

Handleiding medebetrokkenheid en medeondertekening

1. INLEIDING

Uit de wetgevingspraktijk komen veel vragen omtrent medebetrokkenheidsconstructies en ondertekening van regelingen door meer dan één bewindspersoon. De [Aanwijzingen voor de regelgeving](#) geven hieromtrent op verschillende plaatsen regels. Hieronder worden deze aanwijzingen eerst op een rij gezet, waarbij in voorkomende gevallen tevens wordt verwezen naar de betrokken onderdelen uit het Draaiboek voor de regelgeving. Vervolgens worden enkele veel gestelde praktijkvragen beantwoord.

2. WAT STAAT WAAR?

De aanwijzingen over medebetrokkenheid en medeondertekening zijn verspreid over verschillende paragrafen van de [Aanwijzingen voor de regelgeving](#), te weten:

§ 2.3 DELEGATIE EN MANDAAT VAN REGELGEVENDE BEVOEGDHEID

[Ar 2.27](#) In delegerende wet in beginsel geen voorschriften opnemen over voordracht en ondertekening van op die wet berustende amvb's.

[Ar 2.28](#) Wie moeten een ministeriële regeling ondertekenen? (Zie voorts [nr. 210](#) van dit draaiboek)

[Ar 4.7](#) Voor gebruik van de term 'mede namens'.

§ 4.2 AANHEF

[Ar 4.6](#) Model aanhef amvb/kb. Toelichting bij deze aanwijzing bevat o.a. uitleg over betekenis van de termen "mede namens", "in overeenstemming met" en "na overleg met".

[Ar 4.7](#) Voordracht voor een amvb door meer dan één bewindspersoon geschiedt als hoofdregel "mede namens"; dus in beginsel geen gezamenlijke ("Onze Ministers van en van") voordracht. (Zie voorts [nr. 160](#) van dit draaiboek)

[Ar 4.8](#) Model aanhef ministeriële regeling.

§ 4.20 ONDERTEKENING

[Ar 4.33](#) Aantal medeondertekenaars van een regeling moet zoveel mogelijk worden beperkt. (Zie voorts [nr. 179](#) van dit draaiboek)

[Ar 4.33](#) Wet of kb moeten door alle voordragende personen worden ondertekend, ook als voordracht "mede namens" is geschied.

[Ar 4.34](#) Ondertekening van een wet door een bepaalde bewindspersoon betekent niet automatisch dat deze ook alle uitvoeringsregels moet (mede) voordragen en ondertekenen.

[Ar 4.35](#) Bij inwerkingtredingskb's geschiedt voordracht en ondertekening door één bewindspersoon. (Zie voorts [nr. 168](#) van dit draaiboek).

[Ar 4.36](#) Er is een vaste volgorde voor de plaatsing van de ondertekening.

[Ar 4.38](#) Er is een vaste wijze van ondertekening 'a.i.' als tijdelijke plaatsvervanger (ad interim).

[Ar 4.40](#) Verdere stukken van de regering aan beide Kamers met betrekking tot een wetsvoorstel (nota naar aanleiding van het verslag, memorie van antwoord etc.) worden bij voorkeur alleen door de eerstverantwoordelijke bewindspersoon ondertekend en niet ook door de medevoordragende ambtgenoten.

[Ar 4.41](#) Bijlagen die niet tegelijk met de regeling worden gepubliceerd worden apart ondertekend.

§ 4.21 TOELICHTING

[Ar 4.53](#) Als de voordracht mede namens wordt gedaan, wordt de memorie van toelichting of de nota van toelichting bij voorkeur toch alleen door de eerstverantwoordelijke bewindspersoon ondertekend. Medebetrokkenheid van andere bewindspersonen wordt tot uitdrukking gebracht in de tekst van de toelichting.

§ 6.1 VOORBEREIDING EN BEHANDELING IN DE MINISTERRAAD

[Ar 7.1](#) Algemene verplichting inzake medebetrokkenheid onderdelen van andere ministeries. (Zie voorts [nr. 7 tot en met 11](#), [160](#), [168](#) en [210](#) van dit draaiboek)

§ 6.2 ADVISERING DOOR DE RAAD VAN STATE

Model voordracht wetsvoorstel (Zie [nr. 36](#) van dit draaiboek)

Model nader rapport wetsvoorstel (Zie [nr. 41](#) van dit draaiboek)

Model voordracht amvb (Zie [nr. 164](#) van dit draaiboek)

Model nader rapport amvb (Zie [nr. 172](#) van dit draaiboek)

§ 6.3 PARLEMENTAIRE BEHANDELING VAN REGERINGSVOORSTELLEN VAN WET

Model aanbiedingsbrief vervolgstuk wetsvoorstel (Zie [nr. 49](#) van dit draaiboek.)

§ 6.5 KONINKLIJKE BESLUITEN WAAROVER DE RAAD VAN STATE NIET WORDT GEHOORD

Model voordracht klein k.b. (Zie [nr. 202](#) van dit draaiboek)

3. BEANTWOORDING VAN VEEL GESTELDE PRAKTIJKVRAGEN

1. Moet medebetrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving uitdrukkelijk worden geregeld in de delegerende wet?

Nee. Voor amvb's moeten dergelijke regels in beginsel achterwege blijven (zie [Ar 2.27](#)). De formele medebetrokkenheid via de verplichte MR-behandeling biedt reeds voldoende waarborgen. Voor andere kb's en voor ministeriële regelingen kan dit anders liggen, maar ook daar is terughoudendheid op zijn plaats (zie toelichting bij [Ar 2.28](#)). Algemene stelregel is dat een wet niet moet worden vervuld met regels over interdepartementale procedures, onder het adagium "Het Haagse circuit wordt niet geregeld."

Een in de praktijk veel gekozen en bruikbaar alternatief is dat in de memorie van toelichting wordt aangegeven welke bewindspersonen op welke wijze medeverantwoordelijkheid zullen dragen voor de gedelegeerde regelgeving (zie toelichting bij [Ar 2.27](#)).

2. Hoe en door wie moet de voordracht voor een amvb of ander kb worden gedaan?

Hiervoor moeten de volgende stappen worden gevolgd:

1. Zoals in [Ar 5.55](#) en [Ar 4.28](#) is aangegeven, moet men hiervoor primair te rade gaan bij de wet waarop de amvb is gebaseerd. In die wet geeft soms het betrokken delegatieartikel uitsluitsel, soms wordt in een van de slotbepalingen van de wet aangegeven hoe de voordracht bij amvb's moet worden gedaan. Als de wet bepaalt dat de voordracht voor een amvb wordt gedaan "na overleg met" moet deze formulering letterlijk worden opgenomen in de voordracht. Bepaalt de delegerende wet dat de voordracht "in overeenstemming met" wordt gedaan, dan wordt die formulering gebruikt. Enigszins anders ligt het indien de delegerende wet bepaalt dat de voordracht door meer ministers gezamenlijk geschiedt ("op voordracht van Onze Ministers van en van"). In dat geval moet de voordracht "mede namens" worden gedaan, tenzij er bijzondere redenen zijn om "echt" gezamenlijk voor te dragen (zie ook [Ar 4.7](#), [Ar 5.55](#) en [Ar 4.31](#)).
2. Als hoofdregel geldt echter dat de delegerende wet niets regelt over de voordracht van op de wet gebaseerde amvb's of kb's (vgl. [Ar 2.27](#)). In dat geval moet worden nagegaan of de memorie van toelichting bij de delegerende wet aangeeft welke bewindspersonen op welke wijze medebetrokken zijn (vgl. laatste alinea van toelichting bij [Ar 2.27](#)).
3. Indien noch de delegerende wet noch de memorie van toelichting uitsluitsel biedt, moet uit de ondertekening van de delegerende wet en uit de te regelen materie worden afgeleid welke ministers verantwoordelijk zijn (zie hierover ook de [Ar 5.55](#) en [Ar 4.22](#) van dit draaiboek). De ondertekening van de delegerende wet door een bewindspersoon brengt overigens niet mee dat die bewindspersoon ook alle uitvoeringsregelingen mede moet voordragen (zie [Ar 4.34](#)). Indien het desalniettemin gewenst is dat bij de voordracht meer dan één bewindspersoon is betrokken, heeft een voordracht "mede namens" de voorkeur boven een "echte" gezamenlijke voordracht (zie [Ar 4.7](#)). Constructies in de vorm van "in overeenstemming met" of "na overleg met" komen in deze gevallen slechts in aanmerking indien daarvoor een bijzondere reden is.
4. Zie verder de [Ar 5.55](#) respectievelijk [Ar 4.31](#) van dit draaiboek.

3. Hoe en door wie moet de voordracht voor een wetsvoorstel worden gedaan?

De voordracht dient te geschieden door de eerstverantwoordelijke bewindspersoon, in voorkomende gevallen mede namens de overige verantwoordelijke bewindspersonen. Zie verder [Ar 2.36](#).

4. Hoe en door wie moet een nader rapport worden uitgebracht?

Het nader rapport volgt de voordracht. Dus na een voordracht "mede namens", "na overleg met" of "in overeenstemming met" wordt ook het nader rapport "mede namens", "na overleg met" of "in overeenstemming met" uitgebracht. Alleen in bijzondere gevallen kan na een voordracht "mede namens" het nader rapport echt gezamenlijk, dus met een gezamenlijke ondertekening, worden uitgebracht (zie vierde alinea van toelichting bij [Ar 4.7](#)). Zie verder de [Ar 2.40](#) en [Ar 5.42](#).

5. Hoe moet de zinsnede over het uitbrengen van voordracht en het nader rapport in de aanhef van een amvb of ander kb worden geformuleerd?

Deze formulering moet identiek zijn aan de desbetreffende formulering in de voordracht of het nader rapport zelf. Dus als bijvoorbeeld in de voordracht is vermeld dat deze "mede namens" is gedaan, moet ook in de aanhef worden vermeld "... gedaan mede namens ..." (zie verder het model van [Ar 4.6](#)).

6. Als de gezamenlijke voordracht niet 'mede namens' is geschied en dus wel meerdere ondertekenaars kent of de uiteindelijke wet of het uiteindelijke besluit zal door meerdere bewindspersonen worden ondertekend, kunnen dan toelichtingen, nader rapport en vervolgstukken toch alleen door de eerstverantwoordelijke bewindspersoon worden ondertekend?

Ja, als dat uitdrukkelijk afgesproken is met de overigens wél medeondertekenende ministeries. Een dergelijke afspraak is ook wenselijk met het oog op het terugdringen van het aantal medeondertekenaars ([Ar 4.33](#)). De medebetrokkenheid van de andere bewindslieden wordt in de tekst van de stukken zelf tot uitdrukking gebracht. Zie hiervoor ook [nr. 58](#) van dit draaiboek. Het daar opgenomen model gaat standaard uit van ondertekening alleen door de eerstverantwoordelijke bewindspersoon, eventueel mede namens, in overeenstemming met of in overleg met de medeondertekenaars.

7. Kan een voordracht door een staatssecretaris worden gedaan als de wet de bevoegdheid daartoe aan een minister heeft toegekend? Kan een staatssecretaris een nader rapport ondertekenen?

Ja, mits het onderwerp tot de competentie van een staatssecretaris behoort. Zie in dit verband ook [Ar 3.26](#).

8. Kunnen een minister en staatssecretaris van hetzelfde ministerie beiden een regeling ondertekenen?

Ja, mits het onderwerp ook de portefeuille van de staatssecretaris raakt. Staatsrechtelijk is overigens ondertekening door de minister voldoende.

9. Is mijn minister wel voordragende bewindspersoon als mede namens hem wordt voorgedragen?

Ja. Bij een voordracht mede namens is de bewindspersoon die ondertekent gemachtigd door zijn ambtgenoten de voordracht ook uit hun naam te verzorgen. Laatstgenoemden dragen dus wel voor, maar ondertekenen de voordracht niet. Dat doet echter niet af aan hun verantwoordelijkheid voor de voorbereiding en de inhoud van de regeling.

10. Wat is het voordeel van een voordracht mede namens?

Tijdwinst en doelmatigheid. Als zowel voordracht, toelichtingen, nader rapport als de stukken bij de parlementaire behandeling alleen ondertekend worden door de eerstverantwoordelijke bewindspersoon hoeven de andere betrokken bewindspersonen maar éénmaal formeel te ondertekenen en wel bij het 'eindresultaat': als contraseign bij de vaststelling van wet of besluit zelf

(zie [Ar 4.33](#)).

4. (mede)ondertekeningsschema

In het onderstaande schema wordt in de bovenste rij bedoeld met:

- **"Ond."**: Wel of niet ondertekenen.
- **"Enkelv."**: Kan worden volstaan met ondertekening door de eerstverantwoordelijke (eventueel mede namens, in overeenstemming met of na overleg met regering)?
- **'nr.'** verwijst naar dit draaiboek
- **'Ar'** verwijst naar de desbetreffende aanwijzing voor de regelgeving

Overzicht

Wat (type document)	Ond.	Enkelv.	Bijzonderheden
Aanbiedingsformulier ministerraad of onderraad	ja	ja / nee	Als er een coördinerende bewindspersoon is ondertekent die ook het formulier (Ar 2.24)
Zie verder bijlagen B1 en B2. Het formulier moet bovenaan getekend worden.			
wetsvoorstel naar mr	nee	-	
memorie van toelichting bij wetsvoorstel naar mr	niet nodig	-	Ar 4.52
ontwerp-amvb naar mr	nee	-	
nota van toelichting bij ontwerp- amvb naar mr	niet nodig	-	Ar 4.52
*	*	*	*
voordracht wetsvoorstel (verzoek aan Koning om advies te vragen aan RvS)	ja	ja	Gezamenlijke voordracht (de Minister van ... en de Minister van ...) is uitzondering (Ar 4.7)
wetsvoorstel bij voordracht	nee	-	-
memorie van toelichting bij voordracht	ja	ja	Indien één bewindspersoon ondertekent wordt eventuele medebetrokkenheid in de tekst van de memorie van toelichting tot uitdrukking gebracht. Gezamenlijke voordracht (de Minister van ... en de Minister van ...) is uitzondering (Ar 4.7).
voordracht ontwerp-amvb	ja	ja	-
ontwerp-amvb bij voordracht	nee	-	-
nota van toelichting bij voordracht	ja	ja	Indien één bewindspersoon ondertekent wordt eventuele medebetrokkenheid in de tekst van de nota van toelichting tot uitdrukking gebracht. In de regel dezelfde ondertekenaar als de voordracht.
nader rapport bij wetsvoorstel	ja	ja	-
wetsvoorstel bij nader rapport	nee	-	-
memorie van toelichting bij wetsvoorstel bij nader rapport	ja	ja	Indien één bewindspersoon ondertekent wordt eventuele medebetrokkenheid in de tekst van de memorie van toelichting tot uitdrukking gebracht. In de regel is dit dezelfde bewindspersoon als de ondertekenaar van de voordracht.
nader rapport bij ontwerp-amvb	ja	ja	
ontwerp-amvb bij nader rapport	nee	-	
nota van toelichting bij ontwerp- amvb bij nader rapport	ja	ja	Indien één bewindspersoon ondertekent wordt eventuele medebetrokkenheid in de tekst

Wat (type document)	Ond.	Enkelv.	Bijzonderheden van de nota van toelichting tot uitdrukking gebracht.
regering aan parlement	*	*	
nota naar aanleiding van het verslag en verdere vervolgstukken (memories van antwoord en nota's - zie bijl. a2)	ja	ja	Indien één bewindspersoon ondertekent wordt eventuele medebetrokkenheid in de tekst van de nota of de memorie tot uitdrukking gebracht.
nota's van wijziging	nee	-	Slechts de toelichting wordt ondertekend. Als een toelichting.
toelichting bij nota's van wijziging	ja	ja	Ar 4.52
aanbiedingsbrief vervolgstuk definitieve tekst en toelichting wet	ja	ja	
memorie van toelichting	ja	nee	Tweemaal contraseign (nr. 3.54).
kb inwerkingtreding	-	-	De versie bij het nader rapport is ondertekend en sindsdien niet meer gewijzigd.
namens)	ja	ja (niet mede	Eén voordragende bewindspersoon volstaat. (zie nr. 204 en Ar 4.34).
amvb	ja	nee	Eenmaal contraseign
nota van toelichting	-	-	De versie bij het nader rapport is ondertekend en sindsdien niet meer gewijzigd.
ministeriële regeling	ja	ja	'wie' volgt uit delegerende wet (Ar 2.28)
'mede namens' in aanhef toelichting	ja	ja	Indien van toepassing (Ar 4.42).
Van ondertekening mede namens blijkt verder niet standaard uit de toelichting. bijlagen	ja / nee	ja	Niet ondertekenen als de bijlage tegelijk met besluit of regeling bekend wordt gemaakt (Ar 4.41).
Van ondertekening 'mede namens' blijkt verder niet uit de bijlage.			

Laatst gewijzigd op: 19-4-2024