



Rapport

Beslaglegging op woning evenredig?

Een onderzoek naar een klacht over het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen gegrond.

Datum: 5 februari 2016

Rapportnummer: 2016/011

INLEIDING

In 2010 gingen verzoeker en zijn echtgenote uit elkaar. In mei 2012 kende de rechter voor de duur van de echtscheidingsprocedure partneralimentatie toe aan die vrouw.¹

In juli 2013 schakelde de ex-partner van verzoeker het LBIO in, toen bleek dat verzoeker niet aan zijn betalingsverplichting kon voldoen. Het LBIO stuurde verzoeker een brief met een berekening van de betalingsachterstand. In november 2013 belde de ex-partner met het LBIO: er was nog altijd sprake van een achterstand, maar de situatie lag gevoelig vanwege de slechte gezondheid van verzoeker. De advocaat van de ex-partner was bezig een convenant op te stellen; als beide partijen tot overeenstemming konden komen over de nog verschuldigde partneralimentatie, dan kon het dossier gesloten worden. Zo niet, dan verzocht de ex-partner aan het LBIO om de inning over te nemen.

Begin november 2013 schreef het LBIO verzoeker nogmaals aan met een achterstandsberekening van inmiddels bijna € 8000. In zijn reactie informeerde verzoeker het LBIO over zijn gezondheidssituatie. Op 3 december 2013 nam het LBIO de inning van de partneralimentatie over vanwege de bestaande betalingsachterstand. Op diezelfde dag legde het LBIO beslag onder de werkgever op het salaris van verzoeker. Op 24 december 2013 informeerde verzoeker het LBIO dat hij vrijwel geen inkomsten uit arbeid meer ontving. Het LBIO vroeg vervolgens op 2 januari 2014 de werkgever van verzoeker om alles boven de gehanteerde beslagvrije voet in te houden op het salaris van verzoeker. Op 26 februari 2014 verzocht het LBIO een gerechtsdeurwaarder om de vordering over te nemen, omdat het beslag bij de werkgever niet voldoende was om de achterstallige alimentatie te innen.

Op 25 april 2014 schreef het LBIO aan verzoeker: 'Uw ex-partner heeft aangegeven af te willen zien van de inning door het LBIO. Wij hebben daartoe de vordering met betrekking tot de alimentatie afgeboekt. U blijft echter wel onze opslagkosten verschuldigd. Wij zullen de zaak sluiten zodra deze kosten zijn voldaan.' Aan de deurwaarder verzocht het LBIO op dezelfde dag om de opslagkosten en deurwaarderskosten te innen en de zaak te sluiten. Verzoeker was op dat moment € 453,49 aan opslagkosten verschuldigd aan het LBIO en daarnaast nog deurwaarderskosten aan de deurwaarder.

Op 5 mei 2014 stelde verzoeker aan de deurwaarder een betalingsregeling voor, waarbij hij de vordering zou gaan afbetalen met € 50 per maand. Op 13 mei 2014 schreef het LBIO de deurwaarder dat het akkoord ging met het betalingsvoorstel. Daarop stuurde de deurwaarder naar eigen zeggen op 19 mei 2014 een brief aan verzoeker waarin hij aangaf dat hij akkoord ging met het betalingsvoorstel en wat de voorwaarden waren. Een

¹ Deze voorlopige rechterlijke beslissing was van kracht tot aan de definitieve uitspraak over de partneralimentatie in juli 2014. De rechter wees het verzoek om alimentatie toen af.

van de voorwaarden was dat verzoeker uiterlijk op 30 mei 2014 de eerste termijn diende te betalen. Bij niet-betalen zou de regeling komen te vervallen en dan zou het restant verschuldigde bedrag ineens en geheel opeisbaar zijn. Zonder nadere aankondiging zou worden overgegaan tot dwangmaatregelen. Volgens verzoeker had hij nooit een bericht van het LBIO of de gerechtsdeurwaarder ontvangen op zijn betalingsvoorstel van 5 mei 2014. Hij had naar eigen zeggen in het voorjaar van 2014 veelvuldig telefonisch contact opgenomen met het LBIO en hij had alle relevante informatie aan het LBIO gestuurd. Op 21 mei 2014 verzocht het LBIO de werkgever van verzoeker vervolgens om het beslag tot nader order op te schorten.

Op 11 juli 2014 schreef het LBIO aan de deurwaarder: 'Naar aanleiding van uw schrijven van 10 juli jl. bericht ik u dat uw schrijven van 13 juni jl. niet is ontvangen. Via uw website vernam ik dat u ons verzocht heeft aan te geven of u dient over te gaan tot beslag onroerende zaken. Hierbij bericht ik dat het LBIO hiermee akkoord gaat.' De deurwaarder legde daarop beslag op de woning van verzoeker. Dit beslag werd op 1 augustus 2014 ingeschreven bij het kadaster. Dit was minder dan vier maanden na de aankondiging van het LBIO aan verzoeker dat het de inning van alimentatie ging beëindigen en minder dan zes maanden nadat de gerechtsdeurwaarder de vordering had overgenomen.

Op 11 augustus 2014 belde verzoeker naar het LBIO. Hij begreep niet waarom er beslag op zijn woning was gelegd. Het bleek hem dat hij niet voldaan zou hebben aan het betalingsvoorstel wat hij zelf had gedaan. Hij gaf aan dat niet gedaan te hebben, omdat hij nooit een reactie vanuit het LBIO of de deurwaarder op zijn voorstel had ontvangen. Verzoeker belde dezelfde dag nogmaals. Hij had de deurwaarder gebeld en deze had aangegeven dat hij bij het LBIO diende te zijn. Vervolgens schreef het LBIO op 11 augustus 2014 aan de deurwaarder: 'Van de debiteur vernam ik dat hij verbaasd is over het beslag op zijn onroerende zaak, daar hij niets meer op zijn betalingsvoorstel heeft vernomen. Kennelijk heeft debiteur de bevestiging van de betalingsregeling niet ontvangen. Ik verzoek u debiteur in de gelegenheid te stellen de betalingsregeling alsnog na te komen. Wilt u hem tevens een opgave sturen van de totale openstaande vordering. Het beslag op de onroerende zaak dient te worden gehandhaafd.'

KLACHTBEHANDELING

Verzoeker diende op 11 augustus 2014 een klacht in bij het LBIO.

Het LBIO gaf op 18 augustus 2014 een reactie op de klacht van verzoeker.

Het LBIO vond dat het zowel coulant was geweest met het verzoek van de ex-partner om af te zien van inning via het LBIO (het had formeel aanzienlijk meer kosten in rekening kunnen brengen), als met het treffen van een betalingsregeling. Dat de deurwaarder incassomaatregelen had getroffen, was het gevolg van het niet nakomen van de betalingsregeling door verzoeker. Op grond van artikel 3:276 BW jo. 435 Rv staat verzoeker met zijn gehele vermogen in voor zijn schulden. Het LBIO hield de zaak niet aan in afwachting van de lopende bodemprocedure die de definitieve hoogte van de partneralimentatie zou bepalen, omdat de ex-partner de zaak bij het LBIO had ingetrokken en een eventuele uitkomst van deze procedure niet meer

relevant was voor het LBIO. Verzoeker was immers enkel nog de opslagkosten verschuldigd aan het LBIO. Het LBIO gaf aan dat het de helft van de kosten die door de deurwaarder waren gemaakt voor het beslag op de woning van verzoeker voor zijn rekening ging nemen. Verzoeker diende dan wel per omgaande contact op te nemen met de deurwaarder voor het treffen van een betalingsregeling voor het restant. Op 1 september 2014 legde verzoeker zijn klacht voor aan de Nationale ombudsman omdat hij niet tevreden was over de behandeling van zijn klacht door het LBIO.

Het LBIO stuurde de Nationale ombudsman op 28 januari 2015 op verzoek het zaakdossier en gaf daarbij aan dat het LBIO de helft van de kosten van het beslag op de onroerende zaken voor zijn rekening nam. Het LBIO gaf aan dat het gehouden was geweest om incassomaatregelen te treffen tot het moment dat de ex-partner van verzoeker uit onvrede over de inningsactiviteiten en de voortgang in het dossier het LBIO had verzocht het dossier te sluiten.

Op 18 mei 2015 opende de Nationale ombudsman schriftelijk onderzoek naar de klacht van verzoeker.

De Nationale ombudsman formuleerde de klacht over het LBIO als volgt:

Verzoeker klaagt over de wijze waarop het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) kosten op hem heeft verhaald nadat de inning door het LBIO op verzoek van zijn ex-partner was stopgezet.

Het onderzoek en de beoordeling van de Nationale ombudsman betreffen dus niet het optreden van het LBIO vóór 24 april 2014.

STANDPUNT VERZOEKER

Verzoeker was van mening dat het LBIO buitenproportioneel had gehandeld en zich daarbij onmenselijk opstelde. Hij was immers aantoonbaar ernstig ziek en kon niets ondernemen. Volgens hem had het LBIO enkel het eigen belang voor ogen. Mogelijk stond het LBIO juridisch in haar recht, maar de wet is volgens verzoeker bedoeld om de samenleving goed te laten functioneren. Van de coulance waar het LBIO over sprak, was verzoeker weinig gebleken. Met zijn belangen was op geen enkele wijze rekening gehouden.

Het LBIO was volgens verzoeker in de klachtbehandeling voorbij gegaan aan een belangrijk onderdeel van de klacht, namelijk dat het LBIO in december 2013 reeds volledig op de hoogte was van de medische en financiële situatie van verzoeker, omdat verzoeker en zijn ex-partner het LBIO daar per brief over hadden geïnformeerd. Desondanks zond het LBIO het dossier van verzoeker naar een gerechtsdeurwaarder. Dit terwijl het LBIO had toegezegd dat het de beslagvrije voet zou respecteren. Volgens verzoeker betekende dat dat het LBIO niet meer zou inhouden op de beslagvrije voet. De vraag rees bij hem wat in die situatie de meerwaarde was van het inschakelen van een deurwaarder. Verzoeker was van mening dat de exorbitante kosten die met het inschakelen van een deurwaarder gepaard gingen, beter besteed konden

worden aan de aflossing van de schulden van verzoeker. Verzoeker concludeerde dan ook dat het LBIO haar cliënten zonder enige reden, willens en wetens in de financiële problemen bracht. Het LBIO liet het volgens verzoeker niet bij één keer. Het LBIO bracht kosten bij hem in rekening, zonder er een tegenprestatie voor te verrichten.

Verzoeker ging er vanuit dat het LBIO geen vorderingen meer op hem zou hebben. Hij was erg verbaasd dat hij daarop geconfronteerd werd met een executoriaal beslag op zijn woning. Verzoeker zag de beslaglegging op zijn woning als onrechtmatig omdat hij samen met zijn ex-echtgenote eigenaar van de woning was. Hij vond dat het LBIO en de deurwaarder onjuist hadden gehandeld door beslag te leggen.

Verzoeker had vernomen dat het LBIO als handreiking bereid was de volledige kosten van het beslag op de onroerende zaak voor zijn rekening te nemen. Verzoeker was dan kennelijk geen extra kosten meer verschuldigd. Hij aanvaardde in dankbaarheid elk voorstel dat hem tegemoet kwam, maar hij begreep de strekking van dit voorstel niet helemaal. Volgens verzoeker diende hij nog altijd de volledige kosten te betalen. Het LBIO had hem ondanks herhaaldelijk verzoek niet het volledige overzicht van alle betalingen gestuurd. Verzoeker verzocht om kwijtschelding van alle onnodig gemaakte gerechtsdeurwaarderskosten, om een redelijke betalingsregeling en om opheffing van het beslag op de woning.

STANDPUNT LBIO

Het LBIO gaf aan dat het werkzaamheden had verricht waar het vergoeding voor wenste te ontvangen. Dit betrof de opslagkosten die berekend zijn over de alimentatie voor de ex-echtgenote van verzoeker. Wanneer het LBIO in geval van onderlinge afspraken met terugwerkende kracht de reeds verschuldigd geworden invorderingskosten alsnog geheel of gedeeltelijk voor eigen rekening zou moeten nemen, zou dit betekenen dat het LBIO geld zou moeten toeleggen op zijn inningstaak. De kosten zijn op dat moment immers reeds gemaakt door het LBIO. De verschuldigdheid van de kosten naar aanleiding van het afzien van inning via het LBIO stonden voor het LBIO niet ter discussie. Het LBIO verwees in dit verband naar rapport 2010/197 van de Nationale ombudsman over het beëindigen van een overname van een inning op verzoek van een ontvangstgerechtigde (te lezen onder 'Relevante literatuur en wet- en regelgeving, rapporten Nationale ombudsman').

Dat verzoeker het niet eens was met de wijze waarop de kosten zijn verhaald, vond het LBIO op zich begrijpelijk in het licht van zijn standpunt dat hij de brief van de deurwaarder van 19 mei 2014 nooit had ontvangen. Voor verzoeker kwam het beslag op zijn woning onverwachts, omdat hij nog in afwachting was van een reactie op zijn betalingsvoorstel. Het LBIO handhaafde echter haar standpunt coulant te zijn geweest door verzoeker vervolgens tegemoet te komen, ondanks dat niet vast was komen te staan dat er van de zijde van de deurwaarder sprake was van onjuist handelen. Het LBIO had verzoeker het voordeel van de twijfel gegeven aangaande zijn stelling de brief van 19 mei 2014 niet te hebben ontvangen. Uiteraard had verzoeker zelf ook het initiatief kunnen nemen contact op te nemen met de deurwaarder nadat hij niets had vernomen op zijn betalingsvoorstel.

Daarentegen had de deurwaarder nog een aanmaning kunnen sturen alvorens incassomaatregelen te treffen. Om uit de impasse te geraken heeft het LBIO de helft van de kosten van het beslag op de onroerende zaak voor zijn rekening genomen. Als laatste handreiking naar verzoeker toe was het LBIO bereid de volledige kosten van het beslag op de onroerende zaak voor zijn rekening te nemen. Hiermee was verzoeker in het geheel geen extra kosten meer verschuldigd door het beslag op zijn woning en werd de situatie qua kosten teruggebracht tot het moment waarop verzoeker de deurwaarder het betalingsvoorstel deed. De verschuldigdheid van deze kosten stond voor het LBIO niet ter discussie.

BEOORDELING

De Nationale ombudsman beoordeelt de gedragingen van het LBIO aan de hand van het behoorlijkheidsvereiste van evenredigheid. Dit vereiste houdt in dat de overheid om haar doel te bereiken een middel kiest dat niet onnodig ingrijpt in het leven van de burger en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel.

De Nationale ombudsman richt het onderzoek op de periode vanaf 25 april 2014, de datum waarop het LBIO verzoeker meldde dat zijn ex-partner had aangegeven af te willen zien van de inning door het LBIO. Het LBIO gaf destijds aan de vordering met betrekking tot de partneralimentatie te hebben afgeboekt. Verzoeker bleef echter het LBIO wel opslagkosten verschuldigd, en aan de deurwaarder de deurwaarderskosten. De Nationale ombudsman oordeelde in rapport 2010/197 reeds dat het niet onbegrijpelijk is dat het LBIO aan een verzoek van de ontvangstgerechtigde om de inning stop te zetten tegemoet komt, ook al is daarvoor geen wettelijke basis. Dat verzoeker de gemaakte opslagkosten verschuldigd bleef, is niet onjuist het LBIO had immers kosten gemaakt en de grondslag daarvan was niet vervallen.

Aanvankelijk inde het LBIO partneralimentatie voor de ex-partner van verzoeker; het inschakelen van de deurwaarder teneinde de partneralimentatie te kunnen innen was in haar belang en was in overeenstemming met de taakvervulling van het LBIO: het innen van alimentatie voor ontvangstgerechtigden. Op het moment dat verzoeker het betalingsvoorstel deed, was hij € 453,49 opslagkosten verschuldigd aan het LBIO, alsmede de kosten die gemoeid waren geweest met werkzaamheden van de deurwaarder. Het LBIO inde geen alimentatie meer. Het LBIO en de deurwaarder waren nog slechts de eigen gemaakte kosten aan het terugvorderen. Dit behoorde niet tot de belangrijke maatschappelijke taak van het LBIO, al is het begrijpelijk dat het LBIO de opslagkosten vergoed wilde zien.

Van een overheidsinstantie als het LBIO mag worden verwacht dat het evenredig handelt bij het innen van zelf gemaakte kosten en waar mogelijk vermijdt om gebruik te maken van buitenproportionele incassomaatregelen. De aard van de vordering, de hoogte van het bedrag, het tijdsverloop en het voorhanden zijn van andere mogelijkheden zijn daarbij van belang. Dat het LBIO voor een beperkte vordering de deurwaarder toestemming gaf voor een zeer ingrijpende maatregel als het beslag leggen op het huis van verzoeker acht de Nationale ombudsman buitenproportioneel. Op dat moment was er geen belang van een ontvangstgerechtigde burger in het geding. Er was nog geen sprake van langdurige

weigering van betaling en op dat moment was niet duidelijk of verzoeker de acceptatie van het betalingsvoorstel had ontvangen. Er waren minder dan vier maanden verstreken sinds de dag dat het LBIO aankondigde dat de vordering van partneralimentatie beëindigd zou worden en dat verzoeker slechts nog de opslagkosten en deurwaarderskosten verschuldigd was; en minder dan zes maanden sinds het LBIO de deurwaarder had ingeschakeld. Op dat moment bestond weinig noodzaak om het verschuldigde bedrag zo spoedig als mogelijk te innen. Het innen van de opslagkosten en de deurwaarderskosten raakte niet aan de maatschappelijke taak van het LBIO. Beslaglegging op een huis is een ingrijpende maatregel, vanwege de plek die een woning vervult in het leven van burgers in combinatie met de kosten die het met zich meebrengt voor de burger. Het LBIO dient het middel van beslaglegging op een woning niet lichtzinnig toe te passen teneinde het doel van innen van een geldbedrag te bereiken. Dit geldt voor de inning van de eigen opslagkosten in nog hogere mate dan voor de inning van de alimentatie voor de ontvangstgerechtigde burger.

De Nationale ombudsman vindt beslaglegging op de woning van verzoeker in dit geval niet in verhouding staan tot het te bereiken doel: het innen van de opslagkosten. Op het moment dat de deurwaarder voorstelde om beslag te leggen, had het LBIO gepast om pas op de plaats te maken en stil te staan bij het ingrijpende karakter van beslaglegging op het huis van verzoeker. Het LBIO stemde echter onverwijld in met het voorstel van de deurwaarder om beslag te leggen op het huis van verzoeker.

De Nationale ombudsman acht de gedraging van het LBIO dan ook niet behoorlijk.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennis genomen van de toezegging van het LBIO om de kosten van de beslaglegging voor eigen rekening te nemen.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen te Rotterdam is gegrond wegens schending van het vereiste van evenredigheid.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen dat het LBIO heeft aangeboden om de kosten van het beslag op de woning van verzoeker op zich te nemen.

AANBEVELING

De Nationale ombudsman geeft het LBIO ter overweging om contact met verzoeker op te nemen, excuses aan te bieden voor de wijze waarop tot beslaglegging is overgegaan en verzoeker duidelijkheid te verschaffen over de nog bestaande vordering.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

RELEVANTE LITERATUUR EN WET- EN REGELGEVING, RAPPORTEN NATIONALE OMBUDSMAN

Artikel 3:276 van het Burgerlijk Wetboek

Tenzij de wet of een overeenkomst anders bepaalt, kan een schuldeiser zijn vordering op alle goederen van zijn schuldenaar verhalen.

Artikel 435 van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering

1. Het staat aan de executant vrij te gelijker tijd beslag te leggen op alle voor beslag vatbare goederen, waartoe hij bevoegd is zijn vordering te verhalen.

Rapport Nationale ombudsman 2004/352

'Mede gelet op het feit dat de gerechtsdeurwaarder tweemaal is ingegaan op correspondentie van verzoeker en gelet op de waarschuwing van de gerechtsdeurwaarder aan verzoeker dat 7 dagen na 4 april 2003 beslag zou worden gelegd bij uitblijven van betaling, is de Nationale ombudsman van oordeel dat de deurwaarder in redelijkheid kon overgaan tot beslaglegging.'

(...)

'Het leggen van een executoriaal beslag dient te voldoen aan de eis van proportionaliteit. Dit betekent dat de waarde van het voorwerp waarop beslag wordt gelegd in verhouding dient te staan tot het uiteindelijke doel van het beslag, namelijk inning van een bepaald geldbedrag.

De Nationale ombudsman heeft onder II. vastgesteld dat de gerechtsdeurwaarder bevoegd was om beslag te leggen op zaken van verzoeker omdat verzoeker na betekening van het vonnis niet overging tot betaling. Voorts staat vast dat de gerechtsdeurwaarder voor de inning van een bedrag van 840 euro beslag heeft gelegd op vijf auto's van verzoeker. Niet weersproken is dat deze auto's gezamenlijk een waarde vertegenwoordigen van ongeveer € 100.000.

Gelet hierop wordt geoordeeld dat de waarde van de inbeslaggenomen zaken in geen verhouding staat tot het te innen bedrag. Door deze wijze van inbeslagneming heeft de gerechtsdeurwaarder dan ook disproportioneel gehandeld. Hieraan doet niet af dat op de auto's mogelijk andere rechten zouden rusten, hiervan is echter tijdens het onderzoek niets gebleken.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.'

Rapport Nationale ombudsman 2010/197

'Er is geen wettelijke basis om een overname van een inning te beëindigen op verzoek van de ontvangstgerechtigde. Als een dergelijk verzoek wordt gedaan omdat de onderhoudsplichtige inmiddels regelmatig aan de ontvangstgerechtigde heeft betaald en al zijn alimentatieverplichtingen is nagekomen, zal de relatie tussen de ontvangstgerechtigde en de onderhoudsplichtige ook verbeterd zijn, hetgeen in alimentatiezaken niet onbelangrijk is. Een voortzetting van de inning door het LBIO zal deze ontwikkeling in de relatie naar de mening van het LBIO niet ten goede komen. Gelet hierop is de Nationale ombudsman van oordeel dat het niet onbegrijpelijk is dat het LBIO aan een verzoek van de ontvangstgerechtigde (al dan niet samen met de onderhoudsplichtige) om de inning stop te zetten tegemoet komt, ondanks dat hiervoor geen wettelijke basis is. De consequentie voor het LBIO is echter wel dat zij zes maanden opslagkosten "misloopt", doordat de onderhoudsplichtige nu niet meer zes opeenvolgende maanden aan het LBIO hoeft te betalen. De Nationale ombudsman is van oordeel dat nu het LBIO uit coulance overwegingen de inning stopzet, het niet onredelijk is dat zij vervolgens zes maanden opslagkosten die zij anders wel zou hebben ontvangen, in rekening brengt bij de onderhoudsplichtige.'

Rapport Nationale ombudsman 2013/003 'In het krijt bij de overheid'

'De steeds repressievere overheid zet meer en meer in op het invorderen van openstaande schulden. Terecht, de overheid is er immers verantwoordelijk voor dat publieke middelen optimaal worden ingezet. Tegelijkertijd gaat hierin een gevaar schuil. Tijdens het onderzoek is het de Nationale ombudsman opgevallen dat veel overheden voornamelijk bezig zijn met invorderen met oog voor hun eigen kasboek. Hierbij heeft de overheid echter te weinig oog voor de consequenties van een robuuste invordering voor de schuldenaar en zijn gezin.

(...)

De overheid is het aan zijn burgers verplicht om zijn vaak ruime invorderingsbevoegdheden – vooral in de fase van dwanginvordering – zorgvuldig en proportioneel in te zetten. Zij dient zich te realiseren dat er een groeiende groep burgers bestaat die niet meer in staat is om zijn schulden (volledig) te betalen. Bij die kwetsbare groep kan het uitoefenen van dwang bij de invordering veel averechtse effecten hebben en maatschappelijk kosten veroorzaken, die diezelfde overheid vervolgens ook weer moet betalen. De Nationale ombudsman signaleert dat bij veel overheidsinstanties het belang van zoveel mogelijk invorderen zo sterk prevaleert dat deze instanties onvoldoende rekening houden met de oorzaken van de schulden en met deburger die wel wil, maar niet kán betalen.'