



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

**Bestuurlijke boete wegens niet afsluiten verplichte  
zorgverzekering. Wettelijk gefixeerde boete. Art. 5:46 lid 3  
Awb. Matiging wegens zeer beperkte financiële  
draagkracht**

Barkhuysen, T.; Emmerik, M.L. van

**Citation**

Barkhuysen, T., & Emmerik, M. L. van. (2015). Bestuurlijke boete wegens niet afsluiten verplichte zorgverzekering. Wettelijk gefixeerde boete. Art. 5:46 lid 3 Awb. Matiging wegens zeer beperkte financiële draagkracht. *Ab Rechtspraak Bestuursrecht*, 2015(45), 2544-2550. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/74067>

Version: Not Applicable (or Unknown)  
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)  
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/74067>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

4.5. Onder deze omstandigheden en gelet op artikel II van de in rechtsoverweging 4.1 genoemde Wet van 29 mei 2008 is de brief van de Svb aan te merken als een duidelijke, ondubbelzinnige en uitdrukkelijke toezegging van het tot een dergelijke toezegging bevoegde orgaan en kon appelland daaraan het gerechtvaardigd vertrouwen ontlenen dat hij over 2008 geen buitenland-bijdrage verschuldigd was.

4.6. De aangevallen uitspraak zal worden vernietigd, net als het bestreden besluit dat ten onrechte in stand is gelaten. De Raad zal het besluit van 15 juli 2011 herroepen.

4.7. De Raad geeft appelland in overweging Zorginstituut te benaderen in verband met de tenuitvoerlegging van deze uitspraak en de (achterwege te laten) invordering van het in de definitieve jaarafrekening van 2008 – welk besluit in deze procedure niet voorligt, maar die identiek is aan het te herroepen primaire besluit – vermelde bedrag.

5. Er bestaat aanleiding voor een veroordeling van Zorginstituut in de proceskosten van appelland, bestaande uit reiskosten. Deze kosten worden begroot op in totaal € 350.

### Beslissing

De Centrale Raad van Beroep

- vernietigt de aangevallen uitspraak;
- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het besluit van 9 september 2011;
- herroept het besluit van 15 juli 2011;
- veroordeelt Zorginstituut in de kosten van appelland tot een bedrag van in totaal € 350;
- bepaalt dat Zorginstituut aan appelland het in beroep en in hoger beroep betaalde griffierecht van in totaal € 156 vergoedt.

### Noot

1. De overheid spreekt met veel tongen, mondeling en schriftelijk. Bij het vertrouwensbeginsel speelt regelmatig het probleem van de auteur of de bron van de verwachtingen waarop een burger zich beroept. Zo ook in deze uitspraak, waar het gaat om een standpuntbepaling, afkomstig van een 'verkeerd' bestuursorgaan: de Raad van bestuur van de Svb (hierna kortweg: de Svb) in plaats van die van het Zorginstituut (hierna kortweg: het Zorginstituut).

2. De Raad neemt gezien het overgangsrecht en de wetsgeschiedenis aan dat het Zorginstituut gebonden is aan de standpuntbepaling van de Svb, waar appelland zich op beroept. Het overgangsrecht bepaalt immers dat organen die pensioenen of renten uitkeren, zoals de Svb, in de periode 1 januari 2006 tot 1 augustus 2008 be-

slissingen kunnen nemen die aan het Zorginstituut worden toegerekend. Volgens de rechtbank Amsterdam kon dat toerekenen niet omdat de Svb nu eenmaal niet bevoegd was.

De Raad gaat echter uit van *eenheid van bestuur*. Mede gezien het overgangsrecht was het bestuur van de Svb wel degelijk bevoegd om het Zorginstituut te binden. Gezien de correspondentie zou mijns inziens ook zonder dat overgangsrecht het Zorginstituut gebonden moeten zijn. Anders valt er voor een modale burger helemaal geen touw meer aan vast te knopen.

3. Een burger moet wel alert, argwanend en assertief zijn en blijven in zijn contacten met het openbaar bestuur, maar in casu hoeft hij blijkens r.o. 4.4 van de Raad niet te begrijpen dat er een fout of vergissing van het Zorginstituut aan de orde was. Dat is boffen voor hem, want één zwaluw maakt nog geen Spaanse zomer.

Soms is de rechter heel wat strenger. Dan geldt onverminderd de *vuistregel voor burgers*:

*F.* lees het antwoord op je 'heb-ik-het-goed-begrepen-brief' en meer in het algemeen een brief van de overheid argwanend door en pas op het antwoord eventueel close reading toe; er kan sprake zijn van een onzichtbare disclaimer: 'op niets van wat wij u schrijven, kunt u vertrouwen!'.

4. Ten slotte een pietluttigheid. De Raad schrijft 'Zorginstituut' in plaats van 'het Zorginstituut': waarom toch die afkeer van het gebruik van een lidwoord? En waarom dan wel 'de Svb'?

L.J.A. Damen

### AB 2015/425

#### CENTRALE RAAD VAN BEROEP

25 september 2015, nr. 13/2833 ZVV

(Mrs. J. Brand, H.J. de Mooij, M.F. Wagner)

m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik

Art. 6 EVRM; art. 5:46 Awb; art. 9b Zorgverzekeringswet

BA 2015/258

NJB 2015/1749

ECLI:NL:CRVB:2015:3134

**Bestuurlijke boete wegens niet afsluiten verplichte zorgverzekering. Wettelijk gefixeerde boete. Art. 5:46 lid 3 Awb. Matiging wegens zeer beperkte financiële draagkracht.**

*De stelling dat de boete in algemene zin op een redelijk bedrag is gefixeerd en dat deze in beginsel door alle ingezetenen zou moeten kunnen worden betaald, zodat er in zaken als deze nimmer aanlei-*

*ding zal zijn voor toepassing van artikel 5:46, derde lid, van de Awb, is in het licht van de in 4.5.1 geciteerde passage uit de memorie van toelichting onjuist. Dat niet expliciet is verzocht om matiging van de boete is, zoals ook blijkt uit de hiervoor bedoelde passage en anders dan het Zorginstituut meent, niet relevant. Evenmin is relevant dat, zoals het Zorginstituut ter zitting heeft verklaard, niet tot inning van de boete wordt besloten indien de overtreder geen draagkracht blijkt te hebben.*

*Indien het Zorginstituut aan de door appellandt verstrekte informatie niet voldoende had om de bijzondere omstandigheden van appellandt te beoordelen, had het op zijn weg gelegen hem daarover te bevragen, dan wel hem in de gelegenheid te stellen zijn stellingen nader te onderbouwen en/of bewijsstukken in te zenden.*

*Bij het vaststellen van een passende boete in gevallen als de onderhavige staat voorop, dat ook in een geval waarin sprake is van het vrijwel volledig ontbreken van draagkracht, het niettemin geboden is een boete op te leggen vanwege de prikkel tot verzekering tegen ziektekosten die, ook gelet op het belang van de volksgezondheid, daarvan moet uitgaan. In het onderhavige geval dient naast dit uitgangspunt rekening te worden gehouden met de inkomens- en vermogenspositie van appellandt, de hoogte van de – in dit geval niet betaalde – standaardpremie (bij benadering € 115 per maand), de hoogte van de niet ontvangen zorgtoeslag (bij benadering € 70 per maand) en de in artikel 9b, tweede lid, van de Zvw neergelegde berekeningsmethode van de boete.*

*Doende wat de rechtbank zou behoren te doen zal de Raad het beroep gegrond verklaren en het bestreden besluit vernietigen voor zover het de hoogte van de boete betreft. Met toepassing van artikel 8:72a van de Awb zal de Raad het boetebedrag met inachtneming van hetgeen onder 4.5.6 is overwogen verlagen en vaststellen op € 150 en bepalen dat de uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde deel van het bestreden besluit.*

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 25 april 2013, 12/1083 (aangevallen uitspraak) tussen: appellandt en Zorginstituut Nederland (Zorginstituut) als rechtsopvolger van het College voor zorgverzekeringen (Cvz).

### Procesverloop

Als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet van 11 december 2013 tot wijziging van de Wet cliëntenrechten zorg en andere wetten in verband met de taken en bevoegdheden op het ge-

bied van de kwaliteit van de zorg (*Stb.* 2013, 578) oefent het Zorginstituut per 1 april 2014 de bevoegdheden uit die voorheen door het Cvz werden uitgeoefend. In deze uitspraak wordt onder het Zorginstituut mede verstaan het Cvz.

Appellandt heeft hoger beroep ingesteld.

Het Zorginstituut heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 1 april 2015. Appellandt is verschenen. Het Zorginstituut heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. J.M. Nijman.

De behandeling ter zitting is geschorst om het Zorginstituut in de gelegenheid te stellen te onderzoeken of de door appellandt naar voren gebrachte omstandigheden aanleiding zouden moeten geven de boete op een lager bedrag vast te stellen.

Bij brief van 14 april 2015 heeft het Zorginstituut gereageerd.

De behandeling ter zitting is voortgezet op 3 juli 2015. Appellandt is verschenen. Het Zorginstituut heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. M. Mulder en mr. K. Siemeling.

### Overwegingen

1.1. Het Zorginstituut heeft appellandt op 7 juni 2011 schriftelijk aangemaand om een zorgverzekering op grond van de Zorgverzekeringswet (Zvw) af te sluiten. Daarbij heeft het Zorginstituut gewezen op de gevolgen indien hij niet binnen de in de brief genoemde termijn van drie maanden gevolg zou geven aan deze aanmaning.

1.2. Toen appellandt na het verstrijken van de periode van drie maanden nog geen zorgverzekering had afgesloten, heeft het Zorginstituut hem bij besluit van 29 september 2011 een boete van € 343,74 opgelegd. Hiertegen heeft appellandt bezwaar gemaakt.

1.3. Het Zorginstituut heeft het bezwaar van appellandt bij besluit van 27 maart 2012 (bestreden besluit) ongegrond verklaard.

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep, voor zover hier van belang, ongegrond verklaard. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het Zorginstituut de boete terecht en tot de juiste hoogte opgelegd.

3. Appellandt heeft zich in hoger beroep tegen de aangevallen uitspraak gekeerd voor zover het de boete betreft. Hij heeft ook in hoger beroep te kennen gegeven principiële bezwaren te hebben tegen het Nederlandse zorgverzekeringsstelsel. Zijn gronden strekken ertoe dat de Zvw onverbindend wordt verklaard. Verder heeft hij aangevoerd niet te beschikken over financiële middelen om de premie voor een zorgverzekering en de opgelegde boete te kunnen betalen. Hij

heeft geen vaste woon- en verblijfplaats en leeft van kleine bedragen die hij van familie, vrienden en kennissen ontvangt.

4. De Raad oordeelt als volgt.

4.1.1. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Zvw, zoals deze bepaling luidde ten tijde hier van belang, is degene die ingevolge de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de daarop gebaseerde regelgeving van rechtswege verzekerd is, verplicht zich krachtens een zorgverzekering te verzekeren of te laten verzekeren tegen het in artikel 10 van die wet bedoelde risico.

4.1.2. Ingevolge artikel 9a, eerste lid, van de Zvw, gaat het Zorginstituut op basis van vergelijking van bij ministeriële regeling aan te wijzen bestanden na welke verzekeringsplichtigen in weerwil van hun verzekeringsplicht niet krachtens een zorgverzekering verzekerd zijn. Ingevolge artikel 9a, tweede lid, van de Zvw, zendt het Zorginstituut een verzekeringsplichtige als bedoeld in het eerste lid een schriftelijke aanmaning om zich binnen een termijn van drie maanden, te rekenen vanaf de datum van verzending van de aanmaning, alsnog op grond van zo'n verzekering te verzekeren of te laten verzekeren.

4.1.3. Ingevolge artikel 9b, eerste lid, van de Zvw, legt het Zorginstituut, indien een verzekeringsplichtige aan wie een aanmaning als bedoeld in artikel 9a is verzonden, niet binnen drie maanden na verzending daarvan verzekerd is, hem dan wel, indien de verzekeringsplichtige minderjarig is, degene die het gezag over hem uitoefent, een bestuurlijke boete op. Ingevolge artikel 9b, tweede lid, van de Zvw, is de hoogte van de boete gelijk aan driemaal de tot een maandbedrag herleide standaardpremie, bedoeld in de Wet op de zorgtoeslag.

Ingevolge artikel 9b, vijfde lid, van de Zvw deelt het Zorginstituut tegelijk met de oplegging van de boete mee wat de gevolgen zullen zijn indien de verzekeringsplichtige niet binnen een termijn van drie maanden, te rekenen vanaf de dag van verzending van de beschikking tot oplegging van de boete, alsnog verzekerd zal zijn.

4.1.4. In artikel 5:2, eerste lid, aanhef en onder c, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt onder een bestraffende sanctie verstaan: een bestuurlijke sanctie voor zover deze beoogt de overtreder leed toe te voegen.

4.1.5. Ingevolge artikel 5:40 van de Awb wordt onder bestuurlijke boete verstaan: de bestraffende sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom.

4.1.6. In artikel 5:41 van de Awb is bepaald dat het bestuursorgaan geen bestuurlijke boete oplegt voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten.

4.1.7. In artikel 5:46, derde lid, van de Awb is bepaald dat indien de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, het bestuursorgaan niettemin een lagere bestuurlijke boete oplegt indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is.

4.2.1. Appellant heeft aan de hand van diverse verdragsbepalingen betoogd dat de Zvw niet een echt sociaal verzekeringsstelsel regelt en dat deze daarom niet kan verplichten tot het afsluiten van een zorgverzekering. In essentie komt zijn betoog erop neer dat de Zvw niet verbindend is. De bepalingen waarop appellant zich in dit verband beroept zijn dezelfde als die zijn aangevoerd in de hoger beroepen waarin de Raad heden uitspraak heeft gedaan (ECLI:NL:CRVB:2015:3135). De Raad volstaat voor zijn oordeel over dit onderdeel van het betoog van appellant met verwijzing naar die uitspraak, die is aangehecht. Artikel 2 van de Zvw is verbindend en ook in deze zaak is geen sprake van een, door de wetgever niet voorziene, zodanig uitzonderlijke situatie op grond waarvan artikel 2 van de Zvw buiten toepassing zou moeten worden gelaten. De rechtbank is terecht tot dezelfde oordeel gekomen.

4.2.2. Wat appellant heeft aangevoerd over de tweede aan hem opgelegde boete, de hoogte van de door Nederlanders betaalde AWBZ-premie en zijn klacht tegen het Openbaar Ministerie en wat hij heeft gesteld over de incassopraktijk van het Zorginstituut valt buiten de omvang van het geding, zodat dit niet in deze uitspraak zal worden besproken.

4.3. Appellant heeft niet voldaan aan de aanmaning om binnen de gestelde termijn alsnog een zorgverzekering af te sluiten, zodat het Zorginstituut op grond van artikel 9b, eerste lid, van de Zvw, gehouden was hem een boete op te leggen.

4.4. Nu uit hetgeen door appellant naar voren is gebracht niet is gebleken dat de beboete gedraging niet aan hem zou kunnen worden verweten, is er geen aanleiding te oordelen dat het Zorginstituut appellant in het geheel geen boete mocht opleggen.

4.5.1. De bij het bestreden besluit gehandhaafde bestuurlijke boete is een zogeheten gefixeerde boete, waarvan de hoogte is vastgesteld bij wettelijk voorschrift, te weten artikel 9b van de Zvw. Aan de memorie van toelichting bij artikel 5:46 van de Awb, dat betrekking heeft op gefixeerde boetes, wordt de volgende passage ontleend:

“(…) Een en ander betekent dat de rechter in beginsel uit kan gaan van de afweging door de wetgever (zie ook CBb 29 april 2004, LJN-nr. AO 9910). Het EVRM dwingt niet tot een ambtshalve toets op evenredigheid door de

rechter, de klager zal hier derhalve uitdrukkelijk een beroep op moeten doen (zie in dit verband ook T. Barkhuysen in zijn VAR-preadvies 2004, Het EVRM als integraal onderdeel van het Nederlandse materiële bestuursrecht, VAR-reeks 132, Den Haag 2004, met name p. 61-64 en 90). Ook het bestuur dient in beginsel uit te gaan van deze afweging door de wetgever, tenzij het bestuur sterke aanwijzingen heeft dat de hoogte van de boete in een bepaalde casus onevenredig uitpakt, bijvoorbeeld vanwege de geringe draagkracht van de overtreder. Een dergelijke aanwijzing zal het bestuur in de meeste gevallen krijgen doordat de betrokkene een beroep doet op dergelijke bijzondere omstandigheden, bijvoorbeeld bij het geven van zijn zienswijze over een voorgenomen boete-oplegging. Dit betekent dat het bestuur in het overgrote deel van de gevallen niet gehouden is ambtshalve te toetsen of de wettelijk gefixeerde boete evenredig is. Het valt echter niet geheel uit te sluiten dat uit het «dossier» in kwestie sterke aanwijzingen blijken die zouden moeten leiden tot een matiging van de hoogte van de bestuurlijke boete, zonder dat de betrokkene hier expliciet een beroep op heeft gedaan. (...)» (*Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 142, 143*).

4.5.2. Appellant heeft in bezwaar aangevoerd dat hij in de bijzondere situatie verkeert dat hij volstrekt geen inkomen — ook geen uitkering — en geen draagkracht heeft en dat hij daarom de premie voor de zorgverzekering niet kan betalen. Deze opmerking is, gelet op de context waarin die is gemaakt en mede gelet op de overige bezwaargronden, te beschouwen als een 'sterke aanwijzing' als bedoeld in de hiervoor weergegeven passage uit de memorie van toelichting die tot matiging van de hoogte van de boete zou kunnen leiden.

4.5.3. Ter zitting op 1 april 2015 en in de brief van 14 april 2015 heeft het Zorginstituut bevestigd in de bezwaargronden en de overige voor hem beschikbare gegevens geen aanleiding te hebben gezien — en dit ook thans nog niet te zien — de boete op een lager bedrag vast te stellen, omdat appellant daarom niet expliciet heeft verzocht en omdat van het gestelde ontbreken van inkomen geen bewijs is geleverd. Het Zorginstituut heeft volstaan met de stelling dat de boete wordt opgelegd nadat een verzekerde drie maanden niet heeft voldaan aan de verplichting zich te verzekeren en dat de hoogte van de boete ongeveer gelijk is aan de hoogte van de standaardpremie die over die drie maanden verschuldigd zou zijn geweest indien de overtreder zich wel zou hebben verzekerd. De hoogte van de boete is volgens het Zorginstituut in algemene zin rede-

lijk omdat deze zodanig is gekozen dat ervan kan worden uitgegaan dat iedere ingezetene deze kan betalen.

4.5.4. De stelling dat de boete in algemene zin op een redelijk bedrag is gefixeerd en dat deze in beginsel door alle ingezetenen zou moeten kunnen worden betaald, zodat er in zaken als deze nimmer aanleiding zal zijn voor toepassing van artikel 5:46, derde lid, van de Awb, is in het licht van de in 4.5.1 geciteerde passage uit de memorie van toelichting onjuist. Dat niet expliciet is verzocht om matiging van de boete is, zoals ook blijkt uit de hiervoor bedoelde passage en anders dan het Zorginstituut meent, niet relevant. Evenmin is relevant dat, zoals het Zorginstituut ter zitting heeft verklaard, niet tot inning van de boete wordt besloten indien de overtreder geen draagkracht blijkt te hebben.

Indien het Zorginstituut aan de door appellant verstrekte informatie niet voldoende had om de bijzondere omstandigheden van appellant te beoordelen, had het op zijn weg gelegen hem daarover te bevragen, dan wel hem in de gelegenheid te stellen zijn stellingen nader te onderbouwen en/of bewijsstukken in te zenden.

4.5.5. In de uitspraak van 13 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:282, is — mede op basis van door appellant verstrekte inkomensgegevens over de jaren 2006 tot en met 2013 — geoordeeld dat appellant niet kan worden geacht in verzuim te zijn geweest met het niet betalen van het verschuldigde griffierecht voor de onderhavige procedure. Uit de overgelegde stukken kon niet anders dan worden afgeleid dat hij een uitzonderlijk laag inkomen genoot en niet beschikte over enig vermogen. Ter zitting van 3 juli 2015 bij de Raad heeft appellant bevestigd dat zijn inkomens- en vermogenssituatie, zoals die destijds was, nog steeds dezelfde is. Uitgaande van deze zeer bijzondere situatie is de boete die het Zorginstituut heeft vastgesteld te hoog. De Raad wijst er in dit verband ook op dat het Zorginstituut er ten onrechte van uitgaat dat appellant een zorgtoeslag ontvangt. Dit betekent dat de aangevallen uitspraak, voor zover aangevochten, niet in stand kan blijven. Bezien zal moeten worden welke boete in het onderhavige geval wel passend is.

4.5.6. Bij het vaststellen van een passende boete in gevallen als de onderhavige staat voorop, dat ook in een geval waarin sprake is van het vrijwel volledig ontbreken van draagkracht, het niettemin geboden is een boete op te leggen vanwege de prikkel tot verzekering tegen ziektekosten die, ook gelet op het belang van de volksgezondheid, daarvan moet uitgaan. In het onderhavige geval dient naast dit uitgangspunt rekening te worden gehouden met de inkomens- en vermogenspositie van appellant, de hoogte van de — in dit geval

niet betaalde — standaardpremie (bij benadering € 115 per maand), de hoogte van de niet ontvangen zorgtoeslag (bij benadering € 70 per maand) en de in artikel 9b, tweede lid, van de Zvw neergelegde berekeningsmethode van de boete.

4.5.7. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen zal de Raad het beroep gegrond verklaren en het bestreden besluit vernietigen voor zover het de hoogte van de boete betreft. Met toepassing van artikel 8:72a van de Awb zal de Raad het boetebedrag met inachtneming van hetgeen onder 4.5.6 is overwogen verlagen en vaststellen op € 150 en bepalen dat de uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde deel van het bestreden besluit.

5. Het verzoek om veroordeling tot vergoeding van schade wordt afgewezen nu de (beweerdelijk) geleden schade niet is voortgekomen uit het te vernietigen deel van het bestreden besluit.

6.1. De Raad ziet aanleiding het Zorginstituut te veroordelen in de proceskosten die appellant in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep heeft moeten maken, begroot op € 101,80 aan reiskosten.

6.2. Voor de gevraagde veroordeling tot vergoeding van kosten van rechtsbijstand bestaat geen aanleiding, omdat deze kosten niet zijn gemaakt. Verwezen wordt naar de bij 4.5.5 genoemde uitspraak van 13 februari 2015.

6.3. Nu appellant blijkt de in 4.5.5 genoemde uitspraak voor de behandeling van het hoger beroep geen griffierecht heeft betaald, is er geen aanleiding om het Zorginstituut met toepassing van het eerste lid van artikel 8:114 van de Awb op te dragen het griffierecht aan hem te vergoeden.

## Beslissing

De Centrale Raad van Beroep

- vernietigt de aangevallen uitspraak, voor zover aangevochten;
- verklaart het beroep gegrond en vernietigt het besluit van 27 maart 2012, voor zover dat de hoogte van de boete betreft;
- stelt het bedrag van de boete vast op € 150 en bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde deel van het besluit van 27 maart 2012;
- wijst het verzoek om veroordeling tot vergoeding van schade af;
- veroordeelt het Zorginstituut in de kosten van appellant tot een bedrag van € 101,80;
- bepaalt dat het Zorginstituut het voor het beroep betaalde griffierecht van € 41 aan appellant vergoedt.

## Noot

1. Deze uitspraak laat zien welke rol het bestuur en vervolgens de rechter hebben te vervullen bij de bewaking van de evenredigheid van wettelijk gefixeerde boetes, zoals in casu op grond van de Zorgverzekeringswet. Daarnaast illustreert zij dat een beroep op verdragsrechtelijke grondrechten doorgaans geen soelaas biedt aan justitiabelen die zich op deze wijze willen onttrekken aan allerlei wettelijke (verzekerings)plichten. De Centrale Raad verwijst daartoe naar zijn op dezelfde dag gewezen uitspraak ten aanzien van vergelijkbare beroepen van verzekeringsplichtigen die bezwaar maakten tegen de verplichting een ziektekostenverzekering af te sluiten. In deze laatste uitspraak (ECLI:NL:CRVB:2015:3135) laat de Centrale Raad in het midden of het door de appellanten geclaimde recht (namelijk om zelf te beslissen over de wijze waarop zij voorzien in gezondheidszorg), valt onder het beschermingsbereik van de artikelen 9 EVRM en 18 IVBPR, waarin de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst wordt beschermd. Naar het oordeel van de Centrale Raad bestaat er hoe dan ook een voldoende rechtvaardiging voor een inbreuk op deze vrijheid in het belang van de volksgezondheid. De wetgever heeft via de Zorgverzekeringswet een sociaal verzekeringssysteem in het leven geroepen en vanwege de daaraan ten grondslag liggende solidariteit de uitzonderingen op de verzekeringsverplichting bewust beperkt tot die van gemoedsbezwaarden en het buiten de dekking laten van enkele voor sommigen controversiële prestaties. Dat deze appellanten geen gebruik wensden te maken van deze uitzonderingen nu zij geen principiële bezwaren tegen verzekeren hebben, betreft een keuze waarvan zij de gevolgen zelf dienen te dragen, aldus de Centrale Raad. In deze noot besteden we kort aandacht aan de rol van bestuur en rechter bij de verzekering van de evenredigheid van wettelijk gefixeerde boetes.

2. In deze uitspraak gaat het om een wettelijk gefixeerde boete op grond van de Zorgverzekeringswet (Zvw). Deze wet vereist dat een ieder die ingevolge de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de daarop gebaseerde regelgeving van rechtswege verzekerd is, een zorgverzekering afsluit. Gebeurt dit niet, dan stuurt het Zorginstituut de verzekeringsplichtige een aanmaning en als deze niet binnen drie maanden na verzending daarvan is verzekerd, legt het Zorginstituut een bestuurlijke boete op. Op grond van artikel 9b, tweede lid, van de Zvw is de hoogte van de boete gelijk aan driemaal de

tot een maandbedrag herleide standaardpremie, bedoeld in de Wet op de zorgtoeslag.

Artikel 5:46, derde lid, van de Awb bepaalt dat indien de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, het bestuursorgaan niettemin een lagere bestuurlijke boete oplegt indien de overtreders aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Een belangrijke vraag hierbij is in hoeverre het bestuursorgaan en in zijn kielzog de rechter uit kunnen gaan van deze afweging door de wetgever, dan wel zelf een nadere afweging moeten maken. In dit verband is van belang de door de Centrale Raad in rechtsoverweging 4.5.1. geciteerde passage uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Vierde tranche (*Kamerstukken II 2003/04, 29 702*, nr. 3, p. 142-143; voor de goede orde moet worden opgemerkt dat de tweede annotator destijds als wetgevingsjurist bij het Ministerie van BZK betrokken is geweest bij het schrijven van deze toelichting).

3. Kort en goed: Artikel 6 EVRM verzet zich niet tegen een wettelijk gefixeerd boetestelsel en verplicht de rechter niet tot ambtshalve toetsing op evenredigheid. Voor het bestuur betekent dit dat in beginsel mag worden afgegaan op de afweging door de wetgever, tenzij er sterke aanwijzingen zijn dat de boete in casu onevenredig uitpakt. Doorgaans komt het bestuursorgaan daar achter doordat de betrokkene een beroep doet op dergelijke bijzondere omstandigheden. In uitzonderlijke gevallen moet het bestuur hier ook uit zichzelf – zonder expliciet beroep hierop door betrokkene – naar kijken, namelijk als er sterke aanwijzingen uit het ‘dossier’ volgen dat er in het voorliggende geval tot matiging van de boete zou moeten worden gekomen, aldus de regering in de memorie van toelichting. De hier opgenomen uitspraak biedt een mooie illustratie van dit laatste. Appellant heeft namelijk wel aangevoerd in de bijzondere situatie te verkeren dat hij volstrekt geen inkomen, dan wel uitkering en geen draagkracht heeft en daarmee niet in staat is de premie voor de ziektekostenverzekering te betalen.

4. De Centrale Raad veegt terecht de stelling van het Zorginstituut van tafel dat de gefixeerde boete op grond van de Zvw in algemene zin redelijk is, door alle ingezetenen kan worden betaald en dat er daarmee nooit aanleiding kan zijn tot toepassing van de hardheidsclausule van art. 5:46, derde lid, van de Awb. In dit geval had het op de weg van het Zorginstituut gelegen nader onderzoek te verrichten naar de benarde financiële situatie van betrokkene. Bovendien kon uit alle overgelegde stukken niet anders worden geconcludeerd dan dat betrokkene een uitzonder-

lijk laag inkomen had en niet beschikte over enig vermogen. Bijzonder is dat de Centrale Raad ten aanzien van deze zelfde appellant reeds heeft geoordeeld dat hij vanwege zijn slechte inkomenspositie niet geacht kon worden in verzuim te zijn geweest met het niet betalen van het verschuldigde griffierecht voor de onderhavige procedure (zie CRvB 13 februari 2015, AB 2015/103, m.nt. R. Stijnen). Ter zitting heeft appellant bevestigd dat zijn financiële situatie sindsdien ongewijzigd is gebleven. Al met al concludeert de Centrale Raad dat de boete van € 343,75 in casu onevenredig hoog is. Met toepassing van artikel 8:72a Awb bepaalt hij de boete op € 150.

5. Deze uitspraak laat zien dat ook het bestuur oog moet houden voor evenredige beboeting in het concrete geval en niet blind mag afgaan op abstracte afwegingen door de wetgever. Dit geldt vanzelfsprekend ook voor de afweging door de beleidsregelgever. Als uitgangspunt heeft te gelden dat de beboete persoon beroep moet doen op bijzondere omstandigheden (zoals zijn penibele financiële situatie), onder de voorwaarde dat hij hierover voldoende is voorlicht (zie nader M.L. van Emmerik en C.M. Saris, ‘Evenredige bestuurlijke boetes’, in: *Boetes en andere bestraffende sancties: een nieuw perspectief?*, Preadviezen VAR 2014, VAR-reeks 152, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014, p. 189-190). Laat de beboete persoon dit na dan zal het bestuur indien het sterke aanwijzingen krijgt dat de beboeting in casu onevenredig zal uitpakken, en deze na doorvragen bevestigd worden, de algemene, in abstracto gemaakte afweging door wetgever of beleidsregelgever opzij moeten zetten.

6. Ten slotte heeft de rechter de taak om een evenredige beboeting in concreto te verzekeren. Het lijkt er op dat de bestuursrechters deze handschoen steeds vaker en beter oppakken. Zo heeft de Afdeling in een uitspraak van 7 oktober 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:3118) de WAV-boetebeleidsregels 2013 onredelijk geacht. Het standaard opleggen van een boete van € 12.000 per overtreding is onredelijk volgens de Afdeling. De minister moet volgens de minister komen tot een fijnmaziger boetesysteem waarin nader wordt gediifferentieerd tussen hardnekkige malafide rechtspersonen (waarvoor een boetebedrag van € 12.000 niet onredelijk is) en werkgevers die niet tot deze groep behoren. Vgl. bijvoorbeeld ook het recente (ongevraagde) advies van de Afdeling advisering van de Raad van State waarin zij de regering vraagt om meer aandacht te schenken aan de rechtsbescherming voor de burger bij bestuurlijke boetes (advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aan de Minister van Veiligheid en Justitie inzake sanctiestelsels, no. W03.

15.0138/II, 13 juli 2015, *Stcrt.* 2015, nr. 30280, 14 september 2015). Voor een uitgebreide analyse van de recente jurisprudentie van de hoogste bestuursrechters ten aanzien van de toetsing van de evenredigheid van bestuurlijke boetes, zie M.L. van Emmerik en C.M. Saris, 'Evenredige boeteoplegging in het bestuursrecht', *JBplus* 2015/4.  
T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik