

Rapport

Rapport van een onderzoek naar aanschrijvingen van het Landelijk Bureau inning onderhoudsbijdragen (LBIO) over een alimentatieachterstand Oordeel Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klachten over het LBIO gegrond.

Datum: 1 juli 2014

Rapportnummer: 2014/067

Klacht

Dit rapport betreft een klacht over het LBIO die de Nationale ombudsman met het oog op zijn onderzoek als volgt heeft geformuleerd:

Verzoeker klaagt over de wijze waarop het LBIO heeft gereageerd op de informatie die hij en zijn advocaat hebben ingebracht tegen de achterstandsberekeningen (inzake kinderalimentatie) van 2 augustus en 27 september 2013.

Verder klaagt hij over de reactie van het LBIO op zijn verzoek om vergoeding van advocaatkosten.

Wat is er gebeurd?

1. Verzoeker is in 2012 gescheiden. De rechtbank heeft in haar beschikking bepaald:

"neemt de getroffen onderlinge regelingen, zoals vermeld in het bij verzoekschrift overgelegde convenant en ouderschapsplan, op in deze beschikking."

In het ouderschapsplan betreffende de dan 14-jarige zoon van verzoeker blijkt dat gekozen is voor co-ouderschap en dat de jongen om de week bij de vader en bij de moeder verblijft. Onder het kopje "Financiën" is het volgende opgenomen:

"Vanaf het vertrek van de moeder uit de woning is de kinderrekening ingericht en gaat deze in. De vader stort € 500 op de kinderrekening, te voldoen op de eerste van de maand. De hoogte van de bijdrage aan de kinderrekening kan in onderling overleg worden aangepast. Hierbij wordt rekening gehouden met afzonderlijke inkomsten en uitgaven en de verdeling van de zorg.

Beide ouders hebben toegang tot en inzicht in de kinderrekening.(...)

Zolang het kind bij de ouders woont, zal de kinderalimentatie aan de moeder worden overgemaakt. Dit is ook zo als het kind na haar 18e jaar thuis woont (...)."

Ex-partner schakelt LBIO in

2. De ex-echtgenote van verzoeker vroeg het LBIO in juli 2013 de inning van de kinderalimentatie over te nemen. Zij stuurde daarbij de originele echtscheidingsbeschikking en bijbehorend ouderschapsplan toe. Het LBIO informeerde vervolgens telefonisch bij haar naar de bedragen die zij wilde ontvangen. Zij gaf door: € 250 voor de minderjarige zoon (met ingang van januari 2013) en € 200 voor de 19-jarige dochter (met ingang van april 2013, de maand waarin zij bij moeder kwam wonen).

3. Met een standaardbrief, de zogenaamde achterstandsberekening, van 2 augustus 2013 informeerde het LBIO verzoeker over het verzoek van de moeder om de kinderalimentatie te innen "omdat u volgens (de ex-partner, No) uw betalingsverplichting niet of onvoldoende nakomt. Het LBIO kan op dit moment nog niet beoordelen in hoeverre die informatie juist of onvolledig is. (...)

De bijdrage die u dient te betalen is vastgelegd in de rechterlijke uitspraak van (...) 2012. (...) De maandelijkse alimentatie bedraagt EUR 450,00, inmiddels door de wettelijke indexering verhoogd tot EUR 454,25."

Het LBIO schreef verder dat het gaat om alimentatie voor de minderjarige zoon (€254,25) en de 19-jarige dochter (€200), die is verschuldigd aan de ex-partner. Verzoeker kreeg drie weken de tijd om te reageren. Als hij niet kon aantonen dat er geen betalingsachterstand meer was, zou het LBIO de inning overnemen en aan verzoeker hoge kosten in rekening brengen.

Verweer verzoeker en reactie LBIO

4. Verzoeker maakte meteen bezwaar bij het LBIO en wees er onder meer op dat voor zijn dochter nooit een bijdrage is opgelegd. Nog voordat het LBIO had geantwoord, ontving het een brief van een door verzoeker ingeschakelde advocaat. Die schreef op 14 augustus 2013 dat onjuist is de stelling van het LBIO dat in de rechterlijke uitspraak is vastgelegd dat verzoeker de hierboven genoemde bedragen verschuldigd zou zijn voor de zoon respectievelijk de dochter. De advocaat wees erop dat over de dochter niets is bepaald en dat voor de zoon in het ouderschapsplan is bepaald dat de vader een bijdrage op de kinder rekening zal voldoen. De bijdrage kan in onderling overleg worden aangepast en dat is meermalen gebeurd. "U heeft géén executoriale titel teneinde cliënt te sommeren achterstallige alimentatie te voldoen. U heeft ook géén executoriale titel teneinde beslag, waaronder loonbeslag, te treffen".

5. Het LBIO reageerde met een brief van 23 augustus 2013 aan verzoeker. Het LBIO kan verzoeker niet uit zijn betalingsverplichting voor zijn kinderen ontslaan, dat kan wel in overleg met de moeder. Ook oppert het LBIO dat verzoeker de rechtbank vraagt om verlaging van de alimentatie.

Op 2 september 2013 lichtte de advocaat nogmaals het standpunt van verzoeker toe en vermeldde onder meer dat de moeder geen vordering heeft op verzoeker. Tevens stelde de advocaat het LBIO aansprakelijk voor de kosten van rechtsbijstand en kondigde verhaal van die kosten aan.

6. Het LBIO stuurde verzoeker op 27 september 2013 nogmaals een achterstandsberekening met grotendeels dezelfde tekst als die van 2 augustus. Het verschil: nu betrof het alleen de minderjarige zoon en het maandelijks verschuldigde

bedrag is € 254,25. Uit de brief blijkt niet waarom het bedrag betreffende de dochter is geschrapd. In de brief staat geen reactie op het standpunt van de advocaat.

In een telefoongesprek van de advocaat met het LBIO op 1 oktober en een brief van 3 oktober deelde deze mee dat er op haar cliënt "in het geheel geen verplichting rust om enig bedrag aan (zijn ex-echtgenote, N o) te betalen. Dit staat ook niet in de beschikking van de Rechtbank, noch in het ouderschapsplan". De stelling dat het LBIO nu een vordering heeft op haar cliënt met betrekking tot de zoon is onjuist. Verder wees de advocaat erop dat sprake was van co-ouderschap.

7. In een brief van 25 oktober 2013 aan de advocaat behandelt het LBIO drie kwesties:

- de omstandigheid dat het LBIO de betalingsplichtige mag aanschrijven, ook als een betalingsachterstand niet vaststaat;
- een afwijzing van aansprakelijkheid voor advocaatkosten;
- het inningsverzoek van de ex-echtgenote: het LBIO neemt dit niet in behandeling.

De (geanonimiseerde) tekst van de brief is aan het slot van dit rapport opgenomen onder Achtergrond.

Verdere correspondentie naar aanleiding van het verzoek om schadevergoeding

8. De advocaat sommeerde het LBIO daarop om verzoekers schade – de advocaatkosten, een bedrag van ruim 1600 euro – te voldoen. Ze voert in een brief van 6 november 2013 aan dat de beschikking teneinde alimentatie te innen ontbreekt en dat er daardoor geen sprake kan zijn van een executoriale titel op grond waarvan het LBIO tot inning van de onderhoudsbijdrage kan overgaan.

9. Het LBIO antwoordde op 11 december 2013 onder meer:

"Achteraf stelt het LBIO zich op het standpunt dat het LBIO het verzoek van (de ex-echtgenote, No) niet in behandeling zal nemen, omdat het ouderschapsplan zodanig is opgesteld dat het voor het LBIO onvoldoende duidelijk is geworden of er een kinderalimentatieverplichting is en wat deze inhoudt." Het LBIO voegde nog toe dat vanwege de onduidelijkheid overgaan tot inning in een dergelijk geval niet zorgvuldig zou zijn.

Wat vindt verzoeker ervan?

10. Verzoeker meldde aan de Nationale ombudsman dat hij het LBIO heeft geschreven na de eerste brief van het LBIO, dat hij geen reactie kreeg, "alleen na een paar weken het verzoek om de achterstand te voldoen van alimentatie waar geen afspraak van in het convenant staat en hun dus verkeerd begrepen hebben. Ik heb vervolgens een advocaat in de arm moeten nemen om het LBIO ervan te overtuigen dat ze geen recht op innen hebben. (...)"

Wat is het standpunt van het LBIO?

11. In de verschillende brieven van het LBIO komen de volgende argumenten meer dan eens terug:

- de alimentatieafspraken tussen verzoeker en zijn ex-echtgenote zijn wel degelijk bekrachtigd in een rechterlijke beschikking en die beschikking is een executoriale titel;
- het LBIO heeft rechtmatig gehandeld;
- verzoeker had al een advocaat ingeschakeld nog voordat het LBIO de kans heeft gekregen om te reageren op de tegenwerpingen van verzoeker;
- afgezien van brieven heeft het LBIO geen maatregelen tegen verzoeker getroffen en hem gelegenheid gegeven op die brieven te reageren (vergelijk de brief, die is geciteerd aan het slot van dit rapport);

Bij afsluiting van het onderzoek van de Nationale ombudsman heeft het LBIO nog laten weten, dat het niet het gevolg van de argumentatie van de advocaat is geweest dat achteraf is besloten het verzoek van de ex-echtgenote niet verder in behandeling te nemen.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman over de klachten?

Hoe het LBIO is omgegaan met het verweer van verzoeker

12. Het is een vereiste van behoorlijkheid dat overheidsinstanties actief luisteren naar de burger, zodat deze zich gehoord voelt.

Namens verzoeker heeft zijn advocaat aangevoerd dat er geen rechterlijke beslissing is op grond waarvan de vroegere echtgenote (of de meerderjarige dochter) aanspraak kan maken op kinderalimentatie. Voor bemoeienis van het LBIO met de inning is dat wel vereist: de wet bepaalt dat het LBIO de invordering kan overnemen van onderhoudsbijdragen die door de rechter zijn vastgesteld.

Wat de Nationale ombudsman opvalt in de reacties van het LBIO is, dat het keer op keer voorbij gaat aan deze boodschap van verzoeker, althans hem niet laat blijken dat deze boodschap is gehoord en begrepen. De correspondentie komt over als "langs elkaar heen praten".

13. In zijn eerste schriftelijke reactie wees het LBIO erop dat niet het LBIO, maar eventueel wel de rechter de betalingsverplichting ongedaan kan maken; het ging hiermee voorbij aan de tegenwerping dat geen sprake is van een afdwingbare betalingsverplichting betreffende zoon en dochter.

Daarna kreeg verzoeker een brief met dezelfde standaardtekst als die waartegen hij bezwaren had ingebracht, zonder reactie op die bezwaren. Wederom stelde het LBIO zonder voorbehoud, dat de maandelijkse bijdrage die verzoeker moet betalen - €250,- voor zijn zoon, exclusief wettelijke indexering - is vastgelegd in de rechterlijke uitspraak en dat hij dit verschuldigd is aan de moeder van de jongen.

In de bewuste brief - van 27 september 2013 – staat niets over een alimentatieverplichting betreffende de dochter. Dat doet vermoeden dat het LBIO heeft ingezien dat verzoeker en zijn advocaat het op dit punt bij het juiste eind hadden, maar iedere verwijzing daarnaar ontbreekt. De brief houdt zelfs niet in dát de LBIO afziet van inning van alimentatie voor de dochter. Het LBIO had er goed aan gedaan te laten zien dat het verzoekers visie heeft gehoord, bijvoorbeeld door te vermelden dat het is teruggekomen op het standpunt dat uit de rechterlijke beslissing ook voor de dochter een aanspraak op alimentatie voortvloeit.

14. Ook in de brief waarin het LBIO de advocaat uiteindelijk schreef dat het afziet van inning van alimentatie ten behoeve van de zoon, is geen verbinding gemaakt met hetgeen verzoeker en zijn advocaat steeds hebben aangegeven. Het lijkt eerder alsof het LBIO ook in dat stadium niet heeft opgepikt wat de advocaat nu eigenlijk heeft betoogd.

Het LBIO voert immers aan dat het nu eenmaal moet afgaan op mogelijk onjuiste of onvolledige informatie van de ex-partner. Dat klopt voor zover het gaat om de vraag of er is betaald of niet, maar dát stelde verzoeker niet ter discussie.

Verzoeker heeft betoogd dat de daaraan voorafgaande voorwaarde voor tussenkomst van het LBIO niet is vervuld: dat er een afdwingbare betalingsverplichting is. Daarbij gaat het niet om informatie van de ontvangstgerechtigde ex-partner, maar om de vraag welke voor executie vatbare beslissingen zijn opgenomen in de rechterlijke uitspraak. Het LBIO had

die van meet af aan in handen. Over die rechterlijke beslissing en het bijbehorende ouderschapsplan ging de advocaat de discussie met het LBIO aan. De brief van 25 oktober wekt - evenals eerdere brieven - de indruk die "discussie" eenrichtingsverkeer is gebleven.

Verder blijkt uit de verwijzing naar de wet en door de Nationale ombudsman goedgekeurd beleid dat LBIO niet goed heeft geluisterd. Het probleem was niet of de verschuldigde bedragen waren betaald en wie dat moest bewijzen of aannemelijk maken. De vraag was of er een door de rechter vastgelegde en door de moeder afdwingbare betalingsverplichting bestond.

De Nationale ombudsman komt tot de conclusie dat het LBIO op dit punt niet behoorlijk heeft gehandeld.

Hoe het LBIO heeft gereageerd inzake advocaatkosten

15. De advocaat vroeg het LBIO om vergoeding van schade op de grond dat het LBIO

wegens onrechtmatig handelen aansprakelijk is voor kosten van rechtsbijstand die verzoeker door toedoen van het LBIO heeft moeten maken.

Het is niet aan de Nationale ombudsman, maar aan de burgerlijke rechter om (bindend) vast te stellen of het LBIO onrechtmatig heeft gehandeld en naar regels van civiel recht tot schadevergoeding verplicht is.

De Nationale ombudsman beoordeelt vanuit het gezichtspunt van de behoorlijkheid de wijze waarop het LBIO is omgesprongen met de schadeclaim van verzoeker. In dit geval toetst de Nationale ombudsman aan het vereiste van behoorlijkheid dat een overheidsinstantie zich coulant opstelt als zij fouten heeft gemaakt; de overheid hoort oog te hebben voor claims die redelijkerwijs gehonoreerd moeten worden.

16. In deze zaak is het LBIO in de fout gegaan door keer op keer van verzoeker te verlangen dat hij aantoonde dat hij geen betalingsachterstand had en voorbij te gaan aan het betoog van verzoeker over de daaraan voorafgaande voorwaarde voor overname van de inning: een voor executie vatbare aanspraak van de moeder van verzoekers kinderen. Op dit punt had het LBIO zich er niet op moeten beroepen dat het nou eenmaal afhankelijk is van (de juistheid en volledigheid van) de informatie die de moeder van de kinderen aanreikte; het had bij ontvangst van het inningsverzoek beter moeten nagaan welke verplichtingen voortvloeiden uit de overgelegde executoriale titel.

De rechterlijke beschikking en het daarin overgenomen convenant en ouderschapsplan waren niet heel duidelijk op het punt van alimentatie voor de zoon; de tekst roept bepaald vragen op over het bestaan van een - door moeder afdwingbare - financiële verplichting van de vader. Toch heeft het LBIO verzoeker tot twee maal toe heel stellig geschreven

over een bijdrage die hij moet betalen en die in een rechterlijke uitspraak is vastgelegd. Het heeft verzoeker daarbij de ernstige maatregelen voorgehouden die het gevolg zouden zijn van niet betalen.

Van een financiële bijdrage ten behoeve van de meerderjarige dochter rept de rechtbank al helemaal niet. Dat had het LBIO zelf bij de eerste beoordeling van het verzoek tot overname van de inning kunnen en moeten vaststellen.

17. De Nationale ombudsman vindt het alleszins redelijk dat verzoeker deskundige bijstand heeft ingeroepen. Er rees immers een geschil met het LBIO over de interpretatie van een rechterlijke beslissing en de tenuitvoerlegging daarvan. Daarbij liep verzoeker het risico binnen enkele weken met hoge (invorderings- en opslag-)kosten te worden geconfronteerd.

Naar het oordeel van de Nationale ombudsman is een bijdrage van het LBIO in de door verzoeker gemaakte advocaatkosten op zijn plaats.

Wel vindt de Nationale ombudsman dat de extra kosten die verzoeker heeft gemaakt doordat hij niet op een eerste schriftelijke reactie van het LBIO heeft gewacht, voor rekening van verzoeker moet blijven.

De onderzochte gedraging, het volledig afwijzen van een financiële tegemoetkoming, acht de Nationale ombudsman niet behoorlijk.

Deze conclusie vormt aanleiding voor de Nationale ombudsman om een aanbeveling te doen. Voor een antwoord op de vraag welk bedrag passend is, kan aansluiting worden gezocht bij het Besluit vergoeding proceskosten bestuursrecht.

Conclusie

De klacht over de reactie van het LBIO op verzoekers argumenten tegen overname van de inning is gegrond, wegens schending van het vereiste van actief luisteren.

De klacht over het volledig afwijzen van een verzoek om financiële bijdrage aan de advocaatkosten is gegrond, wegens schending van het vereiste van een courante opstelling.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman geeft het LBIO in overweging om aan verzoeker een financiële bijdrage toe te kennen in verband met de kosten van rechtsbijstand die verzoeker heeft gemaakt vanaf 27 september 2013.

De Nationale ombudsman,

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

waarnemend ombudsman

Achtergrondinformatie

Brief 25 oktober 2013 van LBIO aan advocaat verzoeker

"Geachte (...),

Naar aanleiding van uw brief van 23 oktober 2013 bericht ik als volgt.

De inning van achterstallige kinderalimentatie is bij wet aan het LBIO opgedragen. Artikel 1:408

BW lid 4 stelt ondubbelzinnig dat waar de ontvangstgerechtigde een achterstand in betalingen aannemelijk dient te maken, de betalingsplichtige dient te bewijzen dat die achterstand in betalingen er niet is. De omstandigheid dat u hierdoor het gevoel krijgt in het beklagdenbankje te worden geplaatst, is derhalve geen keus van mijn bureau. Het LBIO geeft hierin slechts uitvoering aan de wet. De Nationale ombudsman heeft over dit onderwerp al eerder uitspraak gedaan en stelt dat het beleid van het LBIO, om een ontvangen verzoek tot inning slechts summier te toetsen en vervolgens de alimentatieplichtige aan te schrijven, niet onjuist is. Hij geeft als reden dat het immers veel moeilijker aan te tonen is dat een bepaald bedrag niet is betaald dan aan te tonen is dat het wel is betaald. De Nationale ombudsman stelt verder dat hij zich realiseert dat het voor een alimentatieplichtige onaangenaam kan zijn geconfronteerd te worden met onterechte aanmaningen. Betrokkene krijgt echter de mogelijkheid zijn/haar zienswijze naar voren te brengen voordat het LBIO tot incasso overgaat. Ook merkt de Nationale ombudsman op dat het LBIO niet valt aan te rekenen dat een alimentatiegerechtigde onjuiste dan wel onvolledige informatie verstrekt.

Dat de heer (verzoeker) u heeft ingeschakeld om namens hem te corresponderen met het LBIO betekent niet dat het LBIO de kosten die u hiervoor rekent zal voldoen. Het LBIO stelt zich op het standpunt rechtmatig te hebben gehandeld jegens de heer (verzoeker). Op verzoek van (de ex-partner) heeft het LBIO de heer (verzoeker) aangeschreven. Het LBIO heeft verder geen maatregelen getroffen en de heer (verzoeker) is steeds in de gelegenheid gesteld te reageren op de brieven van het LBIO. In de brieven stond ook steeds dat het LBIO nog niet kon beoordelen in hoeverre de informatie juist of onvolledig was.

Wel kan ik aangeven dat het LBIO het verzoek van (ex-partner) niet in behandeling zal

nemen. Het ouderschapsplan is namelijk zodanig opgesteld dat het voor het LBIO onvoldoende duidelijk is geworden of er een kinderalimentatieverplichting is en wat deze inhoudt.

Hoogachtend, (...) "

Artikel 1:408BW, leden 1, 3,4 en 5

"1. Een uitkering tot voorziening in de kosten van verzorging en opvoeding of tot voorziening in de kosten van levensonderhoud en studie, waarvan het bedrag in een rechterlijke beslissing, daaronder begrepen de beslissing op grond van artikel 822, eerste lid, onder c, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, is vastgelegd, wordt ten behoeve van de minderjarige aan de ouder die het kind verzorgt en opvoedt of aan de voogd onderscheidenlijk aan de meerderjarige betaald.

2. Op verzoek van een gerechtigde als bedoel in het eerste lid, van een onderhoudsplichtige dan wel op gezamenlijk verzoek van een gerechtigde en onderhoudsplichtige neemt het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen de invordering van de onderhoudsgelden op zich. De executoriale titel wordt daartoe door de onderhoudsgerechtigde in handen gesteld van dit Bureau. De overhandiging daarvan machtigt het Bureau tot het doen van de invordering, zo nodig door middel van executie.

3. Kosten van invordering door het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen worden verhaald op de onderhoudsplichtige, onverminderd de kosten van gerechtelijke vervolging en executie. Het verhaal van kosten vindt plaats door wijziging van het bedrag, bedoeld in het eerste lid, volgens bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels.

4. Tot invordering op verzoek van een onderhoudsgerechtigde wordt slechts overgegaan, indien de gerechtigde ter gelegenheid van de indiening van het verzoek aannemelijk heeft gemaakt dat binnen ten hoogste zes maanden voorafgaande aan de indiening van het verzoek de onderhoudsplichtige ten aanzien van ten minste één periodieke betaling tekort is geschoten in zijn verplichtingen. In deze gevallen geschiedt de invordering van bedragen die verschuldigd zijn vanaf een tijdstip van ten hoogste zes maanden voorafgaande aan de indiening van het verzoek.

5. Alvorens tot invordering met verhaal van kosten over te gaan wordt de onderhoudsplichtige bij brief met bericht van ontvangst in kennis gesteld van het voornemen daartoe en de reden daarvoor, alsmede van het bedrag inclusief de kosten van invordering. Het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen wordt bevoegd tot invordering over te gaan op de veertiende dag na de verzending van de brief."