

## REDACTIONEEL

# Algemene wetten in soorten en maten

*Prof. mr. S.A.J. Munneke & mr. dr. L.C. Groen*

‘In bijzondere wetten wordt alleen afgeweken van algemene wetten, indien dit noodzakelijk is’, aldus de eerste zin van aanwijzing 2.46 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar). ‘Met algemene wetten worden bedoeld wetten die algemene regels voor een rechtsgebied of een deelterrein geven’, zo voegt de toelichting daaraan toe. Een zinsnede die, zoals ook Zijlstra opmerkt,<sup>1</sup> niet heel veel verheldert, maar die ten minste suggereert dat algemene wetten van bijzondere te onderscheiden zijn, en dat hun eigen karakter en functie dus afzonderlijke aandacht kan rechtvaardigen. Dit nummer van *RegelMaat* handelt over de verschillende gedaanten waarin algemene wetgeving zich kan voordoen en de vragen die daarbij kunnen rijzen.

Hoewel de Aanwijzingen voor de regelgeving algemene wetten dus van bijzondere onderscheiden, is de categorie algemene wetten maar moeilijk precies af te bakken. De naam zegt in ieder geval niet alles. Zo is er een ‘Algemene pensioen- en uitkeringswet politieke ambtsdragers’ naast de gewone ‘Pensioenwet’. Tal van wetten zijn algemeen van karakter, zonder dat dit in de naam tot uitdrukking komt. Denk alleen al aan *organieke* wetgeving als de Provincie- of de Gemeentewet (Gemw), maar ook aan allerlei *kaderwetten* of *structuurwetten*, al dan niet expliciet zo genoemd.

Om iets meer grip te krijgen op wat algemene wetten zijn, kunnen we ze het beste afzetten tegen de bijzondere wetten. Het idee is dan dat de algemene wetten díe bepalingen bevatten die in meerdere bijzondere wetten, als ze geheel zelfstandig zouden bestaan, hetzelfde zouden zijn. De achterliggende gedachte is hier dat de uniforme regeling van die aspecten in een afzonderlijke algemene wet zorgt voor versimpeling en systematisering, en voor een scherpere focus in de bijzondere wetgeving. Deze ‘afhankelijkheid van de bijzondere wet’ maakt meteen ook duidelijk dat algemene wetten toch zeer specifieke bepalingen kunnen bevatten. Anders dan de toelichting bij Ar 2.46 suggereert, gaat het immers niet zozeer om de algemeenheid van de regel als zodanig, maar om het gemeenschappelijke toepassingsbereik voor meerdere bijzondere wetten. We zien daarvan ook genoeg voorbeelden: uitgebreide en soms heel specifieke regels over voorbereidingsprocedures of over bestuursrechtelijke rechtsbescherming in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), en over de positie van gemeenteraadsleden in de Gemeentewet zijn niettemin alle-

1 S.E. Zijlstra, ‘Bijzondere en algemene wetgeving’, in: S.E. Zijlstra, M.J. Jacobs & H.J.H.L. Kortjes, *Bijzondere en algemene wetgeving. De betekenis van algemene wetgeving, met name de Awb en de AVG, voor het opstellen van bijzondere wetgeving* (serie Staats- en Bestuursrecht Praktijk), Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 4.

maal op hun plaats in algemene wetten. Het zou immers niet heel verstandig zijn die zaken per bijzondere wet steeds opnieuw (op dezelfde wijze) te regelen.

Terecht merkt Zijlstra op dat de algemeenheid van algemene wetgeving in deze zin altijd *relatief* is, dat wil zeggen in relatie tot andere wetgeving moet worden bekeken.<sup>2</sup> De mate van algemeenheid wordt hier in de eerste plaats bepaald door de omvang van de bijzondere wetten waarvan gemeenschappelijke elementen worden geregeld. Hoe meer bijzondere wetten de algemene wet omvat, hoe kleiner waarschijnlijk de inhoud van de algemene wet (omdat steeds meer bijzonderheden moeten worden weggelaten). Maar in de tweede plaats bepaalt ook de hoeveelheid van gemeenschappelijke onderwerpen de algemeenheid van de wet. Ten opzichte van de Awb regelt de Wet open overheid (Woo) slechts een deelaspect (en dan ook nog eens vrij specifiek), zodat we zouden kunnen zeggen dat de Awb in dit opzicht een stuk algemener is dan de Woo. En daar komt dan nog bovenop dat elementen uit de Awb ook voor de toepassing van de Woo relevant zijn, zodat in die zin de verhouding ook als die van algemene tot bijzondere wet kan worden gekwalificeerd.<sup>3</sup>

Er is echter ook een andere invulling mogelijk van het begrip algemene wet. Bij algemene wetten kan immers ook worden gedacht aan wetten die alleen de hoofdzaken van een bepaalde materie regelen, en de rest overlaten aan hetzij de bijzondere wetgever, hetzij de lagere wetgever. Kader- en structuurwetten passen vooral in deze definitie van algemene wetgeving. Zij geven een geraamte, een structuur, waaraan in andere regelingen vervolgens invulling wordt gegeven.<sup>4</sup> Duidelijk is dat dergelijke wetgeving, juist door het ontbreken van specifieke inhoudelijke normen, een gemeenschappelijke tegenhanger kan vormen voor vele bijzondere wetten, en dus in die zin ook algemeen in de eerste zin is. Maar dat hoeft niet. Een wet die voor een specifieke materie alleen de belangrijkste bepalingen bevat, en waaronder een en ander slechts in één algemene maatregel van bestuur nader wordt uitgewerkt, zou in die zin toch ook als algemene wet kunnen worden beschouwd.

In dit verband verdient nog een ander verschijnsel kort de aandacht, en wel de zogenoemde integrale wetgeving. Op het eerste gezicht lijkt dat wellicht juist de tegenpool van algemene wetgeving: het gaat hier tenslotte om wetgeving die alle aspecten die voor een bepaald onderwerp relevant zijn juist tezamen in één wet onderbrengt. De doelstellingen van dergelijke integrale wetgeving kunnen opvallend dezelfde zijn als die van algemene wetten: systematisering en versimpeling, in dit geval door een zekere mate van compleetheid en daarmee overzichtelijkheid. Maar denkbaar is ook, en enkele voorbeelden laten dat zien, dat het bijeenbrengen van alle aspecten over een bepaalde materie er vervolgens toe leidt dat wordt overgegaan tot gelede normstelling, en de wet zelf dus meer en meer op een kaderwet gaat lijken. De Omgevingswet vormt hiervan een duidelijk voorbeeld. Bovendien is bijna onvermijdelijk dat ook hier geldt dat algemene aspecten die niet specifiek voor de materie van die integrale wet op een bijzondere wijze moeten worden geregeld, zoals de rechtsbescherming of de bestuursrechtelijke infrastructuur van het

2 Zijlstra 2024, p. 4.

3 Zijlstra 2024, p. 4.

4 Zie de door Broeksteeg in dit nummer aangehaalde opvatting van C.A.J.M. Kortmann.

besluitbegrip of het bestuursorgaanbegrip, of de aanvullende bevoegdheid van gemeenteraden tot het stellen van eigen regels, nog steeds in algemene en organieke wetten zijn geregeld. Herhaling ervan zou immers overbodig zijn.

Bij nadere beschouwing blijkt dus nog niet zo helder te zijn wat onder algemene wetgeving moet worden verstaan. Zo mogelijk nóg minder duidelijk is wat de precieze verhouding is tussen algemene en bijzondere wetten, of tussen algemene wetten onderling. Het is zinvol, zoals Huisman en Jak en ook Broeksteeg in dit nummer doen, om bij de juridische vragen die deze verhoudingen oproepen, onderscheid te maken tussen het perspectief van de wetgever zelf en het perspectief van de beslissing in concrete gevallen door het bestuur en door de rechter ter uitvoering van wetgeving.

Een belangrijke vraag is allereerst hoe algemene wetgeving haar harmoniserende<sup>5</sup> karakter kan behouden, en in hoeverre de bijzondere wetgever verplicht is deze algemene wetgeving in acht te nemen. Duidelijk is dat de algemene wet niet ‘hoger’ is dan andere wetgeving. Dat geldt zowel voor wetten als de Awb als voor organieke wetgeving als de Provincie- en Gemeentewet, in dit laatste geval ondanks hun specifieke verbinding met de Grondwet. Het staat de bijzondere wetgever in formele zin dan ook in juridische zin vrij steeds ervoor te kiezen van de algemene wet af te wijken, maar het is uiteraard niet de bedoeling. Vandaar dat ‘eisen’ worden gesteld als het moeten toelichten van die afwijking, en ‘aanwijzingen’ worden gegeven als het expliciet in de wettekst tot uitdrukking moeten brengen van zo’n afwijking.

Toch is het de vraag hoever die ‘voorrang’ van de algemene wet gaat, met name als de bijzondere wet daarover niets expliciets zegt. Deze vraag is vooral vanuit het perspectief van de rechtstoepasser – bestuur of rechter – van belang. In het verleden heeft de Afdeling bestuursrechtspraak bijvoorbeeld aangenomen dat ten opzichte van artikel 28 Gemw artikel 2:4 Awb een aanvullende functie had, ook al viel in de parlementaire geschiedenis te lezen dat artikel 28 als *lex specialis* was bedoeld. Het kwam de rechter op veel kritiek te staan, en inmiddels is toepassing van artikel 2:4 Awb in situaties die door artikel 28 Gemw worden bestreken expliciet door de Gemeentewet uitgesloten.<sup>6</sup> Welke regel bepaalt, bij het ontbreken van zo’n expliciete wettelijke bepaling, de voorrang? Kan te rade worden gegaan bij de *lex specialis*-regel, ook als het de ‘botsing’ tussen twee algemene wetten betreft? Of dient in dergelijke gevallen de *lex posterior*-regel van stal te worden gehaald? Of zouden we in dergelijke situaties toch veel meer waarde aan de algemene regeling moeten toekennen, zoals Van der Loop in dit nummer bepleit? Kortom, genoeg vragen om bij algemene wetgeving eens nader stil te staan. We doen dat in dit nummer in vier bijdragen.

*Pim Huisman en Niels Jak* schrijven over de betekenis van de Awb als algemene wet in verhouding tot andere wetten in formele zin. Zij onderscheiden daarin uitdrukkelijk het perspectief van wetgevingsbeleid en dat van rechtstoepassing. Dit onder-

5 Ar 2.46 is opgenomen in de paragraaf getiteld ‘Harmonisatie’ (par. 2.8).

6 Zie het nieuwe art. 28 Gemw. Voor een overzicht van de eerdere discussie: S.A.J. Munneke, ‘Beraadslagen zonder vooringenomenheid, de adder onder het gras van artikel 28 Gemeentewet’, *Gst.* 2023/94.

Prof. mr. S.A.J. Munneke & mr. dr. L.C. Groen

scheid wordt bij het opstellen van wetgeving nog wel eens over het hoofd gezien, zo betogen zij. Aan de hand van de door de Awb-wetgever beoogde aanpassing van het evenredigheidsbeginsel in artikel 3:4, tweede lid, Awb illustreren ze dat dit tot frictie kan leiden.

*Hansko Broeksteeg* staat in zijn bijdrage stil bij het bijzondere karakter van organieke wetgeving. Organieke wetgeving heeft volgens hem geen hogere positie dan andere wetgeving in formele zin, ook al bevatten organieke wetten 'gedelegeerd grondwettelijk recht'. Vervolgens richt hij de blik op Frankrijk, waar organieke wetgeving wél een bijzondere positie in de normenhiërarchie inneemt. Toch concludeert Broeksteeg dat die vergelijking voor Nederland maar beperkte waarde heeft.

*Marte van der Loop* schrijft vanuit zijn praktijkervaring over de verhouding tussen de algemene en de bijzondere wet en neemt de prikkelende stelling in dat, meer dan thans het geval is, de algemene wet voorrang bij de rechtstoepassing zou moeten hebben op de bijzondere wet, als deze laatste zich niet uitdrukkelijk over die voorrang uitspreekt. Een van de redenen die hij daarvoor aanvoert, is dat de bijzondere wetgever zich gewoonlijk helemaal niet zo bewust is van de systematiek van algemene wetgeving, en vooral doet wat hem voor die wet pragmatisch het beste uitkomt.

In de bijdrage van *Anne van der Meeren* wordt stilgestaan bij het verschijnsel integrale wetgeving. Zij omschrijft dat als het proces waarin wetgeving die voorheen over verschillende wetten was verspreid juist bij elkaar in één wet wordt geplaatst. Aan de hand van de Wet dieren illustreert zij een aantal van de vragen die in dit proces een rol kunnen spelen.

Veel wetgeving is instrumenteel en specifiek van aard: zij is erop gericht om ten aanzien van een bepaald probleem of op een bepaald beleidsterrein maatschappelijke doelen te behalen. Zeker in een tijd waarin afstemming van beleid en samenwerking tussen overheden centraal staan, leidt de grote hoeveelheid instrumentele wetgeving ook tot andere typen van wetgeving, waarin de wetgever probeert te verbinden, te harmoniseren en te vereenvoudigen. De bijdragen over algemene, organieke en integrale wetgeving vormen hiervoor nuttige aanknopingspunten, evenals de notie dat het perspectief van rechtstoepassing bij het opstellen van zulke wetgeving niet uit het oog moet worden verloren.