

Rapport

Afkopen en op een akkoord hopen?

Een onderzoek naar verplichte afkoop van een lijfrenteverzekering in het kader van het traject minnelijke schuldhulpverlening bij de gemeente Heemskerk.

Datum: 20 september 2017

Rapportnummer: 2017/103

WAT IS DE KLACHT?

Een medewerker van de gemeente Heemskerk heeft de heer en mevrouw G. in het kader van het traject minnelijke schuldhulpverlening verplicht om de lijfrenteverzekering van de heer G. af te kopen. De schuldeisers zijn echter uiteindelijk niet akkoord gegaan met het minnelijke betalingsvoorstel. Hierdoor kon het minnelijke schuldhulpverleningstraject geen doorgang vinden, terwijl de lijfrenteverzekering wel al was afgekocht. De heer en mevrouw G. stellen hierdoor groot financieel nadeel te hebben geleden. Zij hebben daarom een klacht ingediend bij de Nationale ombudsman.

De heer en mevrouw G. klagen erover dat de gemeente Heemskerk hen in het kader van het traject minnelijke schuldhulpverlening verplichtte tot afkoop van de lijfrenteverzekering van de heer G., voordat duidelijk was of de schuldeisers akkoord zouden gaan met het minnelijke betalingsvoorstel.¹

WAT GING AAN DE KLACHT VOORAF?

De heer en mevrouw G. zijn in financiële problemen gekomen, nadat de rente van hun hypotheek was gestegen en mevrouw G. arbeidsongeschikt was geraakt. Daarom hebben zij in oktober 2014 bij de gemeente Heemskerk een aanvraag ingediend om schuldhulpverlening. Daarbij hebben zij een overzicht gegeven van hun vermogen. Bij brief van 1 december 2014 heeft een medewerker schuldhulpverlening van de gemeente aan de heer en mevrouw G. bericht dat zij dienen te onderzoeken wat de afkoopwaarde van hun beleggingen is en welk bedrag zij aan belasting dienen te betalen bij afkoop hiervan. De heer en mevrouw G. hebben vervolgens bij de verzekeringsmaatschappij informatie opgevraagd over de afkoopwaarde van de lijfrenteverzekering van de heer G. De verzekeringsmaatschappij heeft hen bij brief van 8 december 2014 bericht dat op 5 december 2014 de afkoopwaarde €15.749,00 bedraagt. Daarover moet aan de Belastingdienst €8.189,00 aan inkomstenbelasting worden betaald en €3.149,00 aan revisierente. Dat betekent dat na afkoop netto een bedrag van €4.411,00 overblijft. De medewerker schuldhulpverlening heeft de afkoop van de lijfrenteverzekering en de daarbij te volgen procedure met de heer en mevrouw G. besproken. Op 19 december 2014 heeft de medewerker schuldhulpverlening per e-mail aan de heer en mevrouw G. bericht dat de brief van de verzekeringsmaatschappij intern is bestudeerd en dat is geconcludeerd dat de heer en mevrouw G. de verzekering dienen af te kopen. Daarvan zou een bedrag van €4.411,00 worden gereserveerd voor de schuldeisers van de heer en mevrouw G. De medewerker schuldhulpverlening vraagt aan de heer en mevrouw G. of zij willen laten weten of zij akkoord gaan met de afkoop van de lijfrenteverzekering. Daarbij wijst de medewerker erop dat als de heer en mevrouw G.

¹ Omdat dit de kern is van de klacht worden overige klachtelementen van de heer en mevrouw G. en de reactie daarop van de gemeente in de tekst niet weergegeven.

daarmee niet akkoord gaan, er geen schuldsaneringstraject kan worden gestart. Aangezien de medewerker diezelfde dag de schuldeisers wil aanschrijven met het verzoek om uitstel van betaling, verzoekt zij de heer en mevrouw G. per omgaande te reageren op de e-mail. Vervolgens laten de heer en mevrouw G. per e-mail weten dat zij akkoord gaan, omdat zij geen andere keus hebben. Zij schrijven dat zij geholpen willen worden, zodat er volgens hen niets anders op zit dan over te gaan tot afkoop. Vervolgens reageert de medewerker dat zij dan direct de schuldeisers zal aanschrijven. Zij verzoekt de heer en mevrouw G. om de aanvraag voor de afkoop van de verzekeringspolis in te dienen. De lijfrenteverzekering is op 23 december 2014 afgekocht voor een waarde van €15.832,00. Na aftrek van belasting en revisierente, bleef daarvan een bedrag van €4.451,00 over.

Op 10 juni 2015 heeft de medewerker aan de heer en mevrouw G. bericht dat zij van drie van de zeven schuldeisers geen akkoord op het voorstel tot een buitengerechtelijk akkoord heeft ontvangen. Daarom kan het minnelijke schuldsaneringstraject als mislukt worden beschouwd en zal op 18 juni 2015 de aanvraag om toelating tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen (hierna: Wsnp) door de rechtbank worden behandeld. De medewerker heeft in het verslag van het minnelijk traject aan de rechtbank geschreven dat de schuldeiser met veruit de hoogste vordering (€102.000) niet heeft gereageerd op het voorstel tot een buitengerechtelijk akkoord. Een andere schuldeiser (€13.000) heeft een onrealistisch tegenvoorstel gedaan. Op dat moment bedroegen de schulden in totaal ongeveer €118.000. Verder schrijft de medewerker schuldhelpverlening dat de heer en mevrouw G. hun volledige medewerking hebben verleend om het minnelijk traject te laten slagen. Dat blijkt onder meer uit de afkoop van de lijfrenteverzekering. Vervolgens zijn de heer en mevrouw G. op 23 juni 2015 toegelaten tot de Wsnp. Het door de heer en mevrouw G. tijdens het minnelijke traject gespaarde bedrag is overgemaakt naar de bewindrekening van de Wsnp-bewindvoerder.

WAT WAS DE OORSPRONKELIJKE KLACHT?

De heer en mevrouw G. hebben het gevoel dat zij door de gedwongen afkoop onnodig zijn gedupeerd. Zij stellen dat de afkoop hen in ieder geval €11.381,00 (€15.832,00 minus €4.451,00) heeft gekost. Bovendien zou de opgebouwde lijfrenteverzekering in 2027 worden uitbetaald en dan minimaal €17.903,00 uitkeren. Volgens de heer en mevrouw G. was die waarde mogelijk veel hoger geweest, omdat het een beleggingsverzekering betrof. De heer en mevrouw G. zijn van mening dat zij hadden kunnen wachten met de daadwerkelijke afkoop, totdat duidelijk was of de schuldeisers akkoord zouden gaan met het minnelijke traject.

WELKE REACTIE KOMT ER OP DE KLACHT?

De gemeente heeft de heer en mevrouw G. naar aanleiding van hun klacht uitgenodigd voor een gesprek. Dit gesprek heeft plaatsgevonden met een klachtcoördinator van de gemeente en een coördinator Werk, inkomen en zorg.

In de brief van 30 juni 2016 heeft de gemeente geconcludeerd dat de klacht ongegrond is en heeft daarvoor de volgende onderbouwing gegeven:

"In artikel 7 van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (hierna: de Wgs) is de medewerkingsverplichting opgenomen. Op basis van dit artikel kan de gemeente bij het bemiddelen in schuldhulpverlening de verplichting opleggen om een auto te verkopen, een lijfrentepolis of een levensverzekering af te kopen etc. De gemeente Heemskerk hanteert al jaren het standpunt dat bij de start van het minnelijke traject de schuldenaar wordt verplicht om alle vermogensbestanddelen te gelde te maken. Op basis daarvan wordt het bemiddelingsvoorstel naar de schuldeisers gestuurd en worden de extra vermogenscomponenten bij de eerste jaarbetaling aan de schuldeisers uitbetaald. De gemeente Heemskerk is hierin niet uniek. Ook andere gemeenten leggen de verplichting op om af te kopen. Het moet dan wel om een substantieel bedrag gaan. Een bedrag van €4.000,00 netto, zoals in uw geval, wordt als substantieel gezien. Tenslotte merk ik nog op dat het hier om een aanvullend pensioen gaat en dat het reguliere pensioen van meneer gewoon in stand blijft."

WAT WAS DE AANLEIDING VOOR DE KLACHT BIJ DE NATIONALE OMBUDSMAN?

De heer en mevrouw G. waren niet tevreden met de klachtbehandeling door de gemeente Heemskerk. Zij hebben daarom op 25 juli 2016 een klacht ingediend bij de Nationale ombudsman.

Volgens de heer en mevrouw G. blijkt niet uit artikel 7 van de Wgs dat de afkoop per se moet plaats vinden voorafgaand aan het akkoord met de schuldeisers. Volgens de heer en mevrouw G. kon een voorstel aan de schuldeisers worden gedaan, omdat de afkoopwaarde al bekend was op basis van de opgave van de verzekeringsmaatschappij.

WAT HEEFT DE NATIONALE OMBUDSMAN ONDERZOCHT?

De Nationale ombudsman heeft onderzocht of de gemeente behoorlijk heeft gehandeld door de heer en mevrouw G. te verplichten om hun lijfrenteverzekering af te kopen, vóórdat een akkoord was bereikt met de schuldeisers. De Nationale ombudsman heeft eerst algemene informatie verzameld over de afkoop van een lijfrenteverzekering in het kader van schuldhulpverlening. Vervolgens heeft de Nationale ombudsman in een brief aan de gemeente te kennen gegeven dat hij een onderzoek instelt naar de klacht van de heer en mevrouw G. en heeft hij vragen gesteld aan de gemeente Heemskerk. De gemeente heeft hierop gereageerd met een brief van 21 maart 2017.

REACTIE GEMEENTE HEEMSKERK

Volgens de gemeente moet een schuldenaar in het kader van de gemeentelijke schuldhulpverlening al diens vermogen ten gelde maken om een schuldenregeling te arrangeren. Dit is gebaseerd op artikel 7, eerste lid, van de Wgs, waarin staat dat de verzoeker verplicht is aan het college van burgemeester en wethouders desgevraagd de

medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van deze wet. De gemeente heeft dit uitgewerkt in de Beleidsregels schuldhulpverlening Heemskerk 2013 (hierna: de Beleidsregels). In artikel 4, eerste lid, aanhef en onder c, van de Beleidsregels staat dat de medewerking bedoeld in artikel 7 van de Wgs onder andere kan bestaan uit het gedurende het schuldhulpverleningstraject benutten van alle financiële ruimte in het inkomen voor het aflossen van de schulden en het bereid zijn om gedurende het traject deze financiële ruimte te vergroten. Volgens het tweede lid kan het college in bijzondere gevallen extra verplichtingen opleggen. In de toelichting bij artikel 4 staat dat met dit artikel de eigen verantwoordelijkheid van de hulpvrager voorop wordt gesteld. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van burgers om zelf tijdig de benodigde informatie te geven en medewerking te verlenen. Daarnaast heeft de gemeente in het Beleidsplan integrale schuldhulpverlening 2012-2015 (het Beleidsplan) vastgelegd dat de gemeente werkt volgens de richtlijnen van de NVVK².

Verder is het volgens de gemeente noodzakelijk dat een schuldenaar zijn lijfrente-verzekering ten gelde maakt aan het begin van het minnelijke traject en dus voorafgaand aan de totstandkoming van een regeling met de schuldeisers. De gemeente benadrukt dat van de schuldeisers wordt gevraagd een groot deel van hun vordering kwijt te schelden. Daarom wordt ingezet op een maximale terugbetaling door de schuldenaar. Een schuldhulpverlening kan alleen tot stand komen door een zo goed mogelijk voorstel te doen aan de schuldeisers. De schuldeisers moeten het vertrouwen krijgen dat de gemeente en schuldenaar alles in het werk stellen om het maximaal haalbare voor elkaar te krijgen. Daarom moet de vermogenssituatie en inkomenssituatie geoptimaliseerd worden. Volgens de gemeente heeft een schuldenaar in het minnelijke traject bij de gemeente in principe geen mogelijkheden om te voorkomen dat hij zijn levensverzekering moet afkopen. Wel wordt altijd een belangenafweging gemaakt. De gemeente wijst erop dat zij zowel met het belang van de schuldenaar als de schuldeiser rekening moet houden.

Naar aanleiding van een reactie van de heer en mevrouw G., heeft de Nationale ombudsman aanvullend aan de gemeente gevraagd of het mogelijk was geweest om met een schriftelijk bewijs van de afkoopwaarde van de levensverzekering³ een voorstel te doen aan de schuldeisers. Dit zou inhouden dat de schuldeisers akkoord gaan op basis van het voorstel met de opgegeven afkoopwaarde. Daarbij zou dan worden afgesproken dat de heer en mevrouw G. direct na accordering overgaan tot afkoop. De gemeente heeft in reactie hierop laten weten dat zij om verschillende redenen heeft besloten de heer en mevrouw G. direct te laten afkopen:

- Bij een voorwaardelijke afkoop kan de waarde na 36 maanden anders zijn dan op het moment van vaststelling van de voorwaardelijke afkoop. Om het risico te beperken dat het bedrag van de afkoop lager uitvalt of dat de schuldenaar toch niet laat afkopen, wordt gekozen voor een definitieve afkoop.

² De NVVK is de branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren.

³ In dit rapport worden de termen lijfrenteverzekering en levensverzekering door elkaar gebruikt. De lijfrenteverzekering van de heer en mevrouw G. kan namelijk aangemerkt worden als een levensverzekering.

- Met de afkoop hebben de heer en mevrouw G. aan de schuldeisers de bereidheid getoond om alles in het werk te stellen om de regeling succesvol te laten zijn. Volgens de gemeente is dit signaal van groot belang voor het verkrijgen van een akkoord van de schuldeisers. De ervaring leert namelijk dat schuldeisers bij een 'bereidwillige' schuldenaar eerder bereid zijn een bedrag kwijt te schelden.

Verder voert de gemeente aan dat de heer en mevrouw G. in de toekomst recht hebben op een AOW-uitkering en een aanvullend pensioen dat door de werkgever in een pensioenfonds is gestort. Daar weer bovenop hadden de heer en mevrouw G. recht op de lijfrenteverzekering, die wel afgekocht moest worden. De gemeente wijst er nog op dat het de heer en mevrouw G. vrijstaat om na afronding van het schuldentraject, weer een lijfrenteverzekering af te sluiten.

REACTIE VAN DE HEER EN MEVROUW G.

De heer en mevrouw G. hebben het standpunt van de gemeente Heemskerk inhoudelijk bestreden. De kern van hun reactie is al hierboven weergegeven en zal daarom niet worden herhaald. Daarnaast hebben de heer en mevrouw G. stukken ingestuurd. Onder meer een reactie van hun verzekeraar en een facebookdiscussie.

HOE IS DE AFKOOP VAN EEN LIJFRENTEVERZEKERING GEREGELD?

Afkoop van een lijfrenteverzekering houdt in dat de verzekeraar de afkoopwaarde van de verzekering uitkeert aan de verzekeringnemer, waarmee de toekomstige uitkeringsplicht van de verzekeraar vervalt. Daarmee vervalt ook de verzekering.

Over de afkoopsom van een lijfrenteverzekering moet in beginsel inkomstenbelasting worden betaald. Dit kan oplopen tot 52% van de afkoopsom. Daarnaast moet meestal aan de Belastingdienst een revisierente van 20% van de afkoopsom worden betaald.

In de Wgs is niet bepaald onder welke omstandigheden de gemeente in het kader van de gemeentelijke schuldhulpverlening van een schuldenaar mag vergen de lijfrenteverzekering af te kopen. Dit is ook niet vastgelegd in de Beleidsregels of het Beleidsplan van de gemeente Heemskerk en ook niet in de Gedragscode schuldhulpverlening van de NVVK waarnaar het Beleidsplan verwijst.

Als het niet lukt om een minnelijk akkoord met de schuldeisers tot stand te brengen, kan met hulp van de gemeente bij de rechter een verzoek om toelating tot de wettelijke schuldsanering (Wsnp) worden ingediend. Als de schuldenaar wordt toegelaten tot de Wsnp en de lijfrenteverzekering nog niet is afgekocht, zal de Wsnp-bewindvoerder beoordelen of de lijfrenteverzekering moet worden afgekocht. De bewindvoerder zal daarvoor toestemming vragen aan de rechter-commissaris. Ingevolge artikel 295, zesde lid, van de Faillissementswet in samenhang met artikel 22a, eerste lid, aanhef en onder a, zal de rechter-commissaris beoordelen of de afkoop van de levensverzekering de schuldenaar onredelijk benadeelt. Dit vergt een beoordeling van de individuele omstandigheden. Van belang is of de levensverzekering is bedoeld om te voorzien in het

levensonderhoud van de schuldenaar op diens oude dag, oftewel of de levensverzekering een verzorgingskarakter heeft. Als de levensverzekering een verzorgingskarakter heeft, moet de afkoop in beginsel als onredelijk benadelend worden beschouwd. Als de schuldenaar echter nog andere oudedagsvoorzieningen heeft, kan dat anders zijn. In dat geval is afkoop van de levensverzekering niet onredelijk benadelend als de levensverzekering naast de andere oudedagsvoorzieningen niet noodzakelijk is voor een aanvaardbaar niveau van inkomsten voor levensonderhoud in de toekomst. Daarbij gaat het om een niveau dat naar maatschappelijke opvattingen in het algemeen nodig is voor het normale levensonderhoud.⁴

WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

De Nationale ombudsman toetst de klacht van de heer en mevrouw G. aan het vereiste van redelijkheid. Dit betekent dat de overheid de verschillende belangen tegen elkaar afweegt voordat zij een beslissing neemt. De uitkomst hiervan mag niet onredelijk zijn.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de uitkomst van de door de gemeente verrichte belangenafweging niet redelijk is. De gemeente heeft niet redelijk gehandeld door van de heer en mevrouw G. te eisen dat zij de lijfrenteverzekering zouden afkopen bij aanvang van het minnelijke traject, vóórdat een regeling met de schuldeisers tot stand was gekomen. In dit geval was te voorzien dat met de afkoop een groot bedrag voor de heer en mevrouw G. verloren zou gaan. Daarom had naar het oordeel van de Nationale ombudsman in dit geval geprobeerd kunnen worden om in het minnelijke voorstel de door de verzekeraar opgegeven afkoopwaarde op te nemen en daarbij aan te geven dat na akkoord van de schuldeisers onverwijld wordt overgegaan tot afkoop. Op die manier wordt eveneens aan de schuldeisers getoond dat de schuldenaars bereid zijn tot volledige medewerking. Weliswaar kunnen waardeveranderingen optreden bij beleggingsverzekeringen, maar meestal is niet te verwachten dat in de periode tussen het opvragen van de afkoopwaarde en het akkoord van de schuldeisers aanzienlijke waardeveranderingen optreden. In dit geval was na de opgave door de verzekeraar van de afkoopwaarde binnen zes maanden duidelijk dat niet alle schuldeisers akkoord waren met het voorstel. Als de schuldeisers niet akkoord gaan met het minnelijke voorstel en de schuldenaar wordt vervolgens toegelaten tot de Wsnp, wordt op deze manier de mogelijkheid open gelaten dat de rechter-commissaris beoordeelt of de afkoop van de levensverzekering niet onredelijk benadelend is.

⁴ Zie het vonnis van de rechtbank Oost-Brabant, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, van 21 september 2016, in zaak nr. C/01/293897, ECLI:NL:RBOBR:20165154, rechtsoverwegingen 4.3.2., 4.3.6. en 4.3.8.

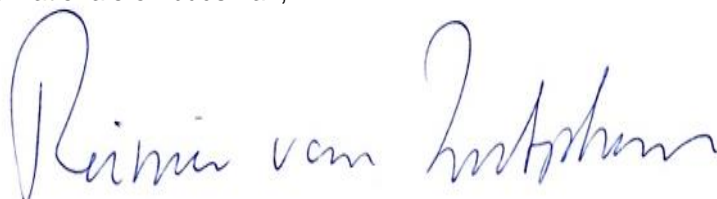
CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van de gemeente Heemskerk is gegrond wegens schending van het vereiste van redelijkheid.

AANBEVELING

De Nationale ombudsman beveelt de gemeente Heemskerk aan om in gevallen waarin de afkoop van een lijfrenteversicherung mogelijk nadelig is voor de schuldenaar, de lijfrenteversicherung niet vóór de totstandkoming van een regeling met de schuldeisers te laten afkopen. In plaats daarvan kan de afkoopwaarde worden opgenomen in het voorstel aan de schuldeisers met de opmerking dat na akkoord van de schuldeisers onverwijld wordt overgegaan tot afkoop.

De Nationale ombudsman,

A handwritten signature in blue ink that reads "Reinier van Zutphen". The signature is written in a cursive style with a large initial 'R'.

Reinier van Zutphen

RELEVANTE WETGEVING EN BELEID

Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

Artikel 7, eerste lid:

De verzoeker is verplicht aan het college van burgemeester en wethouders desgevraagd de medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van deze wet.

Beleidsregels schuldhulpverlening Heemskerk 2013

Artikel 4, eerste lid, aanhef en onder c:

De medewerking als bedoeld in artikel 7 van de wet gemeentelijke schuldhulpverlening kan onder andere bestaan uit:

het gedurende het schuldhulpverleningstraject benutten van alle financiële ruimte in het inkomen voor het aflossen van de schulden en het bereid zijn om gedurende het traject deze financiële ruimte te vergroten.

Artikel 4, tweede lid:

Het college van burgemeester en wethouders kan in bijzondere gevallen extra verplichtingen opleggen.

Faillissementswet

Ingevolge artikel 295, zesde lid, van de Faillissementswet is artikel 22a van overeenkomstige toepassing bij de schuldsaneringsregeling.

Artikel 22a, eerste lid, aanhef en onder a:

Ten aanzien van een overeenkomst van levensverzekering vallen voorts buiten de boedel:

het recht op het doen afkopen van een levensverzekering voor zover de begunstigde of de verzekeringnemer door afkoop onredelijk benadeeld wordt.