

Verkeershandhaving door de bestuurlijke boete

Een rechtseconomische benadering

RA-2006-81

L. Deben

Onderzoekslijn handhaving



DIEPENBEEK, 2012.
STEUNPUNT VERKEERSVEILIGHEID.

Documentbeschrijving

Rapportnummer: RA-2006-81

Titel: Verkeershandhaving door de bestuurlijke boete

Ondertitel: Een rechtseconomische benadering

Auteur(s): L. Deben

Promotor: Prof.Dr.L.Vereeck

Onderzoekslijn: handhaving

Partner: Universiteit Hasselt

Aantal pagina's: 50

Projectnummer Steunpunt: 5.1.

Projectinhoud: Handhaving

Uitgave: Steunpunt Verkeersveiligheid, maart 2006.

Steunpunt Verkeersveiligheid
Agoralaan
Gebouw D
B 3590 Diepenbeek

T 011 26 87 05
F 011 26 87 00
E info@steunpuntverkeersveiligheid.be
I www.steunpuntverkeersveiligheid.be

Samenvatting

De handhaving van verkeerswetgeving kan op verschillende manieren worden ingericht. Zo kunnen aansprakelijkheidsregels het gedrag van de verkeersdeelnemer aanzetten tot regelconform gedrag. Het gewenste gedrag kan ook door directe regulering worden afgedwongen. Bij handhaving wordt er meestal aan de strafrechtelijke sancties gedacht. Maar ook instrumenten zonder strafbaarstelling, zoals de bestuurlijke boete, kunnen het beoogde doel bereiken. En misschien kan dit wel tegen lagere kosten.

Daarom wordt de mogelijke bijdrage van beide handhavingsregimes aan de maatschappelijke welvaart onderzocht, en dit vanuit een rechtseconomische aanpak.

Onder welke omstandigheden kan de bestuurlijke boete een betere oplossing voor de handhaving van verkeersovertredingen bieden dan het strafrecht. Het antwoord wordt ten eerste geformuleerd aan de hand van de kosten van de strafrechtelijke en de bestuurlijke figuren. Ook de omstandigheden waaronder de preventieve werking van de boetes optimaal is, komen aan bod. Duidelijkheid hierover kan een voorstel over het mogelijke gebruik van het bestuursrecht als alternatief of aanvulling op de strafrechtelijke verkeershandhaving onderbouwen.

English summary

Summary

There are several manners to enforce compliance to traffic legislation. Liability rules as well as regulation are different ways to coerce traffic participants to submission to the law. In the cases regulation is the preferred method, the desired behaviour can be controlled by criminal penalties. However administrative fines can also be used. Because the latter might be implemented at lower costs, an investigation to the costs of both figures has to be carried out. From a law and economics perspective there has to be determined whether the administrative traffic fine contributes to social welfare. Therefore the costs of the criminal and the administrative fine have to be determined. Likewise, there has to be investigated under which circumstances the administrative and the criminal fine have an optimal effect. When both factors are known, a comparison of both fines can be carried out. Taking into consideration the particular circumstances, an underpinned opinion about the utility of the administrative fine for the enforcement of traffic legislation can be formed.

Inhoudsopgave

1. NOODZAAK VAN DIRECTE VEILIGHEIDSREGULERING BIJ HANDHAVING.....	9
2. ECONOMISCHE THEORIE VAN VERKEERSOVERTREDINGEN	12
2.1. Het individuele afwegingsmodel	12
2.2. Optimaal handhavingsniveau	14
2.3. De optimale wijze van handhaving: de afweging tussen strafmaat en pakkans	16
2.3.1. Informatievergaring.....	17
2.3.2. <i>nsolventie</i>	17
2.3.3. <i>Maatschappelijk draagvlak en ontwijking</i>	17
2.3.4 <i>Risico houding</i>	18
2. 4. Conclusie	20
3. HET OPTIMALE BUDGET VOOR VERKEERSHANDHAVING: EEN BELEIDSKEUZE.	21
4. HET BESTUURLIJKE HANDHAVINGSMODEL.	25
4.1. Uitbreiding van het model.	26
4.2. Preventieve prikkel	27
4.2.1. <i>Stigma</i>	28
4.2.2. <i>Alternatieve sancties</i>	29
4.2.3. <i>Opzet</i>	29
4.2.4. <i>Bewijslast</i>	30
4.2.5. <i>Rechtswaarborgen</i>	31
4.2.6. <i>Ne bis in idem</i>	33
4.2.7. <i>De grenzen van de bestuurlijke boete</i>	34
4.3. Relevante handhavingskosten	36
4.3.1. <i>Vaststelling van de overtredingen</i>	36
4.3.2. <i>Procedurele kosten</i>	36
4.3.3. <i>Uitvoeringskosten</i>	40
4.3.4. <i>Conclusie van de kosten</i>	42
5. DE OPTIMALE BESTUURLIJKE BOETE	43
6. CONCLUSIE	44
7. LITERATUURLIJST	46

Uit de studie van de normstelling in het verkeersveiligheidsbeleid bleek dat de toepassing van een ander juridisch regime de nodige prikkels kan opleveren om de maatschappelijk gewenste verkeersveiligheidssituatie in de hand te werken. De meerwaarde van normering door directe veiligheidsregulering kwam in deze context reeds aan bod. Normstelling is niet het enige aspect van een goed verkeersveiligheidsbeleid. Wetgeving is maar effectief in zoverre ze door de verkeersdeelnemers wordt opgevolgd. Handhaving is eveneens een *conditio sine qua non* om het vooropgestelde gedrag van de verkeersdeelnemer af te dwingen¹. Binnen het sanctie-arsenaal is directe handhaving door middel van het strafrecht een mogelijkheid. Maar ook instrumenten zonder strafbaarstelling zouden het beoogde doel misschien tegen lagere kosten kunnen bereiken. De literatuur over de verkeersboete verwijst naar de bestuurlijke procedure als goedkoper alternatief². Daarom ligt focus van het hoofdstuk op de mogelijke bijdrage van beide handhavingsregimes aan de maatschappelijke welvaart, vanuit een juridische en economische aanpak. Binnen dit kader is de vraag aan de orde of en onder welke omstandigheden de bestuurlijke afhandeling een betere oplossing voor de handhaving van verkeersovertredingen kan bieden dan het strafrecht. Het antwoord wordt ten eerste geformuleerd aan de hand van de kosten van de strafrechtelijke en de bestuurlijke figuren. Ook de omstandigheden waaronder beide implementeerbaar zijn komen aan bod. Duidelijkheid hierover kan het mogelijke gebruik van het bestuursrecht als alternatief of aanvulling op de strafrechtelijke verkeershandhaving onderbouwen.

De tekortkomingen van het aansprakelijkheidsrecht waaraan in paragraaf 1 aandacht wordt besteed, rechtvaardigen de aanwezigheid van de publieke handhaving. Daarop voortgaand, komt in paragraaf 2 de preventieve werking van handhaving door het publiek recht (directe overheidshandhaving) aan bod. Hierin worden de traditionele economische theorieën over overtredingen toegepast op verkeersrecht. Het optimale budget voor publieke verkeershandhaving in paragraaf 3 concretiseert het theoretisch model. De moeilijkheden die met de implementatie van de theorie in de realiteit gepaard gaan, illustreren de praktische beperkingen van de modellen. In paragraaf 4 wordt met in acht name van deze beperkingen de optimale aanwending van het budget voor verkeershandhaving uitgewerkt. Waar in paragraaf 2 nog geen uitspraak wordt gedaan over het verschil tussen de strafrechtelijke en de bestuurlijke procedure, wordt deze in paragraaf 4 wel bij de analyse betrokken. Naast het in kaart brengen van de kosten, gaat de aandacht tevens uit naar de kenmerken van overtredingen die zich lenen voor

¹ Zowel aansprakelijkheidsrecht, strafrecht en bestuursrecht kunnen worden gebruikt. Deben L., *Naar een optimaal verkeershandhavingsbeleid in Vlaanderen: een rechtseconomische analyse van lessen uit de veiligste landen*, Steunpunt Verkeersveiligheid bij Stijgende Mobiliteit, Diepenbeek, 2003, RA-2003-11; Ogus A., *Enforcing regulation: Do we need the criminal law?* In Sjögren H., Skogh G., *New perspectives on economic crime*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2004, p 46.

² De meeste literatuur benadert de bestuurlijke boete vanuit louter juridisch of vanuit kostenperspectief.

sanctionering door de bestuurlijke boete. Zowel de prikkelwerking als de positieve beschrijving van de kosten van beide rechtsgebieden moet in paragraaf 5 een conclusie over de welvaartsimplicaties van de bestuurlijke boete vanuit rechtseconomisch standpunt toelaten.

1. NOODZAAK VAN DIRECTE VEILIGHEIDSREGULERING BIJ HANDHAVING

De hoofdreden om directe regulering te gebruiken bij het opstellen van verkeerswetgeving, is dat het aansprakelijkheidsrecht de internalisering van de externaliteiten niet steeds perfect kan realiseren. De economische handhavingstheorie, beschouwt de dreiging van bestraffing als een preventieve prikkel die overtreders ervan weerhoudt de regel te breken³. De eerste vraag die in deze context wordt opgeworpen is of de publiekrechtelijke handhaving hiervoor noodzakelijk is. Hoewel aansprakelijkheid een afschrikkend effect bezit, zijn er toch een aantal criteria aanwezig waaruit blijkt dat ook ongewenste gedragingen in het verkeer niet exclusief door het aansprakelijkheidsrecht kunnen worden bestreden⁴.

Vanuit economisch perspectief wordt directe overheidshandhaving gedefinieerd als een reactie op de overtreding van de ex ante collectief opgelegde verkeerswetten⁵ ongeacht het ontstaan van eventuele schade⁶. Deze definitie legt onmiddellijk een fundamenteel verschil met het aansprakelijkheidsrecht bloot. Bij aansprakelijkheid is de vergoeding namelijk gebaseerd op de schade van het slachtoffer⁷. De rechtstreekse compensatie van de benadeelde dient om de oorspronkelijke kostenallocatie te herstellen. Hoewel de winst van de dader vaak in de sanctie wordt verdisconteerd⁸, functioneert bij regulering de sanctie niet als schadeloosstelling, maar als straf⁹. Wanneer een gedraging steeds met schade gepaard gaat, maakt het niet uit of de vergoeding wordt gebaseerd op de schade of op de handeling. Het voornaamste is dat er steeds een gevolg aan de inbreuk wordt gegeven. De voorwaarde dat de benadeelde een rechtsvordering moet instellen, stelt het aansprakelijkheidsrecht echter wel voor problemen zodra er geen sprake is van schade of van een aanwijsbare dader¹⁰. Het aansprakelijkheidsrecht kan niet worden gebruikt om ongewenste verkeersgedragingen die geen schade veroorzaken te ontmoedigen. Directe overheidsregulering biedt de oplossing wegens de indifferentie voor het optreden van schade. Bovendien geeft de mogelijkheid om de hoogte van de sanctie te baseren op de kans dat schade optreedt directe regulering een voordeel met betrekking tot de

³ Faure M., Visser M., *An economic analysis of criminal environmental law*, in Sjögren H., Skogh G., *New perspectives on economic crime*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2004,, p 59.

⁴ Ook hier heeft Shavell baanbrekend werk geleverd: Shavell S., *Economic analysis of accident law*, Harvard University Press, Cambridge, 1987, p 278-279.

⁵ Faure M., *Economische analyse van het milieustrafrecht*, niet gepubliceerd, 2003, p 6.

⁶ Rose-Ackerman S., *Tort law as a regulatory system. Regulation and the law of torts*, AEA papers and proceedings, nr.81, 1991, p 54; Faure M., Van Den Bergh R., *Objectieve aansprakelijkheid: verplichte verzekering en veiligheidsregulering*, Maklu Uitgevers, Antwerpen, 1989, p 152-153; Shavell S., o.c., 1987, p 278-279; Faure M., o.c., 2003, p 6.

⁷ Polinsky A.M., Shavell S., *Should liability be based on the harm to the victim or the gain to the injurer*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Working paper nr. 4586, 1993, p 1.

⁸ Polinsky A.M., Shavell S., o.c., 1993, p 1.

⁹ Cooter R., Ulen T., *Law and economics*, Addison-Wesley, New York, 2000, p 433.

¹⁰ Shavell S., *foundations of the economic analysis of law*, Harvard University Press, London, 2004 p 479.

insolvente overtreders¹¹. Schade op zich is niet voldoende. Voor de benadeelden moeten de voordelen van de claim de financiële en niet financiële kosten ervan overtreffen, zodat die een vordering instellen¹². Naast de gedragingen die geen schade veroorzaken ontstaat er een probleem voor het aansprakelijkheidsrecht wanneer de assumptie van een pakkans van 100% wordt verlaten¹³. In het verkeer komen vaak schadesituaties zonder een aanwijsbare dader voor¹⁴. Het beschadigde tuinhek waar een onbekende tegen heeft gebotst en is weggereden, is er een voorbeeld van. De mogelijkheid van de overheid tot eenzijdig optreden elimineert de afhankelijkheid van individuele handelingen die in het aansprakelijkheidsrecht aanwezig zijn¹⁵. Deze mogelijkheid van de overheid om op te treden zodra een ongewenste gedraging is vastgesteld, is het sterkste argument voor het gebruik van publieke regulering voor de handhaving van verkeersovertredingen¹⁶. Bij een lagere pak- en veroordelingkans dient de efficiënte sanctie proportioneel hoger te zijn om te beantwoorden aan deze lagere kans¹⁷. Waar het verschil niet kan worden aangerekend in het aansprakelijkheidsrecht laat de strafbaarstelling zonder schadevereiste de directe regulering ook aan deze voorwaarde tegemoetkomen¹⁸. De sanctie kan worden gerelateerd aan het voordeel dat de overtreder uit de overtreding pakt, in plaats van aan de schade¹⁹. Het vergoedingsoogmerk van het aansprakelijkheidsrecht vertoont nog andere tekortkomingen. Bij verkeersongevallen is er vaak sprake van lichamelijke letsels en niet in geld waardeerbare schade. Zodra men spreekt van niet-monetaire schade, is een optimale schadevergoeding van het slachtoffer niet mogelijk. De door het aansprakelijkheidsrecht opgelegde schadevergoeding vormt niet steeds een effectieve afschrikking omdat de dader niet met de volledige kosten wordt geconfronteerd²⁰. Zelfs wanneer een volledige compensatie mogelijk is, kan regulering noodzakelijk zijn. Soms is het aangewezen het ongewenste gedrag te voorkomen in plaats van de schade door de veroorzaker te laten dragen. Voor gedrag dat

¹¹ Polinsky A.M., Shavell S., [Public Enforcement of Law](#) in Bouckaert B., De Geest G., Encyclopedia of Law and Economics, Volume V,, Edward Elgar, Northampton, MA, 2000, p 316

¹² De aard van de relatie speelt een grote rol voor de burgerlijke controle waarbij de vaststelling het gemakkelijkste plaatsvindt in een langdurige relatie tussen twee personen. Bij een grote groep is het moeilijker overtredingen vast te stellen. De grootte van de populatie is een determinant waarop het systeem kan worden bepaald.

Landes W.M., Posner R.A., *The private enforcement of law*, Journal of Legal Studies, nr. 4, 1975, p 1; Ogus A., o.c., 2003, p 6.

¹³ Shavell S., o.c., 2004, p 479.

¹⁴ Posner R.A., *An economic theory of the criminal law*, Columbia Law Review, vol 85, 1985, p 1193-1228; Faure M., Visser M., o.c., 2004, p 3.

¹⁵ Shavell S., *Liability for harm versus regulation of safety*, Journal of Legal Studies, 1984, XIII (2), p 373.

¹⁶ Skogh G, Stuart C, *An economic analysis of crime rates, punishment and the social consequences of crime*, Public Choice, 38, 1982, p 171-179; Faure M., Visser M., o.c. 2004, p 5; Faure M., *Waarom milieustrafrecht?*, Recht en kritiek, 1995, p 151.

¹⁷ Posner R.A., o.c., 1985, p 1209; Faure M., Visser M., o.c., 2004, p 59.

¹⁸ Cooter R., Ulen T., o.c., 2000, p 434.

¹⁹ Ogus A., *Exemplary damages and economic analysis*, Hawkins K.(ed), The human face of law: essays in honour of Don Harris, Oxford University Press, Oxford, 1997, p 85-103.

²⁰ Faure M., Visser M., o.c., 2004, p 3; Posner R.A., o.c., 1985, p 1202.

niet kan worden getolereerd vervult het preventieve karakter de hoofdfunctie voor de handhaving. Dit is het geval bij verkeersovertredingen met een hoge kans op zware gevolgen, zoals het rijden door een rood licht. De volledige internalisering van de schadekosten door de dader kan onvoldoende zijn om het gevaarzettende gedrag te voorkomen. Het punitieve karakter dat losstaat van de schade geeft directe overheidsregulering deze extra afschrikwekkende functie²¹ die het aansprakelijkheidsrecht ontbeert²². Ook al zal hierdoor het insolventieprobleem van de dader bij directe overheidsinterventie blijven bestaan, desalniettemin speelt het een ondergeschikte rol²³. De aanwezigheid van andere sanctioneringmodaliteiten garandeert dat het afschrikwekkende effect van het publieke recht intact blijft. Bovendien geeft de morele lading van het strafrecht aan velen een extra preventieve prikkel ongeacht de hoogte van de sanctie²⁴. Omdat het aansprakelijkheidsrecht op deze vlakken geen vergelijkbaar effect kan bereiken, blijft er ondanks de administratieve kosten een taak voor de publieke verkeershandhaving voorbehouden.

²¹ Ogus A., *Sanctions and incentives. An economic comparison of public and private regimes'*, niet gepubliceerd, Nancy, 2003, p 17; Braithwaite J., *Crime, shame and reintegration*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.

²² Faure M., o.c.,, 2003, p 9; Faure M., o.c., 1995, p 477-467, Faure M., Visser M., o.c., 2004, p 57-67.

²³ Faure M., o.c., 2003, p 20.

²⁴ Ogus A., o.c. , 2003, p 17.

2. ECONOMISCHE THEORIE VAN VERKEERSOVERTREDINGEN

Nu de noodzaak van handhaving door directe regulering is aangetoond, komt de wijze waarop de verkeersdeelnemer tot de gewenste zorg wordt aangezet aan bod. Het in deze paragraaf gepresenteerde economische model geeft het economische optimum van verkeershandhaving weer aan de hand van twee centrale vragen: Welke handelingen moeten strafbaar worden gesteld? En in welke mate moet die strafbaarstelling worden gehandhaafd? Conform het Becker model (1968) worden de karakteristieken van crimineel gedrag weergegeven. Uitgaande van de beschrijving van de individuele afweging wordt het optimale handhavingsniveau voor verkeer bepaald. Zowel de hoeveelheid prikkels als de wijze waarop de prikkels het beste worden opgebouwd zijn in het model terug te vinden.

2.1. Het individuele afwegingsmodel

De nutsmaximaliserende verkeersdeelnemer staat voor een keuzeprobleem. Zal hij activiteiten uitoefenen die door de wet strafbaar zijn gesteld en zo ja, in welke mate? Becker's grondgedachte is dat een potentiële overtreder ex ante en op rationele wijze de kosten en baten van zijn overtreding weegt en zijn beslissing, om het delict al dan niet te plegen, baseert op de resultante van die afweging²⁵. De rationele verkeersdeelnemer overtreedt de verkeerswetgeving zodra het voor hem de moeite waard is. Volgens Corbett en Simon zijn de meest voorkomende redenen van verkeersovertredingen²⁶:

- het vertrouwen van de bestuurder in de eigen capaciteiten
- de wens om zelf de controle over het rijden uit te oefenen zonder aan regels gebonden te zijn
- de overtuiging dat de actie weinig of geen risico inhoudt
- haast

²⁵ Becker G., *Crime and punishment: an economic approach*, Journal of political economy, nr 76, 1968, p 161; Ogus A., Abott C., *Sanctions for pollution: do we have the right regime?*, Journal of environmental law, nr 14, 2002, p 283-298, p 289; Holzhauser R.W., Teijl R., *Inleiding rechtseconomie*, Gouda Quint, Deventer, 1995, p 189; Faure M., o.c., 2003, p 3; Gottfredson M., Hirschi T., *A general theory of crime*, Stanford University press, Stanford, 1990.

²⁶ Fletcher G.P., *Costs and benefits, criminal justice on the spot*, s.l., s.d..www.aic.gov.au/publications (p 164-165) verwijst naar de studie van Corbett C., Simon F., *Decisions to break or adhere the rule s of the road, viewed from a rational choice perspective*, British journal of criminology, 32, 1992, 537-548.

- mentale druk
- onachtzaamheid
- gemakzucht
- de indruk dat de pakkans laag is
- invloed van de omgeving (vrienden, passagiers)
- het genot van de snelheid
- het risico de overtreding zelf
- ongevoeligheid voor de opgelegde boete.

Het belang dat de bestuurder aan deze factoren hecht, bepaalt het nut van de overtreding en daardoor zijn conformiteit aan de verkeersregels²⁷. Door verkeershandhaving kan de overheid kan interfereren in de individuele voorkeuren . De mate waarin de wettelijke strafbaarstelling het gedrag verandert, wordt beïnvloed door de kosten van de wettelijke interventie voor de overtreder. Dit strafrisico (SR). bestaat uit S, de verliezen als gevolg van de toepassing van de wet en p, de pakkans²⁸. Voor de risico neutrale overtreder is de verwachtingswaarde van de straf (SR) gelijk aan de zwaarte van de boete (S) vermenigvuldigd met de kans (p) dat hij deze daadwerkelijk moet ondergaan: $SR = pS$ ²⁹. Omdat er niet steeds een straf volgt op de overtreding, schat hij bij streven naar de maximalisering van zijn 'behoefte' de risico's in die hij loopt om gepakt en bestraft te worden³⁰. Wegens de onzekerheid moet de verwachte winst groter zijn dan de verwachte kosten verminderd met de situatie waarin hij wordt gepakt: $U = (1-p)W - p(W-S) > 0$, waaruit volgt dat $W(1-p) - Wp > (pS)$ ³¹ Vanuit een individuele benadering pleegt de verkeersdeelnemer geen overtreding meer bij een strafrisico op het

²⁷ Nentjes A., *Elementaire rechtseconomie*, Wolters, Groningen , 1993, p 115.

²⁸ De kans p op veroordeling is de resultante van de kans dat de overtreder wordt opgespoord, de kans dat hij wordt vervolgd en de kans dat hij daadwerkelijk wordt veroordeeld. Voor het gemak wordt hiernaar gerefereerd als de pakkans. Volgens Ogus en Eide verwijst p naar de vaststelling van het ongewenste gedrag door de overheid, niet naar een daadwerkelijke formele veroordeling door de aansprakelijkheidstelling of een veroordeling of de oplegging van een andere sanctie onder een andere vorm. Deze interpretatie is ruimer dan de opvatting dat p enkel de kans op veroordeling omvat. De kans op veroordeling is de resultante van de kans dat hij daadwerkelijk wordt opgespoord, de kans dat hij wordt vervolgd en de kans dat hij daadwerkelijk wordt veroordeeld of dat daadwerkelijk de kost wordt opgelegd. In de ruime betekenis wordt naar p gerefereerd als naar de pakkans, de kans dat het ongewenste gedrag wordt vastgesteld; Eide E., *Economics of criminal behaviour*, in Bouckaert B., De Geest G., *Encyclopedia of law and economics*, Edward Elgar, Cheltenham, 2000, nr 8100, p 347; Burrows P., Veljanovski C., *Introduction: the economic approach to law*, in Burrows P. Veljanovski C., *The economic approach to law*, Butterworth and Co., London, 1981, p 7; Ogus A., o.c. , 2003, p 2.

²⁹ Skogh G., *A note on Gary Becker's 'crime and punishment: an economic approach'*, *Swed. Journal of law and economics*, 1973, p 304; Nentjes A., o.c., 1993, p 116; Ogus A., o.c., 2003, p 10; Polinsky A., Shavell S., o.c., 2000, p 308.

³⁰ Van Tulder F.P., *Kosten en baten van twee vormen van criminaliteitsbestrijding*, *Economische statistische berichten*, 1986, p 173.

³¹ Ehrlich I., *Participation in illegitimate activities: a theoretical and empirical investigation*, *Journal of political economy*, vol 81., 1973, p 529.

niveau $S > W$

p

2.2. Optimaal handhavingsniveau

Eenzijds speelt de interne afweging van de verkeersdeelnemer een rol in de verkeerssituatie³². De potentiële wetsovertreder houdt in zijn afweging enkel rekening met zijn eigen schade en opbrengsten. Anderzijds heeft een verkeersovertreding twee soorten maatschappelijke kosten³³. In de eerste plaats zijn er de schadekosten bestaande uit de stoffelijke schade van het directe slachtoffer, het lichamelijk letsel en het onveiligheidsgevoel³⁴. In de tweede plaats zijn er de preventiekosten gevormd door de publieke en de private kosten. De kosten van het handhavingsapparaat zoals justitie en politie maken deel uit van de publieke kosten. De private kosten slaan op de door de private weggebruikers gehanteerde zorg ter preventie van een ongeval. Maatschappelijke efficiëntie vereist dat³⁵ het handhavingsniveau de externe kosten van de overtreeders internaliseert. Vanuit deze invalshoek houdt de functie van het recht simpelweg de verhoging van de verwachte kosten in zodat de potentiële dader wordt afgeschrikt³⁶. De werking van de criminaliteitsbestrijding op het individuele gedrag gebeurt, zoals hierboven vermeld, in concreto door het aanbrengen van een wijziging in het aangrijpingspunt van de overheid op het individuele gedrag, het strafrisico³⁷. Wanneer wordt aangenomen dat de overtreeders risico neutraal zijn en dat het opleggen van boetes kostenloos is, moeten in het standaard economisch model de kosten van de externe prikkel het nut van de ongewenste handeling overtreffen: $pS^{38} > w$. De verhoging van het strafrisico is weliswaar essentieel om de overtreder tot conform gedrag te bewegen. Maar omdat het overheidsoptreden niet zonder kosten kan worden georganiseerd, bepaalt ook de toebedeling van de publieke bronnen het opgelegde strafrisico³⁹. Het politionele en justitionele systeem vormen maatschappelijke kosten waarvan de grenzen niet zo ruim zijn dat alle verkeersveiligheidsmaatregelen genomen en gehandhaafd kunnen worden.

³² Van Tulder F.P., o.c., 1986, p 173.

³³ Holzhauer R.W., Teijl R., o.c., 1995, p 192.

³⁴ Deze laatste gevolgen zijn door het immateriële karakter vaak moeilijk te meten: Theeuwes J.J.M., Van Velthoven B.C.J., Winters J.K., Leen A.R., Manders A.J.G., De Jong Ph.R., *Recht en economie*, Addison-Wesley, Den Haag, 1992, p 167.

³⁵ Dit is Becker's argument dat straffen de externe kosten moeten internaliseren en gaat terug op de ideeën van Bentham.(1781); Hylton K.N., *The theory of penalties and the economics of criminal law*, working paper 02-17, 2002, p 2.

³⁶ Faure M., Visser M., o.c., 2004, p 60 ; Bowles R., *Law and economy*, Martin Robertson, Oxford, 1982, p 54-105.

³⁷ Ehrlich I., o.c., 1973, p 529.

³⁸ Becker G., o.c., 1968, p 161; Ehrlich I., o.c., 1973, p 529; Veljanovski A., Shavell S., o.c., p 308; Posner R., o.c., 1985, p 1207.

³⁹ Ehrlich I., o.c., 1973, p 540.

Het doel van de overheid is niet het terugdringen van alle verkeersovertredingen⁴⁰, maar een optimale hoeveelheid handhaving die de kosten van de overtredingen minimaliseert⁴¹. Het resultaat vormt een optimale balans tussen het aantal overtredingen dat de maatschappij bereid is te aanvaarden en de hoeveelheid handhaving die nodig is voor de preventie van de ongewenste overtredingen⁴². De twee soorten sociale kosten die bijgevolg een rol van belang spelen in deze afweging zijn de netto schade veroorzaakt door de overtreding en de handhavingsmiddelen ter voorkoming hiervan, namelijk de administratieve kosten van handhaving⁴³. In deze situatie zijn de marginale kosten de handhavingskosten (MK), terwijl de marginale baten worden uitgedrukt door de vermeden schadekosten als gevolg van de uitgeoefende handhaving (MB). Het optimale handhavingsbeleid is dus de minimalisering van het maatschappelijke welvaartsverlies als gevolg van de verkeersovertredingen en tevens van de handhaving⁴⁴. In dit optimale punt zijn de marginale sociale kosten van een eenheid handhaving gelijk aan de kosten van de overtreding die erdoor worden vermeden. Het is dan nog mogelijk om het aantal overtredingen verder terug te dringen, maar de administratieve handhavingskosten zijn dan hoger dan het welvaartsverlies dat met deze overtreding gepaard gaat⁴⁵. Minder uitgeven aan criminaliteitsbestrijding is evenmin efficiënt. Bij een hoger overtredingsniveau zijn de kosten van de extra overtreding hoger dan de kosten van de handhaving om die extra overtreding te voorkomen⁴⁶. Binnen het kader van de minimalisering van de welvaartsverliezen is het wel wenselijk de kosten van handhaving te maken. Het optimale punt kan verschuiven door veranderingen in de marginale kosten en baten. Bijvoorbeeld wanneer de opportuniteitskosten van de handhavingsmiddelen die voorzien zijn voor bestrijding van de overtredingen verminderen en de marginale sociale voordelen hetzelfde blijven.

⁴⁰ Ogus A., o.c., 2004, p 47; Ogus A., Abbot C., o.c., 1992, p 289.

⁴¹ Ehrlich I., *The economic approach to crime - a preliminary assessment*, Ogus A.I., Veljanovski C.G., Readings in the economics of law and regulation, Clarendon Press, Oxford, 1984, p 302.

⁴² Stigler G. J., *The optimum enforcement of laws*, Journal of Political Economy, nr. 1978, 1970, p 527; Ogus A.I., Veljanovski C.G., *Readings in the economics of law and regulation*, Clarendon Press, Oxford, 1984, p 302; Faure M., o.c., 2004, p 63.

⁴³ Ehrlich I, o.c., 1973, p 540; Cooter R., Ulen T., *Law and economics*, Addison-Wesley, New York, 2004, p 470; Ogus A., o.c., 2004, p 47; Bowles R., o.c., 1982, p 99.

⁴⁴ Van Tulder F.P, o.c., 1986, p 173; Holzhauser R.W., Teijl R , o.c. , 1995, p 192.

⁴⁵ Van Velthoven B.C.J., van Wijck P.W., *Recht en efficiëntie. Een inleiding in de economische analyse van het recht*, Kluwer, Deventer, 2001, p 404.

⁴⁶ Theeuwes J.J.M. e.a., o.c., 1992, p 203.

2.3. De optimale wijze van handhaving: de afweging tussen strafmaat en pakkans

Op welke wijze kan de handhaving een optimale preventieve werking op het gedrag van de verkeersdeelnemer uitoefenen? Enerzijds kan gebruik worden gemaakt van de manipulatie van de pakkans en anderzijds van de hoogte van de verwachte sanctie⁴⁷. Wanneer gebruik wordt gemaakt van een verandering in de hoogte van de financiële sancties, de strafmaat, moet

de voorwaarde van $S > \frac{W}{p}$

p

vervuld zijn zodat de formele sanctie een ex ante prikkel kan geven⁴⁸. Daarnaast is de voorwaarde voor een afschrikwekkende werking van

de pakkans $p > \frac{W}{S}$

S

Het uitgangspunt blijft dat een verlaging van de pakkans in beginsel gecompenseerd moet worden door een hogere sanctie wil men dezelfde verwachte kosten voor de potentiële overtreder behouden⁴⁹. De keuze voor een van deze componenten leidt evenwel tot andere resultaten met betrekking tot de gemaakte kosten. Omdat vanuit economisch perspectief rekening moet worden gehouden met handhavingkosten⁵⁰, moet het gewenste strafrisico tegen de laagste kosten worden verwezenlijkt. In deze rol zijn de strafmaat en de pakkans complementaire componenten, waarbij de combinatie ervan aan de hand van verschillende factoren het strafrisico anders invult. Zo leidt een lage pakkans begeleid door een hoge strafmaat tot lage handhavingskosten⁵¹. Er wordt gewoon een hogere boete opgelegd, terwijl de kosten van controle en sanctionering hetzelfde blijven⁵². Enkel de capaciteit van de instanties die zich met de rechtstoepassing bezighouden moet worden vergroot, waar de verhoging van de pakkans daarenboven een stijging van de opsporingskosten vereist⁵³. Daar bij het verhogen van de pakkans

⁴⁷ Faure M., o.c., 2004, p 63.

⁴⁸ Ogus A., o.c., 2003, p 10.

⁴⁹ Polinsky A.M., Shavell S., *The optimal trade off between the probability and the magnitude of fines*, American Economic Review, 1979, p 880-891.

⁵⁰ Faure M., o.c., 2003, p 5.

⁵¹ Shavell S., o.c., 2004, p 491; Polinsky M., Shavell S., o.c., 2000, p 312; Veljanovski C.G., *The new law-and-economics*, Centre for socio-legal studies, 1982, p 86.

⁵² Dit is enkel het geval bij de assumptie dat de kosten van de inning van de boete nul zijn, ongeacht de grootte van de boete, zodat ze enkel als welvaartstransfer worden gezien; Posner R., o.c., 1985, p 1207.

⁵³ Easterbrook F., *Criminal procedure as a market system*, Journal of legal studies, 1983, p 293????.

ook de politie, de gerechtelijke diensten en de rechters meer werk hebben⁵⁴, is het verhogen van de strafmaat eenvoudiger en –ceteris paribus- goedkoper te realiseren⁵⁵. Binnen deze context wordt het preventieve effect van de boete bij voorkeur door de manipulatie van de strafmaat nagestreefd. Er zijn evenwel binnen het verkeer factoren die de preventieve werking van de strafmaat bemoeilijken.

2.3.1. Informatievergaring

Om het gewenste preventieve effect te hebben moeten de boetes op het juiste niveau worden gesteld. Wanneer de overheid over onvoldoende informatie beschikt om de juiste strafmaat te bepalen⁵⁶, kan de kostprijs van de informatievergaring zeer hoog zijn. De strafmaat hangt af van het nut dat een overtreder van zijn gedrag verwacht. Het individuele nut dat iemand aan een verkeersovertreding toeschrijft, is voor de overheidsdiensten niet direct beschikbaar. Dit informatieprobleem kan de kostprijs van het opstellen van de juiste strafmaat dermate verhogen dat de informatievergaring maatschappelijk niet meer wenselijk is.

2.3.2. Insolventie

Een te hoge boete brengt nog andere complicaties met betrekking tot preventie met zich mee. De insolventie van de overtreder verhindert de preventieve werking van de financiële sanctie boven het niveau dat hij kan betalen. Bijgevolg laat de indifferentie van de overtreder tegenover een te hoge boete geen onbeperkte boeteverhoging toe⁵⁷. Hoewel niet-financiële alternatieven, zoals een gevangenisstraf, zich goed lenen tot herstel van de preventieve prikkel⁵⁸, gaan deze gepaard met een significante toename van de administratieve kosten van de handhaving⁵⁹.

2.3.3. Maatschappelijk draagvlak en ontwijking

De manipulatie van de strafmaat staat niet los van de pakkans. Bij een verhoging van de strafmaat die gepaard gaat met een lage pakkans, bestaat de mogelijkheid dat het gesanctioneerde individu zich benadeeld acht. Het feit dat slechts enkelen worden gepakt en dan een zeer hoge sanctie moeten ondergaan, wordt als unfair beschouwd⁶⁰. Indien er tevens andere motieven dan preventie aan de boete ten grondslag liggen, kan de uitgevaardigde wetgeving worden ondermijnd. De rechtsonderhorigen accepteren de

⁵⁴ Van Tulder F.P., o.c., 1986, p 173.

⁵⁵ Posner R., o.c. 1998, p 238-250; Polinsky M., Shavell S., *A note on optimal fines when wealth varies among individuals*, American Economic Review, 81, 1991, p 618; Adams M., Shavell S., *Zür Strafbarkeit des versuchs' Goldammer'*, Archiv für Strafrecht, 1990, p 337.

⁵⁶ Rose-Ackerman S., *Tort law as a regulatory system. Regulation and the law of torts*, AEA papers and proceedings, nr. 81, 1991, p 54-59.

⁵⁷ Faure M., o.c., p 5; Posner R., o.c., 1985, p 1208.

⁵⁸ Ogus A., o.c., 2003, p 17.

⁵⁹ Ogus A., o.c., 2003, p 10.

⁶⁰ Faure M., o.c., 2003, p 5; Shavell S., Polinsky A.M., *The fairness of sanctions: some implications for optimal enforcement policy*, American law and economics Review, 2000, nr.2, p 223-237.

controle niet meer en zoeken mogelijkheden om de wetten te ontwijken⁶¹. Soms gaan ze zelfs over tot openlijk protest. De Tuf Tuf Club in Nederland die verkeersradars en andere handhavingsmiddelen boycot, geeft een duidelijk signaal van burgerlijke 'ongehoorzaamheid'. Ook in Duitsland zijn er in september 2005 winkeliers gemeld die met een fluitje de winkelaars waarschuwen zodra de verkeershandhavingdiensten worden opgemerkt. Niet enkel de burgers, ook de politiediensten en vervolgende instanties reageren soms terughoudend op een te hoge strafmaat⁶².

2.3.4 Risico houding

Het opgestelde Becker-model ging uit van risico neutraliteit van de verkeersdeelnemer. Maar de risico houding van de meeste potentiële overtreeders⁶³ is relevant voor de preventieve werking van het strafrisico. De risico houding speelt een rol bij de effecten van veranderingen in de pakkans en de strafmaat. Om de werking ervan te duiden wordt het uitgangspunt van risico neutraliteit aan de zijde van de overtreder nu verlaten. Daar waar voor een risico neutrale persoon enkel de verwachte netto-opbrengst van een delict telt, zullen risico minnende personen eerder overtredingen begaan⁶⁴. Dit is niet te wijten aan het feit dat criminelen niet rationeel handelen. Verkeersovertreders passen wel degelijk als rationele individuen in het Becker-model, maar hun risico houding, speelt een essentiële rol. De voorkeur voor een zware sanctie bij een lage pakkans⁶⁵, geeft de risico minnende overtreder een omgekeerde prikkel. Voor een risico-afkerig iemand daarentegen, levert het dragen van het risico extra kosten⁶⁶. Een kleine verandering in de strafmaat betekent een grotere kostenverandering dan een gelijkwaardige verandering in de pakkans⁶⁷. Een te zware straf voor risico averse personen kan

⁶¹ McKean R., *Enforcement costs in environmental and safety regulation*, Policy analysis, 1980, p 286.

⁶² In België hebben sommige korpschefs en procureurs in navolging van politici opgeroepen tot het niet verbaliseren van een aantal lichte overtredingen die niet maatschappelijk werden gedragen: www.verwerpdedesuperboetes.be; *Burgemeester De Panne verwerpt superboetes* Het Laatste Nieuws, 19 Mar 2004; *Meeste partijen voor lagere boetes* De Standaard, 11 Jun 2004; *Brusselse procureur vraagt minder te verbaliseren* De Morgen, 8 Sep 2004. *Nultolerantie is niet naar de zin van politie* Het Belang van Limburg, 7 Feb 2005; *Dedecker is peter van flits-website* Het Laatste Nieuws, 22 Mar 2005. «Dit heeft geen zin» 7 Apr 2005; Uitspraak van J.M. Dedecker, *Het groene verkeersbeleid*: www.jmdedecker.com

⁶³ Ehrlich I., o.c., 1973, p 530.

⁶⁴ Bij een gelijke verwachte waarde verkiest hij een kleine kans op een zware sanctie boven de zekerheid van een klein verlies.

⁶⁵ Ehrlich I, o.c.,1973, p 530; Ogus A., o.c., 2003, p 11; Friedman D., Sjostrom W., *Hanged for sheep: the economics of marginal deterrence*, nr 22, Journal of Legal Studies, 1993, p 345.

⁶⁶ Van Velthoven, Van Wijck, o.c., 2001, p 389; De verkeersdeelnemer overtreedt enkel de norm indien zijn voordeel hoger is dan de som van de verwachte boete en zijn risicopremie. Bij een gelijke verwachte waarde verkiest hij de zekerheid van een klein verlies boven de onzekerheid van een groot verlies; Holzhauser R.W., Teijl R, o.c., 2001, p 196; de verhoging van de boete zorgt niet langer voor een kostenloze transfer omdat voor de risico averse overtreder de verhoging van de boete een nutsverlies inhoudt dat niet wordt vertaald in een extra inkomen voor de samenleving: Posner R., o.c., 1985, p 1207; Polinsky M., Shavell S., o.c., 2000, p 312; Posner R., *Economic analysis of law*, Aspen Publishers, New York, 2003, p 222; Posner R., o.c., 1985, p 1207.

⁶⁷ Bowles R., o.c., 1992, p 59; Faure M., o.c. , 2003, p 8.

enerzijds leiden tot een welvaartsverlies⁶⁸. Anderzijds kan risico aversie het voordeel hebben dat het additionele afschrikking geeft wanneer de verwachte pakkans laag is. Bij het risico minnende individu daarentegen brengt de verhoging van de pakkans een groter afschrikwekkend effect teweeg dan een zwaardere strafmaat⁶⁹.

Hoewel het voor de overheid gemakkelijk lijkt om de preventieve werking van verkeersregels te stimuleren door een hogere boete⁷⁰, kan niet eenduidig voor de verandering van de strafmaat worden gekozen. Hoewel de risico aversie van de gemiddelde verkeersdeelnemer duidt op voorkeur van de manipulatie van de strafmaat, zijn er moeilijkheden die het hanteren ervan bemoeilijken. Een eerste argument dat de grenzen van het verhogen van de strafmaat duidt, is de problematiek van de informatievergaring waardoor het afschrikwekkende effect van de strafmaat niet optimaal wordt benut⁷¹. Het ontdekkingsrisico van verkeersovertredingen is vaak de facto redelijk gering, waardoor de verwachte sanctie zelfs met een verbetering van de pakkans nog steeds hoog kan uitvallen. Het feit dat in het verkeer de risico minnende verkeersdeelnemers een gedeelte van de overtredingen en kosten van ongevallen voor hun rekening nemen, pleit in eerste instantie zelfs ondubbelzinnig voor een aanpak van de verhoging van de verkeersveiligheid door manipulatie van de pakkans. De ondermijning van het maatschappelijke draagvlak door een te ingrijpende verandering vormt een gevaar voor beide componenten. Om zowel de risicominnende verkeersdeelnemers te ontmoedigen en de risico averse deelnemers niet te fel af te schrikken, lijkt de pakkans de beste component om een verandering van het strafrisico door te voeren. Studies die erop wijzen dat reeds een kleine verhoging van de pakkans inwerkt op de afweging van de verkeersovertreder⁷² lijken deze theoretische afleiding te bevestigen. Het lijkt echter wel wenselijk de strafmaat S te maximaliseren opdat er een minimalisering van de kosten van de pakkans plaatsvindt. Het beste resultaat voor verkeersovertredingen wordt verkregen door de strafmaat binnen het kader van de

⁶⁸ Skogh G., Stuart C., *An economic analysis of crime rates, punishment and the social consequences of crime*, Public Choice, 1982, p 67-80; Posner R., o.c., 1985, p 1206.

⁶⁹ Echter, zelfs de verandering van de pakkans heeft op sommige risico minnende verkeersdeelnemers geen of nauwelijks effect.

⁷⁰ De redenering van Becker is dat gegeven de door potentiële delinquenten ingeschatte risico's en gegeven een bepaalde pakkans het maatschappelijk altijd lonend is om de boetes zo hoog mogelijk te maken; Van Tulder F.P., o.c. , 1986, p 174; Polinsky A.M., Shavell S., o.c., 1979, p 880.

⁷¹ Faure M., o.c., 2003, p 5; Erlich I., o.c. , 1973, p 521-552.

⁷² Studies met betrekking tot de efficiëntie van de pakkans en de strafmaat wijzen erop dat er een significante relatie bestaat tussen de pakkans en de reductie van het aantal overtredingen. Voor meer informatie hieromtrent, zie <http://www.scp.nl/boeken/studies/studie21/nl> , p 45; Avio en Clark 1976, Taylor J.B., *Econometric models of criminal behaviour: a review*; in Heineke J.M. *Economic models of criminal behaviour*, North Holland Publishing Company, Amsterdam, 1978; Wolpin K.I., *An economic analysis of crime and punishment, in England and Wales, 1894-1967*, *Journal of Political Economy* 86(1978) 51 (815-840), 1978; Van Tulder F.P., *Criminaliteit, pakkans en politie. Schattingen met een macromodel*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1985; Echter in het kader van verkeer blijkt uit paragraaf een dat de verkeersdeelnemer wel eens gevoeliger zou kunnen reageren op de strafmaat!

insolventie en de maatschappelijke aanvaardbaarheid zo hoog mogelijk te stellen, waarbij de verhoging van de pakkans de verdere invulling van het strafrisico moet verzekeren. De reductie van de handhavingkosten verbonden aan de hoge strafmaat, leidt tot een sociaal wenselijke situatie⁷³.

2. 4. Conclusie

Met regulering beslist de overheid welke regels zij het beste acht om het gedrag te sturen. Binnen het kader van verkeer betekent dit in de meeste gevallen het ex ante verbieden van ongewenste gedragingen door normstelling waarbij het tevens de taak van de overheid is de naleving ervan te verzekeren. De optimalisering van de prikkelwerking door overheidshandhaving vergt enige notie van de impulsen die het individuele gedrag leiden. De noodzakelijke verhoging van het individuele strafrisico door de overheid is onder meer mogelijk door het opdrijven van de controle op de uitgevaardigde wetgeving.

De autoriteiten zoeken bijgevolg naar de optimale hoeveelheid handhaving ter minimalisering van de kosten, voortgebracht voor de samenleving door de overtredingen⁷⁴. Het niveau van de prikkels wordt idealiter op hetzelfde niveau gesteld als de kosten die de externaliteiten op de maatschappij leggen. De overheid kan bij het opleggen van de handhaving gebruik kan maken van zowel een verhoging van de pakkans als van de strafmaat. Om de administratieve en sociale kosten zo laag mogelijk te houden en de beste preventieve werking te krijgen, moet de pakkans worden opgevoerd tot het niveau waar het, vermenigvuldigd met een strafmaat die de winst zo dicht mogelijk benadert⁷⁵,.

⁷³ Ogus A., o.c., 2003, p 11; Becker G., o.c., 1968, p 193-198.

⁷⁴ Ehrlich I., o.c., 1984, p 302; Stigler GJ., o.c., 1970 , p 527.

⁷⁵ Ogus A., o.c. ,2003, p 11.

3. HET OPTIMALE BUDGET VOOR VERKEERSHANDHAVING: EEN BELEIDSKEUZE.

Het boven beschreven theoretische handhavingsmodel vormt de basis voor de berekening van een optimaal publiek verkeershandhavingsbudget. Het is theoretisch mogelijk het optimale punt van controles of van handhaving te bepalen. Maar de markt bereikt niet uit zichzelf deze optimale handhaving om ervoor te zorgen dat de correctie op het optimale punt wordt doorgevoerd. Overheidsingrijpen is noodzakelijk om handhaving tot stand te brengen. Het model van optimale afschrikking suggereert dat een overheid het optimale punt zonder meer kan bereiken, maar het houdt hierbij geen rekening met budgettaire restricties en politieke overwegingen⁷⁶. Het budget en de vraag naar handhaving worden echter arbitrair bepaald op basis van de politieke doelstellingen van het verkeersveiligheidsbeleid. Bovendien beschikt de overheid maar over beperkte middelen om in verkeershandhaving te investeren zodat het rekening moet houden met de opportuniteitskosten. In plaats van agenten de baan op te sturen kan de overheid meer verplegers in dienst nemen ter verzorging van patiënten. Met de keuze om te investering in agenten geeft de overheid de maatschappelijke opbrengsten van het werk van deze verplegers op. Er wordt verondersteld dat de overheid bij haar verkeersveiligheidsbeleid enkel in handhaving investeert, zodat het volledige budget voor handhavingsmiddelen wordt gereserveerd⁷⁷. Wanneer het uitgangspunt van het verkeershandhavingsbeleid een maatschappelijke efficiënt niveau van verkeersslachtoffers is, weerhoudt de efficiënte strategie enkel die maatregelen waar de marginale baten van de handhavingregels de marginale kosten overtreffen. In de figuur wordt uitgegaan van de veronderstelling dat de kosten van een additionele eenheid handhaving constant blijven, uitgedrukt door de marginale handhavingskosten curve (MHK-curve). Zo is b.v. het loon van een extra agent hetzelfde als het loon van alle vorige agenten⁷⁸. Op deze manier wordt de marginale kostencurve verkregen, die de prijs weergeeft van de additionele eenheden handhaving. Aangezien het beleid uitgaat van de sociale kosten van een verkeersongeval, wordt de prijs vastgesteld op het niveau waartegen de overheid deze kosten van een verkeersongeval waardeert. Deze omvatten onder andere het economische productieverlies, de voertuigschadekosten, de medische

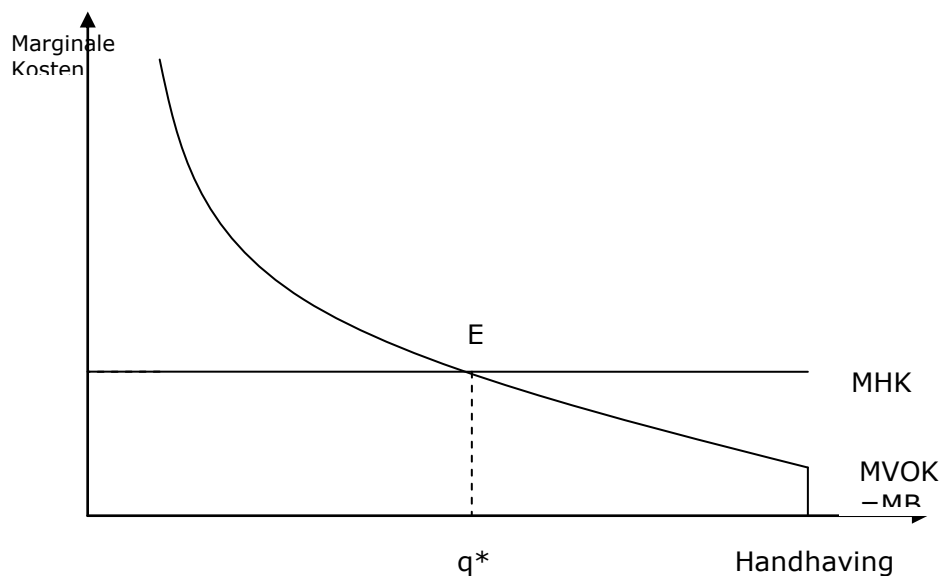
⁷⁶ Verdere informatie over het gewenste handhavingniveau, zie Deben L., *Naar een optimaal verkeershandhavingsbeleid in Vlaanderen: een rechtseconomische analyse van lessen uit de veiligste landen*, Steunpunt Verkeersveiligheid bij Stijgende Mobiliteit, Diepenbeek, 2003, p 79.

⁷⁷ Ook binnen het verkeersveiligheidsbudget moet de overheid bij haar keuze van de toedeling van middelen rekening houden met de opportuniteitskosten. Zo moeten bijvoorbeeld de handhavingskosten worden afgewogen tegen de aanleg van een extra fietspad. Handhaving gaat hand in hand met andere maatregelen.

⁷⁸ In een extreem geval kan de eenheidskost toenemen bij gemaakte overuren.

kosten en de waardering van een mensenleven⁷⁹. Naast het feit dat er per geval een gecompliceerde kostenberekening is vereist om de kosten te berekenen, is het enkel in kaart brengen van de componenten van de berekening al geen sinecure. Alleen al de kosten die een dodelijk verkeersslachtoffer voor de samenleving betekent, zijn niet eenduidig. Om enig houvast te krijgen over de waarde van een mensenleven is het maken van een overzicht van de uitgekeerde bedragen voor dodelijke verkeersslachtoffers in de jurisprudentie en de doctrine geen goede methode⁸⁰. Waar er soms gemakkelijheidshalve wordt uitgegaan van de € 1.000.000 regel⁸¹ stelt recent onderzoek de waarde van een dodelijk verkeersslachtoffer in 2003 bijvoorbeeld op €1,981 miljoen voor Vlaanderen⁸². Ongeacht het bedrag, het gehanteerde principe van de prijsstelling blijft hetzelfde. Indien de waarde van een verkeersslachtoffer op € 1.000.000 wordt gezet, impliceert de redenering dat elke handhavingsinspanning (inclusief eventuele andere kosten) die € 1.000.000 kost rendabel is indien hierdoor minstens een dodelijk verkeersslachtoffer vermeden wordt.

Figuur 1: De optimale hoeveelheid handhaving



MHK = marginale handhavingskostencurve

MVOK = vermeden marginale verwachte ongevalskosten = marginale handhavingsbaten

⁷⁹ De Brabander B., *Investerings in verkeersveiligheid in Vlaanderen. Een handleiding voor kosten-baten analyse*, Lannoo Campus, Leuven, 2005, p 55 e.v.

⁸⁰ De Brabander B., *De waardering van een mensenleven bij investeringen in verkeersveiligheid. Overzicht onderzoeksmethoden en een voorstel voor Vlaanderen*, Steunpunt Verkeersveiligheid, RA-2003-17.

⁸¹ Een aantal studies hanteren het €1.000.000 bedrag als een ondergrens, stellende dat alle maatregelpakketten onder deze som zijn zeker de moeite waard zijn om genomen te worden: Cost 313 studie; Wesemann P., *Economische evaluatie van verkeersveiligheidsmaatregelen*, SWOV, Leidschendam, 2002, p 10; Voor een overzicht van de prijs die aan een verkeersslachtoffer verbonden wordt, zie De Borger B., Proost S., *Mobiliteit: de juiste prijs*, Universitaire Pers Leuven, Leuven, 1997.

⁸² Hierbij is een contingente waardering gebruikt in het kader van het onderzoek van UNITE : De Brabander B., o;c., 2005; Nellthorp, J., & Sansom, T., & Bickel, P., & Doll, C., & Lindberg, C. (2000), *Valuation conventions for UNITE, UNITE (UNIFICATION of accounts and marginal costs for transport efficiency)*. Working funded by 5th framework RTD programme. ITS, University of Leeds, Leeds, April 2001.

De marginale batencurve wordt gevormd door de ongevalskosten die worden voorkomen door de eenheid bijkomende handhaving, de marginale verwachte ongevalskosten (MVOK-curve). Deze curve vertoont een knik waar het laatste verkeersslachtoffer gered is. Er zijn daar geen verwachte ongevalskosten meer mogelijk.

Elke additionele eenheid handhaving redt een aantal slachtoffers. Zo lang de kosten van een eenheid handhaving lager liggen dan de ongevalskosten is het gewenst deze additionele eenheid handhaving in te zetten ter vermindering van de totale kosten. Bij iedere uitbreiding van handhaving voor preventie moet de vraag gesteld worden of de toename van de kosten opweegt tegen de voordelen door de afname van verkeersdoden als gevolg van de handhaving. Zo lang de kosten van de maatregelen ter voorkoming van een additionele verkeersdode lager uitvallen dan de additionele handhavingkosten, zijn de maatregelen efficiënt en dienen ze indien enkel efficiëntie-overwegingen tellen te worden uitgevoerd⁸³. Daar waar een bijkomende eenheid van handhavingmiddelen nog juist evenveel kost als het vermijden van een verkeersslachtoffer wordt het optimale punt E bereikt. De marginale kost van handhaving is in dit punt E gelijk aan de marginale baat, zijnde de kosten van een ongeval die door de extra eenheid handhaving worden vermeden. De corresponderende hoeveelheid handhaving q^* is de maatschappelijk gewenste hoeveelheid waar de overheid de mogelijkheden voor moet creëren dat dit niveau daadwerkelijk wordt gerealiseerd⁸⁴. Naarmate de kosten van een verkeersongeval hoger worden ingeschat (door vb de hogere waarde van het mensenleven), ligt het efficiëntiepunt hoger. Het geeft blijk van een grotere behoefte aan veiligheidsmaatregelen om te voorkomen dat er verkeersdoden vallen. Daarom wordt binnen een efficiënt verkeersveiligheidsbeleid op basis van kosten baten analyse een reductie van het aantal verkeersdoden nagestreefd, maar niet van het totale aantal verkeersdoden.

Waar bij een efficiënt beleid dit maatschappelijke optimum E als uitgangspunt wordt gehanteerd, gaan vele overheden wel degelijk uit van een vooropgesteld aantal verkeersslachtoffers dat moet worden gereduceerd⁸⁵. De Belgische overheid stelt als doel de reductie van een aantal verkeersdoden. Binnen een effectief beleid, is het zeer goed mogelijk dat het aantal benodigde maatregelen groter is dan verantwoord vanuit efficiëntie standpunt. Wanneer de overheid een duurder handhavingsbeleid voert, overstijgen de kosten voor een additionele eenheid handhaving ter voorkoming van de laatste verkeersdode de waarde gegeven aan een additioneel gered mensenleven. Hoewel

⁸³ Cooter R., Ulen T., o.c., 2000, p 443.

⁸⁴ Een analoge redenering kan gevolgd worden voor het vermijden van een zwaar of licht gewonde

⁸⁵ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, *Mobiliteitsplan Vlaanderen, naar een duurzame mobiliteit in Vlaanderen*, Brussel, 2001.

het voor de samenleving niet meer opportuun is de eenheid handhaving aan te wenden, kunnen andere redenen deze middelen rechtvaardigen.

Bij een beleid met minder dan de optimale handhaving, gebeuren er onvoldoende inspanningen om een additioneel verkeersongeval te voorkomen en moet het handhavingniveau opgetrokken worden. De link tussen het theoretische model van de preventieve werking van veiligheidsregulering en de feitelijke verkeersveiligheidsomgeving is geen evidentie die zonder meer gerealiseerd kan worden. Ondanks het feit dat de optimale hoeveelheid handhaving en de wijze van optimale preventie kunnen worden berekend, zijn er bij de overgang van theorie naar praktisch beleid een aantal belemmeringen waar rekening mee moet worden gehouden.

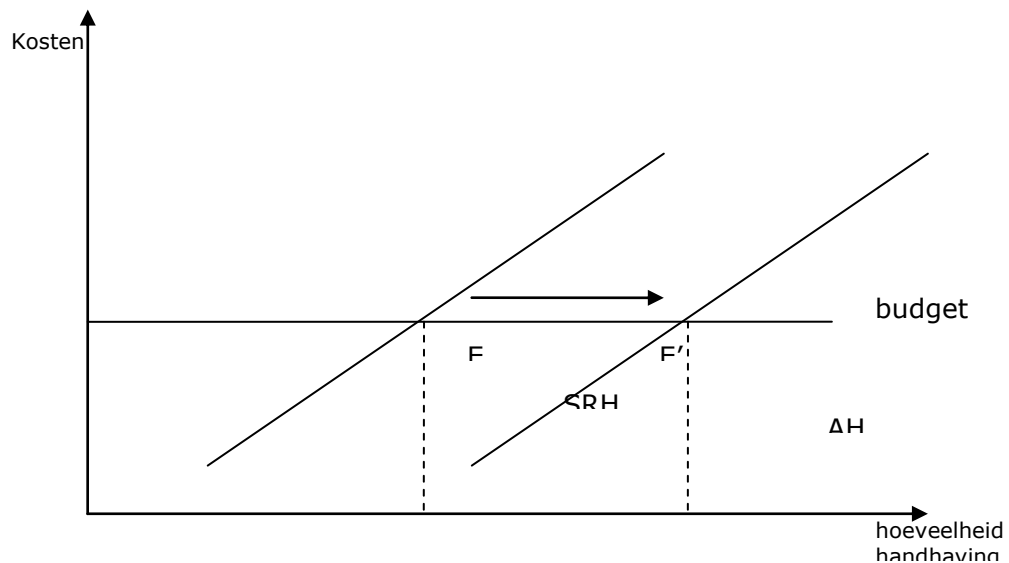
Daar een optimale afschrikking niet steeds tot de budgettaire mogelijkheden behoort, wordt een optimum bepaald dat rekening houdt met deze beperkingen. Teneinde dit te kunnen bepalen, moet het beperkte budget als een gegeven worden beschouwd, waarbinnen de beleidsbeslissingen aangaande verkeershandhaving worden genomen⁸⁶.

⁸⁶ Ogus A., o.c., 2004.

4. HET BESTUURLIJKE HANDHAVINGSMODEL.

Het economische afschrikingsmodel van Becker voorspelt dat directe regulering de potentiële overtreders laat afzien van verkeersinbreuken wanneer het voorspelde profijt van de overtreding lager ligt dan het strafrisico⁸⁷. Gegeven het feit dat er geen onbegrensde manipulatie van de strafmaat mogelijk is (zie paragraaf 2.4.), wendt een handhavingsorgaan bij een gegeven boete en een beperkt budget (zie paragraaf 3) zijn middelen aan voor het opsporen en het vervolgen van zo veel mogelijk inbreuken, waarbij wordt rekening gehouden met de ernst van de overtreding⁸⁸. De moeilijkheden van het theoretische model in de praktijk kunnen niet worden ontkend. Hoewel de inrichting van de verkeershandhaving vaak stafrechtelijk gebeurt, zijn de strafrechtelijke handhavingsdiensten niet steeds in staat om binnen de budgettaire restricties het niveau van de pakkans tot het gewenste niveau op te voeren. Daarom is gezocht naar een methode om het bereik van de verkeershandhaving uit te breiden of om zijn impact sterker te maken⁸⁹.

Figuur 2: Het handhavingsniveau



⁸⁷ Fenn P., Veljanovski C.G., *A positive economic theory of regulatory enforcement*, *The economic journal*, 98, 1988, p 1057; Volgens Ogus kijkt veel literatuur enkel naar de veroordelingskans. Onder deze omstandigheden is het nog moeilijker de pakkans te verhogen: Ogus A., o.c., 2003, p 2.

⁸⁸ Fenn P., Veljanovski C.G., o.c., 1988, p 1057; Dnes A.W., *The economics of law*, International Thomson Business press, London, 1996, p 152.

⁸⁹ RICHARDSON, G., Ogus A., Burrows P., *Pollicing pollution: a study of regulation and enforcement*, Clarendon Press, Oxford, 1982, p 41-43.

Een van deze mogelijkheden is niet de uitbreiding van de strafrechtelijke handhaving (SRH) maar de aanwending van een alternatief handhavingsmodel (AH). Een bestuurlijk model met een vereenvoudigde procedure en andere handhavingsdiensten zou tegen lagere kosten eenzelfde handhavingsniveau kunnen bereiken. Er wordt onderzocht of dit alternatief een hoger niveau van handhaving toelaat binnen het gegeven budget.

Om over de bijdrage van de bestuurlijke boete als alternatief handhavingsmodel te kunnen beslissen dringt een verfijning van het preventiemodel zich op. De alternatieve sanctioneringsmodaliteit kan enkel aan de sociale welvaart bijdragen in zoverre dezelfde preventieve werking als het strafrecht tegen lagere kosten kan worden gegarandeerd. Ondanks hun uiterlijke gelijkenissen, heeft de juridische analyse reeds een aantal substantiële verschillen tussen de strafrechtelijke en bestuurlijke boete tot uitdrukking gebracht. Deze verschillen worden nu in het uitgebreide model opgenomen zodat een vergelijking van de invloed van de regimes op de pakkans mogelijk wordt. Bij de vergelijking wordt bijgevolg uitgegaan van de bestuurlijke boete zoals deze in de juridische analyse is beschreven. Het in de eerste paragraaf beschreven model van Ayres en Brainwhite legt de determinanten van de vergelijking bloot. In paragraaf 2 vindt de uitdieping van de preventieve werking plaats waar paragraaf 3 de positiefrechtelijke kostenvergelijking tussen het strafrecht en het bestuursrecht uitwerkt. Het resulterende theoretische model van de optimale verkeersboete is terug te vinden in paragraaf 4.

4.1. Uitbreiding van het model.

Het antwoord op de vraag welk rechtsregime nu een welvaartsmaximalisering in de hand werkt, vergt zoals gezegd een uitbreiding van het model. De maximalisering van de welvaart wordt bereikt waar de hoogste preventie tegen de laagste administratieve kosten wordt verkregen. Het door Ayres en Brainwhite opgestelde model laat dergelijke benadering van het strafrecht en bestuursrecht toe⁹⁰. Hun handhavingspiramide toont de verschillende fases van de rechtsregimes waarbij de combinatie van de kans op een interventie, de kosten van overtreders en de administratieve kosten een centrale plaats inneemt. Voor het strafrecht ziet de aan het verkeersrecht aangepaste piramide eruit zoals in de eerste figuur, terwijl in het bestuursrecht de opbouw van de tweede figuur geldt:

⁹⁰ Ayres I., Brainwhite J., *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*, Oxford university press, Oxford, 1992, p 35.



strafrecht



bestuursrecht

Horizontaal is het percentage vastgestelde inbreuken weergegeven. Vertikaal zijn de verschillende procedurele fases die kunnen worden doorlopen na de vaststelling van de inbreuk. De kosten S van de overtreder stijgen bij elke hogere fase van het weergegeven juridische regime. Tegelijkertijd daalt de kans p dat deze fase zal worden bereikt omdat de vervolgende instantie telkens de afweging maakt van de extra administratieve kosten van de fase die moeten opwegen tegen de verhoogde conformiteit die er het gevolg van is⁹¹. Voor het verkeersveiligheidsbeleid kunnen op basis van deze piramides de interventies met de laagste administratieve kosten en de hoogste kosten voor de overtreder worden afgeleid. De kosten voor de overtreder worden vertaald in de preventieve werking van de modellen. Wanneer blijkt dat het strafrechtelijke model de sterkste preventieve prikkel voor verkeersovertredingen tegen de laagste administratieve kosten kan garanderen, verdient het de voorkeur. Indien het bestuursrecht daarentegen met de laagste administratieve kosten de overtreder met de hoogste overtredingskosten confronteert, wordt het laatste model het beste ingezet.

4.2. Preventieve prikkel

Nu de optimale handhavingwijze door middel van directe overheidsregulering duidelijk is, is het de vraag of er een verschil waarneembaar is in de afschrikwekkende prikkel die van het bestuurs- en het strafrecht uitgaat. Een mogelijk onderscheid in de preventieve werking kan aanleiding geven tot een gedifferentieerd gebruik van het strafrecht en het

⁹¹ Fletcher G.P., o.c., 2000, p 143 ; Ogus A., o.c., 2004, p 47.

bestuursrecht. Indien er omstandigheden zijn waaronder beide sancties een duidelijke verschillende preventieve werking hebben, moeten eerst de kenmerken op basis waarvan de bestuurlijke en strafrechtelijke boete worden gekozen, duidelijk zijn. De omstandigheden, waaronder de bestuurlijke verkeersboete optimaal binnen het handhavingsbeleid kan functioneren, worden weerhouden voor de verdere analyse.

Ten eerste is het duidelijk dat beide rechtsregimes deel uitmaken van de economische definitie van directe regulering. Bij beide wordt gebruik gemaakt van het ex ante opleggen van normen waarvan de naleving door overheidsorganen wordt afgedwongen. Het straf- en het bestuursrecht bevatten dus dezelfde preventieve componenten, waarbij de afschrikking volgens hetzelfde bovenbeschreven model verloopt. Om de determinanten op basis waarvan de preventieve werking van beide sancties verschilt te kunnen ontdekken, bestaan voor het uitgebreide model de kosten van de strafmaat S uit de formele sanctie F , het verlies door het stigma L en de mogelijke andere niet financiële sancties N die bij niet opvolging van de boete worden opgelegd. Het strafrisico wordt dan $SR = p \times (F+L+N)$. Hoewel het strafrisico, SR_s voor het strafrecht en SR_b voor het bestuursrecht voor beide rechtsregimes uit dezelfde componenten bestaat, worden deze anders ingevuld. Om de vergelijking te kunnen uitvoeren wordt er uitgegaan van dezelfde grootte van de formele sanctie F , dus $F_s = F_b$. Door de verfijning van het model kan op basis van de juridische analyse de eigenheid van het strafrecht en het bestuursrecht worden vertaald in economische termen.

4.2.1. Stigma

Naast opzet is ook schuld inherent aan het strafrecht. De maatschappelijke afkeuring voor het overtreden van de normen wordt vertaald door het stigma dat met de strafrechtelijke veroordeling gepaard gaat. Ondanks dat het schuldbegrip niet direct in het bestuursrecht thuishoort, staat de bestuurlijke boete er niet los van. De juridische bespreking toont namelijk de rol van schuld bij de bestuurlijke boete aan, zij het dat deze niet zo strikt moeten worden geïnterpreteerd als in het strafrecht. Het lagere belang van schuld en opzet bij de bestuurlijke boete zorgt voor een kleinere stigmatisering. Gezien de kostenverhogende werking van stigma voor de overtreder⁹², kan het een doorslaggevend element vormen voor de keuze tussen beide sanctioneringsvormen⁹³. Daar het stigma L_s van de strafrechtelijke boete groter is dan het stigma L_b in het

⁹² Voor een duidelijke beschrijving van de preventieve impact van stigma op het gedrag, zie X, *Shame, stigma and crime. Evaluating the efficacy of shaming sanctions in criminal law*, Harvard Law Review, 2003, p 2186-2207.; Rasmusen E., *Stigma and self fulfilling expectations of criminality* Journal of law and economics, 1996, p 519-43, p 520.

⁹³ Albers C.L.G.F.H., *Rechtsbescherming bij bestuurlijke boeten, balanceren op een magische lijn?*, Sdu uitgevers, Den Haag, 2002, p 70; Corstens G.J.M., *Een stille revolutie in het strafrecht*, Gouda Quint, Arnhem, 1995, p 20, 31-33; EHRM 25 augustus 1987 (Lutz), NJ 1987, 938, m.nt. ALKEMA E.A., §57.

bestuursrecht⁹⁴, wordt de formule: $SR_s = p \times (F+L_s+N) > SR_b = p \times (F+L_b+N)$. Het sterkere stigmatiserende effect van het strafrecht, geeft een sterkere preventieve prikkel aan een potentiële overtreder. De rechtevenredige relatie tussen strafmaat en het stigma benadrukt bovendien de rol van de hoogte van de verkeersboete bij de preventieve werking van beide regimes. Een hogere strafmaat heeft een groter verschil in de preventieve werking van de strafrechtelijke en de bestuursrechtelijke boete tot gevolg. De sterkere preventieve werking van het strafrecht is een argument voor het strafbaar stellen van ernstige overtredingen⁹⁵ die met een hoge boete worden bestraft. De preventieve prikkel die uitgaat van de bestuurlijke boete voldoet voor het tegengaan van overtredingen die de maatschappelijke orde niet ingrijpend verstoren.

4.2.2. Alternatieve sancties

Een tweede argument voor een verschillende preventieve werking is de aanwezigheid van andere sanctiemogelijkheden om de boete af te dwingen. Ondanks het feit dat het bestuursrecht zeker ook over mogelijkheden beschikt, heeft het strafrecht ook hier de sterkste preventieve werking⁹⁶. In het bestuursrecht zijn er weliswaar ingrijpende maatregelen voorhanden die bij niet betaling van de boete als stok achter de deur kunnen fungeren. Maar de extra sancties voor de bestuurlijke verkeersboete beperken zich tot een sanctieverhoging of de oplegging en invordering van het voertuig. Daar directe regulering vaak wordt ingevoerd als antwoord op het insolventieprobleem van de dader, vormen de non-monetaire sancties een noodzakelijk instrument voor het voldoen van de boete⁹⁷. Omdat de gevangenisstraf, die in deze extra prikkel tot regelconform gedrag voorziet, enkel door het strafrecht kan worden opgelegd, wordt de preventieve werking primair via strafrechtelijke sancties aangeboden⁹⁸. Deze extra dreiging is tevens een ontmoediging voor het begaan van recidive. Ook nu zal het strafrisico $SR_s = p \times (F+L+N_s) > SR_b = p \times (F+L+N_b)$ wegens $N_s > N_b$. Omwille van de sterkere preventieve werking van de strafrechtelijke sancties bij een hoge strafmaat, zijn strafrechtelijke boetes bij zware overtredingen met hoge sancties de beste methode. Bij kleine overtredingen waarbij lage boetes een voldoende preventieve werking hebben, is de bestuurlijke boete het aangewezen instrument.

4.2.3. Opzet

Opzet is inherent aan het strafrecht, waar dit niet het geval is voor het bestuursrecht. Naast de juridische implicatie heeft opzet ook economische gevolgen door de andere

⁹⁴ Bowles, Faure, Garoupa, , *Why criminal law?*, paper EALE conference, Slovenia, 2005, p 19; Funk P. , *On the effective use of stigma as a crime-deterrent*, European economic review, 2004, p 715-728.

⁹⁵ Posner R.A., o.c. , 1985, p 1195.

⁹⁶ Van Velthoven B.J.C., Van Wijck P.W., o.c., 2001, p 375.

⁹⁷ Shavell S., *Criminal law and the optimal use of non-monetary sanctions as a deterrent*, Columbia law review, 1985, p 1237.

⁹⁸ Faure M., o.c., 2003, p 13.

impact van sanctionering. Iemand die willens en weten een overtreding begaat, is bereid om een grotere schade te veroorzaken dan iemand die niet deze opzet heeft⁹⁹. Bovendien probeert de overtreder bij een opzettelijke inbreuk om niet gepakt te worden, zodat de waarschijnlijkheid op een veroordeling lager is dan bij een niet-intentionele overtreding¹⁰⁰. Daar heeft de overtreder namelijk niet de mogelijkheid gehad om na te denken over een manier om niet veroordeeld te worden¹⁰¹. Daar zowel de pakkans lager als de schade groter is, moet de strafmaat voor een opzettelijke inbreuk hoog zijn om het gewenste strafrisico te verkrijgen, zodat het strafrecht de beste methode is. Hoewel er onzekerheid kan bestaan over de omvang van de schade, is, voor de keuze tussen het straf- en het bestuursrecht, het bewustzijn van de kans op het veroorzaken van schade van doorslaggevend belang¹⁰². Zo past dronken rijden binnen het strafrechtelijke kader. De bestuurder die auto rijdt nadat hij een aantal glazen alcohol heeft genuttigd weet duidelijk dat hij een risico op de baan vormt en moet strenger worden bestraft. Matige snelheidsoverschrijding daarentegen kan het gevolg zijn van een onderschatting van het risico dat het gedrag met zich meebrengt. De vertaling van dit gevaar in een bestuurlijke geldboete is voldoende omdat het gevaar op het moment van de overtreding niet werd gezien. De samenleving kan het gevaarzettende gedrag niet zo maar aan zich voorbij laten gaan, maar een bestuurlijke sanctie die minder kosten voor de samenleving inhoudt, volstaat hier. De keuze van de sanctie hangt dus af van de verantwoordelijkheid van de overtreder. Een overtreding als gevolg van een duidelijk onverantwoordelijk gedrag heeft een sterkere preventieve prikkel nodig dan een overtreding begaan door onachtzaamheid of een verkeerde calculus van de bestuurder. De besproken elementen geven weer dat het strafrecht het vereiste hogere strafrisico voor de opzettelijke overtredingen verschaft. $SR_s = p_s(F_s + L + N) > SR_b = p_b(F_b + L + N)$ met $F_s > F_b$ en $p_s < p_b$.

4.2.4. Bewijslast

Een vierde onderscheid is het verschil in vereiste bewijslast van de boetes, dat ook uit de voorwaarde van schuld van de dader voortvloeit. Wegens de hoge handhavingskosten verbonden aan het vergaren van voldoende bewijs, hebben kleine verkeerszaken binnen het beperkte budget van de handhavingsdiensten in het strafrechtelijke beleid vaak geen hoge prioriteit¹⁰³. Het preventieve effect van een lage boete verschilt niet wezenlijk van een waarschuwing tot vervolging, zodat de marginale opbrengst van vervolging met een

⁹⁹ Shavell S., o.c., 2004, p 554.

¹⁰⁰ Shavell S., o.c., 2004, p 455.

¹⁰¹ Posner R., *Economic analysis of law*, Little, Brown and Company, London, 1992, p 237-238.

¹⁰² Bowles R., Faure M., Garupa N., o.c., 2005, p 3.

¹⁰³ Fenn P., Veljanovski C.G., o.c., 1988, p 1057.

strafrechtelijke procedure vaak kleiner is dan de marginale kosten ervan¹⁰⁴. Onder deze voorwaarden is een beleid van rigoreuze handhaving met een terugvallen op strafrechtelijke vervolging sociaal niet rendabel. Bovendien garandeert het strafrecht in beginsel een opportuniteitsrecht aan het openbaar ministerie waardoor het de beslissingsmacht toekomt over de vervolging¹⁰⁵. De hieruit resulterende grotere terughoudendheid tegenover strafrechtelijke sanctionering leidt tot een sneller sepot van kleine, niet zware verkeersovertredingen binnen het strafrecht. Het hoge aantal strafrechtelijke seponeringen voor lichte verkeersovertredingen reduceert de pakkans¹⁰⁶. De lagere pakkans verklaart het lagere preventieve effect van de strafrechtelijke boete zodat $SR_s = p_s \times (F+L+N) < SR_b = p_s \times (F+L+N)$. De lage pakkans van het strafrecht in het verkeer kan niet door de strafmaat worden opgevangen daar er net werd van uitgegaan dat $S (=F+L+N)$ relatief gering is. Ook het stigma inherent aan de strafrechtelijke boete kan het verlies van de preventieve werking door de lagere pakkans niet opvangen.

De onderzoeksplicht bij de bestuurlijke boete gaat aanzienlijk minder ver dan bij de strafrechtelijke variant. Waar in het strafrecht de volledige bewijslast op de vervolgende instanties rust¹⁰⁷, gaat de bestuurlijke boete uit van een vermoeden van schuld.

De bestuurlijke handhavingdiensten komt deze beslissingbevoegdheid niet steeds toe waardoor er meer sturing van het beleid mogelijk is. Bij een gebonden bevoegdheid in het bestuursrecht moet het wettelijke voorgeschreven gevolg worden gegeven aan een geconstateerde overtreding¹⁰⁸. Gezien de bestuurlijke boete moet worden opgelegd zodra de inbreuk wordt vastgesteld, is er waarschijnlijk een hogere opvolgingsgraad van lage boetes. De hogere pakkans laat vermoeden dat bij lage boetes de sterkste preventieve werking voor verkeersovertredingen uitgaat van de bestuurlijke boete.

4.2.5. Rechtswaarborgen

In het strafrecht gelden naast de hoge onderzoeksplicht andere strenge rechtswaarborgen om de rechten van de verdachte te beschermen. De procedureregels

¹⁰⁴ Hutter B., *The reasonable arm of the law?: the law enforcement procedures of environmental health officers*, Clarendon Press, Oxford, 1988, p 79-80; Rowan-Robinson et al., *Crime and regulation: a Study of the enforcement of regulatory codes*, T & T Clark, Edinburgh, 1990, p 95;

¹⁰⁵ Volgens Landes zal de procureur pogen het volume van veroordelingen proberen te maximaliseren: Landes W., *An economic analysis of the courts*, Journal of law and economics, 1971, p 61-107. Zie tevens Bowles voor een gedetailleerde uitwerking; Bowles R.A., *Economic aspects of legal procedure*, in Burrows P, Veljanowski C.G., *The economic approach to law*, Butterworths, London, 1981, p 192-207.

¹⁰⁶ Ogus A., o.c., 2003, p 6

¹⁰⁷ Bowles R., Faure M., Garupa N., o.c., 2005, p 4, 22; In het juridische gedeelte is deze problematiek reeds aan bod gekomen. Het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens bepaalt dat enkel een onpartijdige rechter volgens een wettelijke beschreven gerechtelijke procedure non monetaire sancties mag opleggen.

¹⁰⁸ De wetgeving van 2003 in België somt een beperkt aantal overtredingen op die de gemeenten mogen afhandelen. Echter de manier waarop dit gebeurt, is in de gemeentelijke wetgeving vastgelegd. De gemeentes hebben de keuze om het op een strafrechtelijke of bestuurlijke wijze te doen; X, *Administrative law*, The Journal of legal studies, p 509.

ter bescherming van de onschuldige tegen een foute veroordeling¹⁰⁹ worden in economische termen geherformuleerd als 'error cost'¹¹⁰. De aanwezigheid van rechtswaarborgen resulteert in een tweeledig effect dat elkaar gedeeltelijk opheft. De zwaardere procedure laat minder veroordelingen toe omdat de gevallen met minder overtuigend bewijs de toets niet kunnen doorstaan. Anderzijds garandeert ze een kleine foutenmarge hetgeen de rechtszekerheid bevordert. De lichtere voorwaarden van de bestuurlijke boeten leiden tot een hoger percentage van sancties¹¹¹. Deze hogere opvolgingsgraad van de bestuurlijke boete gaat gepaard met een aantal foute uitspraken, waar de waarborgen inherent aan de strafrechtelijke procedure weliswaar bijdragen aan de juistheid van de uitspraken, maar dan tegen hogere kosten. Handhaving kan zijn preventieve functie enkel waarmaken als het strafrisico voorspelbaar is¹¹². Het strafrecht met de hogere rechtswaarborgen is dan een belangrijk instrument. Soms echter prevaleert de behoefte om een gevolg aan overtredingen te geven¹¹³. Het hoge aantal sanctioneringen met de bestuurlijke boete, kan een hoger afschrikwekkend effect tot gevolg hebben: $SR_s = p_s (F+L_s+N) < SR_b = p_b(F+L_b+N)$ omdat $p_s < p_b$. Maar anderzijds kan het afschrikwekkende effect van de bestuurlijke boete dankzij de hogere pakkans worden geneutraliseerd door de hogere 'error costs' te wijten aan een hoger aantal foutieve veroordelingen¹¹⁴. Wordt de overtreder door het lagere aantal veroordelingen binnen het strafrecht minder afgeschrikt om de overtreding te begaan?

Er wordt verondersteld dat de kans op een foutieve veroordeling binnen het strafrecht $1-p_s$ is, terwijl de kans op een foutieve veroordeling binnen het bestuursrecht $1-p_b$ is. De kans op een juiste veroordeling binnen het strafrecht is p_s en binnen het bestuursrecht p_b . De straf bij een juiste veroordeling is de sanctie S zoals boven gedefinieerd. Voor dezelfde geldboete F is aangetoond dat $S_s > S_b$. De bijkomende kosten van een foutieve veroordeling binnen het strafrecht is W_s en binnen het bestuursrecht is het W_b waarbij $W_s > W_b$. Wegens de aanwezigheid van de rechtswaarborgen is de kans op een juiste veroordeling binnen het strafrecht $p_s > p_b$ groter en de kans op een foutieve veroordeling

¹⁰⁹ Williams, 1958, p 154-158; Posner R., o.c., 1973, p 399; Ogus A., o.c., 2004, p 50.

¹¹⁰ Wanneer het doel van de procedure zowel wordt opgevat als het verzamelen van informatie over de feiten tegen de laagste kosten als het verzorgen van de nodige informatie om een optimale sanctie op te leggen, kan het wenselijk zijn om de zwaardere procedure regels te behouden voor de reductie van foutieve veroordelingen, Posner R., *An economic approach to legal procedure and judicial administration*, journal of legal studies, nr 2, 1973, p 399; Easterbrook F., o.c., 1983, 338, Miceli T., *Optimal criminal procedure: fairness and deterrence*, International review of law and economics, 1991, p 3-10; Van velthoven, Van Wijck, o.c. , 2001, p 413.

¹¹¹ Garoupa N., Gomez-pomar, *Criminal sanctions and regulatory penalties*, American Law and Economics Review, 6 (2), 2004, p 415.

¹¹² Van Velthoven, Van Wijck, o.c., 2001, p 413.

¹¹³ Dit hogere sanctioneringspercentage kan enkel met een minder ingrijpende sanctie dan onder de bescherming van de zwaardere rechtswaarborgen het geval zal zijn.

¹¹⁴ Een hoger aantal foutieve uitspraken verlaagt het verwachte strafrisico van de schuldige maar verhoogt dit van de onschuldige. Het resultaat is een vermindering van de sociale welvaart omdat een aantal maatschappelijke gewenste verkeersdeelnames worden ontmoedigd door de kans op een foutieve veroordeling, terwijl anderen meer dan wenselijk deelnemen omwille van de kleinere veroordelingskans bij een overtreding; Posner R., o.c. 1992, P 553.

kleiner $1-p_s < 1-p_b$, in vergelijking met de bestuurlijke procedure zonder rechtswaARBorgen. Het strafrisico van de strafrechtelijke en de bestuursrechtelijke boete ziet er als volgt uit. SR_s wordt dan $p_s \times S + ((1-p_s) \times (S_s + W_s))$ en $SR_b = p_b \times S_b + ((1-p_b) \times (S_b + W_b))$ ¹¹⁵. Wanneer de sanctie een gevangenisstraf zou zijn, moeten de maatschappelijke kosten van de straf aan de kosten van de onschuldig veroordeelde worden toegevoegd. De netto sociale kosten van een foutieve veroordeling zijn hoog. Dit is een argument om onder deze condities de foutenmarge zo klein mogelijk te houden. Bij hoge procedurekosten is de strafrechtelijke procedure verkiesbaar. Omdat alleen lage geldelijke sancties met een laag stigmatiseringsgehalte voor de bestuurlijke sanctionering in aanmerking komen, valt het kostenverschil $(1-p_s) \times (S_s + W_s) - (1-p_b) \times (S_b + W_b)$ tussen de strafrechtelijke en de bestuursrechtelijke boete niet groot uit.. Bij een gelijke formele sanctie zal $F + L_s + N_s > F + L_b + N_b$, maar het verschil weegt niet op tegen de extra kosten van de rechtswaARBorgen die het strafrecht in acht moet nemen¹¹⁶. De redenering bevestigt het intuïtieve uitgangspunt dat overtredingen met een lage boete en een laag sociaal stigma geen hoge kosten van een foutieve veroordeling met zich meebrengen¹¹⁷. Daar staat tegenover dat de bestuurlijke boete wegens de lagere procedurele waARBorgen vaker foutief zou worden opgelegd. Het grotere aantal fouten, te wijten aan de afwezigheid van de rechtswaARBorgen, kan door de lage kosten per foutieve uitspraak wel worden gerechtvaardigd. De reductie van de handhavingskosten en de sterkere preventieve prikkel zijn groter dan de kosten van de extra foutieve uitspraken die aan de verminderde rechtswaARBorgen te wijten zijn. Om in deze conclusie te kunnen volharden moet voorwaarde van een laag stigma van de bestuurlijke boete in tact blijven. De bestuurlijke boete is goedkoper en heeft, door de lagere bewijslast waarbij geen rekening wordt gehouden met de mentale toestand van de overtreder, een hogere veroordelingskans dan de strafrechtelijke boete¹¹⁸.

4.2.6. *Ne bis in idem*

Ten slotte kan de al dan niet toepasbaarheid van het ne bis in idem beginsel een invloed uitoefenen op de preventieve werking van de boetes. De strikte interpretatie van het toepassingsgebied van het non bis in idem beginsel door het EHRM laat nog steeds veel

¹¹⁵ Om te weten of rechtswaARBorgen vanuit sociaal oogpunt zijn gewenst, moet theoretisch een optimaal niveau van foutieve veroordelingen worden berekend voor verkeersovertredingen waar de kosten van de vermindering van foutieve veroordelingen gelijk zijn aan de marginale kosten van de handhaving. Wanneer beide worden vergeleken komt men tot volgend resultaat. De marginale 'error cost' $(1-p_b) \times (S_b + W_b)$ voor het bestuursrecht en $((1-p_s) \times (S_s + W_s))$ voor het strafrecht moeten lager zijn aan de marginale handhavingskosten $p_b \times S_b$ of $(p_s \times S_s)$ om de extra kosten van de rechtswaARBorgen te rechtvaardigen.

¹¹⁶ Ogus A., o.c., 2004, p 51; Ogus A., Abott C., *Pollution and penalties*, Research in law and economics, p 493-512.

¹¹⁷ Ogus onderschrijft deze gedachtengang waarbij hij zich baseert op empirisch onderzoek van Hylton en Kanna; Ogus A., Abbott C., o.c., 1992, p 294; Hylton K.N., Khanna V.S., *Toward an economic theory of pro defendant criminal procedure*, 2001, www.papers.ssrn.com/paper.taf?abstract-id=2657595.

¹¹⁸ Garoupo N., Gomez-Pomar, o.c., 2004, p 415.

ruimte voor een dubbele sanctie¹¹⁹. De invloed van het *ne bis in idem* principe op de preventieve werking van de verkeersboete hangt af van de nationale verkeerswetgeving. Zo lang het *ne bis in idem* principe wordt gehonoreerd, wordt het strafrisico berekend op basis van de gekozen sanctiemethode. Het naast elkaar bestaan van een bestuurlijke en een strafrechtelijke boete kan een te groot afschrikwekkend effect teweegbrengen. Het SR is dan namelijk $(p \times S_s) + (p \times S_b)$. De wetgever kan anticiperen op de te sterke preventieve werking door de hoogte van de opgelegde boete op het totale strafrisico (van beide boetes) te berekenen. In de mate dat de beide boetes worden opgelegd, wordt het een te hoog preventief effect bereikt. De dubbele sanctie kan hogere kosten inhouden dan wanneer hetzelfde preventieve effect met een enkelvoudige sanctie kan worden bereikt. De complexiteit verhoogt nog zodra het opleggen van een strafrechtelijke boete na een bestuurlijke boete tot de mogelijkheden behoort. In de perceptie van de rechtsonderhorigen speelt deze overweging een rol in de individuele beslissing. Wanneer het individu zijn gedrag afstemt op de mogelijkheid van een dubbele bestraffing, is de resulterende preventieve prikkel vanuit maatschappelijk oogpunt te hoog. Daar er ook verkeersgebruikers zijn die enkel rekening houden met de bestuurlijke boete zal bij een strafmaat berekend op een mogelijk gebruik van beide boetes, het enkele gebruik van de bestuurlijke boete te laag zijn om de gewenste preventieve prikkel te geven. De strafmaat, berekend op het gebruik van één sanctievorm, zal vaak een te hoge afschrikwekkende werking van de bestuurlijke boete tot gevolg hebben¹²⁰. De preventieve werking zal vaak of te hoog of te laag uitvallen¹²¹. Het is vanuit preventief oogpunt wenselijk om het *ne bis in idem* principe toe te passen zodat de potentiële overtreder tot het wenselijke zorgniveau wordt aangezet en het maximale resultaat van de boete wordt bereikt.

4.2.7. De grenzen van de bestuurlijke boete

Daar de bestuurlijke boete niet onvoorwaardelijk op de strafrechtelijke tegenganger prevaleert, hangt de beslissing tot de implementatie van de bestuurlijke boete af van de situatie. Aan de hand van de grenzen van de bestuurlijke boete worden de voorwaarden afgeleid waaronder de bestuurlijke boete een effectief instrument is. Immers, zelfs bij een hoge pakkans kunnen de lagere stigmatiseringskosten en het ontbreken van non-monetaire sanctie de preventieve werking van de bestuurlijke boete

¹¹⁹ Bij de juridische bespreking wordt het toepassingsgebied van het *ne bis in idem* beginsel volgens het EHRM gevolgd. Het is enkel toepasbaar in situaties met een verschil in straf bij een identiek misdrijf; Put J., *Bis, sed non idem, een denkoefening over de toepassing van het ne bis in idem-beginsel op de cumulatie van administratieve en strafsancties*, R.W., 2002, p 937-949, p 940.

¹²⁰ Een bestuurlijke boete die wordt opgelegd na de beslissing om strafrechtelijke te sanctioneren komt minder voor, maar de afschrikwekkende prikkel die ervan uitgaat is hetzelfde als de situatie waar eerst de bestuurlijke boete aan bod komt.

¹²¹ Gezien het enge begrip is het meest waarschijnlijke scenario dit van de berekening van de bestuurlijke boete op basis van een enkelvoudige toepassing, terwijl een dubbele sanctie te allen tijde mogelijk blijft.

neutraliseren¹²². Dit is het geval bij verkeersinbreuken waarbij de overtreeders zich bewust zijn van het risico dat ze voor de anderen vormen. Wanneer duidelijk uit de overtreding blijkt dat de bestuurder niet is geïnteresseerd in de kans dat hij schade aan de anderen veroorzaakt, is de grens van het bestuursrecht bereikt en kan de aanwezigheid van het strafrecht worden gerechtvaardigd¹²³. Non-monetaire sancties moeten dan zorgen voor het noodzakelijke kostenverhogende effect dat dergelijke overtreeders ervan weerhoudt het risicostellende gedrag uit te voeren. Waar de non-monetaire sancties bij bewuste overtredingen een extra preventieve prikkel kan genereren, kan de bestuurlijke boete volstaan in de gevallen waar de bestuurder het gevaar minder duidelijk kan inschatten. Ten tweede speelt het insolventieprobleem een rol bij de sanctionering van verkeersovertredingen. Gezien de preventieve prikkel slechts zover reikt als het vermogen van de overtreder draagt, zijn vooral de non-monetaire opties van de strafrechtelijke boete in dit opzicht onontbeerlijk voor het gewenste preventieve effect. Waar een strafrechtelijke boete ondersteund kan worden door gevangenisstraffen, moet de bestuurlijke boete deze extra preventieve werking ontberen. De grens van de bestuurlijke boete is bereikt zodra de boete het vermogen van de overtreder overtreft. De lagere bewijslast die aan de bestuurlijke boete wordt verbonden, verhoogt ten derde de pakkans van verkeersovertredingen. De verhoging van de pakkans wordt evenwel begrensd door de kosten van de foutieve veroordelingen als gevolg van de lagere bewijslast. Zo lang de kosten van de foutieve veroordelingen opwegen tegen de winst die wordt geboekt door het verhogen van de pakkans, is het aanvaardbaar om de overtredingen bestuurlijk te sanctioneren.

De gelijkaardige werking van het bestuursrecht op het gebied van de preventieve gedragssturing laat de conclusie toe dat de baten van beide rechtsregimes voor deze overtredingen nagenoeg hetzelfde zijn. Bijgevolg hoeft de naleving van de zorgstandaard niet noodzakelijk met behulp van het strafrecht te worden verzekerd¹²⁴. Bij eenzelfde preventieve werking, is de bepalende determinant voor de keuze van een handhavingsregime de administratieve kosten. Immers, omdat bij dezelfde prikkelwerking de welvaartsmaximalisatie wordt verkregen door het model dat de kosten minimaliseert, is de volgende stap de bespreking van de kosten van de boetes.

¹²² Ogus A., o.c., 2004, p 49.

¹²³ Bowles R., Faure M., Garoupa N., o.c., 2005 , p 17.

¹²⁴ Faure M., o.c., 2003, p 13.

4.3. Relevante handhavingskosten

Bij de vraag welk systeem dezelfde preventieve werking tegen de laagste kosten kan verwezenlijken, dringt zich de beschrijving van de kosten op¹²⁵. De handhavingskosten van het verkeersveiligheidsbeleid bestaan uit drie grote kostenposten. Eerst zijn er de vaststellingskosten. Dat zijn de kosten om de overtredingen te kunnen vaststellen. Vervolgens zijn er de kosten verbonden aan de procedure zelf. Deze bestaan uit de onderzoekskosten en de kosten van de gerechtelijke procedure. Tot deze categorie behoren tevens de kosten die gepaard gaan met de beslissing over al dan niet instellen van een procedure. Ten slotte zijn er de uitvoeringskosten. In dit geval omvatten deze laatste de kosten van de kennisgeving en de invorderingskosten van de opgelegde boete. Omdat de kosten mede afhangen van de juridische invulling van de bestuurlijke en de strafrechtelijke boete, beïnvloedt deze het uiteindelijke model. Aan de hand van deze kostenverdeling worden in deze paragraaf de kosten van de bestuurlijke en strafrechtelijke boete beschreven en met elkaar vergeleken.

4.3.1. Vaststelling van de overtredingen

Het strafrecht maakt voor de vaststelling van verkeersovertredingen voornamelijk gebruik van de politiediensten. De vaststelling van bestuurlijke verkeersovertredingen, daarentegen, gebeurt vaak op een elektronische manier. De elektronische registratie vergt enkel een routinematige 'monitoring' van de apparaten. De fotorollen van de onbemande camera's bijvoorbeeld moeten op geregelde tijdstippen worden opgehaald en ingelezen op de computer van de aangeduide handhavingsdiensten. In een administratief systeem zijn de marginale kosten van een additionele eenheid handhaving lager dan deze van een ambtenaar. Het gebruik van vereenvoudigde formulieren van de vaststellende bestuurlijke diensten draagt tevens bij tot lagere kosten van de automatische vaststellingsmethode.

4.3.2. Procedurele kosten

De sanctionering met behulp van de bestuurlijke boete is voornamelijk uit buitengerechtelijke fasen opgebouwd. Het is duidelijk dat er bij bestuurlijke sanctionering minder gerechtelijke procedures zullen plaatsvinden dan bij de strafrechtelijke sanctionering. Daarenboven minimaliseert de omkering van de actieplicht het aantal vorderingen. Maar zelfs in geval van een juridische procedure, houdt de bestuurlijke sanctionering niet dezelfde administratieve kosten in als de strafrechtelijke beboeting.

¹²⁵ Enkel de kosten die relevant zijn voor de vergelijking worden in kaart gebracht.

a. Buitengerechtelijke procedures

Bij strafrechtelijke vervolgingen bestaat enkel na een formele zitting de mogelijkheid tot sanctionering. De bestuurlijke boete is door de mogelijkheid tot parate executie direct uitvoerbaar zodat de volledige gerechtelijke procedurekosten worden vermeden. Daarom is in de handavingspiramide de buitengerechtelijke procedure die de bestuurlijke boete uiteindelijk is, in een eerdere fase geplaatst dan de strafrechtelijke. Deze eigenschap is een van de cruciale argumenten die in de pleidooien voor het instellen van een bestuurlijke procedure worden aangehaald.

b. Seponering.

Het succes van het beleid hangt mede af van de reputatie van de vervolgende instanties voor het consequent opvolgen van de vastgestelde zaken¹²⁶. De hogere pakkans die de afschrikwekkende werking van het beleid ten goede komt, is aangewezen zo lang de preventieve baten de administratieve kosten overtreffen¹²⁷. Het feit dat steeds een bestuurlijke procedure moet worden ingesteld, geeft weliswaar in eerste instantie de indruk van hogere handavingskosten. Maar de goedkopere procedure van het bestuursrecht maakt tegen dezelfde administratieve kosten een hogere opvoering van de pakkans dan met het strafrecht mogelijk. Maar ook bij een discretionaire bevoegdheid van de bestuurlijke overheden zal er meer aandacht aan de opvolging van de overtredingen worden besteed. Het verkeershandavingsbeleid wordt namelijk ook dan gevormd op basis van een kosten-baten analyse. Het terugvloeien van de boete opbrengsten van het verkeersbeleid geeft de bestuurlijke overheden in België een sterke prikkel om een strikt handavingsbeleid te voeren. Vertaald naar de handavingspiramiden betekent dit dat de opvolging van de vastgestelde overtredingen in het bestuurlijke model tegen lagere kosten plaatsvindt dan in het strafrecht.

c. Onderzoekskosten

Een zeer belangrijk element dat in het debat over de handavingskosten nogal eens over het hoofd wordt gezien, zijn de onderzoekskosten. Het feit dat de vaststelling van de overtreding vaak het enige vereiste is voor bestuurlijke boeteoplegging, bespaart de onderzoekskosten die bij de strafrechtelijke variant wel aanwezig zijn. In het strafrecht geldt in beginsel dat de vervolgingsinstanties de feiten, de oorzakelijkheid en de schuld moeten bewijzen¹²⁸. De strafrechtelijke organen zijn gedwongen het noodzakelijke

¹²⁶ Fenn P., Veljanovski C.G., o.c., 1988, p 1057.

¹²⁷ Zeker wanneer de pakkans wordt opgevat als de kans dat de overtreder daadwerkelijk wordt bestraft, is er een groot verschil merkbaar tussen het straf- en het bestuursrecht

¹²⁸ Fletcher G.P., *Costs and benefits, in Criminal justice on the spot*, s.l., s.d., www.aic.gov.au/publications, p 145.

onderzoek te voeren dat leidt tot een veroordeling van de verdachte, tenzij de wet het tegendeel expliciet vermeldt. Art 67*bis* van de Belgische Wegverkeerswet is een dergelijk artikel dat het schuldvermoeden van de voertuigeigenaar voor de in het artikel vermelde verkeersovertredingen instelt¹²⁹. De strafrechtelijke onderzoeksverplichting van de vervolgingsinstanties vergt onder meer mankracht, middelen en tijd die bij de bestuurlijke boete worden bespaard, waardoor deze ook hier als goedkoopste kan worden beschouwd.

d. Rechtswaarborgen.

In de gerechtelijke fase zijn er bij het vooronderzoek en tijdens de zittingen zelf een aantal rechtswaarborgen die de kosten beïnvloeden. Zo verplichten de waarborgen het inbouwen van bepaalde garanties in de procedure of verbieden ze figuren die de toegang tot de rechter bemoeilijken. Het gevolg van deze waarborgen is tweeledig. Enerzijds brengt de aanwezigheid ervan procedurekosten mee. Anderzijds garanderen de waarborgen betere verweermogelijkheden van de verdachte. Er gaat van rechtswaarborgen een invloed uit op de procedure zelf, maar tevens op het aantal procedures.

◆ **Zekerheidsstelling**

De strafrechtelijke toegang tot de rechter met volle rechtsmacht wordt in het bestuursrecht gerelativeerd. Zo aanvaardt het Europees Hof van de Rechten van de Mens in verkeerszaken het bestaan van een zekerheidsstelling vooraleer de overtreder toegang tot de rechter wordt verleend¹³⁰. De hiermee gepaarde kosten weerhouden de gesanctioneerde ervan verzet bij de rechtbank aan te tekenen. Vooraleer de overtreder immers zijn 'gelijk' kan halen voor de rechtbank, heeft hij reeds een bedrag moeten betalen. De uitgespaarde procedurekosten pleiten in het voordeel van de bestuurlijke boete.

◆ **Omvang van de toetsing**

Ook de 'volle toetsing' wordt in het bestuursrecht enger geïnterpreteerd dan in het strafrecht. Het feit dat de rechter zich niet op de plaats van de overheid mag stellen, begrenst zijn mogelijkheden. Door de marginale toetsingsbevoegdheid mag de rechter bij de bestuurlijke beoordeling niet steeds dezelfde elementen betrekken dan hij onder strafrechtelijke omstandigheden zou kunnen doen. Het beperktere onderzoek kan tot een

¹²⁹ Dergelijke voorbeelden zijn niet legio in het verkeersrecht.

¹³⁰ Falke arrest; De Hoge Raad in Nederland heeft als reactie op de vragen rond de rechtsbescherming de toegang tot de rechter onder de Wet Mulder kritisch onderzocht. HR 11 februari 1992, NJ 1992, 693; HR 26 mei 1992, NJ 1992, 697, VR 1992, 105. In verband hiermee heeft de hoge Raad de regeling rond de zekerheidsstelling aangepast doch niet verboden

snellere uitspraak leiden en zo tijd besparen in vergelijking met een strafrechtelijke toetsing.

◆ **'principe du contradictoire'**

In een aantal gevallen is bij de bestuurlijke boete het 'principe du contradictoire' herleid tot een optioneel schriftelijk verweer. De mogelijkheid tot verweer van de verdachte voor de rechter wordt door de bestuurlijke procedure uitgehold. De enige mogelijkheid om zijn zienswijze aan de rechtbank kenbaar te maken, is het schriftelijk verweer waar hij bovendien geen gebruik van hoeft te maken. De vereenvoudiging van de procedure vermindert de manuren van de gerechtelijke diensten en de vergroot de beschikbaarheid van de rechtbanken en handhavingdiensten voor andere zaken.

◆ **Non-incriminatie recht**

Ook dit principe houdt niet volledig stand bij de bestuurlijke handhaving. De overtreder kan in de voorfase gedwongen worden mee te werken aan zijn eigen veroordeling waarbij de verkregen gegevens in de gerechtelijke procedure mogen worden gebruikt. De verplichting mee te werken met het onderzoek bespaart tijd en kosten bij de bewijsvergaring van de onderzoeksinstanties. Tevens kunnen bewijzen worden geleverd die de overheidsdiensten anders nooit zouden kunnen bemachtigen. Naarmate er meer bezwarend materiaal kan worden aangebracht, stijgt de slaagkans van de sanctionering. Het resultaat is dat er lagere onderzoekskosten zijn in vergelijking met strafrechtelijke procedure. Bovendien is de verplichting om mee te werken aan de eigen veroordeling een prikkel om een minnelijke schikking te aanvaarden. Door de grotere veroordelingskans stijgen de kosten van de overtreder om naar de rechtbank te gaan. Zijn verwachte winst (vrijspraak of lagere straf) verkleint immers waardoor het voor hem minder aantrekkelijk wordt een verzetprocedure in te stellen. De versoepeling van het non-incriminatie recht bij de bestuurlijke boete vormt een belemmering van de toegang tot de rechtbank en bespaart procedurekosten die er onder de strafrechtelijke garanties wel zouden zijn.

◆ **Presumptio innocentiae**

Deze strafrechtelijke waarborg vindt eveneens geen onverkorte toepassing bij de bestuurlijke boete. Het Europees Hof van de Rechten van de Mens aanvaardt ook in het verkeer een vermoeden van schuld van de eigenaar. Dit moet weliswaar steeds tegensprekelijk zijn, maar de omkering van bewijslast vormt voor de vermoedelijke overtreder een obstakel om de boete te betwisten. De snellere boeteplegging en de bevrijding van de onderzoeksplicht die erdoor wordt bewerkstelligd spreken duidelijk in het voordeel van de bestuurlijke sanctionering.

◆ **Opschorting van de sanctie**

De *presumptio innocentiae* heeft een tweede dimensie die zich uit in het feit dat er geen straf mag worden opgelegd zonder rechterlijke uitspraak. De hieruit voortvloeiende

opschortende werking van het instellen van een rechtsmiddel moet niet worden gerespecteerd bij de bestuurlijke boete. Weer betekent de verplichting de boete onmiddellijk te voldoen een drempel voor het aanwenden van een rechtsmiddel. Voor vele individuen is de eventuele terugbetaling ervan na de rechterlijke uitspraak beter aan de galg, die de oorspronkelijke hindernis niet uitwist. Het lagere aantal procedures als gevolg van dit bestuurlijke principe brengt minder kosten voort.

De lagere bescherming van de bestuurlijke procedure leidt tot lagere kosten dan het strafrechtelijke traject onder de vorm van lagere kosten per procedure en minder procedures.

De vergelijking tussen het bestuursrecht en het strafrecht houdt niet enkel de vergelijking van de kosten van de rechtswaarborgen in. De strafrechtelijke procedure is meestal beter afgebakend dan de bestuurlijke zaak. De strafrechter opereert binnen een langere traditie met duidelijkere richtlijnen voor de straftoemeting¹³¹. Ook heeft de strafrechter enkel met een Openbaar Ministerie te maken waar bij bestuurszaken de rechter met verschillende instanties wordt geconfronteerd met een sterke variatie in werkwijze¹³².

4.3.3. Uitvoeringskosten

Eens de boete opgelegd, moet deze worden betaald door de overtreder. Het niveau waarop deze uitspraak wordt opgevolgd is belangrijk voor de berekening van de totale kosten van het systeem¹³³. De invordering van de boetes kan een serieuze meerinspanning van de overheden vragen, vooral indien blijkt dat het merendeel van de boetes niet vrijwillig wordt voldaan.

a. executoriale titel

Het boetebesluit bij de bestuurlijke boete is een bestuurlijke beslissing die de bestuursrechtelijke uitvoeringsprocedure volgt. Het besluit levert vaak op zichzelf reeds

¹³¹ Hartmann en Rogier wijzen op problemen in de bewijsvoering die in het bestuursstrafrecht nog niet zijn geregeld, zoals de bewijskracht van processen verbaal van ambtenaren; Hartmann A.R., *Bewijs in het bestuursstrafrecht*, Qouda Quint, Deventer, 1998.

¹³² Van Erp J.G., Van Ewijk M.D., *Werklast van de bestuurlijke boete. Determinanten van de werkbelasting in de bestuursrechtspleging*, rapport 232, CJIB, p 37.

¹³³ Coffee J.C., *Corporate crime and punishment: a non-Chicago view of the economics of criminal sanctions*, *American criminal law review*, nr 17, 1980, p 419-475.

een executoriale titel op¹³⁴. Het strafrechtelijke vonnis dat door de rechter in zitting wordt uitgesproken is de enige mogelijkheid voor de strafrechtelijke handhavingsorganen om een executoriale titel te verkrijgen. Het verschil wordt verder getrokken bij de invordering van de boete. Vanaf het moment dat de strafrechtelijke veroordeelde de boete niet voldoet, moet de procureur terug naar de rechter om een executoriale titel te verkrijgen voor het afdwingen van het vonnis. Dit kan gaan van het leggen van beslag tot het opleggen van het voertuig. De niet-betaling van de bestuurlijke boete daarentegen, vergt niet noodzakelijk een rechterlijke tussenkomst. Vaak wordt de sanctie van rechtswege verhoogd. Wanneer er dan nog geen betaling plaatsvindt, staan de uitvoerende diensten meestal andere modaliteiten, zoals oplegging en beslag, ter beschikking, zonder dat de rechter tussenkomt. De strafrechtelijke procedure ter verkrijging van de executoriale titel is vanzelfsprekend veel duurder dan het loutere opleggen van een boetebesluit.

b. Kennisgeving

In concreto wordt het bestuurlijke besluit per brief, soms aangetekend, aan de overtreder overgemaakt. Het kan eventueel zelfs bij het vaststellingsformulier op de plaats van de overtreding zelf worden overhandigd. Er zijn bij de bestuurlijke boete geen bijkomende handelingen vereist om tot de inning over te gaan. Het strafrechtelijke vonnis volstaat in België als kennisgeving aan de gesanctioneerde. Bij een verstekvonnis wordt het door de deurwaarder aan de veroordeelde betekend. De hogere kosten van het verstekvonnis zijn legio in verkeerszaken.

c. invorderingsprocedure

De invordering van de bestuurlijke boete kan wettelijk door een aangeduid of hetzelfde bestuursorgaan worden uitgevoerd, zonder dat er extra voorwaarden aan zijn verbonden¹³⁵. De strafrechtelijke opgelegde boete moet een heel traject binnen de gerechtelijke diensten afleggen alvorens het kan worden ingevorderd. Zo moet het eerst de griffie passeren en vervolgens in het strafregister worden ingeschreven. De invorderingsopdracht van de strafrechtelijke penale boeten ligt bij de Ontvanger der domeinen en penale boeten. Deze kan pas stappen ondernemen zodra hij over een

¹³⁴ Bij de Wet Mulder kan onmiddellijk tot de invordering worden overgegaan. De Officier van Justitie kan bij niet betaling zelf een dwangbevel uitvaardigen zonder dat de rechter moet worden ingeschakeld.

¹³⁵ De wetgever heeft in Nederland en in België aan het bestuur de bevoegdheid toegekend om krachtens de wet en binnen de door de wet bepaalde grenzen eigenhandig de eerbiediging van een publiekrechtelijk voorschrift af te dwingen; In België wordt de uitvoering van de gemeentelijke politiereglementen verzekerd door de burgemeester die hiervoor over de nodige dwangmiddelen beschikt; De inning van de bestuurlijke verkeersboete in de Wet Mulder gebeurt door het CJIB in opdracht van de officier van justitie; Coremans H., *de administratieve sanctie. Naar een omlijning van het begrip*, R.W., 1964-1964, kol.753; Mast A., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Kluwer, Mechelen, 2002, p 10, 560-607.

uitvoerbare titel beschikt. Het inschakelen van de verschillende organen doet de kosten van de strafrechtelijke procedure oplopen.

4.3.4. Conclusie van de kosten

Op basis van de hoger beschreven kosten is de bestuurlijke boete voor wat betreft de administratieve kosten goedkoper. Naast het feit dat de strafrechtelijke procedure duurder is, valt het aantal ingestelde verweerprocedures bij de bestuurlijke boete waarschijnlijk lager uit dan onder de strafrechtelijke omstandigheden het geval zou zijn. Ten eerste kan de opsporing van de overtredingen door de inzet van ambtenaren en eenvoudige vaststellingsformulieren in het bestuursrecht tegen lagere administratieve kosten gebeuren. Waar de verschillen in opsporing niet exuberant zijn, escaleren de kosten van het strafrecht bij de overgang van de opsporing naar de vervolging. De redenen hiervoor zijn duidelijk¹³⁶. Het is namelijk zeer duur voor het vervolgingsapparaat om de nodige bewijzen voor een veroordeling te vergaren. Gegeven de bestaande rechtswaarborgen, waaronder de bewijslast en de strakke regels voor de bewijsvergaring, lopen de kosten van het OM voor informatievergaring en de zitting op tegenspraak zo hoog op dat onder deze omstandigheden het hele strafrechtelijke proces duur uitvalt. Het hoge aantal septs dat hieruit voortvloeit, veroorzaakt tevens extra sociale kosten door een verminderde preventieve werking van de handhaving. Deze kosten zijn voor de bestuurlijke boete beduidend lager. De lagere opsporings- en invorderingskosten van het bestuurlijke regime zorgen daarenboven voor lagere administratieve kosten per procedure. Zelfs bij het instellen van een verweerprocedure zijn de proceskosten in het bestuursrecht per rechtsgeding lager dan die van het strafrecht. De ongelijke invulling van de procedurele rechtswaarborgen geven aanleiding tot administratieve kostenverschillen bij de gerechtelijke fase in het voordeel van de bestuurlijke boete. Ook wat de kosten van de rechtswaarborgen betreft, zijn deze het laagste bij de bestuurlijke boete. Maar niet enkel de kosten per gerechtelijke procedure spelen een rol, ook het aantal processen beïnvloedt de totale proceskosten. Daar de bestuurlijke procedure geen systematisch gebruik van een gerechtelijke procedure maakt, boekt het ook hier winst. De ingebouwde bestuurlijke vereisten die als buffer functioneren tegen het instellen van een gerechtelijke procedure door de gesanctioneerde, garanderen een verdere terugval van het aantal procedures.

¹³⁶ Rowan-Robinson et al, o.c., 1990, p 225-263.

5. DE OPTIMALE BESTUURLIJKE BOETE

Teruggekoppeld naar het model van Ayres en Brainwhite is het duidelijk dat onder de beschreven voorwaarden de bestuurlijke boete een preventieve werking uitoefent op de verkeersdeelnemer. Het lagere stigma geeft de bestuurlijke boete bij eenzelfde boetebedrag een lager preventief effect dan de strafrechtelijke boete. Het verlies in preventieve werking wordt gecompenseerd door de verhoogde pakkans¹³⁷. Zo lang de opbrengsten van de hogere pakkans de kosten van de ermee gepaard gaande foutieve veroordelingen kunnen opvangen en de boete geen insolventie tot gevolg heeft, zal er een gelijkaardige preventieve prikkel van de strafrechtelijke als de bestuurlijke boete uitgaan. Dan zijn de administratieve kosten het doorslaggevende element bij de keuze voor een bepaald model. De boeteoplegging door een ambtenaar verduidelijkt dat de bestuurlijke boete in een eerder stadium van het model van Ayres en Brainwhite dan de strafrechtelijke boete thuishoort. Het aantal vaststellingen kan door de automatische registratie worden opgevoerd. Eenmaal de vaststelling gedaan, zijn bovendien de administratieve kosten van de sanctioneringsprocedure relatief laag¹³⁸. Het bestaan van een bezwaarprocedure en van een aantal rechtswaarborgen in de gerechtelijke fase verhogen weliswaar deze kosten onder de vorm van procedurekosten. Desalniettemin evenaren deze nog niet de strafrechtelijke procedurekosten omwille van twee redenen. Ten eerste ontmoedigen de extra toelatingskosten tot de bezwaarprocedure het instellen van een bezwaar. Er zullen veel minder zaken doordringen tot het niveau van een gerechtelijke procedure. In het strafrecht worden alle verkeersboetes pas op dit niveau afgehandeld. Bovendien blijven een aantal strafrechtelijke procedurekosten door de toepassing van de bestuurlijke boete achterwege. Zo vormen de bewijslastverdeling in het nadeel van de overtreder en de actieplicht van de overtreder inbreuken op de rechten van de overtreder die voor de bestuurlijke boete worden getolereerd. In mindere mate vormen de lagere uitvoeringskosten ook een argument in het voordeel van de bestuurlijke boete. De bestuurlijke procedure vindt voornamelijk plaats in een eerder stadium dan de strafrechtelijke sanctionering. Zelfs op hetzelfde niveau van het model houdt de bestuurlijke sanctionering minder kosten in. Uitgaande van het economische handhavingsmodel krijgt de bestuurlijke verkeersboete met eenzelfde preventieve werking als de strafrechtelijke wegens de lagere administratieve kosten de voorkeur op de strafrechtelijke boete.

¹³⁷ Ogus A., Abbott C., o.c., 2002, p 296; Polinsky A.M., Shavell S., *The optimal trade off between the probability and the magnitude of fines*, American economic review, 69,1979, p 880; Posner R. o.c., 1973, p 399

¹³⁸ Ogus A., o.c., 2004, p 49; Fletcher G.P., o.c., s.d., www.aic.gov.au/publications, p 135.

6. CONCLUSIE

Economische welvaart wordt tot nog toe gezien in termen van allocatieve efficiëntie, een situatie waar de middelen worden aangewend voor hun meest waardevolle gebruik. Echter de aanwezigheid van externe kosten duidt op een marktfalen. Vele marktfalingen kunnen door wetgeving worden gecorrigeerd. Wegens de onzekerheid van het optreden van schade in het verkeer en de kleine pakkans is directe regulering in vergelijking met de aansprakelijkheid de beste methode om bepaalde verkeersgedragingen te beteugelen. Een onontbeerlijk luik bij het nastreven van de gewenste zorgnorm is handhaving om de naleving van de opgelegde normen te garanderen. Het uitgangspunt van het gepresenteerde economische handhavingsmodel is het klassieke afschrikkings model van Becker en Stigler waar de beslissing van het overtreden van de norm afhangt van het nut dat de overtreder uit de handeling haalt. Het principe van het model is om de kosten van de overtreder door de manipulatie van het strafrisico zo te laten stijgen dat ze de winst van de overtreding overtreffen. Het eenvoudige model gaat uit van een risico neutrale verkeersdeelnemer. Onder deze voorwaarden is het maximaliseren van de verkeersboete bij een lage pakkans de gewenste strategie. Maar de maatschappelijke kosten die de boeteoplegging met zich meebrengt verhogen de optimale boete¹³⁹. De risico aversiteit van de meeste verkeersdeelnemers zorgt dan weer voor een lagere boete om een welvaartsmaximalisering te verkrijgen¹⁴⁰. De problemen bij het bepalen van de strafmaat spreken voor het gebruik van de pakkans. Ook het insolventieprobleem draagt bij tot de beslissing om het strafrisico voor verkeersovertredingen te bepalen door middel van de pakkans. Het beperkte handhavingsbudget laat echter geen onbegrensde verhoging van de pakkans toe, zo blijkt uit de analyse van het verkeersbeleid. Voor de welvaartsmaximalisering moet er binnen de gestelde grenzen gebruik worden gemaakt van de handhavingsmethode die de pakkans op de beste manier opvoert. Het betekent niet dat er noodzakelijkerwijze gebruik moet worden gemaakt van de strafrechtelijke wijze van handhaving. Een voor de hand liggend alternatief is het bestuursrecht.

Ondanks de gelijkaardige preventieve werking verschillen het bestuurs- en het strafrecht door de andere opbouw van de administratieve kosten. Omdat dit nuanceverschil leidt tot andere kosten voor de pakkans, ligt het zwaartepunt van het onderzoek op de administratieve kosten van de beide juridische regimes. Het verhogen van de pakkans in

¹³⁹ Veljanovski M., Shavell S., Public enforcement of law, in Bouckaert B., De Geest G., Encyclopedia of law and economics, **Edward Elgar, Northampton, 2000**, p 312.

¹⁴⁰ Veljanovski M., Shavell S., o.c., 2000, p 312; Een verhoging van de verkeersboete brengt substantiële risico kosten mee voor de overtreder. Wanneer de verkeersdeelnemer voldoende risico avers is, zal hij minder aan het verkeer deelnemen. Deze kosten van de terugtrekking uit het verkeer zijn voor de samenleving hoger dan de besparing op de handhavingsuitgaven die de verhoging van de boete veroorzaakt. De uiteindelijke sociale welvaart verkleint.

het strafrecht is een dure aangelegenheid met een resultaat op middellange termijn. Het veronderstelt namelijk een grotere inzet van handhavingsdiensten zoals politie, rechters en advocaten, enz. De bestuursrechtelijke procedure herleidt deze kosten vooral tot de kosten van de vaststelling. Deze gebeurt door de politie, andere ambtenaren en/of private instellingen. Het gebruik van een gerechtelijke procedure wordt ontmoedigd, hetgeen gerechtelijke procedurekosten bespaart. Het loslaten van een aantal strafrechtelijke rechtswaarborgen bij de bestuurlijke boete draagt eveneens bij tot lagere kosten voor een bestuurlijke gerechtelijke procedure. Als dusdanig kan de pakkans goedkoper, gemakkelijker en sneller door het bestuursrecht worden opgedreven. Wanneer de pakkans ook het innen van de boetes omvat, valt het voordeel van het bestuursrecht nog groter uit.

De duidelijke voorkeur voor de bestuurlijke boete erkennend is het evenwel naïef te veronderstellen dat er een eenduidig model bestaat waarop de overheid zich kan baseren bij de keuze voor een beleid. Wat wel tot de mogelijkheden van het gepresenteerde kader behoort, is een concrete afweging van de kosten van de handhaving van bepaalde verkeersovertredingen voor beide rechtssystemen met in acht name van het model.

7. LITERATUURLIJST

- Adams M., Shavell S.,
'Zür Strafbarkeit des versuchs', Goldammer' Archiv für Strafrecht, 1990, p 337-386.
- Albers C.L.G.F.H., *Rechtsbescherming bij bestuurlijke boeten, balanceren op een magische lijn?*, Sdu uitgevers, Den Haag, 2002
- Ayres I., Brainwhite J.,
Responsive regulation: transcending the deregulation debate, Oxford university press, Oxford, 1992.
- Becker G.,
Crime and punishment: an economic approach, Journal of political Economy, nr. 76, 1968, 169-217
- Bowles R.,
Economic aspects of legal procedure, in Burrows P., Veljanovski C.G. *The economic approach to law*, Butterworth and Co., London, 1981, p 192-207.
- Bowles R.,
Law and economy, Martin Robertson, Oxford, 1982, p 54-105
- Bowles R., Faure M., Garoupa N.,
Why ciminal law?, paper EALE conference, Slovenia, 2005
- Braithwaite J.,
Crime, shame and reintegration, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.
- Burrows P. Veljanovski C.,
The economic approach to law, Butterworth and Co., London, 1981.
- Burrows P., Veljanovski C.,
Introduction: the economic apporach to law, in Burrows P. Veljanovski C., *The economic approach to law*, Butterworth and Co., London, 1981, p 1-27.
- Commissie Wetgeving Algemene Regels van Bestuursrecht,
Voorontwerp algemene wet Bestuursrecht vierde tranche, Commissie Algemene Regels van Bestuursrecht, Den Haag, 1999.
- Cooter R., Ulen T.,
Law and economics, Addison-Wesley, New York, 2000.
- Corbett C., Simon F.,
Decisions to break or adhere the rule s of the road, viewed from a rational choice perspective, British journal of criminology, 32, 1992, 537-548.
- Coremans H.,
De administratieve sanctie. Naar een omlijning van het begrip, R.W., 1964-1964, kol.753.
- Corstens G.J.M.,
Een stille revolutie in het strafrecht, Gouda Quint, Arnhem, 1995
- Deben L.,
Naar een optimaal verkeershandhavingsbeleid in Vlaanderen: een rechtseconomische analyse van lessen uit de veiligste landen, Steunpunt Verkeersveiligheid bij Stijgende Mobiliteit, Diepenbeek, 2003.
- De Borger B., Proost S.,
Mobiliteit: de juiste prijs, Universitaire Pers Leuven, Leuven, 1997.
- De Brabander B.,
De waardering van een mensenleven bij investeringen in verkeersveiligheid. Overzicht onderzoeksmethoden en een voorstel voor Vlaanderen, Steunpunt Verkeersveiligheid, RA-2003-17
- De Brabander B.,
Investeringen in verkeersveiligeid in Vlaanderen. Een handhleiding voor kosten-baten analyse, Lannoo Campus, Leuven, 2005

Dnes A.W.,
The economics of law, International Thomson Business press, London, 1996.

Easterbrook F., *Criminal procedure as a market system*, Journal of legal studies, 1983, p 289-332

Eide E.,
Economics of criminal behaviour, Bouckaert B., De Geest G., Encyclopedia of law and economics, Edward Elgar, Cheltenham, 2000, nr 8100, p 345-393.

Ehrlich I.,
The economic approach to crime - a preliminary assessment, in Ogus A.I., Veljanovski C.G., Readings in the economics of law and regulation, Clarendon Press, Oxford, 1984, 297-312.

Ehrlich I.,
Participation in illegitimate activities: a theoretical and empirical investigation, Journal of political economy, vol 81., 1973, p 531-567.

Faure M.,
Waarom Milieustrafrecht, Recht en kritiek, nr. 21, 1995, p 440-467.

Faure M., Van Den Bergh R.,
Objectieve aansprakelijkheid: verplichte verzekering en veiligheidsregulering, Maklu Uitgevers, Antwerpen, 1989.

Faure M., Visser M.,
An economic analysis of criminal environmental law, in Sjögren H., Skogh G., New perspectives on economic crime, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2004, p 57-67.

Faure M.,
Economische analyse van het milieustrafrecht, niet gepubliceerd, 2003, p 6.

Fenn P., Veljanovski C.G.,
A positive economic theory of regulatory enforcement, The economic journal, 98, 1988, p 1055-1070.

Fletcher G.P.,
Costs and benefits, in Criminal justice on the spot, s.l., s.d.,
www.aic.gov.au/publications.

Friedman D., Sjoström W.,
Hanged for sheep: the economics of marginal deterrence, nr 22, Journal of Legal Studies, 1993, p 345- 366

Funk P.,
On the effective use of stigma as a crime-deterrent, European economic review, 2004, p 715-728.

Garoupa N, Gomez-Pomar F.,
Punish once or punish twice: a theory of the use of criminal sanctions in addition to regulatory penalties, American law and economics review, 2004, 6(2), 410-433.

Gottfredson M., Hirschi T.,
A general theory of crime, Stanford University press, Stanford, 1990.

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

Holzhauser R.W., Teijl R.,
Inleiding rechtseconomie, Gouda Quint, Deventer, 1995.

Hutter B.,
The reasonable arm of the law?: the law enforcement procedures of environmental health officers, Clarendon Press, Oxford, 1988

Hylton K.N.,
The theory of penalties and the economics of criminal law, working paper 02-17, 2002, p 2.

Hylton K.N.,
 Khanna V.S., *Toward an economic theory of pro defendant criminal procedure*, 2001,
www.papers.ssrn.com/paper.taf?abstract-id=2657595

Landes W.,
An economic analysis of the courts, Journal of law and economics, 1971, p 61-107

Landes W.M., Posner R.A.,
The private enforcement of law, Journal of Legal Studies, nr. 4, 1975, p 1-46.

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

McKean R.,
Enforcement costs in environmental and safety regulation, Policy analysis, 1980, p 268-298.

Miceli T.,
Optimal criminal procedure: fairness and deterrence, International review of law and economics, 1991, 3-10.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur,
Mobiliteitsplan Vlaanderen, naar een duurzame mobiliteit in Vlaanderen, Brussel, 2001.

Nellthorp, J., & Sansom, T., & Bickel, P., & Doll, C., & Lindberg, C. (2000),
Valuation conventions for UNITE, UNITE (UNification of accounts and marginal costs for transport efficiency). Working funded by 5th framework RTD programme. ITS, University of Leeds, Leeds, April 2001.

Nentjes A.,
Elementaire rechtseconomie, Wolters, Groningen, 1993.

Ogus A.,
Exemplary damages and economic analysis, Hawkins K.(ed), The human face of law: essays in honour of Don Harris, Oxford University Press, Oxford, 1997, p 85-103.

Ogus A.,
Pollution and penalties, paper van symposium on Law and economics of environmental Policy, University College London, September 2001.

Ogus A.,
Sanctions and incentives. An economic comparison of public and private regimes', niet gepubliceerd, Nancy, 2003.

Ogus A.,
Enforcing regulation: Do we need the criminal law? In Sjögren H., Skogh G., New perspectives on economic crime, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2004, 43-56.

Ogus A.I., Veljanovski C.G.,
Readings in the economics of law and regulation, Clarendon Press, Oxford, 1984.

Ogus A., Abott C.,
Sanctions for pollution: do we have the right regime?, Journal of environmental law, nr 14, 2002, p 283-298.

Ogus A., Abott C.,
Pollution and penalties, Research in law and economics, p 493-512.

Polinsky A.M., Shavell S.,
The optimal trade off between the probability and the magnitude of fines, American Economic Review, 1979, p 880-891.

Polinsky M., Shavell S.,
A note on optimal fines when wealth varies among individuals, American Economic Review, 81, 1991, p 618-621

Polinsky A.M., Shavell S.,
Should liability be based on the harm to the victim or the gain to the injurer, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Working paper nr. 4586, 1993, p 1.

Polinsky M., Shavell S.,
The economic theory of public enforcement of law, Journal of economic literature, 38, 2000, 45-76.

Polinsky A., Shavell S.,
Public enforcement of law, in Bouckaert B., De Geest G., Encyclopedia of law and economics, *Edward Elgar, Northampton, 2000*, p 307-344.

Posner R.,
An economic approach to legal procedure and judicial administration, journal of legal studies, nr 2, 1973, 399-458

Posner R.A.,
An economic theory of the criminal law, Columbia law review, vol. 85, 1985, p 1193-1231.

Posner R.,
Economic analysis of law, Aspen Publishers, New York, 2003

Put J.,
Bis, sed non idem, een denkoefening over de toepassing van het non bis in idem-beginsel op de cumulatie van administratieve en strafsancities, R.W., 2002, p 937-949

Rasmusen E.,
Stigma and self fulfilling expectations of criminality Journal of law and economics, 1996, p 519-43

RICHARDSON, G., Ogus A., Burrows P.,

Policing pollution: a study of regulation and enforcement, Clarendon Press, Oxford, 1982
 Rose-Ackerman S.,
 Tort law as a regulatory system. Regulation and the law of torts, AEA papers and proceedings, nr.81, 1991, p 54-59
 Rowan-Robinson et al.,
Crime and regulation: a Study of the enforcement of regulatory codes, T&T clark, 1990;
 Shavell S.,
Criminal law and the optimal use of non-monetary sanctions as a deterrent, Columbia law review, 1985, p 1232-1262.
 Shavell S.,
Economic analysis of accident law, Harvard University Press, Cambridge, 1987.
 Shavell S.,
Liability for harm versus regulation of safety, Journal of Legal Studies, 1984, XIII (2), p 357-374.
 Shavell S., Polinsky A.M.,
The fairness of sanctions: some implications for optimal enforcement policy, American law and economics Review, 2000, nr.2, p 223-237
 Skogh G.,
 A note on Gary Becker's "crime and punishment: an economic approach, Swed. Journal of law and economics, 1973, p 304-311.
 Skogh G, Stuart C,
An economic analysis of crime rates, punishment and the social consequences of crime, Public Choice, 38, 1982, p 171-179.
 Sjögren H., Skogh G.,
 New perspectives on economic crime, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2004,
 Stigler G. J.,
The optimum enforcement of laws, Journal of Political Economy, 1978, nr 76, p 526-536
 Theeuwes J.J.M., Van Velthoven B.C.J., Winters J.K., Leen A.R., Manders A.J.G., De Jong Ph.R.,
Recht en economie, Addison-Wesley, Den Haag, 1992.
 Van Erp J.G., Van Ewijk M.D.,
Werklast van de bestuurlijke boete. Determinanten van de werkbelasting in de bestuursrechtspleging, rapport 232, CJIB
 Van Tulder F.P.,
Criminaliteit, pakkans en politie. Schattingen met een macromodel, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk.
 Van Tulder F.P.,
Kosten en baten van twee vormen van criminaliteitsbestrijding, Economische statistische berichten, 1986. 172-179.
 Van Velthoven B.C.J., van Wijck P.W., *Recht en efficiëntie. Een inleiding in de economische analyse van het recht*, Kluwer, Deventer, 2001,
 Veljanovski C.G.,
The new law-and-economics, Centre for socio-legal studies, 1982.,
 Wesemann P.,
Economische evaluatie van verkeersveiligheidsmaatregelen, SWOV, Leidschendam, 2002.
 Wolpin K.I.,
An economic analysis of crime and punishment, in England and Wales, 1894-1967, Journal of Political Economy 86(1978), 815-840..
 X,
Shame, stigma and crime. Evaluating the efficacy of shaming sanctions in criminal law, Harvard Law Review, 2003, p 2186-2207
 X,
 Administrative law, The Journal of legal studies, p 509
 HR 11 februari 1992, NJ 1992, 693; HR 26 mei 1992, NJ 1992, 697, VR 1992, 105.

