

# Dienst voor Alimentatievorderingen – Kwaliteit van de behandeling van aanvragen tot tussenkomst en doeltreffendheid van de invordering van vorderingen

Tussen zijn oprichting in 2004 en augustus 2018 verwerkte de DAVO nagenoeg 65.000 dossiers over alimentatievorderingen. Ongeveer 24.000 daarvan waren nog altijd in behandeling of invordering in augustus 2018.

Van alle alimentatievorderingen die de dienst beheert, was op 31 december 2018 29,25 % ingevorderd.

In 2018 stortte de DAVO 29,9 miljoen euro voorschotten. Die hadden betrekking op 18.543 kinderen.

De Dienst voor Alimentatievorderingen (DAVO) werd in 2004 opgericht als dienst van de FOD Financiën. Sinds 2014 maakt hij deel uit van de Algemene Administratie Inning en Invordering (AII) van de FOD Financiën.

De DAVO streeft twee doelstellingen na:

1. burgers bijstaan om de beslissingen te doen toepassen die onderhoudsgeld aan kinderen en ex-echtgenoten toekennen na een scheiding of echtscheiding;
2. de armoede die samenhangt met de niet-betaling van de verschuldigde onderhoudsgelden bestrijden door voorschotten toe te kennen. Onderhoudsgelden die niet worden betaald zijn immers een belangrijke bron van kwetsbaarheid voor de zwakste gezinnen (in het bijzonder de eenoudergezinnen), aangezien ze daardoor aan het risico op armoede blootstaan.

De DAVO heeft twee opdrachten:

1. de onderhoudsgelden invorderen door de invorderingsmiddelen van de FOD Financiën in te zetten (sinds 1 juni 2004);
2. voorschotten betalen op onderhoudsgelden ten gunste van kinderen (sinds 1 oktober 2005). De voorschotten worden toegekend per hernieuwbare periode van zes maanden, en de toekenning ervan is onderworpen aan inkomstenvoorwaarden.

Het Rekenhof analyseerde de werking van de DAVO. Ondanks de ingrijpende wettelijke en organisatorische veranderingen die de dienst heeft ondergaan sinds 2004, zijn er nog steeds een heel aantal tekortkomingen bij de verwerking van de aanvragen tot tussenkomst die burgers tot de DAVO richten (1), bij de invordering van de onderhoudsgelden (2), bij het beheer van de betalingen (3), bij de werking van de IT-tools (4) en bij de opvolging en omkadering van de opdrachten van de DAVO (5).

## Behandeling van de aanvragen

De aanvragers hebben vaak moeilijkheden om hun aanvraag tot tussenkomst te vervolledigen, onder meer om de documenten te verzamelen die bij het formulier moeten worden gevoegd. Een aanvrager ziet er dikwijls van af de DAVO te vragen om tussen te komen omdat hij geen volledig dossier kan indienen.

De berekening van de in te vorderen onderhoudsgelden steunt op vele factoren en de nadere regels ervoor kunnen verschillen van dossier tot dossier. Het beheer van de berekening is niet geautomatiseerd en de berekeningen worden niet duidelijk en gestructureerd voorgesteld in de dossiers. Deze werkwijze leidt tot veel administratie, is een potentiële bron van fouten en bemoeilijkt controles. De situatie is des te zorgwekkender omdat de dossiers voortdurend evolueren en daardoor frequente herberekeningen nodig zijn.

Ook de regels voor de vernieuwing van de voorschotten leiden tot veel administratie. De aanvragers moeten immers om de zes maanden aantonen dat zij nog altijd beantwoorden aan de voorwaarden om voorschotten te krijgen. De DAVO vraagt van hen informatie die hij zelf al heeft of die hij zou kunnen krijgen bij de bevoegde diensten.

## Inning van de vorderingen

De DAVO vordert de onderhoudsgelden die hij beheert, niet in met een geïntegreerde IT-toepassing. De solvabiliteitsonderzoeken, afbetalingsplannen, acties van gedwongen invordering, de stuitingen van verjaring en de opschortingen van of verzakingen aan invorderingen worden niet gecentraliseerd. Dat leidt tot inefficiënt beheer en fouten en maakt systematisch controles onmogelijk. De medewerkers moeten immers Excel-bestanden bijhouden naast met de TPALim-toepassing waarmee de DAVO-dossiers worden beheerd.

Bij gebrek aan systematische controles zijn de risico's bij het beheer van de verjaringen bovendien onvoldoende onder controle. Er zijn verliezen voor de Schatkist doordat de voorschotten niet worden teruggevorderd. Bovendien loopt de Staat het risico veroordeeld te worden tot de vergoeding van de onderhoudsgerechtigden waarvoor de DAVO de schulden heeft laten verjaren. In zijn antwoord op deze audit wijst de dienst erop dat de verjaringsdatum van de dossiers werden nagekeken op 31 maart 2019. Daarbij detecteerde de dienst 1.233 dossiers met een verjaarde vordering. In totaal was 25.984.898,09 euro verjaard.

De DAVO slaagt er de voorbije jaren weliswaar in meer onderhoudsgelden in te vorderen, maar de gecumuleerde invorderingsgraad blijft beperkt (29,25 % op 31 december 2018), onder meer doordat veel onderhoudsplichtigen insolvabel zijn.

## Beheer van de betalingen

De wettelijke toerekeningsvolgorde van de sommen die de DAVO invordert, benadeelt de onderhoudsgerechtigden. Ze strookt niet met de doelstelling om hen te hulp te komen. In bepaalde gevallen past de administratie die volgorde daarom niet toe om de rechten van de gerechtigden te vrijwaren. Het project van de FOD Financiën om de methode *First In First Out* toe te passen voor de aanzuivering van alle fiscale en niet-fiscale schulden, waarbij voorrang wordt gegeven aan de oudste schulden, zou bovendien niet garanderen dat de doelstelling wordt bereikt, namelijk onderhoudsgerechtigden helpen.

De DAVO heeft het risico dat ingevorderde sommen foutief worden toegerekend, onvoldoende in de hand. Foutieve toerekeningen komen vaak voor en leiden tot tijdrovende rechtzettingen.

Tot slot staan een heel aantal betalingen *on hold* op de DAVO-rekening. Ze moeten manueel worden verwerkt om de betrokkenen te kunnen identificeren en om ze correct te kunnen toerekenen. Ondanks de geleverde inspanningen blijft het bedrag ervan hoog (2,3 miljoen euro op 31 december 2018). Dat leidt tot vertragingen bij de terugbetaling van sommige onderhoudsgerechtigden en tot fouten bij de berekening van de schuld in sommige dossiers. Dat kan dan weer invorderingen van onverschuldigde bedragen met zich meebrengen.

## IT-tools

De IT-tools van de DAVO gebruiken verouderde technologie. Ze zijn niet echt bijgewerkt sinds 2003.

De software werkt heel stroef. De functionaliteiten zijn ontoereikend om goed tegemoet te komen aan de behoeften van de medewerkers. Zo worden de invorderingstaken niet ondersteund en worden ze uitgevoerd aan de hand van Excel-rekenbladen. Bovendien omvatten de tools geen automatische schuldberekening.

De toepassing TPAlim kent veel technische problemen waardoor ze regelmatig onbeschikbaar is of waardoor medewerkers een deel van hun werkzaamheden opnieuw moeten doen.

Deze tekortkomingen en disfuncties op het vlak van IT zorgen voor een aanzienlijke werklast en leiden tot fouten bij de dossierverwerking. Sinds 2007 worden nieuwe toepassingen geacht de werkzaamheden van de DAVO te verbeteren. In 2019 zouden meer performante tools moeten worden ingevoerd.

## Opvolging en omkadering van de opdrachten van de DAVO

De opvolgingssystemen van de DAVO zijn onvolledig. Ze bieden niet de relevante en betrouwbare informatie die nodig is om de kwaliteit van de dossierverwerking en de doeltreffendheid van de invordering van de onderhoudsgelden te beoordelen. Sommige gegevens die van belang zijn om de DAVO-activiteiten op te volgen en om een relevante strategie uit te werken, worden niet verzameld.

De internebeheersingsprocedures zijn ontoereikend. Ze waarborgen niet dat de risico's onder controle zijn (gelijke behandeling, toerekening van bedragen, stuiting van de verjaring of berekening van de schuld, enz.).

De wet bepaalt dat jaarlijks een evaluatie moet worden gepubliceerd van de werking van de DAVO. Sinds 2011 werd echter geen enkel evaluatieverslag meer voorgelegd. Dat is in strijd met de wet en ontzegt de administratie, de minister en het parlement een belangrijk aansturingsinstrument. Regelmatige en actuele evaluaties uitvoeren is des te belangrijker omdat de DAVO de voorbije jaren ingrijpende wettelijke en organisatorische veranderingen heeft ondergaan.

## Aanbevelingen

Het Rekenhof doet de volgende aanbevelingen:

- het onderhoudsgeld automatisch berekenen via een toepassing om fouten te vermijden en het werk van de medewerkers te vergemakkelijken;
- voor de initiële aanvraag en voor de vernieuwingen van de voorschotten op onderhoudsgelden, onderzoeken hoe de procedures kunnen worden vereenvoudigd door rechtstreeks de nodige informatie bij de bevoegde administraties op te vragen zonder daarvoor systematisch een beroep te doen op de aanvragers;
- zorgen voor een geïntegreerd en geïnformatiseerd beheer van de invorderingstaken (solvabiliteitsonderzoeken, afbetalingsplannen, acties van gedwongen invordering, opvolging van de verjaringen, opschorten van de invordering en ervan afzien) om enerzijds de mogelijkheid te bieden de resultaten van de invorderingsacties gemakkelijk te raadplegen via een heldere en gestructureerde voorstelling en anderzijds de mogelijkheid te bieden de situatie van een onderhoudsplichtige in zijn geheel te kunnen opvolgen;
- de verjaringstermijnen van de vorderingen in alle niet-afgesloten dossiers checken en een systeem van automatische verwittiging invoeren;
- nagaan in welke mate de wettelijke volgorde waarin de DAVO de gerecupereerde bedragen moet toerekenen en de hoogte van de werkingskosten van de DAVO, de door de wet beoogde doelstelling kunnen belemmeren, en de wetgeving zo nodig aanpassen;
- de betalingen die *on hold* staan, aanzuiveren door de betrokkenen te identificeren en de betalingen correct toe te rekenen;
- snel werk maken van geïntegreerde, duurzame en gestructureerde IT-oplossingen voor dossierbeheer, vanaf het moment dat de aanvraag tot tussenkomst van de DAVO wordt ingediend tot de uiteindelijke invordering van het onderhoudsgeld;
- dossiercontroles plannen en realiseren bij de diensten, onder meer over de berekening van de schuld;
- de DAVO opnemen in de controlehandleiding van de AAll voor niet-fiscale ontvangsten;
- de verplichting naleven om jaarlijks een evaluatieverslag te publiceren.

## Antwoord van de minister en de administratie

In zijn antwoord schrijft de minister het auditverslag van het Rekenhof met aandacht te hebben geraadpleegd en geen bijkomende opmerkingen te hebben.

De administratie trekt de vaststellingen en aanbevelingen van het Rekenhof niet in twijfel. Ze benadrukt dat ze momenteel projecten en hervormingen implementeert om eraan tegemoet te komen, of dat binnenkort zal doen.

Ze wijst erop dat ze al concrete projecten heeft opgestart om een antwoord te bieden op bepaalde bevindingen. Het gaat onder meer over de ontwikkeling van IT-oplossingen waarmee alle dossiers in al hun aspecten geïntegreerd kunnen worden verwerkt. Momenteel wordt een toepassing ontwikkeld die rechtstreeks aan het onlineformulier gekoppeld is. Daarmee zullen onder meer de verschuldigde bedragen automatisch kunnen worden berekend en de aanvragen van voorschotten doeltreffender beheerd. De DAVO-schulden zullen worden opgenomen in een toepassing die de inning en invordering ervan doeltreffender zal maken. Die projecten moeten worden gefinaliseerd tegen eind 2019.

Voor andere aanbevelingen worden projecten ontworpen die nog moeten worden geconcretiseerd.