

Matigen boetes onverzekerden

Relevante bepalingen en jurisprudentie

Artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt dat indien de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, het bestuursorgaan niettemin een lagere boete oplegt, indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is.

De Centrale Raad van Beroep (Raad) heeft in zijn uitspraak van 25 september 2015 (ECLI:NL:CRVB:2015:3134) overwogen dat betrokkene een uitzonderlijk laag inkomen genoot en niet beschikte over enig vermogen en dat uitgaande van deze zeer bijzondere situatie de opgelegde boete te hoog is. Verder heeft de Raad in deze uitspraak overwogen dat bij het vaststellen van een passende boete in gevallen als de onderhavige voorop staat, 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. De Raad heeft de opgelegde boete in dat geval gematigd tot € 150.

Verder heeft de rechtbank Den Haag in een uitspraak van 25 mei 2018 (ECLI:NL:RBDHA:2018:6122) de aan betrokkene opgelegde boetes gematigd tot € 160. De rechtbank achtte hierbij van belang dat volgens de verklaringen van de Belastingdienst geen inkomensgegevens van betrokkene zijn geregistreerd en evenmin is gebleken dat hij beschikt over enig vermogen. De omvang van de bedragen die de ouders en broer van betrokkene regelmatig overmaken naar de rekening van betrokkene, acht de rechtbank zodanig dat nog altijd sprake is van een zeer geringe draagkracht. Temeer nu deze bedragen ervoor dienen in zijn levensonderhoud te kunnen voorzien.

In de uitspraak van 4 maart 2020 (ECLI:NL:CRVB:2020:547) overweegt de Raad dat appellante weliswaar een gering inkomen had, maar kost en inwoning genoot bij haar moeder en af en toe een gering bedrag aan boodschappen betaalde. De Raad ziet in deze omstandigheden geen grond voor het oordeel dat het CAK op grond van artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een lagere boete had moeten opleggen. Verder overweegt de Raad in deze uitspraak dat appellant zowel zorgtoeslag als een uitkering had kunnen aanvragen en dat zij niet aannemelijk heeft gemaakt dat zij daarvoor niet in aanmerking kwam.

In een uitspraak van de rechtbank Den Haag van 26 januari 2021 oordeelt de rechtbank dat de door het CAK vastgestelde boete te hoog is. De rechtbank gaat uit van een standaardpremie in 2019 van € 134,08. Verder overweegt de rechtbank dat de zorgtoeslag van eiser in 2019 € 96,- per maand bedroeg. De uitkomst van € 134,08 minus € 96,- bedraagt € 38,08. Deze uitkomst vermenigvuldigd met drie leidt tot een bedrag van € 114,24. Gelet hierop stelde de rechtbank de boete in dat geval vast op € 120,-.

Aan

Van

Onderwerp

Matigen boetes onverzekerden

Datum

1 maart 2021



uitspraak rechtbank
Den Haag van 26 januari

Werkwijze in bezwaar

Aan de hand van bovenstaande uitspraken wordt in de bezwaarfase op de volgende wijze beoordeeld of de boete moet worden gematigd wegens bijzondere omstandigheden.

Matiging op verzoek en op basis van bewijsstukken

Als betrokkene een bezwaar indient tegen de aan hem opgelegde boete én aanvoert dat hij deze boete niet kan betalen, verzoekt het CAK bezwaarde om de volgende bewijsstukken:

- uitkeringsspecificaties en/of loonstroken van drie maanden vóór de opgelegde boete;
- bankafschriften van drie maanden vóór de opgelegde boete.

En bij onverzekerden die stellen geen inkomen te ontvangen om:

- besluiten tot afwijzing van een aanvraag om bijstand en zorgtoeslag
- een verklaring waarin wordt toegelicht hoe betrokkene in zijn levensonderhoud voorziet.

Verder verzoekt het CAK in de volgende gevallen ook om een inkomensverklaring van de Belastingdienst over het jaar waarin de boete is opgelegd.

1. Onverzekerden die gedetineerd zijn buiten Nederland én waarvan uit de bankafschriften blijkt dat zij giften ontvangen. Dit betreffen omstandigheden die vergelijkbaar zijn met de situatie waar de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 25 mei 2018 op zag.
2. Onverzekerden die stellen geen bankrekening te hebben en geen inkomen te ontvangen. Dit betreffen voornamelijk daklozen.

Wat wordt aangemerkt als inkomen

Als inkomen wordt in beginsel aangemerkt alle bedragen die met regelmaat worden overgemaakt aan de bezwaarde. Bedragen die incidenteel zijn ontvangen, worden niet aangemerkt als inkomen.

Kinderbijslag en kindgebonden budget

Kinderbijslag en kindgebonden budget worden niet aangemerkt als inkomen.

Giften familieleden

Als een bezwaarde giften van familieleden ontvangt, gedetineerd is in het buitenland én een verklaring van de inkomensverklaring Belastingdienst overlegt waaruit blijkt dat de Belastingdienst geen inkomen heeft geregistreerd voor het jaar waarin de boete is opgelegd, worden de giften van familieleden ook niet aangemerkt als inkomen.

Wanneer matigen

Bij onverzekerden die inkomen ontvangen wordt de boete gematigd, indien uit de overgelegde bewijsstukken blijkt dat de bezwaarde in de drie maanden vóór de boete een inkomen heeft ontvangen dat lager is dan de standaardpremie, zoals die ten tijde van belang gold, én hij bovendien niet beschikt over een vermogen dat hoger is dan de aan hem opgelegde boete.

Bij onverzekerden die stellen geen inkomen te ontvangen, wordt de boete gematigd indien zij door middel van bankafschriften en/of afwijzingsbesluiten of een inkomensverklaring van de Belastingdienst kunnen aantonen dat zij in de drie maanden voor de boete geen bijstand en/of

zorgtoeslag hebben ontvangen en tevens niet is gebleken dat zij worden onderhouden door een derde.

Vaststellen hoogte boete

De hoogte van de boete wordt vastgesteld conform de hiervoor vermelde uitspraak van de rechtbank Den Haag van 26 januari 2021. Dit betekent dat de hoogte van de boete wordt vastgesteld op de hoogte van standaardpremie, zoals die gold ten tijde van de boete, minus de zorgtoeslag die eiser per maand zou hebben ontvangen of heeft ontvangen ten tijde van de boete. Dit bedrag wordt met drie vermenigvuldigd en naar boven afgerond tot een rond getal.

uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummer: SGR 19/6504

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 26 januari 2021 in de zaak tussen

(gemachtigde: [REDACTED] eiser

en

het Centraal Administratiekantoor (CAK), verweerder,
(gemachtigde: [REDACTED]).

Procesverloop

Bij besluit van 4 april 2019 (het primaire besluit) heeft verweerder eiser ingevolge de Zorgverzekeringswet (Zvw) een boete opgelegd van € 402,24.

Bij besluit van 28 augustus 2019 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiser ongegrond verklaard.

Eiser heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Op 16 juli 2020 heeft er een zitting plaatsgevonden middels videoverbinding (Skype). Namens eiser is zijn gemachtigde verschenen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde.

De rechtbank heeft het onderzoek ter zitting geschorst en eiser in gelegenheid gesteld om bankafschriften over te leggen over de periode van januari tot en met maart 2019, ter onderbouwing van het standpunt dat eiser de opgelegde boete niet kan betalen.

Verweerder is in de gelegenheid gesteld om op de overgelegde bankafschriften te reageren.

Hangende de beroepsprocedure heeft verweerder bij brief van 31 augustus 2020 medegedeeld het boetebedrag te verlagen en vast te stellen op € 160,--.

Eiser heeft medegedeeld bezwaar te maken tegen de verlaagde boete en dit ter zitting toe te willen lichten.

Op 15 december 2020 is het onderzoek ter zitting middels videoverbinding (Skype) voortgezet. Namens eiser is zijn gemachtigde verschenen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde.

Overwegingen

Ontvankelijkheid

1. Iemand die beroep instelt, moet op grond van artikel 8:41 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) griffierecht betalen. Voor deze zaak is het griffierecht vastgesteld op € 47,-. De griffier stelt een termijn waarbinnen het griffierecht moet zijn betaald. Als het griffierecht niet of niet tijdig is betaald, verklaart de rechtbank het beroep niet-ontvankelijk. Dat is alleen anders als het niet of niet tijdig betalen van het griffierecht betrokkene niet is toe te rekenen.
2. Een beroep op betalingsonmacht kan worden ingewilligd wanneer het netto maandinkomen minder bedraagt dan 90% van de voor de alleenstaande geldende bijstandsnorm.
3. Eiser heeft een beroep gedaan op het bestaan van betalingsonmacht ten aanzien van het betalen van griffierecht. Eiser heeft in het geheel geen inkomen. Dit beroep wordt gehonoreerd. Er bestaat derhalve geen grond om het verzoek wegens het niet betalen van griffierecht niet-ontvankelijk te verklaren.

Inhoudelijke overwegingen

1. De rechtbank gaat bij de beoordeling uit van de volgende feiten en omstandigheden.
 - 1.1 Eiser staat sinds 23 maart 2019 ingeschreven in de Basisregistratie Personen (Brgp) op het adres i. Voordien stond eiser sinds 12 juni 2017 ingeschreven op het adres te Rotterdam.
 - 1.2 Verweerder heeft eiser bij brief van 28 december 2018 aangemaand om een zorgverzekering ingevolge de Zvw af te sluiten. Daarbij heeft verweerder eiser er op gewezen dat indien hij niet binnen de in de brief genoemde termijn van drie maanden, dus vóór 28 maart 2019, gevolg geeft aan de aanmaning, hem een boete wordt opgelegd. Deze brief is gestuurd naar het adres waarop eiser op dat moment stond ingeschreven [REDACTED] te Rotterdam). Eiser heeft op 2 april 2019 een zorgverzekering ingevolge de Zvw afgesloten.
2. Het bestreden besluit berust op verweerders standpunt dat eiser als ingezetene van Nederland een zorgverzekering voor het wettelijk basispakket moet hebben. Nu hij niet voor 28 maart 2019 en daarmee dus niet binnen de gestelde termijn een zorgverzekering heeft afgesloten, was verweerder gehouden hem een boete op te leggen. De door eiser in bezwaar naar voren gebrachte omstandigheden zijn voor verweerder geen aanleiding geweest om hem geen boete op te leggen dan wel de boete kwijt te schelden.
3. Eiser voert aan dat hij de brief van verweerder van 28 december 2018 nooit heeft gezien. Hij stond destijds ingeschreven op een adres in Rotterdam van een jeugdinstituut/zorghuis omdat hij onder toezicht van Jeugdzorg stond en hij ergens ingeschreven moest staan, maar hij heeft feitelijk nooit op dat adres gewoond. Hij heeft van zijn 17^e tot zijn 19^e jaar op straat geleefd. Jeugdzorg heeft de aan hem geadresseerde post

van verweerder nooit retour afzender gestuurd. Eiser was dus niet op de hoogte van de aanmaning en het feit dat hij niet verzekerd was. Voor zover verweerder de boete handhaaft, voert eiser aan dat hij de boete niet kan betalen, omdat hij geen inkomsten heeft.

4. De rechtbank komt tot de volgende beoordeling van het beroep.

4.1 Verweerder heeft, na ontvangst van de bankafschriften van eiser, bij brief van 31 augustus 2020 medegedeeld het boetebedrag te verlagen en vast te stellen op € 160,--. De rechtbank beschouwt dit als een gewijzigd besluit op bezwaar (hierna: bestreden besluit II). De rechtbank stelt voorop dat het beroep van eiser op grond van artikel 6:19, eerste lid, van de Awb van rechtswege mede betrekking heeft op dit besluit, nu dit besluit niet geheel aan de bezwaren van eiser tegemoetkomt.

4.2 Ingevolge artikel 2.1.1, eerste lid, onder a, van de Wet langdurige zorg (Wlz) is degene die ingezetene is, verzekerd overeenkomstig de bepalingen van deze wet.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Zvw is degene die ingevolge de Wlz en de daarop gebaseerde regelgeving van rechtswege is verzekerd, verplicht zich krachtens een zorgverzekering te verzekeren of te laten verzekeren tegen het in artikel 10 van de Zvw bedoelde risico.

Ingevolge artikel 9a, eerste lid, van de Zvw gaat het CAK op basis van bestandsvergelijking na welke verzekeringsplichtigen onverzekerd zijn.

Ingevolge artikel 9a, tweede lid, van de Zvw zendt het CAK zo'n verzekeringsplichtige een schriftelijke aanmaning om zich binnen 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.

Ingevolge artikel 9b, eerste en tweede lid, van de Zvw legt het CAK een verzekeringsplichtige als hiervoor bedoeld een boete op, wanneer deze niet tijdig na de aanmaning is verzekerd. De hoogte van de boete is gelijk aan driemaal de tot een maandbedrag herleide standaardpremie, bedoeld in de Wet op de zorgtoeslag.

Ingevolge artikel 5:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) legt het bestuursorgaan geen bestuurlijke sanctie op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond.

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.

4.3 Niet in geschil is dat eiser ingevolge artikel 2 van de Zvw verzekeringsplichtig was. De rechtbank stelt vast dat eiser niet binnen de in de aanmaningsbrief gestelde termijn van drie maanden (alsnog) een zorgverzekering heeft afgesloten. Verweerder was daarom ingevolge artikel 9b, eerste lid, van de Zvw gehouden hem een boete op te leggen.

4.4 In geschil is of eiser van het niet binnen de gestelde termijn afsluiten van de verzekering een verwijt kan worden gemaakt. Eiser betoogt dat hem geen verwijt kan worden gemaakt omdat hij de aanmaningsbrief gedateerd op 28 december 2018 niet heeft ontvangen en dat dat niet zijn schuld is, omdat Jeugdzorg de post niet retour afzender heeft gestuurd.

5.1 De beroepsgrond dat eiser geen verwijt kan worden gemaakt slaagt niet. Uit de Brp blijkt dat eiser op 28 december 2018 stond ingeschreven op het adres [REDACTED] te Rotterdam. De aanmaning is volgens verweerder naar dit adres verstuurd. Ter onderbouwing hiervan heeft verweerder diverse bewijsstukken overgelegd. De rechtbank acht op grond hiervan aannemelijk dat de aanmaning naar dit adres is verzonden. De omstandigheid dat per post verzonden stukken in de regel op het daarop vermelde adres van de geadresseerde worden bezorgd, rechtvaardigt het vermoeden van ontvangst van het document op dat adres. Dit is door eiser ook niet betwist. Dat eiser feitelijk niet op het Brp-adres woonde en daarom de brief van 28 december 2018 niet heeft gezien, maakt niet dat eiser geen verwijt kan worden gemaakt. Eiser stond immers nog steeds op dit adres ingeschreven en er was bij verweerder geen ander adres van hem bekend. Het had op de weg van eiser gelegen om voor een juiste inschrijving in de Brp zorg te dragen, althans maatregelen te treffen met betrekking tot zijn post. Hij wist immers dat hij op genoemd adres stond ingeschreven. Dat eiser dit niet heeft gedaan, komt voor zijn rekening en risico.

5.2 Gemachtigde van eiser heeft aangevoerd dat in 2010 bij eiser een bedreigde persoonlijkheidsstoornis is vastgesteld en ADHD, waardoor het eiser niet kan worden verweten dat hij geen maatregelen heeft getroffen betreffende zijn inschrijving en zijn post. Hoewel de rechtbank begrip op kan brengen voor dit standpunt, is de rechtbank van oordeel dat de gestelde beperkingen niet zodanig van aard zijn, dat eiser niet verantwoordelijk kan worden gehouden voor het zorgdragen voor een juiste inschrijving en het ontvangen van zijn post. Dat Jeugdzorg eiser volgens hem na zijn achttiende levensjaar heeft losgelaten en hem niet begeleid heeft, is – voor zover hier vanuit gegaan kan worden – spijtig maar kan evenmin tot de conclusie leiden dat eiser niet verantwoordelijk gehouden kan worden.

5.3 Gelet op het voorgaande is niet gebleken van feiten en omstandigheden die maken dat de overtreding niet aan eiser kan worden verweten. Verweerder heeft bij het bestreden besluit II nog toegelicht dat in de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 25 september 2015 (ECLI:NL:CRVB:2015:3134) is overwogen dat bij het vaststellen van een passende boete voorop staat 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, gelet ook op het belang van de volksgezondheid, daarvan moet uitgaan. De rechtbank is van oordeel dat verweerder dan ook terecht aan eiser een boete heeft opgelegd.

6.1 Bij het bestreden besluit II heeft verweerder de opgelegde boete ingevolge artikel 5:46, derde lid, Awb, verlaagd van € 402,- naar een bedrag van € 160,-, omdat de opgelegde boete te hoog was gezien het feit dat eiser ten tijde van het opleggen van de boete geen inkomsten genoot en niet over vermogen beschikte. Verweerder heeft in dit besluit toegelicht dat bij de vaststelling van de hoogte van de boete, conform genoemde uitspraak van de CRvB van 25 september 2015, rekening is gehouden met de inkomens- en vermogenspositie van eiser, de hoogte van de – in dit geval niet betaalde – standaardpremie, de hoogte van de niet ontvangen zorgtoeslag en de in artikel 9b, tweede lid, van de Zvw neergelegde berekeningsmethode van de boete. Desgevraagd heeft verweerder toegelicht dat voor de opgelegde boete van € 160,- is aangesloten bij de uitspraak van deze rechtbank van 25 mei 2018, ECLI:NL:RBDH:2018:6122.

6.2 Eiser voert aan dat hij ook niet in staat is het bedrag van € 160,- te betalen.

6.3 Ten aanzien van de hoogte van de opgelegde boete overweegt de rechtbank als volgt. De bij de bestreden besluiten gehandhaafde bestuurlijke boete is een zogeheten gefixeerde boete, waarvan de hoogte is vastgesteld bij wettelijk voorschrift, te weten artikel 9b van de Zvw. Eiser heeft 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 boete niet kan betalen. Deze opmerking is te beschouwen als een "sterke aanwijzing" als bedoeld in de memorie van toelichting, die tot matiging van de hoogte van de boete zou kunnen leiden. Verweerder heeft dit in beroep onderkend en heeft de boete verlaagd naar een bedrag van € 160,-. De rechtbank stelt vast dat, conform de genoemde uitspraak van 25 september 2015 van de CRvB, rekening gehouden dient te worden met de inkomens- en vermogenspositie van eiser, de hoogte van de - niet betaalde - standaardpremie, de hoogte van de zorgtoeslag en de in artikel 9b, tweede lid, van de Zvw neergelegde berekeningsmethode van de boete (drie maal de standaardpremie). De rechtbank gaat uit van een standaardpremie in 2019 van € 134,08 per maand. Eiser heeft aangevoerd dat zijn zorgtoeslag in 2019 € 96,- per maand bedroeg. Dit is door verweerder niet betwist. De uitkomst van € 134,08 minus € 96,- bedraagt € 38,08. Deze uitkomst vermenigvuldigd met drie leidt tot een bedrag van € 114,24. Gelet op deze berekening is de rechtbank van oordeel dat het door verweerder vastgestelde bedrag van € 160,- in de onderhavige zaak te hoog is. Verweerder heeft aangesloten bij het bedrag in de door hem aangehaalde uitspraak van de rechtbank Den Haag van 25 mei 2018. De bedragen in die uitspraak wijken echter af van de bedragen in onderhavige zaak. Gelet op het voorgaande ziet de rechtbank aanleiding om de boete vast te stellen op € 120,-. Dit bedrag is zo gekozen dat het hoger is dan het voordeel dat iemand heeft door verzekeringspremie te besparen.

7. Gezien het bovenstaande zal de rechtbank het beroep gegrond verklaren en het bestreden besluit II vernietigen, voor zover het ziet op de hoogte van de opgelegde boete. De rechtbank ziet aanleiding om, met toepassing van artikel 8:72a van de Awb, zelf in de zaak te voorzien en zal de hoogte van de boete vaststellen op € 120,-. Voorts zal de rechtbank bepalen dat onderhavige uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde deel van het bestreden besluit II.

8. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eiser gemaakte proceskosten. Nu echter geen sprake is van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand als bedoeld in artikel 1 aanhef en onder a van het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb), en niet gesteld of gebleken is van kosten als bedoeld in artikel 1 aanhef en onder b tot en met g van het Bpb, is geen sprake van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen. Nu voorts het beroep op betalingsonmacht ter zake het griffierecht is gehonoreerd, is evenmin sprake van door eiser betaald griffierecht.

Beslissing

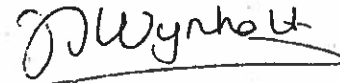
De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit II voor zover dit ziet op de hoogte van de opgelegde boete en stelt de hoogte van de boete vast op € 120,-;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde deel van het bestreden besluit II.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.B. Wijnholt, rechter, in aanwezigheid van mr. J.J. Laterveer-Runderkamp, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 26 januari 2021.



griffier


rechter

Afschrift verzonden aan partijen op:

04 FEB 2021

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening.