

Relativiteit, de correctie-Widdershoven en het keurslijf van het gelijkheidsbeginsel

NTB 2018/19

1. Een correctie-Langemeijer-achtige correctie?

Alweer zo'n acht jaar geleden introduceerde de wetgever een relativiteitsvereiste in het bestuursrecht.² Het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste heeft privaatrechtelijke roots. De wetgever liet zich inspireren door artikel 6:163 BW.³ Een vraag die daarbij enige tijd boven de markt bleef hangen, was of het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste ook zou moeten worden uitgerust met een correctie-Langemeijer-achtige correctie, opnieuw naar voorbeeld van het privaatrechtelijk relativiteitsvereiste.

De wetgever was ambivalent. Enerzijds sprak het voor hem min of meer vanzelf dat als onderdeel van de introductie van een relativiteitsvereiste in het bestuursrecht, de correctie-Langemeijer als het ware mee werd geïntroduceerd. Anderzijds was de wetgever terughoudend. Aanvaarding van een dergelijke correctie zou niet moeten resulteren in een algemene rechtszekerheidscorrectie. De wetgever verwees naar de uitspraak van de Afdeling in de zaak van de Amelandse benzinestations,⁴ die wel wordt beschouwd als (vorm van) toepassing van de correctie-Langemeijer.⁵ De Afdeling oordeelde dat het privaatrechtelijk relativiteitsvereiste van artikel 6:163 BW niet aan overheidsaansprakelijkheid in de weg stond, omdat de geschonden norm ertoe strekte rechtszekerheid te bieden en op die rechtszekerheid inbreuk was gemaakt. Elke wettelijke norm beoogt de rechtszekerheid te beschermen, aldus de wetgever. Het kan niet zo zijn "dat het relativiteitsvereiste langs deze weg goeddeels van zijn werking zou kunnen worden beroofd".⁶

In 2016 hakte de Afdeling ook deze knoop door, rekening houdend met de zorgen van de wetgever. Op voorspraak van Staatsraad advocaat-generaal Widdershoven aanvaardde zij bij de toets aan het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste een correctie-Langemeijer-achtige correctie, over

de band van het vertrouwens- en het gelijkheidsbeginsel.⁷ Tot nog toe heeft de Afdeling deze correctie-Widdershoven één keer laten slagen. Zij deed dat in een serie zaken waarin zelfstandige slijterijen opkwamen tegen de weigering van de burgemeester handhavend op te treden tegen supermarktslijterijen. Het ging om slijterijen die in een afgescheiden ruimte van de supermarkt worden geëxploiteerd, op een wijze die in strijd is met de Drank- en horecawet (Dhw).⁸

In deze bijdrage neem ik de correctie-Widdershoven nader onder de loep, in het licht van de toepassing die Afdeling daaraan geeft in de slijterijzaken. Hoe verhoudt deze correctie zich tot de privaatrechtelijke correctie-Langemeijer en wat is haar meerwaarde? Vertrekpunt van deze bijdrage is daarom de correctie-Langemeijer (par. 2). Hoewel deze correctie model heeft gestaan voor de correctie-Widdershoven, heeft deze laatste correctie wel degelijk een eigen, bestuursrechtelijke aard. Het is geen algemene correctie op grond van het ongeschreven recht, maar een correctie die beperkt is tot twee specifieke bestuursrechtelijke beginselen: het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel (par. 3). In feite lost de correctie zelfs geheel op in een toets aan deze beginselen. De actieradius van de correctie-Widdershoven is daarmee beperkt, evenals de speelruimte die de rechter heeft bij toepassing van deze correctie (par. 4).

Althans in theorie, zo blijkt uit de slijterijzaken. De Afdeling toont zich soepel bij de toets aan de vereisten voor schending van het gelijkheidsbeginsel en laat de correctie-Widdershoven slagen (par. 5). Daarmee brengt zij een geval onder de correctie, dat er strikt genomen niet onder valt. De redenering die de Afdeling daartoe volgt, overtuigt echter niet en is niet of nauwelijks toegespitst op het concrete geval. De correctie-Widdershoven schiet daarmee haar doel voorbij. Het oordeel van de Afdeling in de slijterijzaken verdient wat mij betreft dan ook geen navolging (par. 6). Hoe dan ook is de meerwaarde van de correctie-Widdershoven beperkt, ook als potentieel instrument voor harmonisatie van de rechtspraak over het privaatrechtelijk en het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste (par. 7). Ik denk dat zo'n beperkte rol niet erg is. Dat is wellicht anders voor wie meent dat het afdwingen van handhavend optreden langs bestuursrechtelijke weg voor iedere belanghebbende per definitie mogelijk zou moeten zijn (par. 7).

1 P.W. den Hollander is advocaat bij Stibbe te Amsterdam.

2 Het – toen nog experimentele – bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste van art. 1.9 van de Crisis- en herstelwet trad in werking op 31 maart 2010 (*Stb.* 2010, 137).

3 Zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32127, 3 (MvT Chw), p. 49; *Kamerstukken II* 2009/10, 32450, 3 (MvT Wab), p. 18 en p. 54; *Handelingen I* 2012/13, 11, 9, p. 74.

4 ABRvS 24 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG8294, AB 2009/213 (*Amelandse benzinestations*), r.o. 2.3.1.

5 Zie bijv. D.A. Verburg, "Relativiteit in de Crisis en herstelwet en in het voorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht", *NTB* 2011/13 (p. 16). Anders P.W. den Hollander, *De relativiteit van wettelijke normen* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 268-278.

6 *Kamerstukken II* 2009/10, 32450, 3, p. 54. Zie tevens *Kamerstukken II* 2011/12, 32450, 7, p. 28.

7 ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:732, AB 2016/249, m.nt. T.E.P.A. Lam, *JB* 2016/88, m.nt. R.J.N. Schlössels (*Praxis*), r.o. 18.1.

8 ABRvS 28 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3451, AB 2017/110, m.nt. B.J.P. Stramrood onder AB 2017/112, *Gst.* 2017/64, m.nt. W.P. Adriaanse (*Gall Gemak*).

2. **Terug naar de bron: de correctie-Langemeijer**

De privaatrechtelijke correctie-Langemeijer moet worden begrepen tegen de achtergrond van de verschillende onrechtmatigheidsrubrieken van het onrechtmatige daadsrecht. Een gedraging kan op verschillende gronden onrechtmatig zijn, zoals blijkt uit artikel 6:162 lid 2 BW. De omstandigheid dat een gedraging niet tot aansprakelijkheid kan leiden op de grond dat deze gedraging in strijd is met een wettelijke norm, omdat het relativiteitsvereiste daaraan in de weg staat, laat dus onverlet dat dezelfde gedraging tevens in strijd kan zijn met een ongeschreven zorgvuldigheidsnorm en op die grond tot aansprakelijkheid kan leiden.

De correctie-Langemeijer houdt echter meer in dan een aanvullende toets aan het ongeschreven recht. Kern van de correctie is de gedachte dat de omstandigheid dat een wettelijke norm is geschonden, die niet strekt tot bescherming van de benadeelde, als een van de omstandigheden van het geval kan *bijdragen* aan het oordeel dat tevens een ongeschreven zorgvuldigheidsnorm is geschonden, die wel strekt tot bescherming van de benadeelde. Kenmerkend voor de correctie-Langemeijer is dus dat deze beide onrechtmatigheidsrubrieken inhoudelijk aan elkaar koppelt.⁹ Dat is waarschijnlijk ook meteen waarom de correctie-Langemeijer als “vaag” en “onhanteerbaar”¹⁰ te boek staat. Want wanneer draagt de omstandigheid dat een wettelijke norm is geschonden, dusdanig bij aan het oordeel dat tevens een ongeschreven zorgvuldigheidsnorm is geschonden, dat deze correctie slaagt?

Langemeijer zelf formuleert het in zijn conclusie voor het *Tandartsen*-arrest zo dat de omstandigheid dat een wettelijke norm is geschonden de “doorslag” zou moeten geven voor het oordeel dat tevens een ongeschreven zorgvuldigheidsnorm is geschonden.¹¹ Dat lost het probleem nog niet op. De civiele rechter heeft bij toepassing van de correctie-Langemeijer daarom de ruimte om eigen keuzes te maken. Hij kan zo een ontkenkend relativiteitsoordeel ‘bijsturen’, afhankelijk van de omstandigheden van het geval die hij op basis van de stellingen van partijen kan vaststellen. In literatuur en rechtspraak tekenen zich overigens wel enkele gezichtspunten af. Aangenomen wordt dat een opzettelijke normschending grond kan zijn voor een slagende correctie.¹² In zijn conclusie wijst Langemeijer op meer algemene gezichtspunten als het belang van aanvullende civielrechtelijke

handhaving van de desbetreffende norm, waar strafrechtelijke handhaving tekortschiet, en de omstandigheid dat zich nieuwe ontwikkelingen hebben voorgedaan sinds de wetgever de betreffende norm uitgevaardigde.¹³

Stelt de rechter vast dat de omstandigheid dat een wettelijke norm bijdraagt aan het oordeel dat tevens een ongeschreven zorgvuldigheidsnorm is geschonden, dan is de correctie-Langemeijer nog niet voltooid. De correctie-Langemeijer zet het relativiteitsvereiste niet opzij. Ook als wordt vastgesteld dat de omstandigheid dat een wettelijke norm is geschonden, bijdraagt aan het oordeel dat tevens een ongeschreven zorgvuldigheidsnorm is geschonden, moet vervolgens ‘gewoon’ worden getoetst of ten aanzien van die norm aan het relativiteitsvereiste is voldaan. Dat benadrukte de Hoge Raad in *Astrazeneca/Menzis*, bij de verwerping van de klacht dat het hof ten onrechte niet de correctie-Langemeijer zou hebben toegepast:

“Aan ’s hofs overweging (...) ligt kennelijk ten grondslag de opvatting dat toepassing van deze correctie [de correctie-Langemeijer; PWDH] niet meebrengt dat het relativiteitsvereiste wordt opzijgezet. Deze opvatting is juist omdat de genoemde correctie daarin bestaat dat, hoewel de geschonden norm niet strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden, en de schending van die norm dus op zichzelf genomen geen aansprakelijkheid voor die schade schept, nochtans daarvoor aansprakelijkheid bestaat omdat onder de omstandigheden van het geval die schending bijdraagt tot het oordeel dat een zorgvuldigheidsnorm is geschonden die wél bescherming biedt tegen die schade.”¹⁴

Wat dat betreft is de correctie-Langemeijer niet zozeer een correctie op het relativiteitsvereiste. Het is veeleer een correctie op een eenzijdige focus op één onrechtmatigheidsrubriek: strijd met het geschreven recht.¹⁵ Ook de geschonden ongeschreven zorgvuldigheidsnorm moet strekken tot bescherming van het geschade belang van de benadeelde, wil die norm grondslag kunnen zijn voor aansprakelijkheid. Van belang daarbij is wel dat de toets aan het relativiteitsvereiste bij ongeschreven zorgvuldigheidsnorm meestal weinig reliëf heeft, anders dan bij wettelijke normen. Van ongeschreven zorgvuldigheidsnormen wordt wel gezegd dat de relativiteit is “ingebakken”.¹⁶ Ongeschreven zorgvuldigheidsnormen zijn contextuele normen, geformuleerd in het licht van de omstandigheden van het geval. Richtsnoer is daarbij het gedrag dat verwacht mag worden met het oog op de legitieme belangen van de benadeelde. Met de consta-

9 Zie procureur-generaal Langemeijer in zijn conclusie voor HR 17 januari 1958, ECLI:NL:HR:1958:AG2051, NJ 1961/568 (*Tandartsen*), p. 1206.
 10 Zie G.H. Lankhorst, *De relativiteit van de onrechtmatige daad* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 1992, p. 26-27 en J.B.M. Vranken, noot onder HR 10 november 2006, ECLI:NL:HR:2006:AY9317, NJ 2008/491 (*Astrazeneca/Menzis*), sub 16-17, resp. A.J. Verheij, “De Hoge Raad en de relativiteit. Voorstel voor een hanteerbare toets”, *NTBR* 2014/12 (p. 98). In deze zin ook L. van den Berge, *Recht tussen norm en belang*, Tilburg: Celsus 2012, p. 83 en p. 129-130.
 11 Procureur-generaal Langemeijer in zijn conclusie voor het *Tandartsen*-arrest, p. 1206.
 12 Zie Lankhorst 1992, p. 28.

13 Conclusie procureur-generaal Langemeijer voor het *Tandartsen*-arrest, p. 1207. Zie nader Den Hollander 2016, p. 158-159, waaraan toe te voegen L.F. Wiggers-Rust, “‘Ius ét iustitia’ en de correctie Langemeijer”, *NJB* 2016/1755 (p. 2447-2450).
 14 *Astrazeneca/Menzis*, r.o. 3.3.5 (cursivering toegevoegd).
 15 Aldus procureur-generaal Langemeijer in zijn conclusie voor het *Tandartsen*-arrest, p. 1206. Zie daarover Den Hollander 2016, p. 155-156.
 16 Zie bijv. I. Giesen, *Toezicht en aansprakelijkheid*, Deventer: Kluwer 2005, p. 169; S.D. Lindenbergh, *Alles is betrekkelijk* (oratie Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 13.

tering dat de norm is geschonden, is daarom doorgaans ook gegeven dat aan het relativiteitsvereiste is voldaan.¹⁷

De correctie-Langemeijer is kortom een algemene correctie op grond van het ongeschreven recht, toegespitst op het concrete geval. De rechter heeft de nodige speelruimte en de correctie-Langemeijer zet het relativiteitsvereiste niet opzij. Deze correctie-Langemeijer heeft model gestaan voor de correctie-Widdershoven.

3. De correctie-Widdershoven als “bestuursrechtelijke vertaling”

In zijn conclusie van 2 december 2015 formuleert Staatsraad advocaat-generaal Widdershoven een “bestuursrechtelijke vertaling” van de correctie-Langemeijer, onder verwijzing naar de hiervoor besproken weergave van de correctie-Langemeijer door de Hoge Raad in *Astrazeneca/Menzis*.¹⁸ De vertaling van Widdershoven houdt in dat:

“de schending van een wettelijke norm die niet de bescherming beoogt van de belangen van een belanghebbende, en die op zichzelf genomen dus niet tot vernietiging zou kunnen leiden, kan bijdragen tot het oordeel dat het vertrouwensbeginsel of gelijkheidsbeginsel is geschonden, beginselen die wel de bescherming van de belangen van de belanghebbende kunnen beogen.”¹⁹

Dat het hier gaat om een bestuursrechtelijke vertaling, blijkt eruit dat de correctie-Widdershoven geen algemene correctie is op grond van het ongeschreven recht. Het gaat om een correctie die beperkt is tot specifieke ongeschreven rechtsbeginselen. Noodzakelijkerwijs, vanwege de structuur van het bestuursrecht. Dat kent nu eenmaal geen algemene norm van ongeschreven recht, waaraan besluiten worden getoetst, zoals het privaatrechtelijke onrechtmatige daadsrecht. Het bestuursrecht kent enkel (een hele verzameling van) beginselen.

De beperking van de correctie tot het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel en daarmee tot twee materiële beginselen is een keuze. Staatsraad advocaat-generaal Widdershoven onderbouwt uitvoerig waarom andere beginselen geen grondslag voor de correctie-Widdershoven zouden moeten zijn.²⁰ Voor formele rechtsbeginselen als het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, geldt dat deze ‘slechts’ procedurele normen zijn, die de toepassing van de materiële

norm reguleren. De relativiteit van deze beginselen volgt daarom, zo is de gedachte, de relativiteit van de geschonden materiële, wettelijke norm. Ten tijde van de conclusie van Widdershoven was ook al vaste rechtspraak van de Afdeling dat deze formele rechtsbeginselen “geen zelfstandige betekenis” hebben bij de toets aan het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste.²¹

Voor materiële rechtsbeginselen als het gebod van belangenafweging, het specialiteitsbeginsel, het materiële zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel geldt volgens Widdershoven hetzelfde. Ook hun betekenis is verregaand “verknoot” met de toepassing van de materiële norm een concrete zaak. De relativiteit van deze beginselen kan daarom evenmin los worden gezien van de relativiteit van de geschonden materiële norm.²² Het materiële rechtszekerheidsbeginsel valt af, vanwege de zorg van de wetgever dat een algemene rechtszekerheidscorrectie moet worden vermeden.²³

Het vertrouwens- en gelijkheidsbeginsel hebben daarentegen wel voldoende eigen substantie om van zelfstandige betekenis te kunnen zijn bij de toets aan het relativiteitsvereiste. De keuze de correctie-Widdershoven te gronden op het vertrouwens- en gelijkheidsbeginsel sluit ook aan bij de opvattingen in de literatuur. Volgens Widdershoven zou het bovendien aansluiten bij de “echte” correctie-Langemeijer, waarbij deze beginselen ook een rol zouden spelen.²⁴

Gevolg van het ‘ophangen’ van de correctie-Widdershoven aan het vertrouwens- en het gelijkheidsbeginsel, is dat voor een slagende toepassing van deze correctie niet alleen moet worden nagegaan of de omstandigheid dat een wettelijke norm is geschonden, bijdraagt aan het oordeel dat ook het vertrouwens- of gelijkheidsbeginsel is geschonden. Daarvoor moet ook voldaan zijn aan de overige vereisten voor constatering van een schending van deze beginselen.²⁵ Dat betekent dat voor een slagende correctie-Widdershoven over de band van het vertrouwensbeginsel vereist is, aldus Widdershoven, dat een bevoegde “persoon” vertrouwen heeft gewekt bij degene die zich erop beroept, dat bij diegene concrete verwachtingen zijn gewekt dat hij door de

17 Zie nader Den Hollander 2016, p. 56-60. Een uitzondering vormen bijvoorbeeld zogeheten pot-verwijt-de-ketel-gevallen, waarin de benadeelde ook zelf de norm heeft geschonden die hij aan de aangesproken partij tegenwerpt. Zie HR 23 februari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ6219, NJ 2008/492, m.nt. J.B.M. Vranken (*De Groot/Jo Vivat*).

18 Conclusie Staatsraad advocaat-generaal Widdershoven 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3680, sub 4.12.

19 Conclusie Staatsraad advocaat-generaal Widdershoven 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3680, sub 4.12.

20 Conclusie Staatsraad advocaat-generaal Widdershoven 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3680, sub 4.8.

21 ABRvS 18 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1859 (*Omega Properties*), r.o. 2.4.2. Ook t.a.v. de norm dat een bestemmingsplan uitvoerbaar moet zijn, oordeelde de Afdeling dat de relativiteit van deze norm wordt ingevuld door de relativiteit van de wettelijke normen die worden ingeroepen ter onderbouwing dat het bestemmingsplan niet uitvoerbaar is. Strekken deze normen niet ter bescherming van de appellant, dan doet de norm van uitvoerbaarheid dat ook niet, voor zover de niet-uitvoerbaarheid wordt onderbouwd met een beroep op deze wettelijke normen. Zie t.a.v. de Flora-faunawet ABRvS 15 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:75 (*Flamco*), r.o. 6.3, waarin de Afdeling overweegt dat dit volgt uit een “redelijke toepassing” van het relativiteitsvereiste.

22 Conclusie Staatsraad advocaat-generaal Widdershoven 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3680, sub 4.8.

23 Conclusie Staatsraad advocaat-generaal Widdershoven 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3680, sub 4.9.

24 Conclusie Staatsraad advocaat-generaal Widdershoven 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3680, sub 3.21.

25 R.J.N. Schlössels, noot onder Praxis, JB 2016/88, sub 11, spreekt van een “dubbele schending”.

geschonden wettelijke norm zou worden beschermd en “als regel” dat diegene in een slechtere positie zou komen te verkeren door niet-honorering van het gewekte vertrouwen. Voor een slagende correctie-Widdershoven over de band van het gelijkheidsbeginsel betekent dit dat degene die zich daarop beroept daadwerkelijk moet zijn benadeeld, in de zin dat aan diegene verplichtingen zijn opgelegd, die in strijd met deze wettelijke norm en dus ten onrechte niet zijn opgelegd aan een ander en dat de situatie voldoende vergelijkbaar is voor wat betreft de feiten en de geldende wettelijke voorschriften.²⁶

Anders dan de correctie-Langemeijer is de correctie-Widdershoven dus een specifieke correctie, op grond van specifieke beginselen van ongeschreven bestuursrecht. Daarmee is de actieradius van de correctie-Widdershoven beperkt en ligt de lat hoog.²⁷ De rechter heeft weinig speelruimte, omdat hij gebonden is aan de toets aan de vereisten van het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel in het concrete geval. Widdershoven zelf gaat er dan ook van uit dat de correctie niet snel zal slagen. Volgens hem is dat echter “geheel in overeenstemming met de ‘echte’ correctie-Langemeijer”.²⁸

4. Aanvaarding door de Afdeling

De Afdeling heeft de correctie-Widdershoven aanvaard in haar uitspraak van 16 maart 2016. Zij overweegt daartoe:

“De rechter dient volgens hem [Staatsraad Advocaat-Generaal Widdershoven; PwDh] de toepassing van artikel 8:69a van de Awb in die zin te corrigeren dat de schending van een norm die niet de bescherming beoogt van de belangen van een belanghebbende, en die op zichzelf genomen dus niet tot vernietiging zou kunnen leiden, kan bijdragen tot het oordeel dat het vertrouwensbeginsel of gelijkheidsbeginsel is geschonden. De staatsraad advocaat-generaal heeft daarbij vastgesteld dat de schending van die norm een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde is voor toepassing van de correctie, omdat daartoe ook moet worden voldaan aan de vereisten die voor beide beginselen gelden.

De Afdeling deelt deze conclusie van de staatsraad advocaat-generaal.”²⁹

De Afdeling neemt de correctie dus vrijwel letterlijk van haar Staatsraad advocaat-generaal over, inclusief het onderdeel dat voor een slagende correctie aan alle vereisten moet

zijn voldaan voor constatering van een schending van het vertrouwens- of gelijkheidsbeginsel.

Op een ander punt wijkt de Afdeling echter af van haar Staatsraad advocaat-generaal. In de weergave van de correctie door de Afdeling raakt de toets aan het relativiteitsvereiste ten aanzien van het vertrouwens- en gelijkheidsbeginsel uit beeld. De Afdeling laat namelijk de zinsnede van Widdershoven weg dat deze beginselen “wel de bescherming van de belangen van de belanghebbende kunnen beogen”. Dat is opvallend. Wellicht spreekt het voor de Afdeling vanzelf dat als eenmaal een schending van het vertrouwensbeginsel of het gelijkheidsbeginsel is geconstateerd, daarmee ook gegeven is dat ten aanzien van deze beginselen aan het relativiteitsvereiste is voldaan. Zoals in het aansprakelijkheidsrecht de relativiteit “ingebakken” wordt geacht in de constatering dat een ongeschreven zorgvuldigheidnorm is geschonden.³⁰

Ook als dat zo is, blijft het vreemd dat de Afdeling deze opvatting niet expliciteert. Het lijkt nu alsof de correctie-Widdershoven het relativiteitsvereiste opzijzet. Dat is niet het geval, in elk geval niet bij de correctie zoals die Widdershoven voor ogen staat en evenmin bij de correctie-Langemeijer die daarvoor model heeft gestaan. Verder bepaalt artikel 8:69a Awb uitdrukkelijk dat ook ten aanzien van beginselen aan het relativiteitsvereiste moet worden getoetst. Anders dan ten aanzien van de formele beginselen van ongeschreven bestuursrecht, had de Afdeling voor het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel bovendien niet eerder uitgemaakt wat hun status is bij de toets aan het relativiteitsvereiste.³¹ Met aanvaarding van de correctie-Widdershoven aanvaardt de Afdeling ook dat het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel – anders dan de formele beginselen van ongeschreven bestuursrecht – zelfstandige betekenis hebben bij de toets aan het relativiteitsvereiste.³² De relativiteit van deze beginselen is niet noodzakelijkerwijs dezelfde als die van de geschonden materiële norm. Ook om die reden zou het voor de hand liggen te expliciteren dat in de visie van de Afdeling ten aanzien van deze beginselen blijkbaar per definitie aan het relativiteitsvereiste is voldaan.

Daarmee lost correctie-Widdershoven in feite op in de toets aan de vereisten voor constatering van een schending van het vertrouwens- en gelijkheidsbeginsel. Immers, tot die vereisten behoort dat sprake is van de schending van een wettelijke norm. Als de uitkomst van de toets is dat aan deze vereisten is voldaan, is daarmee dus ook gegeven dat de omstandigheid dat een wettelijke norm is geschonden, bijdraagt aan het oordeel dat het bestreden besluit tevens

26 Conclusie Staatsraad advocaat-generaal Widdershoven 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3680, sub 4.12.

27 Zo ook Wiggers-Rust 2016, p. 2453.

28 Conclusie Staatsraad advocaat-generaal Widdershoven van 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3680, sub 4.13. Inderdaad wordt wel aangenomen dat de correctie-Langemeijer niet snel slaagt. Of dat per saldo echt zo is, durf ik niet te zeggen. Zie voor een eerste (maar inmiddels weer gedateerde) poging tot inventarisatie Den Hollander 2016, p. 159.

29 ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:732, AB 2016/249, m.nt. T.E.P.A. Lam, JB 2016/88, m.nt. R.J.N. Schlössels (Praxis), r.o. 18.1.

30 Zie par. 2.

31 Zie K.J. de Graaf & G.A. van der Veen, “De correctie Widdershoven gewogen”, *NTB* 2016/23 (p. 170).

32 Vgl. L. van Boven, “De correctie-Langemeijer in het bestuursrecht”, *StAB* 2016-3, p. 12. Zie in dit verband ook J. Wieland, *De bescherming van concurrentiebelangen in het bestuursrecht* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 325.

in strijd is met het desbetreffende beginsel. Het is dan niet nodig nog separaat vast te stellen dat de omstandigheid dat een wettelijke norm is geschonden, 'bijdraagt' aan het oordeel dat tevens het vertrouwens- of gelijkheidsbeginsel is geschonden.³³

Aanvaarding van de correctie-Widdershoven kon de partij wiens beroep daartoe aanleiding gaf, niet baten. Het ging om Praxis. Zij kwam op tegen een bestemmingsplan te Zwolle dat de vestiging van een concurrerende bouwmarkt (Hornbach) mogelijk maakte. De Afdeling liet de correctie-Widdershoven, eenmaal aanvaard, niet slagen over de band van het vertrouwensbeginsel. Praxis had niet aannemelijk gemaakt dat bij haar concrete verwachtingen waren gewekt dat zij beschermd zou worden door de normen waarop zij zich beriep, anders dan de algemene verwachting dat het bevoegd gezag zich aan die normen diende te houden. Zou dat voldoende zijn, dan zou alsnog een algemene rechtszekerheidscorrectie worden aanvaard, waartegen de wetgever zich had uitgesproken, aldus de Afdeling. Evenmin slaagde de correctie over de band van het gelijkheidsbeginsel. Praxis had niet onderbouwd dat zij in vergelijkbare gevallen was gehouden aan de normen die zij aan het bestreden besluit tegenwierp.³⁴

In twee latere zaken slaagde een beroep op de correctie-Widdershoven evenmin. In een procedure waarin bioscoop Kinopolis opkwam tegen een vergunning voor een andere bioscoop, was dat bij gebreke van onderbouwing.³⁵ Verder kwam een bestaand garagebedrijf op tegen de vestiging van een ander garagebedrijf op hetzelfde bedrijventerrein. Het bestaande bedrijf voert aan dat het bestemmingsplan zou leiden tot een onaanvaardbare parkeersituatie. In dit kader beriep het bedrijf zich erop dat het aanzienlijk had moeten investeren om op eigen terrein voldoende parkeerplaatsen te creëren, terwijl dat voor de concurrent niet zou gelden. De Afdeling oordeelde dat de situaties op beide terreinen onvoldoende vergelijkbaar zijn, omdat het bestaande bedrijf destijds extra grond had moeten aankopen en bij zijn perceel had moeten betrekken. Het nieuwe bedrijf had op eigen terrein voldoende ruimte.³⁶

Ook in de literatuur heerste ondertussen het gevoel dat de lat voor een slagende correctie-Widdershoven hoog ligt. De Graaf & Van der Veen achten de slagingskansen zelfs "buiten-

gewoon klein".³⁷ Wiggers-Rust bepleit heroverweging van de beperking van de correctie-Widdershoven tot het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.³⁸ In de nu te bespreken slijterijzaken liet de Afdeling de correctie echter slagen.

5. De slagende correctie-Widdershoven in de slijterijzaken

Achtergrond van de slijterijzaken is dat veel supermarkten inmiddels zijn uitgerust met een 'ingebouwde' slijterij, in een afgescheiden ruimte binnen de supermarkt of hetzelfde pand. Zelfstandige slijters, verenigd in de Slijtersunie, menen dat de supermarkten hun hiermee oneerlijke concurrentie aandoen. Reden daarvoor is dat in de supermarkt-slijterijen niet voortdurend een leidinggevende aanwezig is, maar enkel op afroep. De rest van de tijd is deze aan het werk in de supermarkt. Volgens de Slijtersunie handelen de supermarkten daarmee in strijd met artikel 24 lid 1 van de Drank- en horecawet. Die bepaling verbiedt het "een slijt-lokaliteit voor het publiek geopend te houden" als "in de inrichting" niet een leidinggevende aanwezig is. De zelfstandige slijterijen uit de achterban van de Slijtersunie zouden hierdoor nadeel ondervinden, omdat de supermarkten de kosten voor de leidinggevende kunnen spreiden over de slijterij en de supermarkt en de zelfstandige slijterijen niet. Daar is de leidinggevende wel steeds in de slijterij aanwezig.

De Slijtersunie doet een verzoek om handhaving, onder meer bij de burgemeester van Someren ten aanzien van de aldaar gevestigde Albert Heijn, die in een afgescheiden ruimte de slijterij Gall Gemak exploiteert.³⁹ Volgens de burgemeester volstaat het echter dat de leidinggevende in de supermarkt aanwezig is en hoeft deze niet steeds aanwezig te zijn in de afgescheiden ruimte waarin zich de slijterij bevindt.⁴⁰ In beroep bij de rechtbank bestrijdt de Slijtersunie deze uitleg van artikel 24 Dhw met succes. "Inrichting" in de zin van artikel 24 Dhw is de afgescheiden ruimte waarin zich de slijterij bevindt en niet de hele supermarkt. De rechtbank oordeelt vervolgens dat het relativiteitsvereiste niet in de weg staat aan vernietiging van de afwijzende beschikking op bezwaar van de burgemeester.⁴¹ De Dhw strekt naar het oordeel van de rechtbank niet alleen tot bescherming van "de volksgezondheid", maar ook van "versterking van het inzicht van ondernemers" en "een bedrijfsvoering die bijdraagt aan een verantwoorde drankverstrekking". Daar-

33 In de literatuur is dan ook wel de vraag opgeworpen wat de meerwaarde is van de correctie-Widdershoven, aangezien uit artikel 8:77 Awb volgt dat vernietiging van een besluit ook rechtstreeks op grond van een algemeen rechtsbeginsel mogelijk is. Zie bijv. B.J.P. Stramrood, noot onder AB 2017/112, sub 8-9, mede onder verwijzing naar W. Konijnenbelt, 'Een correctie op het relativiteitsvereiste van art. 8:69a Awb?', *NTB* 2016/21 (p. 160) en De Graaf & Van der Veen 2016, p. 173. Vgl. B. Schueler, "Waarheen leidt de weg van de relativiteit?", in: M. Bosma e.a. (red.): *De conclusie voorbij* (J.E.M. Polak-bundel), Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017, p. 182-183. Zie tevens Wieland 2017, p. 326-327.

34 *Praxis*, r.o. 18.2, onder verwijzing naar *Kamerstukken II* 2010/11, 32450, 7, p. 28.

35 ABRvS 9 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2975, AB 2017/243, m.nt. A.J. Metselaar (*Kinopolis*), r.o. 14.

36 ABRvS 30 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3180 (*Bedrijventerrein Twentekanaal*), r.o. 16.4-16.5, waarover J.C.A. de Poorter e.a., "Bestuursprocesrecht", *NTB* 2017/17 (p. 139-140).

37 De Graaf & Van der Veen 2016, p. 173.

38 Wiggers-Rust 2016, p. 2454. Zie verder A.J. Boorsma, J. Bootsma & C.A. Geleijnse, "Kroniek van het algemeen bestuursrecht", *NJB* 2016/1813 (p. 2540); J.H. Keinemans & R. Molendijk, "Relatief gecorrigeerd: de gevolgen van de uitspraak Praxis/Zwolle voor de praktijk", *PB* 2016-4, par. 4.3. Zie tevens Wieland 2017, p. 328-329.

39 ABRvS 28 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3451, AB 2017/110, m.nt. B.J.P. Stramrood onder AB 2017/112, *Gst.* 2017/64, m.nt. W.P. Adriaanse (*Gall Gemak*). Zie tevens op dezelfde dag: ECLI:NL:RVS:2016:3453 (*Emté Sint Oedenrode*) en ECLI:NL:RVS:2016:3454 (*borrelshop Schijndel*).

40 *Gall Gemak*, r.o. 4-5.

41 *Gall Gemak*, r.o. 6.

mee strekt de Dhw in de visie van de rechtbank blijkbaar ook tot bescherming van het belang van de Slijtersunie.⁴²

In hoger beroep komt de Afdeling tot een ander oordeel over de relativiteit van de Dhw. Naar haar oordeel strekt deze wet tot bescherming van “de volksgezondheid” en de “openbare orde” en niet tot bescherming van “het concurrentiebelang van slijterijen” en daarmee niet van het belang waarvoor de Slijtersunie opkomt.⁴³ Toch staat het relativiteitsvereiste uiteindelijk ook bij Afdeling niet aan vernietiging van de beslissing op bezwaar van de burgemeester in de weg. Zij past de correctie-Widdershoven toe en laat die slagen en komt zo tot bekrachtiging van de uitspraak van de rechtbank.

Uit de vooropstelling van de Afdeling blijkt opnieuw dat de correctie in feite oplost in een zelfstandige toets aan de vereisten voor schending van het gelijkheidsbeginsel:

“In de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal van 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3680, die de Afdeling volgens voormelde uitspraak deelt, is vermeld dat voor een succesvol beroep op het gelijkheidsbeginsel nodig is dat een bedrijf daadwerkelijk is benadeeld doordat aan dat bedrijf, in een situatie die wat betreft de geldende wettelijke voorschriften en de feiten voldoende vergelijkbaar is, verplichtingen zijn opgelegd waaraan zijn concurrent als gevolg van de schending van de betrokken norm niet hoeft te voldoen.”⁴⁴

De Afdeling vervolgt specifiek voor deze zaak:

“Voor toepassing van deze correctie dient in dit geval te worden beoordeeld of zelfstandige slijterijen worden benadeeld doordat aan hen verplichtingen zijn opgelegd waaraan in supermarkten gevestigde slijterijen als gevolg van het uitblijven van handhavend optreden tegen overtreding van artikel 24, eerste lid, van de Dhw niet behoeven te voldoen.”⁴⁵

Hierna komt de Afdeling tot het oordeel dat aan zelfstandige slijterijen inderdaad verplichtingen zijn opgelegd waaraan supermarktslijterijen niet hoeven te voldoen, doordat de burgemeester niet handhavend optreedt. Ik geef de desbetreffende overweging van de Afdeling integraal weer:

“Bij zelfstandige slijterijen zijn, naar de aard van de onderneming, geen ruimten aanwezig waarin andere activiteiten worden ontplooid dan de verkoop van drank. Bij slijterijen die in hetzelfde pand als een supermarkt zijn gevestigd, is dat naar de aard van de onderneming wel het geval. Bij laatstvermelde slijterijen staat de burgemeester – ten onrechte – toe dat een leidinggevende niet in de slijtlokaliteit of een andere tot de inrichting beho-

rende besloten ruimte, maar in de supermarkt aanwezig is. De kosten die voor een leidinggevende moeten worden gemaakt, komen in dat geval niet volledig ten laste van de slijterij, maar gedeeltelijk, zo niet hoofdzakelijk, ook ten laste van de supermarkt. Bij een zelfstandige slijterij komen de kosten van een leidinggevende geheel ten laste van de slijterij, omdat de leidinggevende zich alleen kan bezighouden met het verstrekken van sterke drank en andere, slechts aan het slijtersbedrijf gerelateerde activiteiten. Op deze wijze worden aan zelfstandige slijterijen verplichtingen opgelegd waaraan in supermarkten gevestigde slijterijen niet in die mate behoeven te voldoen, terwijl beide gevallen wat betreft de geldende wettelijke voorschriften en de feiten voldoende gelijkenis vertonen. Hoewel artikel 24, eerste lid, van de Dhw, niet strekt ter bescherming van de belangen van de SlijtersUnie, draagt de hier aan de orde zijnde schending van deze bepaling wel bij aan het oordeel dat het gelijkheidsbeginsel is geschonden.”⁴⁶

In de andere twee slijterijzaken komt de Afdeling tot hetzelfde oordeel.⁴⁷

6. Evaluatie

In theorie biedt de correctie-Widdershoven de bestuursrechter weinig speelruimte, omdat hij gebonden is aan de toets aan de vereisten voor constatering van schending van het vertrouwensbeginsel en gelijkheidsbeginsel. De slagen-de correctie-Widdershoven in de slijterijzaken toont echter dat de bestuursrechter in de praktijk met een soepele toets aan deze vereisten een geval onder de correctie kan brengen, dat er strikt genomen niet onder valt.

De Afdeling overweegt ten eerste dat door het uitblijven van handhaving, aan de zelfstandige slijterijen uit de achterban van de Slijtersunie verplichtingen worden opgelegd waaraan supermarktslijterijen niet of “niet in die mate” hoeven te voldoen. Dat lijkt mij niet juist. Het al dan niet handhaven van een norm doet aan de gelding van die norm niets af. Doordat de burgemeester nalaat tot handhaving over te gaan, worden daarom niet meer of minder verplichtingen opgelegd aan wie dan ook. Voor zelfstandige slijterijen en de supermarktslijterijen gelden, met of zonder handhaving, dezelfde verplichtingen, waaronder die van artikel 24 lid 1 Dhw, om gedurende de openingstijden steeds een leidinggevende in de winkel aanwezig te laten zijn. Het is ook niet zo dat de burgemeester ‘ongelijk’ handhaaft en zo *feitelijk* verplichtingen oplegt aan zelfstandige slijterijen waaraan supermarktslijterijen niet hoeven te voldoen.

Ten tweede overweegt de Afdeling dat de situatie bij zelfstandige slijterijen en supermarktslijterijen niet alleen voor

42 *Gall Gemak*, r.o. 6. Althans in de samenvatting van het oordeel van de rechtbank door de Afdeling.

43 *Gall Gemak*, r.o. 9.4

44 *Gall Gemak*, r.o. 9.5.

45 *Gall Gemak*, r.o. 9.5.

46 *Gall Gemak*, r.o. 9.5.

47 ABRvS 28 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3453 (*Emté Sint Oedenrode*) en ABRvS 28 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3454, JG 2017/12, m.nt. T. Barkhuysen & M. Claessens (*borrelshop Schijndel*).

wat betreft de geldende wettelijke normen van de Dhw, maar ook feitelijk voldoende gelijkenis vertoont. Over welke gevallen voldoende gelijk zijn, kan natuurlijk verschillend worden gedacht. Kenmerkend voor de slijterijzaken is echter dat de burgemeester artikel 24 lid 1 Dhw onjuist uitlegt en daarom ten onrechte niet overgaat tot handhaving bij de supermarktslijterijen ter zake van een situatie die zich feitelijk niet kan voordoen bij de zelfstandige slijterijen. Voor zelfstandige slijterijen is het niet mogelijk om hun leidinggevendheden te laten verrichten buiten de slijterij en alleen op afroep naar de slijterij te laten komen. De feitelijke situatie is dus juist verschillend.⁴⁸ Het enkele feit dat de supermarktslijterijen een kostenvoordeel hebben ten opzichte van zelfstandige slijterijen, dat zij niet zouden hebben zonder de schending van de Dhw, en dat zelfstandige slijterijen daarvan nadeel zouden kunnen ondervinden, maakt niet dat beide gevallen voldoende vergelijkbaar zijn en er dus sprake is van schending van het gelijkheidsbeginsel.⁴⁹

Blijkbaar was er de Afdeling veel aan gelegen om de correctie-Widdershoven te laten slagen. Een aanwijzing daarvoor is ook dat de Afdeling in de slijterijzaken met weinig concrete gegevens genoegen neemt. Haar oordeel is niet of nauwelijks toegespitst op concrete feiten of omstandigheden. In de uitspraak komt bijvoorbeeld niet ter sprake welke zelfstandige slijterijen uit de achterban van de Slijtersunie in Someren (en omgeving?) concurreren met de Gall Gemak-slijterij van de plaatselijke Albert Heijn.

Ook overigens stelt de Afdeling niets concreets vast over het nadeel dat de zelfstandige slijterijen zouden leiden. Ook niet in het kader van de toets aan het belanghebbendebegrip. In dat kader staat de Afdeling wel wat langer stil bij de vraag of sprake is van nadeel aan de zijde van de zelfstandige slijterijen, op het verweer van Albert Heijn dat van oneerlijke concurrentie geen sprake is (zodat om die reden de Slijtersunie niet ontvankelijk is, opkomend voor het belang van eerlijke concurrentie). Die eerlijke concurrentie zou volgens Albert Heijn niet in het geding zijn, omdat op grond van artikel 24 lid 1 Dhw hoe dan ook een leidinggevende aanwezig moet zijn in het pand van de supermarkt en (ook) zij voor die leidinggevende dus kosten maakt. Dat betoog verwerpt de Afdeling, omdat zij aannemelijk acht dat zelfstandige slijterijen “hogere” kosten moeten maken voor de leidinggevende dan supermarktslijterijen waarin deze leidinggevende enkel op afroep aanwezig is. De Afdeling vervolgt:

“De in het verzorgingsgebied van de door Albert Heijn geëxploiteerde slijterij gevestigde zelfstandige slijterijen worden derhalve rechtstreeks in hun belangen geraakt door de weigering van de burgemeester om handhavend

op te treden jegens Albert Heijn, die volgens de Slijtersunie in strijd met de Dhw een slijterij exploiteert zonder voortdurende aanwezigheid van een leidinggevende.”⁵⁰

De Afdeling is blijkbaar ook zonder concrete cijfers bereid aan te nemen dat sprake is van nadeel aan de zijde van de zelfstandige slijterijen waarvoor Slijtersunie opkomt, zo concluderen Barkhuysen en Claessens.⁵¹

Het oordeel van de Afdeling is allicht ingegeven door het belang van handhaving en meer specifiek het belang van de Slijtersunie bestuursrechtelijke handhaving te kunnen afdwingen. Om dat toch nog mogelijk te maken na haar ontkennende relativiteitsoordeel ten aanzien van de Dhw en daarmee dezelfde uitkomst als de rechtbank te bereiken (die een bevestigend relativiteitsoordeel velde), ‘moest’ de Afdeling de correctie-Widdershoven laten slagen. Het belang van (het afdwingen van) handhaving is natuurlijk ook belangrijk.⁵² Wie dat aansprekt, zal met de soepele toets van de Afdeling aan de vereisten van het gelijkheidsbeginsel minder moeite hebben. Het handhavingsbelang kan echter ook in het bestuursrecht niet het enige gezichtspunt zijn. Alleen al niet, omdat het idee van invoering van het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste nu juist is dat niet iedereen zich op iedere norm kan beroepen, om een besluit vernietigd te krijgen. De correctie-Widdershoven vormt daarop slechts een beperkte uitzondering, althans in de bedoeling van haar naamgever.

De redenering die de Afdeling volgt om de slijterijzaken onder het bereik van deze correctie te brengen, kan mij niet overtuigen. Daarmee schiet de correctie-Widdershoven haar doel voorbij. Bedacht zij bovendien dat naast bestuursrechtelijke handhaving, wellicht privaatrechtelijke ‘handhaving’ mogelijk is. In een geval als de slijterijzaken zou de Slijtersunie bijvoorbeeld ook zelf rechtstreeks de Albert Heijn te Someren kunnen aanspreken, bij de burgerlijke rechter, met een verbodsvordering uit onrechtmatige daad. In dat geval moet ook aan een relativiteitsvereiste worden voldaan: het privaatrechtelijk relativiteitsvereiste. Ook dat kan aan (privaatrechtelijke) handhaving in de weg staan. Dat hoeft echter niet. In theorie is denkbaar dat de burgerlijke rechter tot het oordeel zou komen dat de Dhw wel strekt tot bescherming van de Slijtersunie in de zin van artikel 6:163 BW,⁵³ of de correctie-Langemeijer zou laten slagen. Bij die correctie heeft de rechter ook meer speelruimte dan bij de correctie-Widdershoven.

48 Evenzo B.J.P. Stramrood, noot onder *AB* 2017/112, sub 10.

49 Vgl. Wieland 2017, p. 332 die constateert dat het de Afdeling blijkbaar niet zozeer gaat om de vergelijkbaarheid van gevallen, maar om nadeel dat een partij ondervindt als gevolg van een “gemaakt onderscheid”. Ik zie echter niet welk onderscheid in dit geval wordt gemaakt. De burgemeester treedt (ten onrechte, want op grond van een onjuiste uitleg van de Dhw) in het geheel niet handhavend op.

50 *Gall Gemak*, r.o. 7.1.

51 T. Barkhuysen & M. Claessens, noot onder ABRvS 28 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3454 (*borrelshop Schijndel*), *JG* 2017/12, sub 5.

52 Aldus ook Barkhuysen & Claessens, noot onder *borrelshop Schijndel*, *JG* 2017/12, sub 5.

53 Het relativiteitsoordeel van de Afdeling lijkt echter goed aan te sluiten bij de rechtspraak van de burgerlijke rechter, althans bij Rb. Den Haag (vzr.) 13 juli 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:7770 (*Slijtersunie/VNG*), r.o. 4.5. De voorzieningenrechter oordeelt dat de Slijtersunie niet kan opkomen voor de door de Dhw te beschermen belangen van de volksgezondheid en de openbare orde, nu zij gelet op haar statuten de sociale en economische belangen van haar leden behartigt. Aan de correctie-Langemeijer komt hij niet toe.

7. Breder perspectief

Hoe dan ook is de meerwaarde van de correctie-Widdershoven beperkt. Ook inclusief de opgerekte toepassing die de Afdeling er in de slijterijzaken aan geeft, blijft het een correctie waarvan de reikwijdte beperkt is, doordat deze is 'opgehangen' aan het gelijkheidsbeginsel (en het vertrouwensbeginsel). Er zijn dan ook geen wonderen van te verwachten, ook niet voor de harmonisatie van rechtspraak over het privaatrechtelijk en het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste.

Zou de correctie-Widdershoven een algemene correctie zijn zoals de correctie-Langemeijer, dan zou de bestuursrechter de rechtspraak over het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste in de pas kunnen laten lopen met de rechtspraak over het privaatrechtelijke relativiteitsvereiste.⁵⁴ Het eigen karakter van het bestuursrecht zou dan tot uitdrukking kunnen worden gebracht via de correctie-Widdershoven. Nu de correctie-Widdershoven is gebonden aan het vertrouwens- en gelijkheidsbeginsel en de vereisten voor constatering van een schending daarvan, kan deze correctie maar in zeer beperkte mate zo'n rol vervullen.

Om dezelfde reden laat de zogenaamde verwevenheidscorrectie zich niet onderbrengen in de correctie-Widdershoven. Deze voor het bestuursrecht (ruimtelijke ordeningsrecht) typische figuur houdt in dat ook als de norm waarmee het bestreden besluit in strijd is, uitsluitend bepaalde algemene belangen beoogt te beschermen (zoals de belangen van natuur en milieu) en dus niet de individuele belangen van de appellant, de appellant zich daarop onder omstandigheden toch kan beroepen ter bescherming van diens individuele belang bij bijvoorbeeld behoud van zijn woonomgeving. Dit is het geval als dat individuele belang dusdanig "verweven" is met het algemene belang dat de norm beoogt te beschermen, dat de appellant zich toch op die norm kan beroepen.⁵⁵ In elk geval op dat punt blijven de rechtspraak over het bestuursrechtelijk en het privaatrechtelijk relativiteitsvereiste dus uit elkaar lopen.⁵⁶

8. Correctie in een keurslijf

De meerwaarde van de correctie-Widdershoven is beperkt. Het is en blijft een correctie in het keurslijf van het gelijkheidsbeginsel (en het vertrouwensbeginsel). Hooguit laat de actieradius van deze correctie zich iets oprekken door een soepele toets aan de vereisten voor het constateren van een schending van dit beginsel, zoals de Afdeling in de

slijterijzaken laat zien. Wat mij betreft verdient dat echter geen navolging. In uitspraken nadien lijkt de Afdeling ook terughoudender. Zij laat in deze uitspraken de correctie-Widdershoven niet slagen, onder meer bij gebreke van een voldoende concrete onderbouwing dat het gelijkheidsbeginsel is geschonden.⁵⁷

Dit alles betekent dat niet elke belanghebbende altijd handhaving langs bestuursrechtelijke weg zal kunnen afdwingen. Mij lijkt dat inherent aan introductie van een relativiteitsvereiste in het bestuursrecht. Zou dat wel altijd mogelijk moeten zijn, dan zou de introductie van dit vereiste moeten worden heroverwogen. Juist vanuit handhavingsperspectief gaan zo'n acht jaar na zijn introductie de eerste stemmen voor afschaffing van het bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste overigens ook al weer op.⁵⁸

54 Zie voor de verschillen P.W. den Hollander, "Het bestuursrechtelijk en het privaatrechtelijk relativiteitsvereiste als twee-eiige tweeling", AA 2012-6, p. 443-454.

55 Zie ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1412, TBR 2011/152, m.nt. A.G.A. Nijmeijer (*Tuibrug II*), r.o. 2.7.7-2.7.9. Een appellant die op vijftien kilometer van het "dichtstbijzijnde" natuurgebied woonde, ving dan ook bot. Zie ABRvS 29 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:832 (*Franciscus*), r.o. 10.2.

56 Dat laat zich rechtvaardigen doordat het object van beide relativiteitsvereisten uiteenloopt: de vestiging van aansprakelijkheid versus de vernietiging van een besluit als publiekrechtelijke rechtshandeling. Zie Den Hollander 2012, p. 453-454.

57 Zie ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:671 (*Congrescentrum Barneveld*), r.o. 9.1 en 10.1; ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:694, JM 2017/65, m.nt. S.M. van Velsen (*Praxis Duiven*), r.o. 10.6; ABRvS 29 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:832 (*Franciscus*), r.o. 10.3; ABRvS 7 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1516 (*zorghotel aan snelweg*), r.o. 8-8.1. Zie ook CBB 26 oktober 2017, ECLI:NL:CBB:2017:343 (*boete meststoffenwet*), r.o. 7.1.

58 T. Barkhuysen, "Naar een bredere kring van handhavers van bestuursrechtelijke normen?", NJB 2018/138 (p. 173).