

De positie van de bestuurlijke boete

Liesbet Deben

PROMOTOR ▶ Prof. dr. Lode Vereeck
ONDERZOEKSLIJN ▶ handhaving en beleid
ONDERZOEKSGROEP ▶ LUC BMA, LUC DAM, PHL, VITO, VUB
RAPPORTNUMMER ▶ RA-2004-41

**UNIVERSITAIRE CAMPUS
GEBOUW D
B 3590 DIEPENBEEK**

T ▶ 011 26 81 90
F ▶ 011 26 87 11
E ▶ info@steunpuntverkeersveiligheid.be
I ▶ www.steunpuntverkeersveiligheid.be

De positie van de bestuurlijke boete

RA-2004-41

Liesbet Deben

Onderzoekslijn handhaving en beleid



DIEPENBEEK, 2004.
STEUNPUNT VERKEERSVEILIGHEID.

Documentbeschrijving

Rapportnummer: RA-2004-41
Titel: De positie van de bestuurlijke boete

Ondertitel:

Auteur(s): Liesbet Deben
Promotor: Prof. dr. Lode Vereeck
Onderzoekslijn: handhaving en beleid
Partner: Limburgs Universitair Centrum
Aantal pagina's: 41
Trefwoorden: positie, boete, verkeersveiligheid, strafrecht

Projectnummer Steunpunt: 5.2.
Projectinhoud: Handhaving

Uitgave: Steunpunt Verkeersveiligheid, september 2004.

Steunpunt Verkeersveiligheid
Universitaire Campus
Gebouw D
B 3590 Diepenbeek

T 011 26 81 90
F 011 26 87 11
E info@steunpuntverkeersveiligheid.be
I www.steunpuntverkeersveiligheid.be

Samenvatting

Handhaving is het sluitstuk van de normstelling. In diverse overheidsstukken wordt een handhavingstekort gesignaleerd¹. Met het gebruik van de notie 'calculerende burgers' is het besef gegroeid dat het stellen van regels geenszins automatisch de naleving hiervan met zich meebrengt. Om het individu de nodige prikkels te kunnen geven zich regelconform te gedragen, moet de overheid bijgevolg over een gamma aan mogelijkheden beschikken ter verhoging van de kosten. Traditioneel kunnen hiervoor drie soorten sancties worden onderscheiden, de strafrechtelijke sancties, de bestuurlijke sancties en de civielrechtelijke sancties². Binnen het publiekrecht heeft de overheid abstract genomen de mogelijkheid te kiezen voor strafrechtelijke of bestuurlijke sancties³. Dit werk leent zich niet voor uitgebreide beschouwingen over het bestuursrecht en het strafrecht en het arsenaal aan sancties⁴. Het focust zich op de bestuurlijke boete. Maar, bij de definiëring van het concept bestuurlijke boete is een confrontatie met deze domeinen onvermijdelijk.

Aangezien het doel van dit rapport uiteindelijk het geven van een definitie van de bestuurlijke boete is, wordt een korte aanzet gegeven tot inzicht in deze rechtsgebieden. Met name wordt gepoogd de structuur van het strafrecht en het bestuursrecht met betrekking tot de sanctionering door middel van boetes bloot te leggen. Hoewel het evident is dat ieder rechtstelsel een eigen invulling geeft van de besproken rechtsgebieden, zal gepoogd worden om veeleer op abstract niveau de onderscheiden taken van het strafrecht en het bestuursrecht te beschrijven. Dit laat toe de verschillende concrete interpretaties met betrekking tot de sanctionering in de onderscheiden rechtstelsels te overstijgen. Binnen het kader van de definiëring van de bestuurlijke boete ligt de nadruk op de algemene principes die aan de rechtsgebieden ten grondslag liggen waarbij gebruik wordt gemaakt van Nederlandse, Duitse, Franse en Belgische literatuur. Deze beschrijving, zoals vastgesteld in de literatuur van de verschillende rechtstelsels, moet een beeldvorming van de relevante kenmerken van de rechtsgebieden op het gebied van sanctionering toelaten teneinde de essentie te kunnen vatten die beide rechtsgebieden van elkaar onderscheidt. Op basis van het resultaat van deze analyse wordt vervolgens een algemene definiëring van de bestuurlijke boete geboden en wordt een verkenning van het spanningsveld waarop deze manoeuvreert mogelijk gemaakt.

¹ Michiels F.C.M.A., *Handhaving van bestuursrecht*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1994, p 11; Michiels F.C.M.A., *Handhaven op niveau*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 1998, p 36, 57; Beleidsnota: *Met vaste hand*, ministerie van Justitie, Den Haag, 1991, Kamerstukken II, 22 045, nr 1-2, Beleidsnota: *Recht in beweging*, Kamerstukken II, 21 829, nr 1-2; Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, *Handhaving door bestuurlijke boeten*, CTW, 1994; Wet van 7 februari 2003

² Ponnet G., *De administratieve geldboeten in het sociaal handhavingsrecht*, Arbeidsblad, 1991, p 7; Hazewindus P., *Administratieve sancties en vreemdelingenrecht*, Gouda Quint, Arnhem, 1994, p 1.

³ Michiels F.C.M.A., *Handhaving van bestuursrecht*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1994, p 14.

⁴ In de onderzochte literatuur werd gebruik gemaakt van de termen administratief recht en bestuursrecht. In dit werk is gekozen om de term bestuursrecht te gebruiken.

Summary

This report studies the role of administrative fines in traffic law enforcement. As has been shown in previous reports, law enforcement is crucial in traffic safety. In recent years, (a feeling of) insufficient enforcement has led to the development of new sanctioning tools. Particularly, the administrative fine has been promoted as an alternative to already existing criminal sanctions. Since this type of fine is imposed by administrative authorities, two advantages follow immediately. First, valuable police resources are saved and, second, monitoring can be carried out more effectively. Although its use is rising, the legal concept of the administrative fine is not fully developed yet. This report tries to fill that gap by establishing a clear, legal definition. Since the administrative fine has characteristics from both criminal and administrative law, the essence of both legal areas is thoroughly studied and applied. The administrative fine is a sui generis instrument. The report compares these specific features with those typically found in administrative and criminal law. As a result, the legal implications of administrative fines become much clearer.

Inhoudsopgave

1.	INLEIDING	7
2.	CONTOUREN VAN HET PUBLIEKRECHTELIJKE SANCTIERECHT.	8
2.1	De positionering van het strafrecht en het bestuursrecht	8
	2.1.1 <i>Strafrecht</i>	8
	2.1.2 <i>Bestuursrecht</i>	9
2.2	Raakvlakken	9
	2.2.1 <i>Ontstaansgeschiedenis</i>	9
	2.2.2 <i>Positie van de actoren</i>	12
	2.2.3 <i>Grondslag van de bevoegdheden</i>	13
	2.2.4 <i>Conclusie over de raakgebieden</i>	15
2.3	Criteria ter onderscheiding	15
	2.3.1 <i>Functie</i>	16
	2.3.2 <i>Procesverplichting</i>	17
	2.3.3 <i>Schuldbeginssel</i>	18
	2.3.4 <i>Procedure</i>	20
	2.3.5 <i>Legaliteitsbeginssel</i>	21
3.	DE SANCTIONERING: BESPREKING VAN DE CRITERIA VOOR DE SANCTIONERING IN DE ONDERSCHIEDEN RECHTSGBIEDEN.	23
3.1	Sancties	23
3.2	Strafrechtelijke sancties	24
3.3	Administratieve maatregelen	25
4.	DE BESTUURLIJKE BOETE	28
4.1	Opkomst van de bestuurlijke boete	28
4.2	Definitie en kenmerken van de bestuurlijke boete.	30
	4.2.1 <i>Legaliteit</i>	30
	4.2.2 <i>Sanctieopleggende instantie</i>	30
	4.2.3 <i>Organiek criterium</i>	31
	4.2.4 <i>Reactieve maatregel</i>	31
	4.2.5 <i>Punitief uitgangspunt</i>	31
	4.2.6 <i>Individueel karakter</i>	32
	4.2.7 <i>Procesverplichting</i>	33
	4.2.8 <i>Schuldbeginssel</i>	33
	4.2.9 <i>Definitie</i>	33
5.	CONCLUSIE	35
6.	LITERATUURLIJST	36

1. INLEIDING

Het rapport is een verkenning van het publiekrechtelijke sanctierecht waarbij de positie van de bestuurlijke boete wordt bepaald. Deze vorm van sanctionering heeft de laatste jaren veel stof doen opwaaien in de ons omringende landen. Ook in België heeft de bestuurlijke verkeersboete onlangs haar intrede gedaan. In de nieuwe Verkeersveiligheidswet van 7 februari 2003 zijn een aantal verkeersovertredingen uit het strafrecht naar het bestuursrecht overgeheveld. Ondanks de verschillende toepassingsgebieden die de bestuurlijke boete kent, is er geen eenduidige definitie van wat deze sanctie juist inhoudt en aan welke voorwaarden ze onderhevig is. Een helder beleid vraagt om een duidelijke afbakening van de verschillende sancties. Een duidelijke definitie van de bestuurlijke boete is een handig instrument om de boete binnen het gamma van de bestaande sanctioneringsvormen te positioneren en fungeert als een beginpunt voor verdere analyse.

Door middel van een positieve analyse worden in de eerste paragraaf de gemeenschappelijke en verschillende elementen van het bestuurs- en het strafrecht aangestipt. De historische context in de tweede paragraaf schetst de evolutie van het strafrecht en het bestuursrecht vanuit hun gemeenschappelijke oorsprong, gevolgd door een positionering van de in de onderzochte gebieden werkzame protagonisten en de beschrijving van de grondslag van de bevoegdheden. Het volgende punt van de tweede paragraaf plaatst beide rechtsgebieden kort tegenover elkaar door middel van een beschrijving van de relevante kenmerken met betrekking tot de sanctionering. Deze zijn de functie, de procesverplichting, het schuldbeginnel, de procedure en het legaliteitsbeginnel. Na deze verkenning van het bestuursrecht en het strafrecht volgt in de derde paragraaf een omschrijving van het begrip strafrechtelijke boete en administratiefrechtelijke maatregel. Tot slot geeft de vierde paragraaf een definiëring van het centrale concept van het onderzoek, namelijk de administratiefrechtelijke boete. In deze paragraaf wordt bepaald wat in dit onderzoek onder het begrip administratieve boete valt en welke de relevante kenmerken zijn.

2. CONTOUREN VAN HET PUBLIEKRECHTELIJKE SANCTIERECHT.

Uit de conclusies van het rechtseconomische gedeelte vloeit voort dat handhaving door middel van sanctionering bijdraagt tot gewenst gedrag. Tegenover de calculerende burger dient een berekend handhavingbeleid te staan. Rechtshandhaving kan volgens de commissie Michiels worden omschreven als 'het doen naleven van rechtsregels' en omvat 'alle handelingen die normconform gedrag bewerkstelligen'⁵. Het onderwerp van het onderzoek is beperkt tot het publiekrechtelijke sanctierecht, waarbij het accent ligt op de straffende sancties in het bestuursrecht en het strafrecht.

De autonome positie van het strafrecht tegenover het bestuursrecht erkennend, is de plaats die de bestuurlijke sanctie inneemt van belang. Naargelang het domein waar de bestuurlijke sanctie wordt ondergebracht, zijn in beginsel andere bepalingen op de sanctie van toepassing⁶. Om later de gevolgen van deze positionering in kaart te kunnen brengen, volgt nu een beschrijving van het bestuursrecht en het strafrecht. Er wordt na de begripsomschrijving een overzicht gegeven van de beginselen waaraan het strafrecht en het administratief recht aan onderworpen zijn, met duiding van hun gemeenschappelijke en onderscheiden kenmerken die relevant zijn voor verder onderzoek.

2.1 De positionering van het strafrecht en het bestuursrecht

2.1.1 *Strafrecht*

Er wordt hier de essentie van het strafrecht aangegeven over de eventuele nationale verschillen heen. De essentie van het strafrecht is dat de rechtshandhaving centraal staat⁷. Het geeft een beschrijving van de gedragingen waarvoor specifieke sancties worden vastgelegd en bepaalt de voorwaarden waaronder de staat met sancties kan reageren op deze gedragingen⁸. Gedragsnormen zonder sanctienormen vallen buiten het strafrecht⁹. Het processtrafrecht schrijft tevens voor op welke wijze de sanctionering dient te gebeuren en welke rechtswaARBorgen van de verdachte hierbij in acht dienen te worden genomen. Het strafrechtelijke stelsel onderscheidt zich van de andere handhavingstelsels door het punitieve uitgangspunt dat in het strafrecht gehanteerd wordt (zie infra)¹⁰.

⁵ Michiels F.C.M.A., Blombergen A.B., *Handhaven met effect: een empirisch-juridische studie naar de mogelijkheden voor een effectieve handhaving van het milieurecht*, VUGA, Den Haag, 1997, p 29; Rogier L.J.J., *Handhaving van het bestuursrecht*, NTB, 2002, p 68; Helder E., *Bestuursrecht met beleid*, W.E.J. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1997, p.

⁶ Janssen O.J.D.M.L., *De dynamiek van het publiekrechtelijke sanctierecht. Enkele beschouwingen over het bestraffende deel daarvan*, Handelingen NVJ, 2002, p 179.

⁷ Dupont L., Verstraeten R., *Handboek Belgisch strafrecht*, Acco, Leuven, 1990, p 74-75.

⁸ Dupont L., *Syllabus 2000-2001: Beginselen van strafrecht, boekdeel 1*, Acco, Leuven, 2000, p 3.

⁹ Dupont L., Verstraeten R., *Handboek Belgisch strafrecht*, Acco, Leuven, 1990, p 74-75.

¹⁰ Hazewindus P., *Administratieve sancties en vreemdelingenrecht*, Gouda Quint, Arnhem, 1994, p 27.

2.1.2 Bestuursrecht

In de onderscheiden nationale rechtsgebieden bestaan er verschillen tussen het toepassingsgebied van het bestuursrecht. Het gemeenschappelijke element is dat het bestuursrecht toeziet op handelingen van de bestuursorganen¹¹. Verschillende auteurs definiëren het bestuursrecht als volgt¹²: 'Het recht dat zich bezig houdt met de regeling van de staatstaak na afscheiding van rechtspraak en wetgeving'. Het is enerzijds het recht dat de bestuurlijke overheid, die zich actief bemoeit met de samenleving, het daarvoor benodigde juridische instrumentarium geeft en dat anderzijds de burgers invloed op en bescherming tegen die overheid biedt¹³.

Tot het gebied van het bestuursrecht vallen alle handelingen die uitgaan van een administratief orgaan ongeacht of zij wetgevende of jurisdictionele inhoud hebben. Bestuurlijke handelingen daarentegen die door de wetgevende macht of door de rechtbanken worden uitgeoefend, evenals privaatrechtelijke verhoudingen, vallen niet onder het bereik van het administratief recht¹⁴.

2.2 Raakvlakken

2.2.1 Ontstaansgeschiedenis

Het strafrecht en het bestuursrecht hebben dezelfde wortels. Historisch stammen ze beide af van het algemene publiekrecht waar ze nog steeds deel van uitmaken¹⁵. Hun evolutie naar onderscheiden rechtsgebieden heeft zich overeenkomstig de opvatting over de staatstaak en de positie van de uitvoerende organen ontwikkeld¹⁶.

¹¹ Rivero J., Waline J., *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 1992; Mast A., Dujardin J., Van Damme M., Vande Lanotte J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Kluwer, Mechelen, 2002, p 3; De Jonckheere M., *Inleiding tot het recht*, Die Keure, Brugge, 2003, p 97

¹² De Jonckheere M., *Inleiding tot het recht*, Die Keure, Brugge, 2003, p 97; Mast A., Dujardin J., Van Damme M., Vande Lanotte J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Kluwer, Mechelen, 2002, p 4; Duk W., *Inleiding tot het bestuursrecht*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1988, p 1; Mertens J., *Omtrek van het administratief recht*, T.B.P., 1951, p 343; Stellinga J.R., *Nieuwe banen voor de studie van het staatsrecht*, T.B.P., 1949, p 21.

¹³ Rogier L.L.J., *De algemene wet bestuursrecht en strafrecht*, Kluwer, Deventer, 1995, p 2.

¹⁴ Mast A., Dujardin J., Van Damme M., Vande Lanotte J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Kluwer, Mechelen, 2002, p 4.

¹⁵ Janssen O.J.D.M.L., *De dynamiek van het publiekrechtelijke sanctierecht. Enkele beschouwingen over het bestraffende deel daarvan*, Handelingen NVJ, 2002, p 171; Rogier L.J.J., Hartmann A., *Verschillen en overeenkomsten tussen strafrecht en bestuursrecht*, DD, 1993, p 1042; Albers C.L.G.F.H., *Rechtsbescherming bij bestuurlijke boeten, balanceren op een magische lijn?*, Sdu uitgevers, Den Haag, 2002, p 19.

¹⁶ Albers C.L.G.F.H., *Rechtsbescherming bij bestuurlijke boeten, balanceren op een magische lijn?*, Sdu uitgevers, Den Haag, 2002, p 3; Dupont L., *Syllabus 2000-2001: Beginselen van strafrecht, boekdeel 1*, Acco, Leuven, 2000, p 13; Rogier L.J.J., Hartmann A., *Verschillen en overeenkomsten tussen strafrecht en bestuursrecht*, DD, 1993, p 1042-1058; t Hart A.C., *Straf, recht en waarden* in Moerings M. (red.), *Hoe punitief is Nederland?*, Gouda Quint, Arnhem, 1994, p 35; Mulder A., *VAR-preadvies, de verhouding van administratieve sancties en straffen*, Geschriften van de verenigingen voor administratief recht no.XXXVI, H.D. Tjeenk Willink & Zoon N.V., Haarlem, 1957, p 52-53; Voor een uitgebreide omschrijving van de evolutie van de rechtsgebieden in België, zie Alen A., *Rechter en bestuur in het Belgische publiekrecht, de grondslagen van de rechterlijke wettigheidscontrole*, deel I en II, Kluwer rechtswetenschappen, Antwerpen, 1984; Voor Frankrijk zie: Rivero J., Waline J., *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 1992, p 14-22.

In de tijd van het verlichte despotisme beruste de feitelijke macht bij de Koning, die ruim gebruik maakte van de bevoegdheden hem door het destijds geldende recht aangereikt. Naast de uitvoering van de wetten, bestond er een fundamentele machtsconcentratie doordat de koning, in plaats van de parlementen, een aanzienlijk deel van de wetgeving voor zijn rekening nam. Het publiek recht was een onderdeel van het instrumentarium dat hem hierbij ter beschikking stond en droeg bijgevolg bij tot de bevestiging van de bestaande machtsverhoudingen¹⁷.

Als reactie op de souvereine almacht vond in de negentiende eeuw een kentering in het denken plaats. Naast de opvatting dat een deconcentratie van de macht zich opdrong, groeide de overtuiging dat het algemeen belang niet gelijkgesteld kon worden aan het individueel belang en dat een administratie de taak van de algemene belangenbehartiging moest krijgen toebedeeld.

Uit de contestatie van de feitelijke concentratie van de macht, aangevuld door de rol van de administratie als dienaar van het algemeen belang, ontstond de autonomie van het administratief recht¹⁸. Het bestuursrecht werd als een antwoord gepresenteerd op de nood aan regels, die de administratie zouden toelaten haar algemene taak te vervullen en die de verhouding tussen de rechten van de staat en de private rechten van de rechtsonderhorigen in betrachtting zouden nemen. In die optiek werd het omschreven als het gedeelte van het recht dat de uitvoerende macht en haar handelingen betrof als tegengestelde van de private handelingen¹⁹. Bij de kristallisatie van de regels lag de nadruk op het functioneren van de uitvoerende overheden en de onafhankelijke positie die deze moesten bekleden tegenover de wetgevende en jurisdictionele macht²⁰. Teneinde misbruik van de administratieve overheden tegen te gaan werd de controle op het overheidshandelen toevertrouwd aan de rechterlijke macht²¹.

Tegelijkertijd vond een ontvoogding plaats van het 19-de eeuwse klassieke strafrecht dat zich opwierp als een rechtsbeschermende buffer van de rechtsonderhorige tegen aanspraken van de overheid²². Om de overheidswillekeur in de strafrechtspleging van het Ancien Régime tegen te gaan, had strafrecht tot doel het aantal strafbare gedragingen en procedurele interventies te minimaliseren²³. De opstelling van regels die onwillekeurige vervolgingen aan banden legde, zorgde voor een doorbreking van het machtsmonopolie van de vorst. Vanaf dat moment stond het hem niet meer vrij te ageren naar eigen goeddunken, maar werd hij gebonden door de strafwetgeving die in essentie werd opgevat als een daderstrafrecht gebaseerd op legaliteit, proportionaliteit en subsidiariteit²⁴.

¹⁷ Alen A., *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Kluwer rechtswetenschappen, Deurne, 1995, p 3; Rivero J., Waline J., *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 1992, p 18.

¹⁸ Rivero J., Waline J., *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 1992, p 16, 18.

¹⁹ Rivero J., Waline J., *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 1992, p 15.

²⁰ Rivero J., Waline J., *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 1992, p 12.

²¹ Alen A., *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Kluwer rechtswetenschappen, Deurne, 1995, p 12.

²² Peters A.A.G., *Het rechtskarakter van het strafrecht*, Buruma Y., 100 jaar strafrecht. Klassieke teksten van de twintigste eeuw, University Press, Amsterdam, p 271; Vander Beken T., Van Hoorick G., *Druk op de ketel, een milieuhandhavingsmodel in de kering*, Panopticon, nr.3, 2003, p 266.

²³ Dupont L., *Syllabus 2000-2001: Beginselen van strafrecht, boekdeel 1*, Acco, Leuven, 2000, p 33; Van der Beken T., Van Hoorick G., *Druk op de ketel, een milieuhandhavingsmodel in de kering*, Panopticon, nr.3, 2003, p 266.

²⁴ Reeds in 1764 verdedigde Beccaria in zijn boek over misdaden en straffen het legaliteitsbeginsel, zie Michiels J.M., Cesare Beccaria. Over misdaden en straffen, Kluwer rechtswetenschappen, Antwerpen, 1982, p 45; Vander Beken T., Van Hoorick G., *Druk op de ketel, een milieuhandhavingsmodel in de kering*, Panopticon, nr.3, 2003, p 266.

Gedurende de negentiende eeuw werd de macht van de heersers, onder andere door codificatie, verder gefnuikt en langzaam ontwikkelden zich de democratische regimes²⁵. Wegens deze maatschappelijke veranderingen was de functie van het strafrecht en het bestuursrecht in de volgende eeuw onderhevig aan een sterke modificatie. Waar eerder de overheidsbemoediging van de liberale nachtwakersstaat op bestuursrechtelijk terrein gering was, doordat het zich beperkte tot handhaving van het recht, orde en veiligheid, komt een ander uitgangspunt ter rechtvaardiging van het overheidshandelen op de voorgrond²⁶. Mede onder invloed van de Engelse econoom John Maynard Keynes, die voor de overheid een cruciale rol zag bij het stimuleren van de bedrijvigheid in perioden van economische crisis, erkenden verschillende regeringen, in de jaren dertig van de twintigste eeuw, dat zij de markt van impulsen moesten voorzien²⁷. Vanuit deze gedachte kende de overheid zichzelf een centrale rol toe in de samenleving als beschermer van een zeker bestaansniveau en met dit doel nam ze een verzorgende taak op zich²⁸. De verzorgingsstaat was geboren waarbij een instrumentele opvatting van het handelen als uitgangspunt voor overheidsinterventie fungeerde. Naarmate de overheidsbemoediging toenam en hiermee verbonden de rol van de uitvoerende machten, nam ook het bestuursrecht aan belang toe²⁹. Ondanks het feit dat het doel van het administratief recht niet veranderde - het werd nog steeds gedefinieerd in termen van het ten dienste staan van het algemeen belang - had het concept een revolutionaire transformatie ondergaan³⁰. Waar bij de aanvang het algemeen belang niet buiten een aantal duidelijke afgebakende gebieden werkzaam was, leidden de maatschappelijke omwentelingen tot ingrijpende veranderingen in de grenzen van het bereik van het begrip. Zowel op de domeinen die traditioneel geconfronteerd werden met overheidshandelen als op verschillende gebieden die tot dan louter privaatrechtelijk geregeld werden, deed het bestuursrecht haar intrede als instrument om de samenleving te vormen, waarbij bovendien nieuwe bevoegdheden gecreëerd werden.

Als logisch gevolg van de toenemende regelgeving groeide ook de hoeveelheid strafrechtelijke handhaving, waarbij daarenboven de functionaliteit van het strafrecht aan een aanpassing onderhevig was. Door de maatschappelijke verschuivingen werd het strafrecht, in plaats van bescherming tegen onwettige overheidsinterventie, een instrument waarmee de overheid het beleid vorm kon geven. De focus op de dader werd gerelativeerd en het aanknopingspunt van de interventie verschoof naar de daad. In het instrumenteel handhavingconcept immers ligt de nadruk op het stellen van de norm zelf, niet naar de wijze waarop de naleving moet worden verzekerd. Door deze overtuiging bestaat de tendens systematisch een sanctie te verbinden aan de normen die vervolgens door verschillende overheden kunnen gehandhaafd worden³¹. Een groeiend instrumentarium aan sancties, naast de groeiende hoeveelheid handhaving op verschillende rechtsgebieden was het gevolg van deze ontwikkelingen. Deze instrumentele benadering van het strafrecht maakte het tevens mogelijk dat de overheid naast of samen met een echte straf tevens een andere vorm van sanctionering kon voorzien, waaronder de administratieve sanctie³².

²⁵ Bovens M.A.P., 't Hart P., Van Twist M.J.W., Rosenthal U., *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2001, p 37-43.

²⁶ De Schipper G.M., *Compendium algemeen bestuursrecht*, Den Boer, Middelburg, 1992, p 18.

²⁷ Bovens M.A.P., 't Hart P., Van Twist M.J.W., Rosenthal U., *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2001, p 37-43.

²⁸ De Schipper G.M., *Compendium algemeen bestuursrecht*, Den Boer, Middelburg, 1992, p 18.

²⁹ Tilleman B., *Bronnen en beginselen van het recht*, deel 2, Acco, Leuven, 2003, p 224.

³⁰ Rivero J., Waline J., *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 1992, p 20.

³¹ Vander Beken T., Van Hoorick G., *Druk op de ketel, een milieuhandhavingsmodel in de kering*, Panopticon, nr.3, 2003, p 270.

³² Vander Beken T., Van Hoorick G., *Druk op de ketel, een milieuhandhavingsmodel in de kering*, Panopticon, nr.3, 2003, p 267.

In de jaren zeventig kwam er steeds meer kritiek op de verzorgingsstaat omdat het vermogen vooruit te zien achter bleef bij de grilligheid van de maatschappelijke evoluties. De overheidsstructuur werd steeds complexer waardoor de beleidsuitvoering bemoeilijkt werd. De resultaten van het overheidsbeleid toonden vaak aan dat de gestelde doelen niet werden gerealiseerd en ondertussen stegen de kosten van de verzorgingsstaat³³. Geconfronteerd met het tanende geloof in de maakbaarheid van de samenleving werd duidelijk dat het instrumentele gebruik van het strafrecht niet onbegrensd is³⁴. Bovendien zag men in dat het overvloedige gebruik van sancties door het bewandelen van parallelle handhavingpistes risico's op een verschillende behandeling creëerde, naargelang de keuze voor een bepaald handhavingssysteem³⁵.

Relatief recent is een beweging van deregulering op gang gekomen, een terugtreden van de overheid³⁶. Naarmate het overheidshandelen kritischer benaderd wordt en het geloof in de maakbaarheid van de samenleving vermindert, komt de klemtoon van het strafrecht terug meer op de rechtsbescherming te liggen en op de persoon van de dader³⁷. Dit heeft als gevolg dat, binnen het instrumentalisme, voor het strafrecht gekozen wordt indien een bestraffing ten aanzien van de persoon wordt beoogd. Zo is het strafrecht geëvolueerd tot een instituut van sociale ordening en controle (instrumentele karakter) dat zijn rechtskarakter vooral ontleent aan het feit dat deze ordeningsfunctie zelf normatief aan banden is gelegd (rechtsbescherming)³⁸. Het bestuursrecht legt eveneens, binnen haar functioneren, meer nadruk op bescherming tegen besluiten van de overheid in haar dagelijks contact met de burger³⁹.

Algemeen wordt aangenomen dat er derhalve vanuit het publiek recht een evolutie van het strafrecht en het administratief recht heeft plaatsgevonden naar twee autonome rechtsgebieden met beide verschillende uitgangspunten en waarborgen, waarbij evenwel tegenwoordig wederzijdse interactie mogelijk is. Door de instrumentalistische trend in beide rechtsgebieden vindt een vermenging plaats. Om het huidige onderscheid tussen beide gebieden te duiden, is een korte afbakening van beide gebieden aangewezen.

2.2.2 Positie van de actoren

Het strafrecht heeft met het bestuursrechtelijke stelsel gemeen dat de overheid steeds de initiërende partij is en dat ze het handhavingproces beheerst⁴⁰.

Binnen het strafrecht doet een misdrijf een rechtstreekse rechtsverhouding ontstaan tussen degene die het misdrijf heeft gepleegd en de Staat als soevereine macht⁴¹. Het is

³³ Bovens M.A.P., 't Hart P., Van Twist M.J.W., Rosenthal U., *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2001, p 37-43.

³⁴ De Baas J.H., *Bestuurskunde in hoofdlijnen, invloed op het beleid*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1995, p 20-27; Vander Beken T., Van Hoorick G., *Druk op de ketel, een milieuhandhavingmodel in de kering*, Panopticon, nr.3, 2003, p 270.

³⁵ Vander Beken T., Van Hoorick G., *Druk op de ketel, een milieuhandhavingmodel in de kering*, Panopticon, nr.3, 2003, p 270.

³⁶ Boes M., *Administratief recht*, Acco, Leuven, 2003, p 20.

³⁷ Vander Beken T., Van Hoorick G., *Druk op de ketel, een milieuhandhavingmodel in de kering*, Panopticon, nr.3, 2003, p 270.

³⁸ Dupont L., *Syllabus 2000-2001: Beginselen van strafrecht, boekdeel 1*, Acco, Leuven, 2000, p 3.

³⁹ Tilleman B., *Bronnen en beginselen van het recht*, deel 2, Acco, Leuven, 2003, p 225.

⁴⁰ Corstens G.J.M., *Nederlands strafprocesrecht*, Gouda Quint, Arnhem, 1995, p 2; Albers C.L.G.F.H., *Rechtsbescherming bij bestuurlijke boeten. Balanceren op een magische lijn*, Sdu uitgevers, Den Haag, 2002, p 19.

⁴¹ Dupont L., Verstraeten R., *Handboek Belgisch strafrecht*, Acco, Leuven, 1990, p 77.

steeds de overheid die over het handhavingmonopolie beschikt. Zelfs indien een particulier belang geschaad wordt, treedt niet het benadeelde individu, doch het openbaar ministerie steeds op als vervolgende partij en wel namens de rechtsstatelijke gemeenschap⁴². Door de toekenning van deze rol bevinden de strafrechtelijke overheidsorganen zich in een bevoorrechte positie tegenover het zwakkere individu.

Ook in het administratieve recht bevindt de overheid zich in een bijzondere rechtspositie⁴³. De verklaring hiervoor is de centrale plaats die het algemeen belang inneemt in het handelen van de bestuursorganen, administratieve handelingen genaamd, waarvoor desnoods een particulier belang moet wijken⁴⁴. Een administratieve handeling is volgens Mast 'een handeling die, met gebruikmaking van de bevoegdheid welke een administratie bezit, een rechtstoestand in het leven roept, wijzigt of opheft en aldus gezagshalve, d.i. zonder dat de instemming van de betrokkene vereist is, rechten toekent en verplichtingen oplegt⁴⁵.

De regels die in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur tot uitdrukking komen, weerspiegelen een andere benadering van de verhouding tussen bestuur en burger dan in de opvatting van het bestuursrecht in het begin van deze eeuw gebruikelijk was⁴⁶. Ten opzichte van de individuele burger kon het bestuur zich als boven de burger gestelde overheid presenteren. Naar huidig inzicht is het bestuur niet meer te typeren als een overheid die over de burger beslist zonder met diens zienswijze rekening te houden⁴⁷. Er moet een evenwicht zijn tussen de belasting die dergelijke verplichtingen voor het bestuur met zich meebrengen en de voordelen die eruit vloeien. Het feit dat het bestuur de belangen van de burger in betracht moet nemen neemt niet weg dat de burger uiteindelijk de beslissing eenzijdig vaststelt en indien nodig eenzijdig kan handhaven⁴⁸.

Deze fundamentele ongelijkheid tussen de overheid die het algemene belang moet doen prevaleren en de burger die zijn persoonlijk belang verdedigt, is een van de intrinsieke kenmerken van zowel het straf als het administratief recht⁴⁹. Hierdoor ontstaat een machtsongelijkheid tussen de handelende overheidsorganen die eenzijdig kunnen ingrijpen in de rechten van de individuen enerzijds en de rechtssubjecten anderzijds.

2.2.3 Grondslag van de bevoegdheden

Het publiekrechtelijke sanctierecht is het recht waarbij de overheid optreedt tegen het handelen van individuen die zich in een zwakkere positie bevinden. Naast de bevoorrechte positie van het bestuursorgaan komt haar uitzonderlijke karakter tot uiting in de zwaardere verplichtingen die op de overheidsorganen rusten. Om de rechtsonderhorige te beschermen tegen willekeurig optreden aan overheidszijde, zijn in een rechtsstaat de gezagsdragers gebonden door het objectief recht dat door hen moet worden toegepast en waardoor hun machten beperkt worden⁵⁰.

⁴² De Vroede P., Gorus J., *Inleiding tot het recht*, Kluwer, Mechelen, 2003, p 373; Dupont L., *Syllabus 2000-2001: Beginselen van strafrecht, boekdeel I*, Acco, Leuven, 2000, p 13.

⁴³ Tak A.Q.C., *Hoofdpijnen van Nederlands bestuursprocesrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, p 4.

⁴⁴ Mast A., Dujardin J., Van Damme M., Vande Lanotte J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Kluwer, Mechelen, 2002, p 4.

⁴⁵ Mast A., Dujardin J., Van Damme M., Vande Lanotte J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Kluwer, Mechelen, 2002, p 7.

⁴⁶ Stroink F.A.M., *De Algemene wet bestuursrecht en het sociale zekerheidsrecht*, Sociaal recht, 1989, p 256.

⁴⁷ Stroink F.A.M., *De Algemene wet bestuursrecht en het sociale zekerheidsrecht*, Sociaal recht, 1989, p 257.

⁴⁸ Stroink F.A.M., *De Algemene wet bestuursrecht en het sociale zekerheidsrecht*, Sociaal recht, 1989, p 257.

⁴⁹ Mast A., Dujardin J., Van Damme M., Vande Lanotte J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Kluwer, Mechelen, 2002, p 5.

⁵⁰ De Vroede P., Gorus J., *Inleiding tot het recht*, Kluwer, Mechelen, 2003, p 373; Duk W., *Inleiding tot het bestuursrecht*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1988, p 5; Mast A., Dujardin J., Van Damme

In het strafrecht is deze voorwaarde expliciet neergelegd. Het beginsel "nullum crimen sine praevia lege criminali, nulla poene sine lege poenali", geen strafbaar feit en geen straf zonder voorafgaande wettelijke strafbepaling is in het strafrecht zeer duidelijk gesteld⁵¹. Hoewel het in een aantal landen slechts voor het strafrecht is gecodificeerd (waaronder België⁵²) vindt het beginsel hier ook tot op zekere hoogte doorwerking. De gebondenheid aan het legaliteitsbeginsel wordt immers internationaal rechtelijk door artikels 7.1. EVRM en 15 I.V.B.P.R. als onvervreemdbaar mensenrecht geproclameerd⁵³. Een aantal aspecten van het legaliteitsbeginsel kunnen worden onderscheiden.

De gebondenheid heeft ten eerste een aantal gevolgen voor de normstelling en de sanctionering zelf. Zo moet op grond van het legaliteitsbeginsel worden aangenomen dat een punitieve, bestraffende actie een uitdrukkelijke wettelijke grondslag behoeft, waarbij de normstelling en de toepasselijke straffen enkel bepaald mogen worden door of krachtens een wet⁵⁴. Deze strafbepaling moet op zichzelf of in context met andere bepalingen gelezen op voldoende precieze wijze de strafbaar gestelde gedraging omschrijven, het *lex certa* beginsel genaamd⁵⁵. Het beginsel kan immers slechts dan zijn rechtsbeschermingsfunctie vervullen indien de wetgever de strafbaar gestelde gedragingen duidelijk omschrijft. Niet enkel de delictomschrijving moet voldoende duidelijk zijn, maar tevens moeten de sancties in de wet zijn genoemd. Deze aspecten gaan hand in hand met het derde kenmerk dat bepaalt dat een gedraging slechts gestraft wordt wanneer het gedrag wettelijk strafbaar gesteld was op het ogenblik dat zij plaatsvond⁵⁶. Er is met andere woorden geen terugwerkende kracht van strafbepalingen mogelijk. De gebondenheid aan het wettelijke voorschrift betekent ten vierde ook dat indien een overtreder van een norm gestraft is, deze geen tweede maal wegens dezelfde feiten vervolgd mag worden (ne bis in idem beginsel).

Het enkele feit dat een gedraging strijdig is met een wettelijke bepaling is niet voldoende om een sanctie te kunnen opleggen. Het legaliteitsbeginsel houdt ook in dat voor de bevoegdheid tot het nemen van besluiten van bestuursorganen waarbij eenzijdig belangen van de burgers geschaad kunnen worden, een titel in het geschreven recht

M., Vande Lanotte J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Kluwer, Mechelen, 2002, p 19; Corstens G.J.M., *Nederlands strafprocesrecht*, Gouda Quint, Arnhem, 1995, p 13; Damen L.J.A., Nicolai P., Boxum J.L., Klap A.P., Neerhof A.R., Olivier B.K., Schueler B.J., Vermeer F.R., Vucsan R.L., *Bestuursrecht, deel 1*, Boom juridische uitgevers, Den Haag, 2003, p 39; Van Wijk H.D., Konijnenbelt W., Van Male R.M., *Hoofdstukken van administratief recht*, VUGA, s-Gravenhage, 1994, p 41; De Schipper G.M., *Compendium algemeen bestuursrecht*, Den Boer, Middelburg, 1992, p 37.

Mast A., Dujardin J., Van Damme M., Vande Lanotte J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Kluwer, Mechelen, 2002, p 5; Corstens G.J.M., *Nederlands strafprocesrecht*, Gouda Quint, Arnhem, 1995, p 13.

⁵¹ Strijards G.A.M., *Hoofdstukken van materieel strafrecht*, Lemma, Utrecht, 1992, p 24.

⁵² Cousy H., *Beginselen van het recht*, Acco, Leuven, 1987, p 103.

⁵³ Commissie wetgeving algemene regels bestuursrecht, *Voorontwerp vierde tranche Algemene wet*, Commissie wetgeving algemene regels bestuursrecht, Den Haag, 7 september 1999, p 88; Janssen O.J.D.M.L., *De dynamiek van het publiekrechtelijke sanctierecht. Enkele beschouwingen over het bestraffende deel daarvan*, Handelingen, NVJ, 2002, p 192; Dupont L., *Syllabus 2000-2001: Beginselen van strafrecht, boekdeel 1*, Acco, Leuven, 2000, p 33; Mast A., Dujardin J., Van Damme M., Vande Lanotte J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Kluwer, Mechelen, 2002, p 17.

⁵⁴ Damen L.J.A., Nicolai P., Boxum J.L., Klap A.P., Neerhof A.R., Olivier B.K., Schueler B.J., Vermeer F.R., Vucsan R.L., *Bestuursrecht, deel 1*, Boom juridische uitgevers, Den Haag, 2003, p 133; Corstens G.J.M., *Nederlands strafprocesrecht*, Gouda Quint, Arnhem, 1995, p 13.

⁵⁵ Commissie wetgeving algemene regels bestuursrecht, *Voorontwerp vierde tranche Algemene wet*, Commissie wetgeving algemene regels bestuursrecht, Den Haag, 7 september 1999, p 88; Dupont L., *Syllabus 2000-2001: Beginselen van strafrecht, boekdeel 1*, Acco, Leuven, 2000, p 46.

⁵⁶ Dupont L., *Syllabus 2000-2001: Beginselen van strafrecht, boekdeel 1*, Acco, Leuven, 2000, p 52.

vereist is⁵⁷. Dit heeft gevolgen voor de overdracht van bevoegdheden van het ene naar het andere bestuursorgaan. Net zoals in het strafrecht is het overdragen van bevoegdheden door middel van delegatie enkel geoorloofd krachtens een uitdrukkelijke formele wetsbepaling⁵⁸. Bovendien is de overdracht altijd beperkt, hetgeen betekent dat de overheid bij het verrichten van tal van handelingen door het legaliteitsbeginsel verplicht wordt de beperkingen van haar bevoegdheid in acht te nemen⁵⁹. Terwijl delegatie impliceert dat een administratief orgaan uit eigen gezag over zijn bevoegdheid beschikt, biedt de toekenning van beperkte bevoegdheden onder toezicht van de hogere overheid meer mogelijkheden. De toekenning van bevoegdheid houdt in dat een publiekrechtelijke overheid een orgaan instelt of een bevoegdheid toekent onder de supervisie en de eindverantwoordelijkheid van het bevoegdheidstoekennende orgaan⁶⁰. Daar er geen verschuiving van bevoegdheden plaatsvindt, geldt de bevoegdheidstoekennende instantie officieel als besluitnemend orgaan en heeft de toekenning van bevoegdheden geen wettelijke grondslag nodig⁶¹.

2.2.4 Conclusie over de raakgebieden.

Beide ontstaan uit en behorend tot het publiekrecht, vertonen het strafrecht en het bestuursrecht een aantal gemeenschappelijke kenmerken. Zowel de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke actoren hebben een bijzondere rechtspositie tegenover de rechtssubjecten. In hun rol als beschermer van het algemene belang mogen de overheidsorganen tot op zekere hoogte inbreuken op bepaalde burgerlijke rechten plegen. Deze inbreuken zijn weliswaar geclausuleerd in de wet of andere regelgeving, waardoor rechtsbescherming geboden wordt aan individuen⁶². De gebondenheid aan het legaliteitsbeginsel impliceert zowel in het bestuurs- als in het strafrecht een beperking van delegatie van bevoegdheden.

2.3 Criteria ter onderscheiding

Gegeven de vaststelling dat beide rechtsgebieden tot het publiekrecht behoren en een aantal gemeenschappelijke kenmerken vertonen, wordt in het navolgende onderzocht welke verschillen tussen het strafrecht en het bestuursrecht waarneembaar zijn⁶³.

⁵⁷ Rivero J., Waline J., *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 1992, p 68-70; Damen L.J.A., Nicolai P., Boxum J.L., Klap A.P., Neerhof A.R., Olivier B.K., Schueler B.J., Vermeer F.R., Vucsan R.L., *Bestuursrecht, deel 1*, Boom juridische uitgevers, Den Haag, 2003, p 131.

⁵⁸ De Schipper G.M., *Compendium algemeen bestuursrecht*, Den Boer, Middelburg, 1992, p 38.

⁵⁹ Mast A., Dujardin J., Van Damme M., Vande Lanotte J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Kluwer, Mechelen, 2002, p 5.

⁶⁰ Mast A., Dujardin J., Van Damme M., Vande Lanotte J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Kluwer, Mechelen, 2002, p 21.

⁶¹ Damen L.J.A., Nicolai P., Boxum J.L., Klap A.P., Neerhof A.R., Olivier B.K., Schueler B.J., Vermeer F.R., Vucsan R.L., *Bestuursrecht, deel 1*, Boom juridische uitgevers, Den Haag, 2003, p 154.

⁶² Albers C.L.G.F.H., *Rechtsbescherming bij bestuurlijke boeten. Balanceren op een magische lijn?*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2002, p 7.

⁶³ Van Wijk H.D., Konijnenbelt W., Van Male R.M., *Hoofdstukken van administratief recht*, VUGA, 's-Gravenhage, 1994, p 33.

2.3.1 Functie

a. Strafrecht: punitief uitgangspunt

De functie van het strafrecht is volgens Demeersseman een specifiek normstellend sanctierecht, dat tevens als legitimatie dient van de eventueel op te leggen vergeldende actie⁶⁴. Het algemene belang wordt gediend door het afdwingen van normconform gedrag. Object van de strafrechtspleging is de wederrechtelijke gedraging, het onrecht, waarbij het strafrecht primair sanctierecht is⁶⁵. Strafbaarstelling impliceert namelijk dat bepaalde normen voor de samenleving zo belangrijk zijn dat bescherming hiervan dient te worden ondersteund door middel van strafrechtelijke sancties⁶⁶. De maatregel die bij overtreding van de norm wordt opgelegd is niet primair gericht op herstel van de rechtmatige situatie door het tenietdoen van het onrecht, doch beoogt voornamelijk het toebrengen van leed⁶⁷. Doordat het onrecht in het strafrecht een centrale plaats krijgt toebedeeld, onderscheidt het strafrecht zich van de andere rechtsgebieden⁶⁸.

b. Administratief recht: algemeen belang als uitgangspunt

Waar strafrecht als sanctierecht benaderd wordt, omvat het bestuursrecht veel meer dan dit⁶⁹. Bestuursrecht is niet uitsluitend gericht op handhaving, maar dicht het algemeen belang een centrale positie toe. De functie van het bestuursrecht kan men in haar algemeenheid omschrijven als het ' regelen van de relatie tussen de overheid en burgers'⁷⁰. Bij de rechter staat in de eerste plaats de rechtmatigheid van de beslissing van de overheid ter discussie. De nadruk ligt op mogelijkheid tot handelen van de bestuursorganen en de vrijwaring van de rechten van de burgers tegenover dit overheidshandelen. De gedraging van de burger is indirect interessant en staat slechts ter discussie voor zover ze relevant is voor de toetsing van de bestuursbeslissing⁷¹. Het bestuurssanctierecht, waar handhaving wordt uitgeoefend door middel van besluiten die nageleefd dienen te worden, vormt maar een klein deel van het bestuursrecht. Dit in tegenstelling tot het strafrecht, waar sanctionering het hoofddoel is. Prioriteit van het overheidshandelen is de beëindiging van vastgestelde afwijkingen van de rechtmatige toestand, waarbij slechts in tweede instantie bestraffing beoogd wordt. De wettelijke bevoegdheden die binnen het kader van de toezichthoudende opdracht ter beschikking

⁶⁴ Demeersseman H.A., *De autonomie van het materiële strafrecht*, Gouda Quint, Arnhem, 1985, p 611; Rogier L.J.J., Hartmann A., *Verschillen en overeenkomsten tussen strafrecht en bestuursrecht*, DD 1993, p 1043.

⁶⁵ Rogier L.J.J., *De Algemene wet bestuursrecht en strafrecht*, Kluwer, Deventer, 1995, p 2; Corstens G.J.M., *Nederlands strafprocesrecht*, Gouda Quint, Arnhem, 1995, p 2; Janssen O.J.D.M.L., *De dynamiek van het publiekrechtelijke sanctierecht. Enkele beschouwingen over het bestraffende deel daarvan*, Handelingen NVJ, 2002, p 248; De Doelder H., *Handhaving van economische regelgeving. Is door bestuurlijke handhaving het primaat van de strafrechtelijke handhaving doorbroken of geldt het strafrecht als ultimum remedium?*, in De Doelder H., Rogier L.J.J., *Opstellen over bestuursrecht*, Gouda Quint, Arnhem, 1994, p 206.

⁶⁶ Rogier L.J.J., Hartmann A., *Verschillen en overeenkomsten tussen strafrecht en bestuursrecht*, DD 1993, p 1045.

⁶⁷ Corstens G.J.M., *Nederlands strafprocesrecht*, Gouda Quint, Arnhem, 1995, p 2.

⁶⁸ Koopmans I.M., *Strafrechtelijke aansprakelijkheid in het milieustrafrecht: afscheid van schuld?*, DD, 1997, p 562.

⁶⁹ Janssen O.J.D.M.L., *De dynamiek van het publiekrechtelijke sanctierecht. Enkele beschouwingen over het bestraffende deel daarvan*, Handelingen NVJ, 2002, p 249.

⁷⁰ Demeersseman H.A., *De autonomie van het materiële strafrecht*, Gouda Quint, Arnhem, 1985, p 615; Rogier L.J.J., Hartmann A., *Verschillen en overeenkomsten tussen strafrecht en bestuursrecht*, DD 1993, p 1044.

⁷¹ De Doelder H., *Handhaving van economische regelgeving. Is door bestuurlijke handhaving het primaat van de strafrechtelijke handhaving doorbroken of geldt het strafrecht als ultimum remedium?*, in De Doelder H., Rogier L.J.J., *Opstellen over bestuursrecht*, Gouda Quint, Arnhem, 1994, p 206.

staan van de overheidsorganen, hebben dan ook overwegend een reparatoir karakter, in plaats van een punitief oogmerk.

2.3.2 *Procesverplichting*

a. Strafrecht: vereiste van rechterlijke tussenkomst

Het belangrijkste verschil tussen beide gebieden is, dat waar in het bestuursrecht het de overheidsorganen wordt toegestaan rechtsgevolgen in het leven te roepen zonder tussenkomst van een rechter, dit niet het geval is bij het strafrecht⁷². In het strafrecht kan enkel door middel van tussenkomst van de rechter een sanctie worden opgelegd. Slechts na een veroordeling door de rechtbank waarbij de rechter heeft geoordeeld over schuldvraag en strafmaat, kan de overheid actie ondernemen. Deze rechterlijke tussenkomst is noodzakelijk vanwege de finaliteit van de straf. Het leedtoevoegende oogmerk van de strafoplegging⁷³ gaat verder dan schadevergoeding en vraagt bijgevolg om fundering door een verplichte rechterlijke tussenkomst en de schuldeis. Toch is er ook in het strafrecht een tendens waarneembaar waarbij in de praktijk steeds meer lichte overtredingen buitengerechtelijk worden afgedaan. Tegenwoordig wordt vanuit strafrechtelijke hoek vaak gepleit wordt voor een verbreding van de wettelijke basis voor deze buitengerechtelijke afdoening⁷⁴. Deze nieuwe procedures kunnen vaak opgevat worden als een bestuurlijke boete.

b. Bestuursrecht: geen rechterlijke tussenkomst vereist

Het bestuursrecht wordt gekenmerkt door de bevoegdheid van de organen om beslissingen op te leggen aan rechtsonderhorigen zonder tussenkomst van een andere instantie. De eenzijdige administratieve handeling is verbindend, hetgeen inhoudt dat ze geen formulier van tenuitvoerlegging vereisen zoals dit het geval is voor rechterlijke uitspraken⁷⁵. Eens de beslissing genomen door een bevoegd overheidsorgaan, is ze in principe rechtsgeldig en moet ze door de rechtssubjecten opgevolgd worden. Bovendien geldt het privilège du préalable voor administratieve handelingen⁷⁶. Het begrip duidt op het vermoeden van gelijkvormigheid van de administratieve beslissing met het recht. De eenzijdige binding en de sterke positie van het overheidsorgaan betekenen niet dat in het bestuursrecht geen rechterlijke tussenkomst zou moeten zijn⁷⁷. Deze rechterlijke garantie is tweeledig. Ook al houdt de administratieve actie in dat een beslissing van een bestuursorgaan rechtsgeldig is en dat rechtshorige in beginsel de plicht heeft conform de administratieve actie te handelen. Toch kan, ten eerste, bij niet opvolging van de norm door de geadresseerde een gedwongen uitvoering slechts daadwerkelijk plaatsvinden na

⁷² Nijboer J.F., *De taken van de strafrechter*, Gouda Quint, Deventer, 2000, p 38; Janssen O.J.D.M.L., *De dynamiek van het publiekrechtelijke sanctierecht. Enkele beschouwingen over het bestraffende deel daarvan*, Handelingen NVJ, 2002, p 219, 228.

⁷³ Corstens G.J.M., *Nederlands strafprocesrecht*, Gouda Quint, Arnhem, 1995, p 2.

⁷⁴ Groenhuijsen G.M., Knigge G., *Het onderzoek ter zitting. Tweede interimrapport Onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Gouda Quint, Deventer, 2001, p 119-124; Albers C.L.G.F.H., *Rechtsbescherming bij bestuurlijke boeten, balanceren op een magische lijn?* Sdu uitgevers, Den Haag, 2002, p 22.

⁷⁵ Mast A., Dujardin J., Van Damme M., Vande Lanotte J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Kluwer, Mechelen, 2002, p 7.

⁷⁶ Mast A., Dujardin J., Van Damme M., Vande Lanotte J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Kluwer, Mechelen, 2002, p 7.

⁷⁷ Nijboer J.F., *De taken van de strafrechter*, Gouda Quint, Deventer, 2000, p 38.

tussenkomst van de rechter⁷⁸. Ten tweede kan altijd de rechtsgeldigheid van de beslissing van het overheidsorgaan voor de rechter bestreden worden⁷⁹. Het rechtssubject dat het niet eens is met de overheidsbeslissing heeft de mogelijkheid deze aan te vechten bij de bevoegde rechter. Omdat het bestuur door het bestaan van het vermoeden van rechtsgeldigheid niet verplicht is vooraf een beroep te doen op de rechter ter bevestiging van de geldigheid van zijn beslissing, kan de rechterlijke toetsing slechts na de beslissing van het orgaan plaatsvinden. Tevens zal de vordering in beginsel niet leiden tot een opschorting van de gevolgen van de bestreden beslissing⁸⁰. Door de eenzijdige binding van de administratieve handeling heeft de administratieve overheid een sterke troef in handen voor de uitvoering van haar beleid. Immers, hoewel aanvechtbaar wordt het individu geconfronteerd met een overheidsbeslissing die uitgevoerd moet worden. Indien nadien deze beslissing foutief blijkt te zijn, heeft de uitvoering ervan meestal reeds plaats gevonden.

2.3.3 Schuldbeginsel

a. Strafrecht: presumptio innocentiae

In het strafrecht is het adagium 'geen straf zonder schuld', waarbij de schuld de strafrechterlijke aansprakelijkheid verankert, algemeen aanvaard⁸¹. Het strafrecht is, zoals gesteld, schuldstrafrecht waarbij schuld een conditio sine qua non is als rechtsgrond voor bestraffing⁸². Het schuldbegrip houdt in dat de gedraging juridisch verwijtbaar moet zijn of aan schuld te wijten. Het schuldvergeldende uitgangspunt van het strafrecht brengt met zich mee dat de vraagstelling bij strafoplegging niet luidt wie de door de benadeelde geleden schade moet vergoeden⁸³. Sancties worden namelijk opgelegd als reactie op een normschending die door de maatschappij als zodanig niet kan worden getolereerd⁸⁴. Louter gebruik van schuld in de betekenis van een feitelijke toerekening van een schending van een strafrechtelijk beschermd rechtsgoed voldoet bijgevolg niet. De causale band is weliswaar een voorwaarde voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid, doch een ruimer schuldbegrip als constitutief element is vereist.

Schuld moet in het strafrecht worden opgevat als persoonlijke verwijtbaarheid die als rechtsgrond voor het toevoegen van leed door middel van de sanctionering dient.

⁷⁸ Mast A., Dujardin J., Van Damme M., Vande Lanotte J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Kluwer, Mechelen, 2002, p 8.

⁷⁹ Corstens G.J.M., *Rechterlijke strafoplegging of bestuurlijke boetes?*, in R Emmelink J., e.a. Mens en recht. Kanttekeningen bij conclusis van Leo Meijers, W.E.J. Tjeenk Willink, 1996, p 211; Albers C.L.F.G.H., *Rechtsbescherming bij bestuurlijke boeten. Balanceren op een magische lijn?*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2002, p 9.

⁸⁰ Mast A., Dujardin J., Van Damme M., Vande Lanotte J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Kluwer, Mechelen, 2002, p 7.

⁸¹ Voor verdere beschouwingen over schuld in het strafrecht, zie Hartmann A.R., *Het beginsel geen straf zonder schuld in het bestuursstrafrecht, in met recht op de vlucht*, in Politoff S.I., Opstellen over (straf)recht aangeboden aan S.I. Politoff, ter gelegenheid van zijn afscheid van de Erasmus Universiteit Rotterdam, Gouda Quint, Arnhem, 1995, p 65; Politoff S.I., Koopmans F.A.J., *Schuld*, Gouda Quint, Arnhem, 1988, p 42; Leijten J.C.M., *Verwijt in het strafrecht. Een notitie*, in Groenhuijsen M.S., Mulder G.E., R Emmelink J., De schets nader bekeken. Beschouwingen naar aanleiding van de schets materieel strafrecht van W.Nieboer, Gouda Quint, Arnhem, 1992, p 68.

⁸² Dupont L., *Syllabus 2000-2001: Beginselen van strafrecht, boekdeel 1*, Acco, Leuven, 2000, p 82.

⁸³ Koopmans I.M., *Strafrechtelijke aansprakelijkheid in het milieustrafrecht: afscheid van schuld?*, DD, 1997, p 562.

⁸⁴ Koopmans I.M., *Strafrechtelijke aansprakelijkheid in het milieustrafrecht: afscheid van schuld?*, DD, 1997, p 562.

Wegens het schuldvergeldende karakter wordt als referentiepunt aangaande de schuldvraag het begrip *presumptio innocentiae* gehanteerd⁸⁵. Iemand is onschuldig totdat zijn schuld onomstotelijk vaststaat. In deze opzet zijn een drietal stringente waarborgen in het leven zijn geroepen om te voorkomen dat iemand op lichtvaardige gronden schuldig wordt bevonden⁸⁶. De eerste waarborg is dat de schuld in beginsel persoonlijke schuld betekent. Het houdt in dat de dader niet gehandeld heeft zoals verwacht mag worden van een redelijk denkend mens in vergelijkbare omstandigheden⁸⁷. De tweede belangrijke waarborg is dat er enkel strafrechtelijke aansprakelijkheid bestaat voor persoonlijke daden. In principe wordt er geen schuld toegekend voor gedragingen van derden. Ten slotte geldt dat de aansprakelijkheid is beperkt tot nauwkeurig omschreven concrete handelingen. Zoals vermeld vereist het *lex certa* beginsel dat de strafbepaling zo duidelijk mogelijk wordt omschreven in een delictsomschrijving. De ratio van deze vereiste is tweeledig⁸⁸: Enerzijds moet de burger duidelijk geïnformeerd zijn over welk gedrag niet wordt toegestaan. Anderzijds moet voor de staat duidelijk vaststaan ten aanzien van welke handelingen strafrechtelijke macht kan worden aangewend. Het schuldvereiste en de invulling van het begrip houden rechtstreeks verband met het punitieve uitgangspunt van het strafrecht. Door de ingrijpendheid van de sanctie moet de procedure met voldoende waarborgen omkleed zijn.

b. Bestuursrecht: schuldvermoeden

Sanctie-oplegging in het bestuursrecht is een besluit van het administratief orgaan en als dusdanig onderworpen aan de algemene beginselen waaraan het bestuurlijke handelen aan gebonden is⁸⁹. Het karakteristieke strafrechtelijke '*presumptio innocentiae*' is derhalve in het bestuursrecht niet direct toepasbaar⁹⁰. Slechts op basis van het normatieve kader waaraan de administratie moet voldoen, wordt betekenis aan het beginsel verleend.

In concreto mag binnen het administratief recht zodra een strafbaar feit vaststaat gebruik gemaakt worden van een gamma van maatregelen en sancties, zonder dat de aanwezigheid van het schuldelement vereist is⁹¹. Het doorslaggevende feit waar de sanctieoplegging op gebaseerd is, is het stellen van de strafbaar gestelde handeling door de gesanctioneerde. Het vereiste van causaliteit wordt zelfs in bepaalde gevallen gerelativeerd. In plaats van het motto dat 'geen straf mag worden opgelegd zonder dat het zeker is dat de verdachte de daad heeft begaan', mag het bestuur in bepaalde gevallen zelfs het schuldvermoeden als uitgangspunt hanteren⁹². Het rechtsvermoeden

⁸⁵ Koopmans I.M., *Strafrechtelijke aansprakelijkheid in het milieustrafrecht: afscheid van schuld?*, DD, 1997, p 546.

⁸⁶ Koopmans I.M., *Strafrechtelijke aansprakelijkheid in het milieustrafrecht: afscheid van schuld?*, DD, 1997, p 545-546.

⁸⁷ Hartmann A.R., *Het beginsel geen straf zonder schuld in het bestuursstrafrecht, in met recht op de vlucht*, in Politoff S.I., Opstellen over (straf)recht aangeboden aan S.I. Politoff, ter gelegenheid van zijn afscheid van de Erasmus Universiteit Rotterdam, Gouda Quint, Arnhem, 1995, p 70.

⁸⁸ Hartmann A.R., *Het beginsel geen straf zonder schuld in het bestuursstrafrecht, in met recht op de vlucht*, in Politoff S.I., Opstellen over (straf)recht aangeboden aan S.I. Politoff, ter gelegenheid van zijn afscheid van de Erasmus Universiteit Rotterdam, Gouda Quint, Arnhem, 1995, p 65; Koopmans I.M., *Strafrechtelijke aansprakelijkheid in het milieustrafrecht: afscheid van schuld?*, DD, 1997, p 549.

⁸⁹ Hartmann A.R., *Het beginsel geen straf zonder schuld in het bestuursstrafrecht, in met recht op de vlucht*, in Politoff S.I., Opstellen over (straf)recht aangeboden aan S.I. Politoff, ter gelegenheid van zijn afscheid van de Erasmus Universiteit Rotterdam, Gouda Quint, Arnhem, 1995, p 73.

⁹⁰ Hartmann A.R., *Het beginsel geen straf zonder schuld in het bestuursstrafrecht, in met recht op de vlucht*, in Politoff S.I., Opstellen over (straf)recht aangeboden aan S.I. Politoff, ter gelegenheid van zijn afscheid van de Erasmus Universiteit Rotterdam, Gouda Quint, Arnhem, 1995, p 77.

⁹¹ Duk W., *Inleiding tot het bestuursrecht*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1988, p 72;

⁹² Michiels F.C.M.A., *Handhaving van bestuursrecht*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1994, p 21.

wordt hierbij dusdanig ingericht dat een verdachte geacht wordt het delict te hebben gepleegd totdat hij het tegendeel aantoon⁹³.

Het feit dat schuld niet een vereiste is voor rechtmatig gebruik van de bevoegdheid tot het toepassen van sancties, ligt in de aard van de bestuurssanctie. Waar bij het strafrecht het punitieve aspect essentieel is voor de sanctie, wordt de aard van een bestuurlijke sanctie mede bepaald door het doel dat ermee wordt nagestreefd. Bestuurlijke sancties zijn in het algemeen niet gericht op de persoon van de overtreder. Als gevolg hiervan speelt het begrip schuld met de connotatie van verwijtbaarheid slechts een geringe rol binnen het bestuursrecht⁹⁴. Hoewel de afwezigheid van schuld bij het opleggen van reparatoire sancties aannemelijk is⁹⁵, vormt ze bij de punitieve sancties een veel delicatesere kwestie. Zo heeft o.m. Duk steeds gesteld dat bij het opleggen van bestraffende sancties in het bestuursrecht, de beginselen van het strafrecht toepassing dienen te vinden⁹⁶. De overtreder wordt dus in het bestuursrecht niet in gelijke mate als in het strafrecht door de onschuldpresumptie beschermd. Anderzijds oefenen de bestuursrechtelijke beginselen vergelijkbare invloed uit op de totstandkoming en de inhoud van het bestuurlijke sanctiebesluit⁹⁷.

2.3.4 Procedure

a. Strafrecht: formalisme

Het strafrecht streeft het waarborgen van het objectieve recht na⁹⁸. Het voorwerp van het geschil is het gedrag van de overtreder dat hem ten laste wordt gelegd. De bestraffing van het individu wordt beoogd als reactie op de schending van deze regels. Door het vergeldingsaspect kan enkel de overtreder zelf gestraft worden en is de sanctionering persoonsgebonden. Deze verbondenheid tussen de daad en de persoon van de overtreder vereist een extra zorgvuldigheid waarbij het strafrecht de rechtsbescherming van de verdachte moet waarborgen⁹⁹. Vandaar dat de verdachte geacht wordt onschuldig te zijn totdat het tegendeel is bewezen. De strafprocedure fungeert hierbij als een garantie voor het vervolgte individu dat zijn rechten gewaarborgd worden. In zijn minderwaardige positie tegenover een beschuldigende overheid, moet het individu over voldoende garanties beschikken om zijn verweer te kunnen voeren¹⁰⁰. De indringendheid van de gevolgen voor de gesanctioneerde en de rechtswaarborgende functie van het procesrecht, leiden tot een sterk geformaliseerde vorm en de inhoud van de strafprocedure. Dit formalisme sluit aan bij de veronderstelling dat de dergelijke procedure de rechtsbescherming groter maakt dan dat het geval is bij

⁹³ Koopmans I.M., *Strafrechtelijke aansprakelijkheid in het milieustrafrecht: afscheid van schuld?*, DD, 1997, p 546.

⁹⁴ Rogier L.J.J., Hartmann A.R., *Verschillen en overeenkomsten tussen strafrecht en bestuursrecht*, in De Doelder H., Rogier L.J.J., *Opstellen over bestuursrecht*, Gouda Quint, Arnhem, 1994, p 5.

⁹⁵ Duk W., *Inleiding tot het bestuursrecht*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1988, p 75; Dat dit niet het geval is, wordt door verschillende auteurs benadrukt. Zo ook Hazewindus W.G.A., *Schuld en boete in de sociale zekerheid*, NJB, 1996, p 1158; Klein Egelink E., *De Wet boeten en maatregelen: sluitstuk in het handhavingbeleid*, Sociaal bestek, 1996, p 24-25.

⁹⁶ Duk W., *Tanden van het recht – oriënterende beschouwingen over sancties-*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1973, p 21.

⁹⁷ Rogier L.J.J., *De bestuurlijke boete in de Algemene wet bestuursrecht*, in De Doelder H., Rogier L.J.J., *Opstellen over het bestuursstrafrecht*, Gouda Quint, Arnhem, 1994, p 167.

⁹⁸ Albers C.L.G.F.H., *Rechtsbescherming bij bestuurlijke boeten. Balanceren op een magische lijn?*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2002, p 9.

⁹⁹ De lange A., *De bestuurlijke boete in het juiste spoor*, M&R, 1998, p 75; 't Hart A.C., *Hier gelden wetten! Over strafrecht, openbaar ministerie en multiculturalisme*, Gouda Quint, Deventer, 2001, p 39.

¹⁰⁰ De Vroede P., Gorus J., *Inleiding tot het recht*, Kluwer, Mechelen, 2003, p 373-374.

het bestuursrecht¹⁰¹. De gebondenheid van alle partijen aan vooropgestelde procedurele regels bevordert de rechtszekerheid en garandeert de beschuldigde een minimum aan waarborgen die door alle betrokkenen in acht moeten worden genomen.

b. Bestuursrecht: minder formalisme, meer discretionaire bevoegdheden

Het bestuursprocesrecht heeft ook naast het waarborgen van het objectieve recht tevens de bescherming van de rechtspositie van de rechtsonderhorigen tegen eenzijdig optreden van de overheid als doelstelling¹⁰². Het administratieve handhavingrecht hanteert eveneens als uitgangspunt het in bescherming nemen van de burger tegen de overheidsorganen die bij de uitoefening van haar staats en bestuursrechtelijke bevoegdheden een onevenredig sterke positie bekleedt tegenover de burger¹⁰³. Het voorwerp van het geschil in het bestuursrecht is het besluit van het bestuursorgaan waarbij het doel in de eerste plaats de normering van het bestuurlijke handelen is. Het rechtsbeschermende karakter van het individu is hierbij niet de bescherming tegen vergelding die ten onrechte wordt opgelegd, zoals in het strafrecht. Ze richt zich op de bescherming van de persoon tegen de zware gevolgen die het individu ondervindt van de omstreden overheidsbeslissing. Aangezien het procesrecht zich richt op het overheidshandelen en niet primair op de bestraffing van de overtreder is ze bijgevolg niet op de persoon, maar op de situatie gericht. Bovendien legt de bestuursrechter in beginsel en in tegenstelling tot de strafrechter niet zelf sancties op. Slechts indien hij het sanctiebesluit van het bestuursorgaan heeft vernietigd kan hij mogelijk zelf in de zaak voorzien¹⁰⁴. Het rechtsbeschermingsbeginsel dat door de formele procedure gewaarborgd moet worden, speelt hier niet zo'n significante rol als in het strafrecht. Het uitgangspunt dat de handhaving een onderdeel van het bestuursrecht vormt, dat de inzet van de procedure een inhoudelijke normering van het bestuurlijke handelen is en dat bestuurlijke sancties niet op de persoon van de overtreder zijn gericht, maakt de bestuurlijke procedure minder geformaliseerd¹⁰⁵.

2.3.5 Legaliteitsbeginsel.

Bij de bespreking van de gemeenschappelijke kenmerken is aan de orde gekomen dat beide rechtsgebieden onderhevig zijn aan het legaliteitsbeginsel¹⁰⁶. In dit gedeelte waar de verschillen tussen beide regimes aan bod komen is een nuancering van de reikwijdte van dit algemene principe op zijn plaats. Volgens de klassieke opvatting bepaalt het legaliteitsbeginsel dat het overheidsoptreden een wettelijke grondslag in de wet behoeft voor zover de overheid de burgers gebiedend of verbiedend in hun vrijheid of eigendom beperkt¹⁰⁷.

¹⁰¹ Rogier L.J.J., Hartmann A., *Verschillen en overeenkomsten tussen strafrecht en bestuursrecht*, DD 1993, p 1046.

¹⁰² Banda P.H., *Administratief procesrecht in rechtsvergelijkend perspectief. Een rechtsvergelijkende studie naar de invloed van de functie van het beroep op de rechter bij de regeling van het administratieve procesrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1989, p 158-164.

¹⁰³ Tak A.Q.C., *Hoofdlijnen van Nederlands bestuursprocesrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, p 4.

¹⁰⁴ Rogier L.J.J., Hartmann A., *Verschillen en overeenkomsten tussen strafrecht en bestuursrecht*, DD 1993, p 1050.

¹⁰⁵ Rogier L.J.J., Hartmann A., *Verschillen en overeenkomsten tussen strafrecht en bestuursrecht*, DD 1993, p 1047.

¹⁰⁶ Rogier L.J.J., *De algemene wet bestuursrecht en strafrecht*, Kluwer, Deventer, 1995, p 3.

¹⁰⁷ Damen L.J.A., Nicolai P., Boxum J.L., klap A.P., Neerhof A.R., Olivier B.K., Schueller B.J., Vermeer F.R., Vucsan R.L., *Bestuursrecht, deel 1*, Boom juridische uitgevers, Den Haag, 2003, p 38.

Voor de normstelling en de sanctionering op zich, is het duidelijk dat om strafrechtelijk te kunnen optreden, er steeds een uitdrukkelijke strafbepaling moet aanwezig zijn. Aangezien strafrecht sanctierecht is, is het ten volle aan het legaliteitsbeginsel onderworpen. Vat men het legaliteitsbeginsel op als een beginsel dat geldt voor een overheid die ingrijpt in de vrijheidssfeer van de burger via gebod of verbod, via negatief overheidsoptreden, dan zou voor een belangrijk deel van de overheidstaken de eis van de wettelijke grondslag niet gelden¹⁰⁸. Deze assumptie lijkt ondersteund door het feit dat vele bestuursrechtelijke handelingen geen uitdrukkelijke bepaling kennen die aan het handelen ten grondslag ligt¹⁰⁹. Echter tegenwoordig is doorgaans aanvaard dat de eis van een wettelijke grondslag behoort te gelden voor elk overheidsoptreden dat gericht is op een rechtsgevolg¹¹⁰. Er bestaat wel de mogelijkheid dat er beroep wordt gedaan op impliciete bevoegdheden van de overheidsorganen waarvoor indirect een grondslag gevonden kan worden in de wet¹¹¹.

Deze legitimatie van het bestuur dient als fundament voor het bestuursrecht¹¹². Ze is van essentieel belang en moet derhalve behouden worden. Vandaar dat delegatie, indien toegestaan, en toewijzing van bevoegdheden aan een aantal voorwaarden moet voldoen, teneinde voldoende waarborgen te hebben voor de legitimiteit van de bevoegdheden van de bestuursorganen. Tevens moet bij delegatie en toewijzing de handeling van een overheidsorgaan gelijkvormig moet zijn aan de uitgevaardigde regelen van een hogere overheid dan de optredende overheid¹¹³. Zelfs bij een deugdelijke toekenning van bevoegdheid aan een overheidsorgaan, zorgt het legaliteitsbeginsel ervoor dat deze niet overschreden wordt door de gestelde administratieve handelingen. Er is dus steeds de dubbele toets aanwezig of het orgaan daadwerkelijk over de bevoegdheid beschikt en vervolgens of het de grens van deze bevoegdheid niet heeft overschreden. Bovendien slaat de toewijzing op de normstelling die onder bepaalde voorwaarden worden gedelegeerd, het sanctiearsenaal is bij wet gegeven¹¹⁴.

¹⁰⁸ Damen L.J.A., Nicolai P., Boxum J.L., klap A.P., Neerhof A.R., Olivier B.K., Schueler B.J., Vermeer F.R., Vucsan R.L., *Bestuursrecht, deel 1*, Boom juridische uitgevers, Den Haag, 2003, p 39.

¹⁰⁹ Helder E., *Bestuursrecht met beleid*, W.E.J. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1997, p.

¹¹⁰ Duk W., *Inleiding tot het bestuursrecht*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1988, p 5; Mast A., Dujardin J., Van Damme M., Vande Lanotte J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Kluwer, Mechelen, 2002, p 19; Damen L.J.A., Nicolai P., Boxum J.L., klap A.P., Neerhof A.R., Olivier B.K., Schueler B.J., Vermeer F.R., Vucsan R.L., *Bestuursrecht, deel 1*, Boom juridische uitgevers, Den Haag, 2003, p 39.

¹¹¹ Damen L.J.A., Nicolai P., Boxum J.L., klap A.P., Neerhof A.R., Olivier B.K., Schueler B.J., Vermeer F.R., Vucsan R.L., *Bestuursrecht, deel 1*, Boom juridische uitgevers, Den Haag, 2003, p 40.

¹¹² De Schipper G.M., *Compendium algemeen bestuursrecht*, Den Boer, Middelburg, 1992, p 18.

¹¹³ Craenen G., *The institutions of Federal Belgium, an introduction to Belgian public law*, Acco, Leuven, 2001, p 13, 35; Mast A., Dujardin J., Van Damme M., Vande Lanotte J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Kluwer, Mechelen, 2002, p 17.

¹¹⁴ Mast A., *Delegatie en toewijzing van bevoegdheid*, Liber Amicorum Baron Luis Fredericq, 1965, p 737-738; Rogier L.J.J., *De algemene wet bestuursrecht en strafrecht*, Kluwer, Deventer, 1995, p 3.

3. DE SANCTIONERING: BESPREKING VAN DE CRITERIA VOOR DE SANCTIONERING IN DE ONDERSCHIEDEN RECHTSGEBIEDEN.

Bestuursorganen beschikken over verschillende sanctiebevoegdheden om te kunnen optreden tegen handelen in strijd met, bij of krachtens de wet gestelde voorschriften. Teneinde de handhaving verder te verbeteren is het arsenaal aan sancties de laatste tijd aanzienlijk uitgebreid¹¹⁵. Een tamelijk recente ontwikkeling die hierbij valt waar te nemen en die ook wel als 'stille revolutie' wordt betiteld, behelst de opkomst van een tussenvorm van sanctionering tussen het strafrecht en het administratieve recht in¹¹⁶. Binnen het bestuursrecht heeft een verruiming van de sanctioneringsmogelijkheden plaatsgevonden die verwantschap met het strafrecht vertonen, de zogeheten bestuursstrafrechtelijke sancties¹¹⁷. Deze nieuwe vorm moet een plaats toebedeeld krijgen binnen het reeds bestaande gamma aan sancties. Als referentiekader van de bestuurlijke boete binnen het sanctiearsenaal lijkt het aangewezen een opsomming te bieden van de kenmerken van de strafrechtelijke sanctie enerzijds en de bestuursrechtelijke maatregelen anderzijds. Eens deze duidelijk zijn, kan een balans worden opgemaakt van de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke elementen die aan de bestuurlijke boete in dit onderzoek worden toegeschreven.

3.1 Sancties

De sanctie wordt gedefinieerd als: 'regels die voorschrijven welke gevolgen aan de niet naleving of de overtreding van de normen verbonden worden'¹¹⁸. Sommige wetteksten stellen strafrechtelijke sancties op de niet nakoming van de aan de bestuurde opgelegde verplichtingen, terwijl andere wetteksten het bestuur in verschillende materies toestaan administratieve maatregelen toe te passen om een afdoende werking van de regels af te dwingen¹¹⁹. Welke de sanctietoepassing ook is waar de wetgever voor kiest, elke sanctie heeft het karakter van normbekrachtiging en dient voor de afweer van gedragingen die de gelding van de norm aantasten te zorgen¹²⁰. De sanctie wordt gebruikt als het machtsmiddel dat de nakoming van de norm nastreeft en dat poogt de schade ten gevolge van de overtreding van de norm tot een minimum te herleiden¹²¹. Hierbij is er

¹¹⁵ Kelk C., *Ontwikkelingen in de sanctietoepassing*, in Bosch M.G.F., Smid-Verhage H.J.M., Van Eeckelen A.C.M.J., *Ontwikkelingen in de sanctietoepassing*, symposium 24 september 1997, Sdu uitgevers, Den Haag, 1997, p 17.

¹¹⁶ Corstens G.J.M., *Een stille revolutie in het strafrecht*, Gouda Quint, Arnhem, 1995; Corstens G.J.M., *Bestuurlijke boeten in de vierde tranche Awb*, NJB, 2000, p 1186; Kelk C., *Ontwikkelingen in de sanctietoepassing*, in Bosch M.G.F., Smid-Verhage H.J.M., Van Eeckelen A.C.M.J., *Ontwikkelingen in de sanctietoepassing*, symposium 24 september 1997, Sdu uitgevers, Den Haag, 1997, p 27.

¹¹⁷ Michiels F.C.M.A., *Handhaving van bestuursrecht*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1994, p 11. Kelk C., *Ontwikkelingen in de sanctietoepassing*, in Bosch M.G.F., Smid-Verhage H.J.M., Van Eeckelen A.C.M.J., *Ontwikkelingen in de sanctietoepassing*, symposium 24 september 1997, Sdu uitgevers, Den Haag, 1997, p 27.

¹¹⁸ Dupont L., Verstraeten R., *Handboek Belgisch strafrecht*, Leuven Acco, 1990, p 74-75; Mulder G.E., *De sanctie*, DD, 1974, p 10-11; Put J., *Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht*, R.W., 2001-2002, p 1195; Put J., *Administratieve sancties in het sociale zekerheidsrecht, preventieve rechtsbescherming bij en rechterlijke controle op het opleggen van administratieve sancties in de sociale zekerheid*, Die Keure, Brugge, 1998, nr 22.

¹¹⁹ Mast A., Dujardin J., Van Damme M., Vande Lanotte J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Kluwer, Mechelen, 2002, p 8.

¹²⁰ Mulder G.E., *De sanctie*, DD, 1974, p 10-11; Cousy H., *Beginselen van het recht*, Acco, Leuven, 1987, p 96.

¹²¹ Dupont L., Verstraeten R., *Handboek Belgisch strafrecht*, Leuven Acco, 1990, p 74-75; Put J., *Administratieve sancties in het sociale zekerheidsrecht, preventieve rechtsbescherming bij en rechterlijke controle op het opleggen van administratieve sancties in de sociale zekerheid*, Die Keure, Brugge, 1998, nr 22.

een oriëntatie op de volgende doelen, vervat in de zogeheten verenigingstheorie. Ten eerste heeft de sanctie een vergeldingsdoelstelling, waardoor het rechtmatige door de rechtsorde geboden gedrag wordt afgedwongen¹²². Naast het bestraffen van reeds gepleegde non-conformistische daden, heeft het opleggen van sancties ten tweede een doelstelling met betrekking tot toekomstig gedrag, meer bepaald beoogt ze een speciale en algemene preventie¹²³. Speciale preventie richt zich op het toekomstige gedrag van de pleger van het delict, generale preventie richt zich op mogelijke nieuwe daders. Hoewel de sancties hetzelfde doel beogen kent elke sanctie eigen karakteristieken die bepaalde gevolgen, onder meer met betrekking tot de procedure en de rechtswaarborgen, meebrengen. Het antwoord op de vraag of een sanctie binnen het bestuursrecht of het strafrecht hoort, heeft verstrekkende gevolgen. De bestuurlijke boete vormt in dit opzicht een bijzonder problematisch gebied, daar ze op de grens tussen beide rechtsgebieden balanceert.

3.2 Strafrechtelijke sancties

Een strafbare gedraging wordt misdrijf genoemd en wordt door Dupont als volgt omschreven: 'een misdrijf is een delictstypische gedraging die wederrechtelijk is, aan schuld te wijten en die door de wetgever als strafwaardig wordt beschouwd'¹²⁴. Het is inherent aan het strafrecht dat er gebruik wordt gemaakt van punitieve sancties. In dit opzicht wordt dan ook gesproken van straffen. Met de term 'straf' wordt bedoeld op: 'de weloverwogen leedtoebrenging aan de schuldige dader vanwege diens overtreding van een rechtsregel door een daartoe bevoegde instantie'¹²⁵. Dit leedtoevoegende karakter van de sanctie uit zich ten eerste in de zwaarte van de opgelegde sanctie, die verder gaat dan dat het herstel van de situatie vergt. Daarnaast is er sprake van leedtoevoeging indien er een sanctie wordt opgelegd terwijl het herstel van de rechtmatige toestand niet meer mogelijk is en deze sanctie niet slechts schadevergoeding behelst¹²⁶.

Het punitieve karakter van de straf heeft verschillende implicaties. Zo kan een straf ten eerste enkel van overheidswege worden opgelegd aan de daders van delicten krachtens een wettelijke bevoegdheid¹²⁷. Door de verregaande ingrijpendheid van de leedtoebrenging staat bij de strafrechtelijke sanctie het schuldbeginnsel voorop. Hieraan moet voldaan moet zijn voor de vervulling van de voorwaarden voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid. Het houdt in dat enkel degene die schuld heeft aan een misdrijf leed moet toegebracht worden door het opleggen van een sanctie. Ten derde brengt het punitieve karakter mee dat de procesverplichting geldt,¹²⁸ hetgeen betekent dat een sanctie in beginsel slechts kan worden opgelegd na een veroordeling door de rechtbank. Het uitgangspunt is dat steeds een rechter moet oordelen over de schuldvraag en over de strafmaat. Toch kunnen ook in het strafrecht in de praktijk steeds meer lichte overtredingen buitengerechtelijk worden afgedaan waarbij tegenwoordig vanuit strafrechtelijke hoek vaak wordt gepleit voor een verbreding van de wettelijke basis voor

¹²² Beleidsnota, *Sancties in perspectief*, samenvatting 2001, <http://www.justitie.nl>

¹²³ Brief van de minister van justitie, TK, 2000-2001, 27 419, nr 1, p 3.

¹²⁴ Dupont L., *Syllabus 2000-2001: Beginselen van strafrecht, boekdeel 1*, Acco, Leuven, 2000, p 84; Hartmann A.R., *Bewijs in het bestuursstrafrecht*, Gouda Quint, Arnhem, 1998, p 1.

¹²⁵ Rummelink J., *Herwerking van, mr. D Hazewinkel-Suringa's 'Inleiding tot de studie van het Nederlandse strafrecht'*, Gouda Quint, Deventer, 1996, p 10; De Jong D.H., Knigge, G., *Het materiële strafrecht, algemeen deel*, Gouda Quint, Deventer, 1998, p 13; Albers C.L.G.F.H., *Rechtsbescherming bij bestuurlijke boeten, balanceren op een magische lijn?*, Sdu uitgevers, Den Haag, 2002, p 27.

¹²⁶ Duk W., *Handhaving van bestuursrecht*, NTB, 1998, p 105-106.

¹²⁷ Mulder G.E., *De sanctie*, DD, 1974, p 14.

¹²⁸ Ponnet G., *De administratieve geldboeten in het sociaal handhavingsrecht*, Arbeidsblad, 1991, p 7; Janssen O.J.D.M.L., *De dynamiek van het publiekrechtelijke sanctierecht. Enkele beschouwingen over het bestraffende deel daarvan*, Handelingen NVJ, 2002, p 173.

deze buitengerechtigde afdoening¹²⁹. Deze nieuwe procedures maken de grenzen van het strafrecht diffuus, en kunnen vaak opgevat worden als pseudo-strafrechtelijke of bestuurlijke sancties.

3.3 Administratieve maatregelen

Naast de strafrechtelijke sancties bestaan tevens administratieve maatregelen. Een bestuurlijke maatregel is een door een bestuursorgaan wegens een overtreding opgelegde verplichting of genomen maatregel¹³⁰. In haar dagelijkse contact met de burger beschikt het bestuur over een heel arsenaal maatregelen die de volgende kenmerken met elkaar gemeen hebben. Ten eerste zijn het zijn bestuurshandelingen, waar bijgevolg de bepalingen van de administratieve acties op van toepassing zijn. Zo zijn ze onder meer onmiddellijk verbindend¹³¹, bezitten ze het privilège du préalable, maar zijn ze tevens onderhevig aan de eisen die aan de administratieve handelingen worden gesteld¹³². Ten tweede komt de bevoegdheid maatregelen te nemen toe aan de bestuursorganen, zonder een vereiste van rechterlijke tussenkomst¹³³. Uit de twee voorgaande punten blijkt ten derde dat bij het opleggen van maatregelen de uitvoerende en handhavende bevoegdheden in dezelfde hand liggen¹³⁴. Ten vierde is er in plaats van een handhavingplicht sprake van een beleidsvrije bevoegdheid tot handhaving, waarbij het orgaan zelf de beslissingsmacht heeft over de inzetbaarheid van haar bevoegdheden¹³⁵. Ten slotte hebben administratieve maatregelen gemeenschappelijk dat ze ingezet worden om de toestand in overeenstemming te brengen met de overtreden norm¹³⁶.

Naast de gemeenschappelijke punten is er tevens veel diversiteit waarneembaar in de mogelijkheden waar het bestuur bij haar handhavingopdracht over beschikt. Naargelang het bestudeerde kenmerk kunnen er een aantal onderverdelingen aangebracht worden. De eerste onderverdeling die kan gemaakt worden in het maatregelengamma is deze volgens de geadresseerde doelgroep. Er bestaan zowel maatregelen expliciet gericht op het voorkomen van overtredingen van bestuursrechtelijke voorschriften in concrete gevallen¹³⁷ als handelingen om een verondersteld algemeen misbruik tegen te gaan¹³⁸.

¹²⁹ Groenhuijsen G.M., Knigge G., *Het onderzoek ter zitting. Tweede interimrapport Onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Gouda Quint, Deventer, 2001, p 119-124; Albers C.L.G.F.H., *Rechtsbescherming bij bestuurlijke boeten, balanceren op een magische lijn?*, Sdu uitgevers, Den Haag, 2002, p 22.

¹³⁰ Damen L.J.A., Nicolai P., Boxum J.L., klap A.P., Neerhof A.R., Olivier B.K., Schueler B.J., Vermeer F.R., Vucsan R.L., *Bestuursrecht, deel 1*, Boom juridische uitgevers, Den Haag, 2003, p 578.

¹³¹ Boes M., *Administratieve sancties en art 6 EVRM in België, Preadvies voor de vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1989, p 2.

¹³² Helder E., *Bestuursrecht met beleid*, W.E.J. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1997, p.

¹³³ Cousy H., *Beginselen van het recht*, Acco, Leuven, 1987, p 104; Michiels F.C.M.A., *Handhaving van bestuursrecht*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1994, p 14; Helder E., *Bestuursrecht met beleid*, W.E.J. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1997, p; Ponnet G., *De administratieve geldboeten in het sociaal handhavingsrecht*, Arbeidsblad, 1991, p 8.

¹³⁴ Commissie wetgeving algemene regels van het bestuursrecht, *Voorontwerp Algemene wet bestuursrecht vierde tranche*, commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, Den Haag, 7 september 1999, <http://www.justitie.nl>, p 75.

¹³⁵ Helder E., *Bestuursrecht met beleid*, W.E.J. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1997, p.

¹³⁶ Helder E., *Bestuursrecht met beleid*, W.E.J. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1997, p.

¹³⁷ Rogier L.J.J., *Handhaving van bestuursrecht*, NTB, 2002, p 68.

¹³⁸ Vermeulen P., *Administratieve sancties in België*, Preadvies opgesteld voor de vergadering van 26 november 1971 van de afdeling staatsrecht van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, s.l., onuitg., p 21-23; Put J., *Administratieve sancties in het sociale zekerheidsrecht, preventieve rechtsbescherming bij en rechterlijke controle op het opleggen van administratieve sancties in de sociale zekerheid*, Die Keure, Brugge, 1998, nr 47; Duk W., *Tanden van het recht – oriënterende beschouwingen over sancties-*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1973, p 10.

Ten tweede kan er een onderscheid worden gemaakt naar het tijdstip waarop de actie wordt ondernomen. Maatregelen kunnen zowel genomen als reactie of preventie van een overtreding. Een loutere preventieve maatregel wordt opgelegd wanneer er bij het bestuur de vrees bestaat voor een algemene verstoring van de rechtsorde of van een overtreding van de concrete norm¹³⁹. Het doel van deze preventieve sancties is het plegen, de voortzetting en herhaling van de overtreding zo veel mogelijk tegen te gaan¹⁴⁰. Reactieve maatregelen worden opgelegd indien de normovertreding reeds begaan is¹⁴¹. Hier komt naast de preventieve doelen het herstel van de gewenste situatie en het bestraffende aspect van de maatregel aan bod. De voornaamste scheidingslijn die tussen de maatregelen geldt, is het klassieke onderscheid tussen reparatoire enerzijds en repressieve of punitieve sancties anderzijds¹⁴². Het onderscheid is met name belangrijk vanwege kwalificatie van de actie als sanctie of maatregel van het bestuur en als gevolg hiervan voor de rechtsnormen die op de actie van toepassing zijn¹⁴³. De reparatoire sanctie strekt ertoe de aangerichte schade te herstellen of de onrechtmatig verworven voordelen teniet te doen¹⁴⁴. Ze heeft als doel een bepaalde toestand, die door de normovertreding is ontstaan, te veranderen zodat er een situatie ontstaat die in overeenstemming is met de norm¹⁴⁵, zonder aandacht te schenken aan de schuld of de identiteit van de overtreder¹⁴⁶. De maatregel kan weliswaar worden opgelegd naar aanleiding van een concrete overtreding en effect sorteren tegenover een dader, maar dit ervaren nadeel is een gevolg en niet het doel. Tevens kan een maatregel in het bestuursrecht aan een geadresseerde worden opgelegd zonder dat de schuld aan een normschending vaststaat¹⁴⁷. Zo is bijvoorbeeld een veiligheidsmaatregel een antwoord op een ervaren dreiging die enkel beoogt de rechtmatige situatie in stand te houden of te herstellen. In haar werking is ze niet op een persoon gericht en kan al dan niet een

¹³⁹ Michiels F.C.M.A., *Handhaving van bestuursrecht*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1994, p 15; Vermeulen P., *Administratieve sancties in België*, Preadvies opgesteld voor de vergadering van 26 november 1971 van de afdeling staatsrecht van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, s.l., onuitg, p 21-23; Put J., *Administratieve sancties in het sociale zekerheidsrecht, preventieve rechtsbescherming bij en rechterlijke controle op het opleggen van administratieve sancties in de sociale zekerheid*, Die Keure, Brugge, 1998, nr 47; Duk W., *Tanden van het recht, -enkele oriënterende beschouwingen over sancties-*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1973, p 10.

¹⁴⁰ Helder E., *Bestuursrecht met beleid*, W.E.J. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1997, p.

¹⁴¹ L.J.J. Rogier, *De bestuurlijke boete in de algemene wet bestuursrecht*, De Doelder H., Rogier L.J.J., Opstellen over bestuursstrafrecht, Gouda Quint, Arnhem, 1994, p 160.

¹⁴² Duk W., *Tanden van het recht –oriënterende beschouwingen over sancties-*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1973, p 1-11; Dupont L., Verstraeten R., *Handboek Belgisch strafrecht*, Acco, Leuven, 1990, p 74-75; Corstens G.J.M., *Nederlands strafprocesrecht*, Gouda Quint, Arnhem, 1995, p 1; Schlössels R.J.N., Stroink F.A.M., *Kern van het bestuursrecht, Boom juridische uitgevers*, Den Haag, 2003, p 240; Albers C.L.G.F.H., *'Etikettenschwindel' in het administratieve sanctierecht?*, NJB, 2001, p 1157; Rogier L.J.J., *Strafsancties, administratieve sancties en het una via-beginsel*, Gouda Quint, Arnhem, 1992, p 30-33; Roording J., *Sanctierecht in de belastingen en de sociale zekerheid*, Ars Aequi libri, Nijmegen, 1994, p 4-5.

¹⁴³ Damen L.J.A., Nicolai P., Boxum J.L., klap A.P., Neerhof A.R., Olivier B.K., Schueler B.J., Vermeer F.R., Vucsan R.L., *Bestuursrecht, deel I*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2003, p 584.

¹⁴⁴ Put J., *Administratieve sancties in het sociale zekerheidsrecht, preventieve rechtsbescherming bij en rechterlijke controle op het opleggen van administratieve sancties in de sociale zekerheid*, Die Keure, Brugge, 1998, nr. 26.

¹⁴⁵ Van Drumpt M.V., Addink G.H., *De bestuurlijke waarborgsom in het bestuursrecht: begrip, plaats, inhoud en karakter*, NTB, 1999, p 123; Albers C.L.G.F.H., *'Etikettenschwindel' in het administratieve sanctierecht?*, NJB, 2001, p 1157; Oostenbrink J.J., *Administratieve sancties*, Uitgeverij VUGA nv, 's-Gravenhage, 1967, p 64; Duk W., *Handhaving van bestuursrecht*, NTB, 1988, p 105-106; Boes M., *Administratieve sancties en art. 6 EVRM in België*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1989, p 2.

¹⁴⁶ Van Wijk H.D., Konijnenbelt W., Van Male R.M., *Hoofdstukken van bestuursrecht*, VUGA, 's-Gravenhage, 1999, p 477; Put J., *Administratieve sancties in het sociale zekerheidsrecht, preventieve rechtsbescherming bij en rechterlijke controle op het opleggen van administratieve sancties in de sociale zekerheid*, Die Keure, Brugge, 1998, nr 47.

¹⁴⁷ Albers C.L.G.F.H., *Rechtsbescherming bij bestuurlijke boeten, balanceren op een magische lijn?*, Sdu uitgevers, Den Haag, 2002, p 29.

overtreding als oorzaak hebben. In de praktijk echter kan een veiligheidsmaatregel een persoon treffen en nadeel toebrengen. Hierbij is het de al dan niet aanwezige schuld van het benadeelde individu aan de ontstane dreiging irrelevant. Sancties die het rechts- of schade herstel overstijgen, worden beschouwd als repressieve sancties¹⁴⁸. Het sanctiebeprijng wordt hierdoor beperkt tot negatieve, punitieve sancties. Deze beogen volgens o.a. Oostenbrink de vergelding van schuld¹⁴⁹ en bijgevolg wel degelijk leedtoevoeging in de zin van geïndividualiseerd, concreet nadeel¹⁵⁰. Dien aangaande stelt Belifante reeds in zijn VAR-pleadadvies uit 1957¹⁵¹: De straf heeft een andere functie dan het feitelijke herstel van onrecht: het dient tot de effening van de maatschappelijke ontwrichting, die door de overtreding van de norm is ontstaan. Het dient om het onmaatschappelijke, het subsociale in het gewraakte gedrag te effenen¹⁵². De punitieve maatregel beoogt in de eerste plaats bestraffing en secundair afschrikking in de vorm van algemene of bijzondere preventie¹⁵³. De punitieve sanctie is preventief in omdat, vooraleer er van sanctie-oplegging sprake is, deze wil aanzetten tot spontane naleving van de norm. Indien het doel van de voorkoming van overtreding van de rechtsnorm niet bereikt wordt, werkt de maatregel in tweede instantie repressief of bestraffend tegenover de rechtsonderhorige. Teven is het bestraffende element er in gelegen dat het nadeel van de overtreder groter is dan de compensatie nodig om de rechtmatige toestand te herstellen¹⁵⁴.

De maatregel voldoet aan de gestelde voorwaarden om voor kwalificatie als sanctie in aanmerking te komen. Aangezien de punitieve maatregel meer beoogt dan enkel reparatie en vaak mede strekt tot beïnvloeding van het gedrag van de persoon, is de aantasting van de vrijheid of het vermogen van het individu niet de consequentie van de sanctietoepassing doch het eigenlijke doel.

¹⁴⁸ Put J., *Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht*, R.W., 2001-2002, p 1195; Duk W., *Tanden van het recht-oriënterende beschouwingen over* -, Tjeenk Willink, Zwolle, 1973, p 105-106.

¹⁴⁹ Oostenbrink J.J., *Administratieve sancties*, Uitgeverij VUGA nv, 's-Graveshage, 1967, p 64.

¹⁵⁰ Van de Griend B.J., *Bestuurlijke sancties in bestuursrechtspraak en wetgevingsadvisering*, Raad van State, Den Haag, 2003, p 17; Albers C.L.G.F.H., *'Etikettenschwindel' in het administratieve sanctierecht?*, NJB, 2001, p 1160; Damen L.J.A., Nicolaï P., Boxum J.L., klap A.P., Neerhof A.R., Olivier B.K., Schueler B.J., Vermeer F.R., Vucsan R.L., *Bestuursrecht, deel 1*, Boom juridische uitgevers, Den Haag, 2003, p 585; Oostenbrink J.J., *Administratieve sancties*, Uitgeverij VUGA nv, 's-Gravenhage, 1976, p 64; Rogier L.J.J., *De algemene wet bestuursrecht en strafrecht*, Kluwer, Deventer, 1995, p 3; Albers C.L.G.F.H., *Rechtsbescherming bij bestuurlijke boeten, balanceren op een magische lijn?*, Sdu uitgevers, Den Haag, 2002, p 27; Duk W., *Handhaving van bestuursrecht*, NTB., 1998, p 889.

¹⁵¹ Belifante A.D., *Strafrechtelijke en administratiefrechtelijke sancties*, in X., *De verhouding van administratieve sancties en straffen*, Tjeenk Willink & Zoon, Haarlem, 1957, p 11.

¹⁵² Belifante A.D., *Strafrechtelijke en administratiefrechtelijke sancties*, in X., *De verhouding van administratieve sancties en straffen*, Tjeenk Willink & Zoon, Haarlem, 1957, p 11.

¹⁵³ Duk W., *Tanden van het recht*, Tjeenk willink, Zwolle, 1973, p 19; Dupont L., Verstraeten R., *Handboek Belgisch strafrecht*, Acco, Leuven, 1990, 74-75; Jonkers W.H.A., *Het penitentiair recht. Strafrechtelijke sancties in Nederland*, Gouda Quint, Arnhem, 1975, deel 2, p 1; Put J., *Administratieve sancties in het sociale zekerheidsrecht, preventieve rechtsbescherming bij en rechterlijke controle op het opleggen van administratieve sancties in de sociale zekerheid*, Die Keure, Brugge, 1998, nr. 26.

¹⁵⁴ Albers C.L.L.G.F.H., *'Etikettenschwindel' in het administratieve sanctierecht?*, NJB, 2001, p 1162.

4. DE BESTUURLIJKE BOETE

Bij de bespreking van de bestuurlijke handhavingmogelijkheden is reeds gewag gemaakt van de punitieve bestuurlijke sancties waarvoor de overheid bij de handhaving kan opteren. Er is echter in de literatuur geen eensgezindheid over het begrip administratieve sanctie¹⁵⁵. De in omloop zijnde omschrijvingen zijn uiteenlopend in hun formulering en dekken ook niet dezelfde lading. In de rechtsleer zijn verschillende pogingen ondernomen om een sluitende definitie van het concept te formuleren. De definitie van de administratieve sanctie zoals gegeven door Van Wijk en Konijnenbelt vormt hiervoor een goed uitgangspunt¹⁵⁶: 'De door het publiekrecht voorziene, belastende maatregelen die de overheid kan aanwenden als reactie op niet-naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit administratiefrechtelijke normen'.

Ondanks de verwarring over het concept administratieve sanctie, wordt er steeds frequenter gebruik van gemaakt, in het bijzonder van de bestuurlijke boete. Deze biedt volgens hem een oplossing voor de ervaren problemen binnen het handhavingbeleid. Toch roept de boeteregeling nog vele vragen op. Zo is er onder meer geen consensus over de manier waarop de boete moet worden ingericht, op welke overtredingen ze van toepassing kan zijn, noch over de plaats die de administratieve boete moet toebedeeld krijgen binnen het bestaande rechtsstelsel. Om op al deze vragen een antwoord te kunnen formuleren is het noodzakelijk een beter begrip te krijgen van de opkomst van de administratieve boete en wat er in dit onderzoek onder het concept bestuurlijke boete wordt verstaan. Het eerste punt duidt op de vraag waarvoor de administratieve boete in het leven is geroepen. Het tweede punt leidt tot een definiëring van het begrip en een bespreking van de kenmerken die eraan worden toegeschreven.

4.1 Opkomst van de bestuurlijke boete

De opkomst van de bestuurlijke boete houdt verband met het door de overheid ervaren handhavingtekort dat steeds nadrukkelijker werd gesignaleerd. Van oudsher was het de gewoonte het strafrecht te gebruiken voor de handhaving van het recht, waarbij er werd van uitgegaan dat het opleggen van punitieve sancties de taak was van de strafrechtelijke autoriteiten. In de twintigste eeuw hebben juristen zich gebogen over de vraag in welke gevallen overtredingen van bij de wet gestelde voorschriften bestuursrechtelijk zouden mogen worden afgedaan¹⁵⁷. Deze belangstelling lijkt te zijn ingegeven door de wens te komen tot een effectievere handhaving, daar het toenmalige systeem als onbevredigend werd ervaren. Een eerste oorzaak van de ervaren insufficiëntie van de handhaving was de overbelasting van het strafrechtelijke

¹⁵⁵ Mast en anderen hebben gepoogd een materiële definitie te formuleren, zie Mast A., Dujardin J., Van Damme M., Vande Lanotte J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Kluwer, Mechelen, 1996, p 12-13; Boes M., *Administratieve sancties en art 6 EVRM in België, Preadvies voor de vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1989, p 1-9; Ligot J., *De administratieve sanctie naar Belgisch recht*, T.B.P., 1973, p 3; Coremans H., *De administratieve sanctie, naar een omlijning van het begrip*, R.W., 1964-1965, p 756; Vermeulen P., *Administratieve sancties in België, preadvies opgesteld voor de vergadering van 26 november 1971 van de Afdeling Staatsrecht van de vereniging voor vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, s.l.*, onuitg, p 21-23.

¹⁵⁶ Van Wijk H.D., Konijnenbelt W., Van Male R.M., *Hoofdstukken van bestuursrecht*, VUGA, 's-Gravenhage, 1999, p 475; Damen L.J.A., Nicolai P., Boxum J.L., klap A.P., Neerhof A.R., Olivier B.K., Schueler B.J., Vermeer F.R., Vuksan R.L., *Bestuursrecht, deel 1*, Boom juridische uitgever, Den Haag, 2003, p 587.

¹⁵⁷ Commissie wetgeving algemene regels van het bestuursrecht, *Voorontwerp Algemene wet bestuursrecht vierde tranche*, commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, Den Haag, 7 september 1999, <http://www.justitie.nl>, p 72.

apparaat¹⁵⁸. Dit was het gevolg van de steeds complexer wordende samenleving die voor steeds meer aspecten van het maatschappelijke leven regels vroeg. Anderzijds was deze samenleving steeds minder geneigd zich aan de gestelde regels te houden. Tegelijkertijd met deze evolutie werd duidelijk dat de handhaving van het bestuursrecht te wensen overliet¹⁵⁹. Door de perceptie van het strafrecht als sanctierecht, werd in het bestuursrecht niet veel aandacht aan sanctionering geschonken. Omdat als gevolg van deze opvatting de bestuursorganen zelf in vele gevallen niet over sanctiebevoegdheden beschikten, bleef als enige toevlucht de sanctionering door middel van het strafrecht. Bij de handhaving werd in steeds grotere mate beroep gedaan op de strafrechtelijke middelen, waarbij het strafrechtelijk handhavingapparaat steeds meer onder druk kwam te staan. Het Openbaar Ministerie was vaak de enige instantie die op een effectieve wijze kon handhaven. Dit was echter niet uitgerust om met de bestuurlijke problematiek om te gaan, waardoor daadwerkelijke handhaving van de bestuurlijke wetgeving vaak moeilijk uitvoerbaar bleek te zijn. Een consequentie van de overbelasting van de genoemde organen was dat de als minder ernstig ervaren bestuursrechtelijke overtredingen geen prioritaire behandeling kregen en bijgevolg ongesanctioneerd bleven¹⁶⁰.

Intussen had de overtuiging dat het terugdringen van handhavingstekort van groot belang was om de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van de burgers te garanderen ingang gevonden. Er werd erkend dat dit handhavingstekort niet met louter strafrechtelijke middelen kon worden teruggedrongen. Dus, nadat lange tijd op het strafrecht was vertrouwd, kende de bestuursrechtelijke sanctionering een sterke opkomst. Er werd gezocht naar alternatieven in de bestuursrechtelijke context waarbij de bestuursorganen een eigen verantwoordelijkheid toebedeeld kregen bij de handhaving van de bestuursrechtelijke regelgeving¹⁶¹. Door de uitbouw van een maatregelenpakket dat ter beschikking werd gesteld aan de overheidsorganen, werd aan deze verantwoordelijkheid invulling gegeven. Waar initieel deze handhavingfunctie van het bestuursrecht nog werd opgevat als een losstaand onderdeel en sluitpost van de algemene bestuurstaak, vond een tendens plaats naar een integrale benadering van bestuurlijke handhaving van regelgeving¹⁶². De handhaving werd steeds meer functioneel opgevat waarbij het recht de instrumenten aanreikt met als doel de behartiging van het openbaar belang. Onder invloed van dit instrumentalisme vond tevens een evolutie plaats in het denken over de finaliteit van de bestuurlijke handhaving¹⁶³. Binnen de context van het verbeteren van de efficiëntie van de handhaving werd door middel van de bestuurlijke sanctie het vooropgestelde doel nagestreefd¹⁶⁴. De manier waarop dit doel het best wordt gerealiseerd, was het voornaamste criterium bij de inrichting van een maatregel. Vanuit deze strategie werd het monopolie van het strafrecht om straffen met punitief oogmerk op te leggen doorbroken en deed naast de reparatoire maatregel de punitieve sanctie haar intrede in het bestuursrecht. Meer bepaald het afschrikkende

¹⁵⁸ Rogier L.J.J., *Straffend bestuur*, Gouda Quint, Rotterdam, 2001, p 7; Vervaele oratie, p 9; Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, *Handhaven op niveau*, Deventer, 1998, Kabinetsstandpunt, TK 1999-2000, 26800, p 8-9.

¹⁵⁹ Commissie wetgeving algemene regels van het bestuursrecht, *Voorontwerp Algemene wet bestuursrecht vierde tranche*, commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, Den Haag, 7 september 1999, <http://www.justitie.nl>, p 72.

¹⁶⁰ Albers C.L.G.F.H., *Rechtsbescherming bij bestuurlijke boeten, balanceren op een magische lijn?*, Sdu uitgevers, Den Haag, 2002, p 3.

¹⁶¹ Zie bijvoorbeeld voor Nederland naar het standpunt van Commissie wetgeving algemene regels van het bestuursrecht, *Voorontwerp Algemene wet bestuursrecht vierde tranche*, commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, Den Haag, 7 september 1999, p 72; Toetsingscommissie in het CTW-rapport, TK, 1993-1994, nr. 23 400, VI, 48, p 8-9.

¹⁶² Blomberg

¹⁶³ t' Hart A.C.,

¹⁶⁴ Hartmann A.R., Van der Hulst J.W., Rogier L.J.J., *Handhaving. Algemene inleiding*, Sdu uitgevers, Den Haag, 2002, p 28.

effect van een geldboete en de vaststelling dat het opleggen ervan snel en efficiënt door het bestuur kon gebeuren, heeft van de administratieve boete een van de meest gehanteerde bestuurlijke maatregelen gemaakt. Vandaag wordt de administratieve boete ook opgeworpen als mogelijke oplossing van de handhavingproblemen waar de overheidsdiensten mee kampen.

4.2 Definitie en kenmerken van de bestuurlijke boete.

De meest voorkomende punitieve bestuurlijke sanctie is de bestuurlijke boete. De wetgever heeft aan verschillende bestuursorganen de bevoegdheid gegeven om aan een persoon die een bestuursrechtelijk voorschrift heeft overschreden, als reactie op deze overtreding de 'straf' van een boete op te leggen¹⁶⁵. De bestuurlijke boete is een bestuurlijke actie met een punitief karakter en bevat dus zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke componenten. Hier wordt op basis van de besproken kenmerken van beide rechtsgebieden en hun sanctioneringsmodaliteiten, de meest significante, onderscheidende kenmerken van de boete als administratieve sanctie opgesomd om vervolgens tot een definitie te komen die verder gehanteerd zal worden¹⁶⁶. Hierbij wordt dus uitgegaan van de administratieve boete zoals deze in enkele Nederlandse en Belgische wetten is ingevoerd en zoals deze ook in de doctrine wordt beschreven.

4.2.1 Legaliteit

Het legaliteitsbeginsel zoals neergelegd in art 7, lid 1 EVRM en art 15 lid 1 IVBPR is hier onverkort van toepassing¹⁶⁷. Immers, de administratieve boete is een onvoorwaardelijke sanctie, en kan derhalve slechts worden opgelegd voor een op voorhand wettelijk vastgelegd verboden gedrag, een inbreuk op wet - en regelgeving¹⁶⁸. Evenals de wettelijke grondslag voor het opleggen van de boete, moet een aanwijzing van een maximumsanctie worden vastgelegd in de wetgeving. Het legaliteitsbeginsel verbiedt bovendien dat sanctiebepalingen en verhogingen van de maximumsanctie met terugwerkende kracht worden ingevoerd¹⁶⁹.

4.2.2 Sanctieopleggende instantie

De administratieve sanctie wordt door een orgaan van bestuur zelf opgelegd na de constatering van de schending van een norm¹⁷⁰. Sancties opgelegd door een rechter

¹⁶⁵ Damen L.J.A., Nicolai P., Boxum J.L., klap A.P., Neerhof A.R., Olivier B.K., Schueler B.J., Vermeer F.R., Vucsan R.L., *Bestuursrecht, deel 1*, Boom juridische uitgevers, Den Haag, 2003, p 623.

¹⁶⁶ Deze definitie wordt gevormd na het overlopen van eerder gegeven definities, het nalijken van de kenmerken die in de eerdere punten naar voren werden gebracht en het inventariseren van een aantal kenmerken waarover in de literatuur vrij grote eensgezindheid bestaat.

¹⁶⁷ De Raat I., Widdershoven R., *De bestuurlijke boete in de algemene wet bestuursrecht*, in NJCM-bulletin, 2000, p 887.

¹⁶⁸ Commissie wetgeving algemene regels van het bestuursrecht, *Voorontwerp Algemene wet bestuursrecht vierde tranche*, Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, Den Haag, 7 september 1999, <http://www.justitie.nl>, p 95; Feteris M.W.C., *Voorontwerp vierde tranche Awb*, Weekblad voor fiscaal recht, 2000, p 466.

¹⁶⁹ Feteris M.W.C., *Voorontwerp vierde tranche Awb*, Weekblad voor fiscaal recht, 2000, p 468.

¹⁷⁰ De Nauw A., *Les métamorphoses administratives du droit pénal de l'entreprise*, Mys & Breesch, Gent, p 48; Albers C.L.G.F.H., *Rechtsbescherming bij bestuurlijke boeten, balanceren op een magische lijn?*, Sdu uitgevers, Den Haag, 2002, p 2; Veny L.M., De Geyter L., Vandendriessche F., *De invoering van gemeentelijke*

vallen niet onder het begrip administratieve sanctie, net zomin als sancties opgelegd tussen privé personen¹⁷¹.

4.2.3 Organiek criterium

Het bestuurlijk karakter van de sanctie is als organiek criterium het enige hanteerbare element om de administratieve boete te onderscheiden van andere soorten sancties. Dit criterium bepaalt naar nationaal recht dat het handelt om een administratieve sanctie in plaats van een strafrechtelijke sanctie. Om een inhoudelijk onderscheid te maken heeft het bestuurlijk karakter slechts een zeer relatieve waarden¹⁷². De al dan niet administratieve aard zegt nog niets over het al dan niet aanwezige intrinsieke strafkarakter¹⁷³.

Deze kwalificatie echter die de nationale wetgever vrij staat heeft verstrekkende gevolgen. Het feit dat de administratieve boete door een bestuursorgaan wordt opgelegd als een overheidsbeslissing betekent dat ze wordt beschouwd als een administratieve handeling, hetgeen onder meer consequenties voor de procesverplichting heeft¹⁷⁴.

4.2.4 Reactieve maatregel

Ze veronderstelt een voorafgaande verstoring van de rechtsorde¹⁷⁵. De bestuurlijke boete ziet op het verleden, waar hij als een reactie op een gedraging wordt opgelegd. De overheid die de rechtshandeling stelt, treedt op naar aanleiding van de constatering van de schending van een bepaalde norm en veronderstelt dus een voorafgaande verstoring van de rechtsorde¹⁷⁶. Wegens het reactieve karakter kan er geen gebruik van gemaakt worden om een dreiging van een schending van de rechtsorde af te weren. Ook het opleggen van een boete ter voorkoming van verdere inbreuken is niet mogelijk, daar ze niet voorwaardelijk kan worden opgelegd.

4.2.5 Punitief uitgangspunt

Ondanks het feit dat ze pas kan worden opgelegd na het begaan van een inbreuk op een norm gaat van de administratieve boete zowel een preventieve en repressieve werking

administratieve sancties....of naar publiekrechtelijke rechtshandhaving op lokaal vlak in België?, A.J.T., 1999-00, p 158; De Schipper G.M., *Compendium algemeen bestuursrecht*, Den Boer, Middelburg, 1992, p 259; Rogier L.J.J., *De bestuurlijke boete in de algemene wet bestuursrecht?*, in De Doelder H., Rogier L.J.J., *Opstellen over het bestuursstrafrecht*, Gouda Quint, Arnhem, 1994, p 161.

¹⁷¹ Put J., *Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht*, R.W., 2001-2002, p 1996.

¹⁷² Put J., *Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht*, R.W., 2001-2002, p 1997; Troosters J., *Administratieve en strafrechtelijke handhaving: concurrenten of complementen*, Liber amicorum Jos troosters, die Keure, Brugge, 2000, p 119-120.

¹⁷³ Put J., *Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht*, R.W., 2001-2002, p 1997; Alen A., *Administratieve geldboeten: hun internationaal- en intrernrechtelijke kwalificatie*, Liber Amicorum Prof.dr.F. Baeteman, Kluwer, Deurne, 1997, p 394-396.

¹⁷⁴ Rogier L.J.J., *De bestuurlijke boete in de algemene wet bestuursrecht?*, in De Doelder H., Rogier L.J.J., *Opstellen over het bestuursstrafrecht*, Gouda Quint, Arnhem, 1994, p 163.

¹⁷⁵ Put J., *Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht*, R.W., 2001-2002, p 1996.

¹⁷⁶ Veny L.M., De Geyter L., Vandendriessche F., *De invoering van gemeentelijke administratieve sancties....of naar publiekrechtelijke rechtshandhaving op lokaal vlak in België?*, A.J.T., 1999-00, p 158.

uit¹⁷⁷. Het preventieve aspect ligt in het voorkomen van recidive door de dader en van het stellen van het ongewenste gedrag door anderen door de dreiging die van de sanctie uitgaat. Echter, daar de boete de overtreding niet ongedaan maakt, is ze slechts indirect door haar afschrikwekkende werking gericht op het voorkomen van verdere overtredingen¹⁷⁸. De repressieve werking van de betalingsplicht, zijnde het belasten van de dader die na het stellen van een overtreding wordt gesanctioneerd staat voorop¹⁷⁹.

Bovendien is de uit het repressieve karakter van de administratieve boete zich doordat ze niet gericht is op het herstellen van een rechtmatige toestand¹⁸⁰. Reactieve rechtsherstelmaatregelen vallen bij deze definitie dan ook niet onder de lading van de administratieve boete¹⁸¹. Het primaire doel is de sanctionering van het gestelde ongewenste gedrag door middel van leedtoevoeging, ongeacht de schade die door het gedrag veroorzaakte werd¹⁸².

De voorafgaande rechtsbasis en het punitieve karakter brengen met zich mee dat de sanctiemaat niet verbonden moet zijn met de eventuele schade die door het gedrag veroorzaakt wordt en niet aangepast moet worden aan de werkelijke hoogte ervan¹⁸³. In veel gevallen echter is er een nauw verband waarneembaar tussen het bedrag en de betrokken materie¹⁸⁴. Dit uitgangspunt dat er geen verband moet bestaan, maakt duidelijk dat de werking van de administratieve boete zeer dicht aanleunt bij de strafrechtelijke variant.

4.2.6 Individueel karakter

Het reactieve en punitieve aspect impliceert een concrete inbreuk op een rechtsnorm, waardoor de sanctie in beginsel een individueel karakter vertoont. De bestuurlijke boete is gericht op de persoon van de overtreder die concreet een inbreuk op de toepasselijke rechtsregel heeft begaan¹⁸⁵. Het punitieve aspect kan enkel worden bereikt door de bestraffing van de dader zelf.

¹⁷⁷ De Nauw A., *Les métamorphoses administratives du droit pénal de l'entreprise*, Mys & Breesch, Gent, p 48; Albers C.L.G.F.H., *Rechtsbescherming bij bestuurlijke boeten, balanceren op een magische lijn?*, Sdu uitgevers, Den Haag, 2002, p 2,4; Commissie wetgeving algemene regels van het bestuursrecht, *Voorontwerp Algemene wet bestuursrecht vierde tranche*, Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, Den Haag, 7 september 1999, <http://www.justitie.nl>, p 95.

¹⁷⁸ Commissie wetgeving algemene regels van het bestuursrecht, *Voorontwerp Algemene wet bestuursrecht vierde tranche*, Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, Den Haag, 7 september 1999, <http://www.justitie.nl>, p 95.

¹⁷⁹ Albers C.L.G.F.H., *Rechtsbescherming bij bestuurlijke boeten, balanceren op een magische lijn?*, Sdu uitgevers, Den Haag, 2002, p 48.

¹⁸⁰ Feteris M.W.C., *Voorontwerp vierde tranche Awb*, Weekblad voor fiscaal recht, 2000, p 467.

¹⁸¹ Boes M., *Administratieve sancties en art 6 EVRM in België, Preadvies voor de vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1989, p 2.

¹⁸² De Raat I., Widdershoven R., *De bestuurlijke boete in de algemene wet bestuursrecht*, NJCM-bulletin, 2000, p 776.

¹⁸³ Van Drumpt M.V., Addink G.H., *De bestuurlijke waarborgsom in het bestuursrecht: begrip, plaats, inhoud en karakter*, NTB, 1999, p 124.

¹⁸⁴ Put J., *Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht*, R.W., 2001-2002, p 1997.

¹⁸⁵ Oostenbrink J.J., *Administratieve sancties*, Uitgeverij VUGA nv, 's Graveshage, 1967, p 21; Coremans H., *De administratieve sanctie, naar een omlijning van het begrip*, R.W., 1964-1965, p 757; Helder E., *Bestuursrecht met beleid*, W.E.J. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1997, p.

4.2.7 Procesverplichting

De administratieve boete wordt opgelegd zonder tussenkomst van een rechter, waarbij de rechterlijke controle a posteriori wordt uitgeoefend¹⁸⁶. De rechter kan zich derhalve pas een oordeel vormen over de rechtmatigheid van de boete nadat deze reeds is opgelegd¹⁸⁷. Bovendien hangt de rechterlijke tussenkomst af van het initiatief van de beboete die de rechter moet adiëren alvorens deze laatste uitspraak kan doen¹⁸⁸. Dit houdt in dat in geval de rechtsonderhorige nalaat een geding aanhangig te maken, de overheidsbeslissing a priori geldt en moet uitgevoerd worden, zonder dat er een vorm van rechterlijke controle mogelijk is. Het feit dat bij het opleggen van deze punitieve sanctie geen voorafgaande tussenkomst van de rechter vereist is, brengt onherroepelijk de vraag met zich mee welke de procedurele waarborgen zijn waarop de rechtsbescherming van de vermoedelijke overtreder is gesteund.

4.2.8 Schuldbeginsel

De betekenis van dit beginsel is bij het opleggen van een bestuurlijke boete relatief gering. In tegenstelling tot wat in het strafrecht geldt, vormt schuld geen bestanddeel van het beboetbare delict¹⁸⁹. Omdat schuld wordt verondersteld wanneer het daderschap vaststaat, hoeft het bestuursorgaan de verwijtbaarheid niet te bewijzen¹⁹⁰. De geringe aandacht die aan de schuld wordt besteed, betekent niet dat het schuldaspect geheel over het hoofd kan gezien worden. De rechtsbeginselen die van toepassing zijn op administratieve acties, moeten ook bij het opleggen van de bestuurlijke boete in acht worden genomen.

4.2.9 Definitie

De bestuurlijke boete is een sanctie met een bestraffend repressief karakter, waardoor tussen bestuursorgaan en burger een secundaire rechtsbetrekking wordt geconstitueerd, die slechts strekt tot het vergelden van wat in strijd met het recht is verricht¹⁹¹. Op basis van de kenmerken die aan de bestuurlijke boete worden toegeschreven, wordt, wanneer hier sprake is van over een bestuurlijke boete, bedoeld: 'een bij of krachtens wet vastgestelde bestraffende sanctie, als reactie op schending van een norm, die bestaat uit

¹⁸⁶ Ligot J., *De administratieve sanctie naar Belgisch recht*, T.B.P., 1973, p 3;

¹⁸⁷ Albers C.L.G.F.H., *Rechtsbescherming bij bestuurlijke boeten, balanceren op een magische lijn?*, Sdu uitgevers, Den Haag, 2002, p 18.

¹⁸⁸ Albers C.L.G.F.H., *Rechtsbescherming bij bestuurlijke boeten, balanceren op een magische lijn?*, Sdu uitgevers, Den Haag, 2002, p 18.

¹⁸⁹ De Raat I., Widdershoven R., *De bestuurlijke boete in de algemene wet bestuursrecht*, NJCM-bulletin, 2000, p 771; Commissie wetgeving algemene regels van het bestuursrecht, *Voorontwerp Algemene wet bestuursrecht vierde tranche*, Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, Den Haag, 7 september 1999, <http://www.justitie.nl>, p 95.

¹⁹⁰ Commissie wetgeving algemene regels van het bestuursrecht, *Voorontwerp Algemene wet bestuursrecht vierde tranche*, Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, Den Haag, 7 september 1999, <http://www.justitie.nl>, p 95.

¹⁹¹ Hartmann A.R., *Bewijs in het bestuursstrafrecht*, Qouda Quint, Deventer, 1998, p 2; Oostenbrink J.J., *Administratieve sancties*, uitgeverij VUGA nv, 's-Gravenshage, 1967, p 134-136.

een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom, opgelegd door een bestuursorgaan, zonder tussenkomst van een rechter¹⁹².

De bestuurlijke boete zoals hier omschreven bevat kenmerken van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties, zonder dat deze volledig onder een van beiden categorieën kan worden ondergebracht. De boete heeft kenmerken van een strafrechtelijke sanctie daar het bestraffing als doel heeft. Ze vindt aansluiting bij de bestuurlijke sanctie doordat ze wordt opgelegd door een administratieve overheid. Het hybride karakter van de administratieve geldboete heeft tot gevolg dat bij de concrete toepassing ervan er vragen rijzen over de regels die er op betrekking hebben.

¹⁹² Bij het opstellen van de definitie wordt gebruik gemaakt van de volgende werken: Put J., *Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht*, R.W., 2001-2002, p 1996; Put J., *Administratieve sancties in het sociale zekerheidsrecht*, Die Keure, Brugge, 1998, p 35, 103-104; Veny L.M., De Geyter L., Vandendriessche F., *De invoering van gemeentelijke administratieve sancties...of naar publiekrechtelijke rechtshandhaving op lokaal vlak in België?*, A.J.T., 1999-00, p 159; Michiels F.C.M.A., *De boete in opmars?*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994, p 6; Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, *Voorontwerp Algemene wet bestuursrecht vierde tranche*, Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, Den Haag, 7 september 1999; Albers C.L.G.F.H., *Rechtsbescherming bij bestuurlijke boeten, balanceren op een magische lijn?*, Sdu uitgevers, Den Haag, 2002, p 18, 24; Ook andere auteurs geven gelijkaardige definities, zoals onder meer: Michiels F.C.M.A., *Handhaving van bestuursrecht*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1994, p 36.

5. CONCLUSIE

In deze korte schets werd duidelijk dat doorheen de evolutie naar onderscheiden rechtsgebieden het bestuursrecht en het strafrecht een aantal gemeenschappelijke kenmerken hebben behouden. Beiden komen voort uit het publiek recht, mar toch werd het doel van de beide regimes aanvankelijk verschillend geacht. Waar destijds het strafrecht werd gezien als handhavingrecht en het bestuursrecht als reguleringsmechanisme van het overheidshandelen, lijkt er vandaag een verregaande toenadering tussen beide regimes plaats te vinden.

In eerste instantie werd het belang van het bestuursrecht in het handavingsbeleid onderkend. Aanvankelijk werd hierbij de nadruk gelegd op reparatoire maatregelen. Echter, de punitieve sancties, die lange tijd voorbehouden werden voor het strafrecht, vonden steeds meer ingang in het bestuursrecht¹⁹³. Zo is er op dit moment een toenemende aanwezigheid van bestuurlijke sancties waarneembaar op verschillende domeinen van het bestuursrecht.

Een eerste verkenning van de aard van de bestuursrechtelijke sanctie leidt tot de conclusie dat ze, door de aanwezigheid van de strafrechtelijke elementen, niet zonder meer deel uitmaakt van het bestuursrecht¹⁹⁴. Door de invoering ervan ontstaat in feite een nieuwe dimensie in het juridische spectrum waarbij opnieuw een versmelting van het strafrecht en het bestuursrecht plaatsvindt.

Gedefinieerd als een bestraffende sanctie opgelegd door een bestuursorgaan is de administratieve boete het symbool bij uitstek dat van deze convergentie getuigt. Het bestuursrechtelijke karakter enerzijds komt tot uiting door de bevoegdheid van het bestuursorgaan de boete op te leggen zonder voorafgaande tussenkomst van een rechter. Aan de andere kant duidt de gerichtheid van de sanctie op de persoon van de overtreder op een strafrechtelijk aspect¹⁹⁵. Het feit dat de geldboete als sanctie gemakkelijk en efficiënt hanteerbaar is, weerspiegelt de instrumentale benadering die aan de basis ligt van de recente evolutie naar een mogelijk nieuw rechtsregime. De spectaculaire groei in toepassingsvormen van de administratieve boete en de hiermee gepaard gaande groeiende onzekerheid leidt tot de noodzaak om de positie van de sanctie te in het juridisch spectrum te definiëren.

¹⁹³ Rogier L.J.J., *De bestuurlijke boete in de algemene wet bestuursrecht?*, De Doelder H., Rogier L.J.J., Opstellen over het bestuursstrafrecht, Gouda Quint, Arnhem, 1994, p 157.

¹⁹⁴ Oostenbrink J., *Administratieve sancties*, Uitgeverij VUGA nv, 's-Gravenshage, 1967, p 64-65.

¹⁹⁵ Helder E., *Bestuursrecht met beleid*, W.E.J. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1997, p

6. LITERATUURLIJST

Albers C.L.G.F.H.,

Rechtsbescherming bij bestuurlijke boeten, balanceren op een magische lijn?, Sdu uitgevers, Den Haag, 2002.

Albers C.L.G.F.H.,

'Etikettenschwindel' in het administratieve sanctierecht?, NJB, 2001, p 1157-1162.

Alen A.,

Handboek van het Belgisch staatsrecht, Kluwer rechtswetenschappen, Deurne, 1995.

Alen A.,

Administratieve geldboeten: hun internationaal en internrechtelijke kwalificatie, in Liber amicorum Prof.Dr. G. Baeteman, Kluwer rechtswetenschappen, Deurne, 1997, p 396-421.

Alen A.,

Rechter en bestuur in het Belgische publiekrecht, de grondslagen van de rechterlijke wettigheidskontrolé, Kluwer rechtswetenschappen, Antwerpen, 1984.

Banda P.H.,

Administratief procesrecht in rechtsvergelijkend perspectief. Een rechtsvergelijkende studie naar de invloed van de functie van het beroep op de rechter bij de regeling van het administratieve procesrecht, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1989.

Belifante A.D.,

Strafrechtelijke en administratiefrechtelijke sancties, in X., De verhouding van administratieve sancties en straffen, Tjeenk Willink & Zoon, Haarlem, 1957.

Boes M.,

Administratief recht, Acco, Leuven, 2003.

Boes M.,

Administratieve sancties en art 6 EVRM in België, Preadvies voor de vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1989.

Bosch M.G.F., Smid-Verhage H.J.M., Van Eeckelen A.C.M.J.,

Ontwikkelingen in de sanctietoepassing, symposium 24 september 1997, Sdu uitgevers, Den Haag, 1997.

Bovens M.A.P., 't Hart P., Van Twist M.J.W., Rosenthal U.,

Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2001.

Commissie wetgeving algemene regels van het bestuursrecht,

Voorontwerp Algemene wet bestuursrecht vierde tranche, commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, Den Haag, 7 september 1999.

Coremans H.,

De administratieve sanctie, naar een omlijning van het begrip, R.W., 1964-1965, kol 753-764.

Corstens G.J.M.,

'Bestuurlijke boeten in de vierde tranche Awb', NJB, 2000, p 1185-1190.

- Corstens G.J.M.,
Het Nederlands strafprocesrecht, Gouda Quint, Deventer, 1999.
- Corstens G.J.M.,
Rechterlijke strafoplegging of bestuurlijke boetes?, R Emmelink J., e.a. Mens en recht. Kanttekeningen bij conclusis van Leo Meijers, W.E.J. Tjeenk Willink, 1996,
- Cousy H.,
Beginnelsen van het recht, Acco, Leuven, 1987.
- Craenen G.,
The institutions of Federal Belgium, an introduction to Belgian public law, Acco, Leuven, 2001.
- Damen L.J.A., Nicolai P., Boxum J.L., klap A.P., Neerhof A.R., Olivier B.K., Schueler B.J., Vermeer F.R., Vuksan R.L., *Bestuursrecht, deel 1*, Boom juridische uitgevers, Den Haag, 2003.
- De Baas J.H.,
Bestuurskunde in hoofdlijnen, invloed op het beleid, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1995.
- De Doelder H., Rogier L.J.J.,
Opstellen over bestuursstrafrecht, Gouda Quint, Arnhem, 1994.
- De Doelder H.,
Van strafrecht naar administratief recht, in De Doelder H., Rogier L.J.J, Van Russen Groen P.M., *De Wet Mulder in perspectief. Van strafrecht naar administratief recht*, Gouda Quint, Arnhem, 1990, p 85-94;
- De Doelder H., Rogier L.J.J., Van Russen Groen P.M.,
De Wet Mulder in perspectief. Van strafrecht naar administratief recht, Gouda Quint, Arnhem, 1990.
- Doelder H., Rogier L.J.J., *Opstellen over bestuursrecht*, Gouda Quint, Arnhem, 1994,
- De Doelder H., *Handhaving van economische regelgeving. Is door bestuurlijke handhaving het primaat van de strafrechtelijke handhaving doorbroken of geldt het strafrecht als ultimum remedium?*, in De Doelder H., Rogier L.J.J., *Opstellen over bestuursrecht*, Gouda Quint, Arnhem, 1994, p 206.
- De Jonckheere M.,
Inleiding tot het recht, Die Keure, Brugge, 2003.
- De Jong D.H., Knigge, G.,
Het materiële strafrecht, algemeen deel, Gouda Quint, Deventer, 1998
- Demeersseman H.A.,
De autonomie van het materiële strafrecht, Gouda Quint, Arnhem, 1985.
- De Nauw A.,
Les métamorphoses administratives du droit pénal de l'entreprise, Mys & Breesch, Gent, 1994.
- De Raat I., Widdershoven R.,
De bestuurlijke boete in de algemene wet bestuursrecht, in NJCM-bulletin, 2000, p 887.
- De Schipper G.M.,
Compendium algemeen bestuursrecht, Den Boer, Middelburg, 1992.

De Vroede P., Gorus J.,
Inleiding tot het recht, Kluwer, Mechelen, 2003.

Duk W.,
Recht op scherp, W.E.J. Tjeenk willink, Zwolle, 1984.

Duk W.,
Inleiding tot het bestuursrecht, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1988.

Duk W.,
Tanden van het recht –oriënterende beschouwingen over sancties-, Tjeenk Willink, Zwolle, 1973.

Duk W.,
Handhaving van bestuursrecht, NTB, nr.4, 1988, p 105-110.

Dupont L.,
Syllabus 2000-2001: Beginselen van strafrecht, Acco, Leuven, 2000.

Dupont L., Verstraeten R.,
Handboek Belgisch strafrecht, Acco, Leuven, 1990.

Feteris M.W.C.,
Voorontwerp vierde tranche Awb, Weekblad voor fiscaal recht, 2000, p 465-478.

Groenhuijsen M.S., Mulder G.E., Remmelink J.,
De schets nader bekeken. Beschouwingen naar aanleiding van de schets materieel strafrecht van W.Nieboer, Gouda Quint, Arnhem, 1992.

Groenhuijsen G.M., Knigge G.,
Het onderzoek ter zitting. Tweede interimrapport Onderzoeksproject Strafvordering 2001, Gouda Quint, Deventer, 2001.

Hartmann A.R.,
Het beginsel geen straf zonder schuld in het bestuursstrafrecht, in met recht op de vlucht, in Politoff S.I., Opstellen over (straf)recht aangeboden aan S.I. Politoff, ter gelegenheid van zijn afscheid van de Erasmus Universiteit Rotterdam, Gouda Quint, Arnhem, 1995, p 65-87.

Hartmann A.R.,
Bewijs in het bestuursstrafrecht, Gouda Quint, Deventer, 1998.

Hartmann A.R., Van der Hulst J.W., Rogier L.J.J.,
Handhaving. Algemene inleiding, Sdu uitgevers, Den Haag, 2002.

Hartmann A.R., Van Russen Groen P.M.,
Contouren van het bestuursstrafrecht, Gouda Quint, Deventer, 1998.

Hazewindus P.,
Administratieve sancties en vreemdelingenrecht, Gouda Quint, Arnhem, 1994.

Hazewindus W.G.A.,
Schuld en boete in de sociale zekerheid, NJB, 1996

Helder E.,
Bestuursrecht met beleid, W.E.J. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1997.

Janssen O.J.D.M.L.,

De dynamiek van het publiekrechtelijke sanctierecht. Enkele beschouwingen over het bestraffende deel daarvan, Handelingen NVJ, 2002, p 167-225.

Jonkers W.H.A.,

Het penitentiair recht. Strafrechtelijke sancties in Nederland, Gouda Quint, Arnhem, 1975, deel 2, p 1.

Kelk C.,

Ontwikkelingen in de sanctietoepassing, in Bosch M.G.F., Smid-Verhage H.J.M., Van Eeckelen A.C.M.J., *Ontwikkelingen in de sanctietoepassing, symposium 24 september 1997*, Sdu uitgevers, Den Haag, 1997, p 13-30.

Kleijs-Wijnobel C.J.,

De administratieve boete in het milieurecht, M&R, 1991, p 59.

Klein Egelink E.,

De Wet boeten en maatregelen: sluitstuk in het handhavingbeleid, Sociaal bestek, 1996.

Koopmans I.M.,

Strafrechtelijke aansprakelijkheid in het milieustrafrecht: afscheid van schuld?, DD, 1997, p 545-562.

Leijten J.C.M.,

Verwijt in het strafrecht. Een notitie, in Groenhuijsen M.S., Mulder G.E., Remmelink J.,

De schets nader bekeken. Beschouwingen naar aanleiding van de schets materieel strafrecht van W.Nieboer, Gouda Quint, Arnhem, 1992.

Ligot J.,

De administratieve sanctie naar Belgisch recht, T.B.P., 1973, p 3-22.

Mast A.,

Delegatie en toewijzing van bevoegdheid, Liber Amicorum Baron Luis Fredericq, 1965, p 737-754.

Mast A., Dujardin J., Van Damme M., Vande Lanotte J.,

Overzicht van het Belgisch administratief recht, Kluwer, Mechelen, 2002.

Mertens J.,

Omtrek van het administratief recht, T.B.P., 1951, p 343.

Michels H.G.,

Strafbare Handlung und Zuwiderhandlung. Versuch einer materiellen Unterscheidung zwischen kriminal-und Verwaltungsstrafrecht, Walter de Gruyter & CO., Berlin, 1963, p 30.

Michiels F.C.M.A.,

Handhaving van bestuursrecht, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1994.

Michiels F.C.M.A., Blombergen A.B.,

Handhaven met effect: een empirisch-juridische studie naar de mogelijkheden voor een effectieve handhaving van het milieurecht, VUGA, Den Haag, 1997.

Michiels F.C.M.A.,

De boete in opmars?, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1994.

Michiels J.M.,

Cesare Beccaria. Over misdaden en straffen, Kluwer rechtswetenschappen, Antwerpen, 1982.

Michiels F.C.M.A.,

Handhaven op niveau, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 1998.

Moerings M. (red.),

Hoe punitief is Nederland?, Gouda Quint, Arnhem, 1994.

Mulder A.,

VAR-pleadvies, de verhouding van administratieve sancties en straffen, Geschriften van de verenigingen voor administratief recht no.XXXVI, H.D. Tjeenk Willink & Zoon N.V., Haarlem, 1957, p 45-85.

Mulder G.E.,

De sanctie, DD, 1974, p 10-11

Nicolaï P.,

Het tandvlees van het recht, in Duk W., *Recht op scherp*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1984, p 3-55.

Nijboer J.F., *De taken van de strafrechter*, Gouda Quint, Deventer, 2000,

Nederlands juristencomité voor de mensenrechten, *NJMC-commentaar op het voorontwerp vierde tranche algemene wet bestuursrecht. Handhaving volgens de toekomstige Awb*, 1999. <http://www.njcm.nl/upload/comm4etranche-Awb-def-240207.PDF>

Nederlands juristencomité voor de mensenrechten, *NJMC-commentaar op het voorontwerp vierde tranche algemene wet bestuursrecht. Handhaving volgens de toekomstige Awb*, E.E.V. Lenos, 27-7, p 950-965.

Oostenbrink J.J.,

Administratieve sancties, Uitgeverij VUGA nv, 's-Gravenshage, 1967.

Politoff S.I.,

Opstellen over (straf)recht aangeboden aan S.I. Politoff, ter gelegenheid van zijn afscheid van de Erasmus Universiteit Rotterdam, Gouda Quint, Arnhem, 1995.

Politoff S.I., Koopmans F.A.J.,

Schuld, Gouda Quint, Arnhem, 1988.

Ponnet G., *De administratieve geldboeten in het sociaal handhavingsrecht*, Arbeidsblad, 1991, p 7.

Put J.,

Administratieve sancties in het sociale zekerheidsrecht, preventieve rechtsbescherming bij en rechterlijke controle op het opleggen van administratieve sancties in de sociale zekerheid, Die Keure, Brugge, 1998.

Put J.,

Rechtshandhaving door administratieve sancties in het recht, R.W., 2001-2002, p 1195.

Remmelink J., e.a.

Mens en recht. Kanttekeningen bij conclusies van Leo Meijers, W.E.J. Tjeenk Willink, 1996

Riphagen J.,

Sancties in de sociale zekerheid: bestuursstrafrecht of strafrechterlijk bestuursrecht?, rapport opgesteld door de werkgroep 'sancties in de sociale zekerheid', Kluwer, Deventer, 1994.

Rivero J., Waline J.,

Droit administratif, Dalloz, Paris, 1992.

Rogier L.J.J.,

Strafsancties, administratieve sancties en het una via-beginsel, Gouda Quint, Arnhem, 1992, p 30-33.

Rogier L.J.J., Hartmann A.,

Verschillen en overeenkomsten tussen strafrecht en bestuursrecht, DD, 1993, p 1042-1058.

Rogier L.J.J.,

De algemene wet bestuursrecht en strafrecht, Kluwer, Deventer, 1995.

Rogier L.J.J.,

De bestuurlijke boete in de algemene wet bestuursrecht, in De Doelder H., Rogier L.J.J., Opstellen over bestuursstrafrecht, Gouda Quint, Arnhem, 1994, p 157-172.

Rogier L.J.J.,

Strafsancties, administratieve sancties en het una via-beginsel, Gouda Quint, Arnhem, 1992.

Rogier L.J.J.,

Straffend bestuur, Gouda Quint, Rotterdam, 2001.

Rogier L.J.J.,

Handhaving van het bestuursrecht, NTB, 2002, p 68-75.

Rogier L.J.J.,

Handhaving van het bestuursrecht, NTB, 2001, p 77-84.

Roording J.,

Sanctierecht in de belastingen en de sociale zekerheid, Ars Aequi libri, Nijmegen, 1994, p 4-5.

Roording J.,

Sanctierecht in de belastingen en de sociale zekerheid, Ars Aequi libri, Nijmegen, 1994,

Schlössels R.J.N., Stroink F.A.M.,

Kern van het bestuursrecht, Boom juridische uitgevers, Den Haag, 2003.

Seerden R., Stroink F.,

Administrative law of the European Union, its member states and the United States, Intersentia, Antwerpen, 2002.

Sluijs M.J.,

De bestuurlijke boete naar nieuwe grenzen, Bestuurswetenschappen 6, 1991.

Stellinga J.R.,

Nieuwe banen voor de studie van het staatsrecht, T.B.P., 1949, p 21.

Stroink F.A.M.,

De Algemene wet bestuursrecht en het sociale zekerheidsrecht, Sociaal recht, 1989, p 256.

Tak A.Q.C.,

Hoofdlijnen van Nederlands bestuursprocesrecht, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1995.

't Hart A.C.,

Hier gelden wetten! Over strafrecht, openbaar ministerie en multiculturalisme, Gouda Quint, Deventer, 2001,

't Hart A.C.,

Straf, recht en waarden in Moerings M., Hoe punitief is Nederland?, Arnhem, 1994, p 31-44.

Tilleman B.,

Bronnen en beginselen van het recht, deel 2, Acco, Leuven, 2003.

Troosters J.,

Administratieve en strafrechtelijke handhaving: concurrenten of complementen, Liber

amicorum Jos troosters, die Keure, Brugge, 2000, p 119-120.

Van der Beken T., Van Hoorick G.,

Druk op de ketel, een milieuhandavingsmodel in de kering, Panopticon, nr.3, 2003, p 266-278.

Van de Griend B.J.,

Bestuurlijke sancties in bestuursrechtspraak en wetgevingsadvisering, Raad van State, Den Haag, 2003.

Van Drumpt M.V., Addink G.H.,

De bestuurlijke waarborgsom in het bestuursrecht: begrip, plaats, inhoud en karakter, NTB, 1999, p 118-126.

Van Wijk H.D., Konijnenbelt W., Van Male R.M.,

Hoofdstukken van administratief recht, VUGA, 's-Gravenshage, 1994.

Van Wijk H.D., Konijnenbelt W., Van Male R.M.,

Hoofdstukken van administratief recht, VUGA, Utrecht, 1999.

Veny L.M., De Geyter L., Vandendriessche F.,

De invoering van gemeentelijke administratieve sancties...of naar publiekrechtelijke rechtshandhaving op lokaal vlak in België?, A.J.T., 1999-2000, p 157-173.

Vereniging voor Administratief Recht,

Algemene bepalingen van administratief recht. Rapport van de commissie inzake algemene bepalingen van het administratieve recht, H.D. Tjeenk Willink, Zwolle, 1984.

Vermeulen P.,

Administratieve sancties in België, Preadvies opgesteld voor de vergadering van 26 november 1971 van de afdeling staatsrecht van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, s.l., onuitg.

Beleidsnota, *Sancties in perspectief, samenvatting 2001*, Ministerie van Justitie, Den Haag, <http://www.justitie.nl>.

Beleidsnota: *Met vaste hand*, Ministerie van Justitie, Den Haag, 1991, Kamerstukken II, 22 045, nr 1-2.

Beleidsnota: *Recht in beweging*, Ministerie van Justitie, Den Haag, Kamerstukken II, 21 829, nr 1-2.

Brief van de minister van justitie, TK, 2000-2001, 27 419, nr.1.