



Rapport

Een onderzoek naar de wijze waarop het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) tot de beslissing is gekomen om een verzoek tot overname van inning van partneralimentatie af te wijzen.

Publicatiedatum: 4 december 2014

Rapportnummer: 2014/186

Klacht

Verzoekster klaagt over de wijze waarop het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) tot de beslissing is gekomen om haar verzoek tot overname van de inning van de partneralimentatie af te wijzen.

Het onderzoek richt zich op de wisselende standpunten die het LBIO heeft ingenomen en de toelichting van het LBIO bij zijn definitieve standpunt. Alleen voor zover nodig zal de Nationale ombudsman aandacht besteden aan klachten die al door het LBIO gegrond zijn verklaard.

Bevindingen

Afspraken over alimentatie

Verzoekster is gescheiden. De rechtbank heeft bepaald dat de ex-partner maandelijks een bedrag aan partneralimentatie aan verzoekster moet betalen als bijdrage voor haar levensonderhoud. Op 20 maart 2009 kwamen verzoekster en haar ex-partner afspraken overeen over de hoogte van de partneralimentatie met terugwerkende kracht vanaf 1 mei 2006. Tot en met het jaar 2009 kwamen zij voor elk jaar een vast bedrag overeen. Voor de alimentatie vanaf het jaar 2010 stelden zij een berekeningswijze vast, waarbij de hoogte van de alimentatie afhankelijk was van bepaalde variabelen. Verzoekster en haar ex-partner legden deze afspraken vast in een overeenkomst (hierna: de eerste overeenkomst). De rechtbank veroordeelde verzoekster en haar

ex-partner op 29 april 2009 tot naleving van de afspraken uit deze overeenkomst.

Op 1 mei 2011 kwamen verzoekster en haar ex-partner nieuwe afspraken overeen over de hoogte van de partneralimentatie. De ex-partner zou vanaf 1 maart 2011 tot en met 30 april 2014 maandelijks een bedrag van € 2.275,- aan partneralimentatie betalen aan verzoekster. Zij lieten deze overeenkomst (hierna: de tweede overeenkomst) niet bekrachtigen door de rechtbank.

Inschakeling LBIO

Verzoekster verzocht het LBIO in april 2013 om de inning van de alimentatie van haar over te nemen, omdat er volgens haar sprake was van een betalingsachterstand. Het LBIO deelde verzoekster op 23 april 2013 schriftelijk mee dat haar verzoek niet in behandeling werd genomen, omdat de tweede overeenkomst niet was bekrachtigd door de rechtbank. Daarnaast was het voor

het LBIO niet duidelijk wat de partneralimentatie bedroeg in de voorgaande jaren.

Verzoekster verzocht het LBIO per brief van 13 mei 2013 om zijn beslissing te herzien, omdat er sprake was van een gerechtelijke uitspraak en een door beide partijen ondertekende rechtsgeldige overeenkomst. Het LBIO schreef verzoekster op 15 mei 2013 dat haar verzoek terecht was afgewezen. Uit de eerste overeenkomst werd niet duidelijk wat de hoogte was van de alimentatie vanaf het jaar 2010. Verzoekster had geen gegevens aangeleverd voor de berekening van de alimentatie. Los daarvan moest het LBIO om de alimentatie vast te kunnen stellen maandelijks gegevens opvragen, verschillende berekeningen maken en controleren of aan de afgesproken voorwaarden was voldaan. Dat was geen werkbare situatie voor het LBIO. Tevens waren bepaalde bepalingen uit de overeenkomst voor discussie vatbaar en het LBIO wilde zich daar niet in mengen. Dat gold ook voor de tweede overeenkomst.

Op 22 mei 2013 verzocht verzoekster het LBIO opnieuw om zijn beslissing te herzien en de inning van de alimentatie over te nemen. Volgens verzoekster was de tweede overeenkomst geen aanvulling op, maar een vervanging van de eerste overeenkomst. In de tweede overeenkomst was een concreet bedrag van € 2.275,- aan alimentatie afgesproken. Verzoekster gaf verder een toelichting op de totstandkoming van de tweede

overeenkomst. Haar ex-partner was werkloos geworden en daarom hadden zij onderling besloten om de alimentatie te verlagen. In de tweede overeenkomst was een aanvullende bepaling opgenomen over de indexering van de alimentatie. De indexering was afhankelijk van de hoogte van de winst van het bedrijf van de ex-partner. Verzoekster schreef verder dat haar ex-partner tot januari 2013 aan zijn verplichtingen had voldaan, maar dat hij daarna de alimentatie eenzijdig had verlaagd en naar willekeur een bedrag betaalde. Er was volgens verzoekster op dat moment sprake van een achterstand van € 894,-. Verzoekster stelde verder dat zij het LBIO eerder al had aangeboden om al het schriftelijke bewijsmateriaal op te sturen, maar dat vond het LBIO niet nodig.

Het LBIO bevestigde per brief van 8 juli 2013 aan verzoekster dat haar incassoverzoek alsnog in behandeling werd genomen onder de voorwaarde dat er geen discussie zou ontstaan tussen verzoekster en haar ex-partner over de inhoud of interpretatie van de overeenkomst. Het LBIO verzocht verzoekster om de originele rechterlijke beschikking van 29 april 2009 opnieuw op te sturen. Na ontvangst van de beschikking zou het LBIO de ex-partner aanschrijven.

Discussie over indexering

Verzoekster stuurde op 16 juli 2013 een brief met haar berekening van de achterstand naar het LBIO. In deze brief schreef verzoekster onder andere dat haar ex-partner zich vanaf 1 januari 2013 niet meer aan de afspraken over de indexering had gehouden. Hij hanteerde volgens haar vanaf dat moment selectief bepaalde voorwaarden uit de eerste overeenkomst die niet meer geldig was. Het LBIO benadrukte in zijn reactie van 6 augustus 2013 nogmaals dat het bereid was om het incassoverzoek in behandeling te nemen zolang er geen discussie ontstond over de interpretatie van de overeenkomst. De indexering die verzoekster en haar ex-partner hadden afgesproken kon het LBIO niet innen. In plaats daarvan ging het LBIO uit van de indexering die in de wet was vastgelegd. Het LBIO verzocht verzoekster of zij de incasso wenste voort te zetten.

Verzoekster bevestigde bij brief van 12 augustus 2013 schriftelijk aan het LBIO dat zij de

incassoprocedure wilde voortzetten. Zij verbaasde zich er echter over dat het LBIO nog geen actie had ondernomen, terwijl het LBIO haar dat eerder wel had toegezegd. Volgens verzoekster was het op grond van de wet wel mogelijk om met haar ex-partner een afwijkend indexeringspercentage af te spreken. Verzoekster stelde verder dat zij het vreemd vond dat het LBIO de incassoprocedure zou staken indien er discussie zou ontstaan. Zij had het LBIO namelijk ingeschakeld omdat er discussie was ontstaan. Haar verwachting was dat het LBIO zich een oordeel zou vormen over haar aanspraken en dat het dan niet uit zou maken of haar ex het daar wel of niet mee eens was.

Op 5 september 2013 schreef het LBIO aan verzoekster dat het had gewacht met het aanschrijven van de ex-partner tot er duidelijkheid was over de indexering. Het was mogelijk voor verzoekster en haar ex-partner om af te wijken van de door de rechter vastgestelde alimentatie en het wettelijk indexeringspercentage. Het LBIO kon echter alleen zorg dragen voor de inning indien beide partijen een lager bedrag aan alimentatie of een lager indexeringspercentage hadden afgesproken. Tot slot benadrukte het LBIO dat het met discussie bedoelde dat het de inning zou staken als de ex-partner de inhoud van de overeenkomst zou gaan betwisten.

Aanschrijving ex-partner en sluiting dossier

Het LBIO stuurde de ex-partner op 14 oktober 2013 een brief over de betalingsachterstand. Daarbij hanteerde het LBIO het alimentatiebedrag uit de tweede overeenkomst, maar zonder toepassing van enige indexering. De ex-partner kreeg drie weken de tijd om te bewijzen dat hij de alimentatie (alsnog) had betaald. Het LBIO stelde verzoekster hiervan schriftelijk op de hoogte.

De ex-partner deelde het LBIO per brief van 16 oktober 2013 mee dat hij voldeed aan zijn verplichtingen en gaf hierop een toelichting. Op grond van de reactie van de ex-partner besloot het LBIO om het dossier te sluiten, omdat de hoogte van het alimentatiebedrag volgens de overeenkomst op meerdere manieren kon worden geïnterpreteerd. Het LBIO stelde verzoekster op 5 november 2013 schriftelijk op de hoogte van zijn beslissing.

Indiening klacht bij LBIO

Verzoekster diende vervolgens op 11 november 2013 een klacht in bij het LBIO. Zij klaagde over de wijze waarop het LBIO haar verzoek had behandeld. De brieven van het LBIO waren volgens verzoekster onduidelijk, onvolledig, inconsequent en op sommige punten onjuist. Daardoor had de zaak onnodig lang geduurd. Verzoekster klaagde er tevens over dat het LBIO op onjuiste gronden had besloten om de inning van de alimentatie niet over te nemen.

Klachtbehandeling door LBIO

Het LBIO verklaarde verzoeksters klacht op 10 januari 2014 op meerdere punten gegrond. De klacht over het niet overnemen van de inning werd ongegrond verklaard.

In zijn reactie op de klacht stelde het LBIO dat het onvoldoende duidelijk had gemaakt aan verzoekster waarom haar zaak niet in behandeling werd genomen en dat het onvoldoende inhoudelijk had gereageerd op verzoeksters brieven. Daarnaast achtte het LBIO het onjuist dat het de zaak slechts wilde heropenen onder het voorbehoud dat er geen discussie zou ontstaan over de interpretatie van de gemaakte afspraken.

Het stond voor het LBIO niet vast of er sprake was van een executoriale titel. Zonder een executoriale titel kon het LBIO geen alimentatie innen. De executoriale titel was de rechterlijke beschikking van 29 april 2009, waarmee de eerste overeenkomst van verzoekster en haar ex-partner was bekrachtigd. Deze overeenkomst was door verzoekster en haar ex-partner op 1 mei 2011 gewijzigd. De gewijzigde overeenkomst was geen executoriale titel.

Het LBIO stelde verder dat het de alimentatie op basis van de tweede overeenkomst alleen kon innen indien deze alimentatie lager was dan de alimentatie uit de oorspronkelijk executoriale titel. Op grond van de tweede overeenkomst moest de ex-partner vanaf 1 maart 2011 maandelijks een bedrag van € 2.275,- aan partneralimentatie betalen. Het was voor het LBIO niet duidelijk wat de ex-partner tot die datum diende te betalen op grond van de eerste overeenkomst. Daardoor kon het LBIO niet vaststellen of de alimentatie uit de tweede overeenkomst lager was dan de alimentatie uit de eerste overeenkomst. Het LBIO achtte het daarom terecht dat het de zaak niet verder in behandeling had genomen en het dossier had gesloten.

Tot slot erkende het LBIO dat de afwijkende afspraken over de indexering uit de tweede overeenkomst wettelijk waren toegestaan. Het was daarom niet juist van het LBIO om zich op het standpunt te stellen dat het alleen de wettelijk bepaalde indexering kon innen.

Indiening klacht bij Nationale ombudsman

Verzoekster kon zich niet vinden in de reactie van het LBIO op haar klacht en diende op 29 januari 2014 een klacht in bij de Nationale ombudsman. Zij klaagde erover dat het LBIO haar zaak op een onwelwillende en onverschillige wijze had behandeld. De brieven van het LBIO had verzoekster ervaren als ongeïnteresseerd, onduidelijk en op sommige punten onjuist. Tevens riepen de brieven vragen op bij verzoekster, maar die werden niet door het LBIO beantwoord. Het had verzoekster veel moeite gekost om een reactie van het LBIO te krijgen. Het LBIO had weliswaar een aantal klachten van verzoekster gegrond verklaard, maar was daarbij niet ingegaan op de algemene onwelwillende en onverschillige houding die verzoekster het LBIO heeft verweten. Die houding had tot grote vertraging geleid.

Verzoekster stelde verder dat het LBIO weigerde om de alimentatie te innen, omdat de eerste overeenkomst niet duidelijk zou zijn. Het LBIO zou maandelijks een viertal berekeningen moeten maken en de overeenkomst zou vatbaar zijn voor discussie. Verzoekster achtte deze weigeringsgronden van het LBIO onjuist. Niet alleen verzoekster zelf, maar ook de advocaten en de rechter die betrokken waren bij het afsluiten en bekrachtigen van de overeenkomst vonden de afspraken duidelijk. Verzoekster stelde dat zij schriftelijk kon aantonen dat de alimentatie uit de tweede overeenkomst ongeveer € 600,- lager was dan de alimentatie uit de eerste overeenkomst. Ze had het LBIO meerdere keren aangeboden om dit bewijsmateriaal op te sturen, maar het LBIO wilde niet gebruik maken van dit aanbod.

Standpunt LBIO

Het LBIO licht toe hoe het komt dat het niet heeft kunnen vaststellen of de alimentatie op grond van de eerste overeenkomst lager is dan de alimentatie op grond van de tweede overeenkomst:

"Het berekenen van de hoogte van de partneralimentatie op basis van deze bepaling uit het convenant uit 2009 is voor het LBIO feitelijk niet uitvoerbaar. Dit houdt in dat mijn bureau jaarlijks

gegevens zou dienen op te vragen en op basis hiervan een viertal berekeningen dient te maken om tot het maandelijks te betalen alimentatiebedrag te komen. Gelet op het grote aantal zaken dat mijn bureau dient te verwerken, is dit geen werkbaar situatie nog los ervan dat dergelijke betalingen voor discussie vatbaar zijn en mijn bureau zich niet in deze discussie wenst te mengen. Het LBIO heeft geen inzage in de financiële gegevens van de betalingsplichtige. Daarnaast zijn begrippen als 'netto maandsalaris geen vaststaande begrippen en daardoor voor discussie vatbaar... "

Het LBIO stelt tevens dat het niet vast heeft kunnen vaststellen of verzoekster specifiek heeft aangeboden om aan te tonen dat de alimentatie uit de tweede overeenkomst lager was dan de alimentatie uit de eerste overeenkomst. Hierover staat niets vermeld in het dossier. Het LBIO heeft verzoekster in ieder geval niet verzocht om dit aan te tonen.

Tot slot benadrukt het LBIO het volgende:

" Uiteindelijk draait de discussie geheel om de vraag of er sprake is van een executoriale titel op basis waarvan het LBIO gemachtigd is de inning ter hand te nemen. Het is voor het LBIO niet onomstotelijk vast komen te staan dat van een executoriale titel sprake is. Zonder executoriale titel kan en mag het LBIO niet tot inning van de alimentatie overgaan. Het LBIO stelt zich dan ook op het standpunt dat het LBIO de inning niet kan verzorgen voor (Nationale ombudsman: verzoekster), omdat niet onomstotelijk vast is komen te staan dat van een executoriale titel sprake is."

Standpunt verzoekster

Verzoekster stelt dat het LBIO ten onrechte de inning van de alimentatie niet heeft overgenomen. De eerste overeenkomst heeft geen kracht meer sinds de tweede overeenkomst met terugwerkende kracht per 1 maart 2011 in werking is getreden. Het LBIO wil echter alleen de alimentatie innen op grond van de tweede overeenkomst

wanneer deze alimentatie lager is dan de alimentatie uit de eerste overeenkomst. Dat betekent dat het LBIO hooguit één keer de alimentatie op grond van de eerste overeenkomst hoeft te berekenen en niet jaarlijks of maandelijks zoals het LBIO stelt.

Daarnaast is er volgens verzoekster geen discussie met haar ex-partner over de berekening van de alimentatie op grond van de eerste overeenkomst. Haar ex-partner heeft namelijk de alimentatie gedurende de looptijd van deze overeenkomst van maart 2009 tot maart 2011 zonder enige discussie betaald. Verder is volgens verzoekster de alimentatie dermate veel lager geworden (van € 2.969,- naar € 2.275,-) dat er geen ingewikkelde berekening voor nodig is om dat vast te stellen.

Verzoekster stelt verder dat het LBIO niet aan haar heeft gevraagd hoe hoog de alimentatie was op grond van de eerste overeenkomst, terwijl zij het LBIO in een vroeg stadium had aangeboden om al het benodigde bewijsmateriaal op te sturen.

Beoordeling

Wat toetst de Nationale ombudsman?

De Nationale ombudsman toetst de wijze waarop het LBIO tot de beslissing is gekomen om

verzoeksters verzoek tot overname van de inning van de partneralimentatie af te wijzen.

Waarom toetst de Nationale ombudsman?

De Nationale ombudsman toetst deze gedraging aan het vereiste van transparantie. Het vereiste van transparantie houdt in dat de overheid open en voorspelbaar is in haar handelen, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet. Dit vereiste brengt met zich mee dat het LBIO bij de behandeling van een verzoek tot inning van alimentatie – waarbij sprake is van complexe afspraken over de alimentatie – duidelijk en eenduidig is naar de indiener van het verzoek over de voorwaarden waaronder de inning van de alimentatie eventueel kan worden overgenomen.

Hoe luidt het oordeel van de Nationale ombudsman?

De Nationale ombudsman is van oordeel dat het LBIO in strijd heeft gehandeld met het vereiste van transparantie.

Verzoekster en haar ex-partner hebben verschillende afspraken gemaakt over de partneralimentatie. Er zijn twee overeenkomsten, waarvan alleen de eerste overeenkomst door een rechter is bekrachtigd (executoriale titel). In de eerste overeenkomst is een uitgebreide berekeningswijze voor de alimentatie afgesproken en in de tweede overeenkomst is een concreet bedrag aan alimentatie vastgelegd. Daarnaast is er onenigheid tussen verzoekster en haar ex-partner over de uitleg van de gemaakte afspraken. Deze omstandigheden maken het lastig voor het LBIO om te beoordelen op welk alimentatiebedrag verzoekster maandelijks aanspraak kan maken, of er sprake is van een betalingsachterstand en of het bevoegd is om de inning van de alimentatie te verzorgen.

In een dergelijke complexe zaak is het van belang dat het LBIO duidelijk en eenduidig is naar de ontvangstgerechtigde over de mogelijkheden om de inning van de alimentatie te verzorgen, zodat de ontvangstgerechtigde weet waar hij of zij aan toe is.

In deze zaak heeft het LBIO aanvankelijk een duidelijk standpunt ingenomen en tot twee keer toe het inningsverzoek van verzoekster afgewezen. Het standpunt van het LBIO luidde dat het de alimentatie niet kon innen op basis van de tweede overeenkomst, omdat deze overeenkomst niet was bekrachtigd door de rechtbank. Daarnaast was het voor het LBIO niet duidelijk wat de hoogte was van de alimentatie in voorgaande jaren op grond van de eerste overeenkomst en was het niet werkbaar voor het LBIO om dit zelf uit te rekenen. Na twee herzieningsverzoeken besloot het LBIO vervolgens onder druk van verzoekster om het inningsverzoek toch in behandeling te nemen. De Nationale ombudsman constateert dat het LBIO vanaf dat moment wisselende standpunten heeft ingenomen over de voorwaarden waaronder het de inning van de alimentatie kon overnemen. Het LBIO nam het inningsverzoek eerst in behandeling onder voorwaarde dat er geen discussie zou ontstaan tussen verzoekster en haar ex-partner over de inhoud of interpretatie van de overeenkomst. Welke overeenkomst het LBIO daarmee bedoelde, werd niet duidelijk. Tijdens de behandeling van het verzoek stelde het LBIO terloops dat het alleen zorg kon dragen voor de inning indien beide partijen in de tweede overeenkomst een lager bedrag aan alimentatie of een lager indexeringspercentage hadden afgesproken dan in de eerste overeenkomst. Vervolgens wees het LBIO het inningsverzoek af met als reden dat het alimentatiebedrag volgens de

overeenkomst op meerdere manieren kon worden geïnterpreteerd. Tijdens de klachtenprocedure stelde het LBIO weer dat het de inning alleen kon verzorgen wanneer de alimentatie op grond van de tweede overeenkomst lager was dan de alimentatie op grond van de eerste overeenkomst (executoriale titel).

De Nationale ombudsman is van oordeel dat het LBIO gelet op het complexe inningsverzoek direct aan verzoekster helder had moeten maken wat er voor nodig was om de inning van de alimentatie van haar over te nemen. Het LBIO had zowel aan verzoekster als haar ex-partner kunnen vragen om het alimentatiebedrag op te geven dat was afgesproken op grond van de eerste overeenkomst. Indien er overeenstemming was tussen beide partijen over dit bedrag dan had het LBIO kunnen bepalen of dit bedrag hoger was dan de afgesproken alimentatie uit de tweede overeenkomst. Het LBIO had dan al in een eerder stadium een definitieve beslissing kunnen nemen over het al dan niet in behandeling nemen van het inningsverzoek.

Het LBIO is echter gedurende de behandeling van het inningsverzoek onduidelijk naar verzoekster geweest over de voorwaarden waaronder de inning kon worden overgenomen. Verzoekster wist daardoor lange tijd niet waar zij aan toe was. Het LBIO heeft daarmee gehandeld in strijd met het vereiste van transparantie.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht van verzoekster over het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen is gegrond wegens strijd met het vereiste van transparantie.

Slotbeschouwing

Het komt helaas regelmatig voor dat afspraken over alimentatie tussen ex-partners niet worden nagekomen. In die gevallen kan het LBIO een belangrijke steun zijn voor mensen die recht hebben op alimentatie door hun ex-partners te dwingen om hun verplichtingen alsnog na te komen. Zij hebben de alimentatie immers nodig om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien. De ex-partners zijn in grote mate vrij om de onderlinge afspraken over alimentatie zelf vorm te geven en vast te leggen. Om in aanmerking te komen voor hulp van het LBIO dienen de afspraken over de alimentatie in ieder geval te zijn bekrachtigd door de rechter. In deze zaak hebben de ex-partners onderling verschillende afspraken gemaakt over de berekening van de alimentatie. Deze afspraken zijn deels door de rechter bekrachtigd en worden door beide partijen anders geïnterpreteerd. Het is daardoor niet duidelijk welk alimentatiebedrag precies is afgesproken. De Nationale ombudsman is van oordeel dat het LBIO aanvankelijk een heldere argumentatie heeft gegeven waarom het het inningsverzoek niet in behandeling kon nemen. Door later afwijkende standpunten in te nemen heeft het LBIO zich teveel laten meeslepen in het conflict. De ex-partners zijn zelf verantwoordelijk voor het maken van duidelijke afspraken. De discussie over de uitleg van deze afspraken dienen zij dan ook te voeren bij de rechtbank en niet bij het LBIO.

De Nationale ombudsman,

mr. F.J.W.M. van Dooren,

waarnemend ombudsman