de doelen en mogelijke oplossingen al beschreven. Gebruik die inzichten als startpunt om de toelichting op te stellen.
- **Stap 2: Betrek de juiste mensen.**
Vraag op tijd input van de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) voor een budgetcheck. De Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) bij grote of complexe voorstellen. Collega's van andere directies voor inhoudelijke afstemming. Plan wie je wanneer betreft en stuur concepten op tijd rond. Zorg voor breed draagvlak voor het voorstel.
- **Stap 3: Werk de zeven onderdelen van Beleidskeuzes uitgelegd/CW 3.1 uit.**
Zorg dat de onderdelen logisch op elkaar aansluiten en één verhaal vormen.

De zeven onderdelen van Beleidskeuzes uitgelegd/CW 3.1		
1	Doel(en)	Wat is het nagestreefde doel?
2	Beleidsinstrument(en)	Welk(e) beleidsinstrument(en) worden ingezet om het doel te bereiken?
3	Financiële gevolgen voor het Rijk	Wat zijn de financiële gevolgen voor het Rijk?
4	Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren	Wat zijn de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren?
5	Nagestreefde doeltreffendheid	Wat is de nagestreefde doeltreffendheid?
6	Nagestreefde doelmatigheid	Wat is de nagestreefde doelmatigheid?
7	Evaluatieparagraaf	Hoe wordt het beleid gemonitord en geëvalueerd?

De zeven onderdelen van Beleidskeuzes uitgelegd/CW 3.1

In deze paragraaf beschrijven we welke informatie je bij ieder van de zeven onderdelen in de toelichting moet opnemen. We lichten dit toe aan de hand van een fictief voorbeeld: een beleidsvoornemen zonnepanelen. De onderdelen van Beleidskeuzes uitgelegd sluiten nauw aan bij de stappen die je hebt gezet volgens het Beleidskompas.

1. Wat is het nagestreefde doel?															
<p>Gebruik stap 2 van het Beleidskompas. Voor Beleidskeuzes uitgelegd/CW 3.1 zijn vooral de prestatiedoelen (wat ga je opleveren?) en de grotere, strategische doelen (welke verandering wil je bereiken?) belangrijk. Schrijf deze doelen zo duidelijk mogelijk op: maak ze specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en zet erbij wanneer je ze wilt bereiken (SMART). Zo weet iedereen wat je wilt doen én wanneer het gelukt is.</p>	<p>Voorbeeld zonnepanelen In 2030 (tijdsgebonden) is het energieverbruik van huishoudens (specifiek) met 25% verminderd ten opzichte van 2020 (meetbaar, realistisch). Dit is in lijn met de Europese Klimaatdoelen van 2040 (acceptabel) om de energietransitie te versnellen (strategisch doel).</p>														
2. Welk(e) beleidsinstrument(en) worden ingezet om het doel te bereiken?															
<p>Gebruik stap 3 van het Beleidskompas. Beschrijf welke beleidsinstrumenten, zoals subsidies of communicatiecampagnes, het beste bijdragen aan het behalen van de doelstellingen. Beschrijf ook met welke (budgettaire) kaders en relevante partijen je rekening houdt.</p>	<p>Voorbeeld zonnepanelen Om het energieverbruik met 25% te verminderen, wordt een gerichte, tijdelijke subsidie ingezet voor huishoudens met een laag tot middeninkomen. Deze regeling, uitgevoerd door RVO, vult bestaande fiscale maatregelen aan.</p>														
3. Wat zijn de Financiële gevolgen voor het Rijk?															
<p>Beschrijf welke eenmalige en structurele kosten er zijn, in welke periode deze gemaakt worden, hoeveel budget er nodig is en vanuit welke begrotingsposten het voorstel wordt bekostigd. In dit onderdeel kun je ook de financiële onderbouwing met p*q opnemen.</p>	<p>Voorbeeld zonnepanelen De totale kosten bedragen €50 miljoen, verdeeld over 2026 (€25 miljoen), 2027 (€15 miljoen) en 2028 (€10 miljoen). Dit bedrag is gebaseerd op een gemiddelde subsidie per maatregel (p) van €20.000 en een verwacht aantal te subsidiëren maatregelen (q) van 2.500, wat leidt tot een totaalbedrag van €20.000 × 2.500 = €50 miljoen. De uitvoeringskosten zijn hierin meegenomen. Deze uitgaven worden betaald vanuit de begrotingspost Klimaat- en Energiebeleid, waarbij het benodigde budget wordt vrijgemaakt door een herschikking binnen het Klimaatfonds.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Bedragen x € mln</th> <th>2026</th> <th>2027</th> <th>2028</th> <th>2029</th> <th>2030</th> <th>Struc.</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Totaal</td> <td>25</td> <td>15</td> <td>10</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>	Bedragen x € mln	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	Totaal	25	15	10	0	0	0
Bedragen x € mln	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.									
Totaal	25	15	10	0	0	0									
4. Wat zijn de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren?															
<p>Beschrijf hier mogelijke kosten voor burgers, extra administratieve lasten voor bedrijven, en uitvoerings- of handhavingskosten voor gemeenten en toezichthouders.</p>	<p>Voorbeeld zonnepanelen Huishoudens betalen zelf ongeveer 20% van de aanschafkosten. Gemeenten verwachten een toename van circa 10% in informatieverzoeken per jaar. Netbeheerders voorzien een tijdelijke toename van 5% in aansluitcapaciteit. De kosten voor gemeenten en aansluitcapaciteit worden gedekt uit de €50 miljoen en vormen dus geen extra last voor gemeenten of bedrijven. Er zijn geen aanvullende uitvoeringskosten voor de RVO.</p>														
5. Wat is de nagestreefde doeltreffendheid?															
<p>Gebruik stap 4 van het Beleidskompas. Doeltreffendheid betekent hoe goed het beleid de gestelde doelen bereikt, met zo min mogelijk ongewenste effecten. Eigenlijk beschrijf je hier je beleidstheorie: leg uit hoe de gekozen beleidsinstrumenten bijdragen aan het bereiken van het doel, en welke aannames hierbij gedaan worden. Beschrijf ook de verwachte maatschappelijke effecten en welke positieve en negatieve neveneffecten zijn meegenomen in jouw afweging. Beschrijf tot slot welke belangrijke externe factoren van invloed kunnen zijn op het behalen van de doelstelling.</p>	<p>Voorbeeld zonnepanelen De subsidie verlaagt de financiële drempel voor huishoudens met lage tot middeninkomens, waardoor meer mensen sneller zonnepanelen aanschaffen. Dit helpt direct om de CO₂-uitstoot te verminderen. Daarnaast tonen eerdere evaluaties aan dat een subsidie een doeltreffend instrument is om CO₂-uitstoot te verlagen. Een mogelijk neveneffect is dat de vraag naar installateurs toeneemt, waardoor er druk kan ontstaan op de arbeidsmarkt. Ook kan de toegenomen productie van zonne-energie het elektriciteitsnet op bepaalde momenten belasten, wat vraagt om technische aanpassingen.</p>														

<p>6. Wat is de nagestreefde doelmatigheid?</p> <p>Gebruik stap 4 van het Beleidskompas. Doelmatigheid beschrijft hoe efficiënt het beleid de gestelde doelen behaalt met zo min mogelijk (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten. Leg uit waarom de gekozen beleidsinstrumenten de meest efficiënte manier zijn om de doelen te realiseren, bijvoorbeeld doordat ze betere resultaten leveren dan andere opties en/of tegen lagere kosten. Beschrijf ook welke maatregelen zijn genomen om kosten en negatieve bijwerkingen zo laag mogelijk te houden.</p>	<p>Voorbeeld zonnepanelen</p> <p>Met het Beleidskompas hebben we drie scenario's uitgewerkt. Daaruit bleek dat een gerichte subsidie voor huishoudens met een laag inkomen de beste optie is. Deze subsidie levert de meeste CO₂-reductie per geïnvesteerde euro op, namelijk €180 per vermeden ton CO₂. Andere maatregelen, zoals belastingkortingen, kosten meer geld en zijn moeilijker uitvoerbaar, waardoor ze minder efficiënt zijn.</p>
<p>7. Hoe wordt het beleid gemonitord en geëvalueerd?</p> <p>Gebruik stap 5 van het Beleidskompas. Leg uit welke informatie je verzamelt om te beoordelen of het beleid werkt en hoe deze monitoring en evaluatie aansluit bij de programmering uit de Strategische Evaluatieagenda (SEA). Beschrijf hoe je met deze informatie leert, het beleid waar nodig bijstuurt en verantwoording aflegt. Geef aan hoe en wanneer je de Tweede Kamer informeert over de voortgang van de evaluatie en monitoring.</p>	<p>Voorbeeld zonnepanelen</p> <p>De uitrol van de subsidieregeling, het bereik onder verschillende inkomensgroepen en de behaalde CO₂-reductie worden jaarlijks gemonitord met behulp van gegevens van het CBS en RVO. De eindevaluatie van deze regeling wordt opgenomen op de Strategische Evaluatieagenda (SEA), onder het overkoepelende thema 'Klimaat & Energie'. De Tweede Kamer wordt jaarlijks geïnformeerd over de voortgang en uitkomsten van de monitoring, zodat er tijdig bijgestuurd kan worden indien nodig.</p>

Belangrijke vragen en antwoorden

Voor wie is deze handreiking bedoeld?

Het is verplicht om een CW 3.1/Beleidskeuzes uitgelegd-kader op te nemen als een voorstel financiële gevolgen van 20 miljoen euro of meer per jaar heeft. Als de financiële gevolgen minder dan 20 miljoen per jaar zijn, is dit kader niet verplicht. Wel geldt dat financiële informatie volgens artikel 3.1 CW altijd in de onderliggende stukken moet worden verwerkt, ongeacht de omvang van de financiële gevolgen. Deze verplichting geldt namelijk altijd.

Wanneer is er geen toelichting Beleidskeuzes uitgelegd/CW 3.1 in een Kamerbrief nodig?

Er is geen toelichting op beleidskeuzes nodig bij aanpassingen in de begrotingssystematiek (kasschuiven, herverdelingen onder artikelen, etc.), extensiveringen, wijzigingen door een aangenomen amendement of financiële gevolgen van Europese verordeningen die rechtstreeks en onverkort in Nederland van toepassing zijn.

Wat moet ik doen bij een wetsvoorstel?

Bij een wetsvoorstel moet je de onderdelen van Beleidskeuzes uitgelegd/CW 3.1 opnemen in de Memorie van Toelichting.

Wat is de relatie tussen het Beleidskompas, Beleidskeuzes uitgelegd/CW 3.1 en de beleidscyclus?

- Het Beleidskompas is de verplichte, rijksbrede werkwijze voor het ontwikkelen van nieuw beleid. Hierin analyseer je het probleem, werk je doelen uit en weeg je beleidsopties af. Beleidskeuzes uitgelegd/CW 3.1 sluit daar direct op aan. De uitkomsten van het Beleidskompas gebruik je om je voorstel concreet te formuleren: wat wil je bereiken, met welk instrument, tegen welke kosten, en met welk verwacht effect?

- Samen vormen het Beleidskompas en Beleidskeuzes uitgelegd/CW 3.1 een consistente lijn binnen de beleidsvoorbereiding van het Rijk. Ze maken onderdeel uit van de bredere beleidscyclus: van agenderen en uitwerken tot uitvoeren en evalueren. Lees meer over het Beleidskompas: [KCBR.nl](https://www.kcbr.nl).
- Wanneer beleidsinstrumenten vooral een politieke keuze zijn, kan het zijn dat het Beleidskompas nog niet is doorlopen. Dit kun je in Beleidskeuzes uitgelegd/CW 3.1 aangeven.

Wat is de achtergrond van Beleidskeuzes uitgelegd/CW 3.1 en de rijksbegroting?

- De rijksbegroting bestaat uit begrotingswetten waarin het parlement maximumbedragen vaststelt voor uitgaven (betalingen) en verplichtingen (toezeggingen). Voor uitvoering van deze begrotingswetten is parlementaire goedkeuring nodig.
- Beleidskeuzes uitgelegd/CW 3.1 geldt zowel voor verplichtingen als uitgaven, direct verbonden met het parlementair budgetrecht. Met Beleidskeuzes uitgelegd/CW 3.1 krijgt het parlement op tijd relevante informatie, voorafgaand aan de begrotingsstemmingen.
- In de begrotingsstukken wordt daarom aangegeven bij welke voorstellen deze informatie wordt verstrekt, conform model 1.32b van de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Hoe verder na Beleidskeuzes uitgelegd/CW 3.1?

- Met Beleidskeuzes uitgelegd/CW 3.1 rond je de beleidsvorming af. Daarna ga je over naar:
- Uitvoering en implementatie: stel samen met belanghebbenden een implementatieplan op. Dit omvat planning en risicobeheersing.
 - Evaluatie en monitoring: werk uit hoe monitoring en evaluatie plaatsvindt. Je kunt hierbij gebruik maken van de [Toolbox beleidsevaluaties](#) van het Ministerie van Financiën voor een stappenplan.

Meer weten?

Kijk dan op [Comptabiliteitswet 3.1](#) |
Ministerie van Financiën - Rijksoverheid.

Of neem contact op met collega's van
Financieel Economische Zaken van jouw ministerie.

Deze brochure is een uitgave van:

Ministerie van Financiën
Korte Voorhout 7
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Februari 2026