

Budgettaire impact van de toekenning van de voorschotten door de Dienst voor alimentatievorderingen: samenvatting (*)

Jozef PACOLET & Frederic DE WISPELAERE (**)

ABSTRACT

The Service for Maintenance Claiming (SECAL/DAVO) of the Belgian Federal Public Service Finance collects and recovers the unpaid amounts of maintenance payments. Also, the department grants advances on maintenance payments in favour of children living in a household confronted with a non-payment of the maintenance payment. Those advances are limited and conditional on the income of the applicant beneath a certain income level.

This article summarizes the main findings and conclusions of a report on the profile of the creditors as well as the debtors and the debtors in default and the construction of a model to calculate the budgetary consequences of introducing changes in the conditions for the advances (changing income threshold, level of advance, target group). The analysis and the construction of the simulation model is based on combining administrative data (tax declarations fiscal year 2009; SECAL/DAVO database with information on debtors, creditors and applicants) with survey data (SILC – Statistics on Income and Living conditions).

Keywords: Belgium, maintenance payment, DAVO, SECAL, SILC, welfare

JEL Classification Code: H31, H53, H68, I31, I32, I38, K36

(*) Onderzoek in opdracht voor de FOD Financiën, Dienst voor alimentatievorderingen. Wij danken de FOD Financiën voor de geboden onderzoeksmogelijkheden en in het bijzonder Tom Boelaert, Geneviève Pihard, Marie Masson van DAVO en Christiaan Van Laere en Isabel Gijsemans van de Algemene administratie van de fiscaliteit – Cel Beheerscontrole – team Budget voor de steun en daadwerkelijke hulp om dit project tot een goed einde te brengen. Ook de gedetailleerde besprekingen in de stuurgroep waren richtinggevend voor het verder verloop van het project. Interpretaties maar ook mogelijke misinterpretaties, fouten of resterende onvolkomenheden zijn de verantwoordelijkheid van de onderzoekers.

(**) Jozef Pacolet (dr. economie) is hoofd Onderzoeksgroep Verzorgingsstaat en Wonen van het HIVA Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving van de KU Leuven. Frederic De Wispelaere (licentiaat handelswetenschappen en master-na-master in bedrijfsrecht) is senior onderzoeker in dezelfde onderzoeksgroep.

Inhoudsopgave

0	Budgetary impact of the advances granted by the Belgian Service for Maintenance Claiming - Summary	147
1	Inleiding	149
2	Een rekenmodel gebaseerd op empirische evidentie	150
2.1	Een rekenblad voor de simulatie van de impact van wijzigingen in het beleid op het budget	150
2.2	De DAVO-databank	151
2.3	De fiscale aangifte	152
2.4	De SILC-survey	152
3	Meer dan 1 op 10 alimentatiegerechtigde gezinnen met kinderen geconfronteerd met een wanbetaling	154
4	Sterke verschillen in dekkingsgraad naargelang het aantal kinderen ten laste	155
5	Reeds een hoge take up van alimentatie-gerechtigde gezinnen met kinderen geconfronteerd met een wanbetaling onder de DAVO-inkomensgrenzen	155
6	Gelijkenissen en verschillen in het inkomen van de onderhoudsgerechtigden en de onderhoudsplichtigen	156
7	Een bijstandsregeling in de strijd tegen de armoede	158
8	Budgettaire weerslag van wijzigingen in het huidige DAVO-voorschotstelsel	159
8.1	Wijziging van het inkomensplafond	159
8.2	Wijziging van het bedrag van het voorschot	161
9	Lage kans op volledige recuperatie van achterstal en voorschotten	163
10	Nood aan een optimalisatie van de interne beschikbare data	165

0 Budgetary impact of the advances granted by the Belgian Service for Maintenance Claiming - Summary

The Service for Maintenance Claiming (*SECAL/DAVO*) collects and recovers the unpaid amounts of maintenance payments. Also, the department grants advances on maintenance payments in favour of children living in a household confronted with a non-payment of the maintenance payment. This department is since June 2004 operational within the Federal Public Service Finance. Before, these tasks were assigned to the Public Centres of Social Welfare (*CPAS / OCMW*). *SECAL/DAVO* only pays advances on child maintenance payments when the applicant fulfills some specific conditions. One of these conditions is that the income (labour/social benefit) of the applicant is beneath a certain income level. For 2012, the basic amount per month is determined on € 1 344 increased with an amount of € 64 per child. The amount of the advance paid by *SECAL/DAVO* corresponds to the amount of the maintenance payment entitled to, with a maximum amount of € 175 per month and per child. The annual budget of 2012 on paid advances was equal to € 19.8 million.

This article summarizes the main findings and conclusions of a report on the profile of the creditors as well as the debtors and the debtors in default. The report focuses on the budgetary consequences of introducing changes in the conditions (income threshold, level of advance, target group) of granting an advance. Next to it, the degree to which the income of the maintenance creditor corresponds with the income of the debtor, and the possible impact on recovery, was verified. By confronting administrative data (tax declarations fiscal year 2009; *SECAL/DAVO* database with information on debtors, creditors and applicants) with survey data (*SILC* – Statistics on Income and Living conditions), it was feasible to answer those research questions.

More than 1 out of 8 (13 %) households with children entitled to a maintenance payment are confronted with a non-payment. 52 % of the households with children confronted with a non-payment of the maintenance payment is entitled to an advance granted by *SECAL/DAVO*, since they fall below the income threshold. However, differences in coverage appear between the number of dependent children living in these households. The more dependent children in the households, the smaller the percentage of households entitled to an advance.

The take up of this right is relatively high. 61 % of the estimated total number of households entitled to an advance and 69 % of the children living in these households have used their rights. Again we observe differences depending on the number of dependent children in these households. The estimated take up is considerable higher for households with 3 or more dependent children (take up of 80 %) compared to households with only one dependent child (take up of 50 %).

The grant of advances by *SECAL/DAVO* can be considered as an efficient social assistance system in the fight against poverty. None of the households with children confronted with a non-payment of the maintenance payment falling under the poverty threshold, are not entitled to an advance granted by *SECAL/DAVO*.

The budgetary consequences of a change in the conditions of granting an advance depend on the followed scenario. An increase of the income level until € 1800 per month raises the annual budget with 58 % or with € 11.6 million. However, taking into account a take up of 69 %, this annual budget only increases with 40 % or with € 8 million. An increase of the advance from € 175 to € 200 per child per month causes an increase of the annual budget of 3.1 %. While an elimination of this level of advance would provoke an increase of the annual budget of 9.4 %.

The income profile of the maintenance debtor is to a large extent similar to the income profile of the creditor. The income of the debtor is only somewhat higher in the files where *SECAL/DAVO* is paying an advance. In the files where there is no payment of an advance (so only collecting and recovering the unpaid maintenance payments), the annual income of the creditor is even higher than that of the debtor. This will affect considerably the chance of recovery by *SECAL/DAVO*. There is as well a prohibition to recover unpaid maintenance payments from debtors who are receiving a minimum income (*revenue d'intégration/leefloon*) or have an income equal to or lower than this minimum income (before or after recovery unpaid maintenance payments). A micro-simulation applied on the tax declarations of fiscal year 2009 show that *SECAL/DAVO* cannot recover from 36.6 % of the debtors, which implies 43 % of the total amount to be recovered by this department.

1 Inleiding

De Dienst voor alimentatievorderingen, DAVO ⁽¹⁾, is belast met de invordering van achterstallige onderhoudsgelden voor onderhoudsgerechtigden die geconfronteerd worden met wanbetaling. Daarnaast staat de dienst in voor de betaling van voorschotten op het onderhoudsgeld voor de kinderen in gezinnen geconfronteerd met een wanbetaling. DAVO startte de invorderingsopdracht op 1 juni 2004 terwijl de uitbetaling van de voorschotten op 1 oktober 2005 van start ging. Deze dienst wenst nu zicht te krijgen op de budgettaire weerslag van mogelijke wijzigingen (naar inkomen, naar voorschot, naar doelgroep) bij de toekenning van de voorschotten. Daarnaast wenst DAVO een antwoord te krijgen op de vraag in welke mate het inkomen van een onderhoudsgerechtigde iets zegt over het inkomen van de onderhoudsplichtige, wat een impact kan hebben op de recuperatiemogelijkheden voor de betaalde voorschotten.

De FOD Financiën gaf aan het HIVA de opdracht een model te ontwikkelen met de parameters waarmee de budgettaire impact van de toekenning van de voorschotten door de Dienst voor alimentatievorderingen kan worden geraamd. Het model moet toelaten de impact na te gaan van maatschappelijke veranderingen en beleidswijzigingen op de behoefte aan voorschotten aan alimentatiegerechtigden door de overheid, en de budgettaire impact daarvan.

Dit artikel vat de voornaamste vaststellingen en conclusies samen van het onderzoeksrapport en het ontwikkelde rekenblad dat een antwoord moest bieden op de gestelde vragen ⁽²⁾. Het onderzoeksrapport wenste recht toe recht aan de vragen van de Dienst voor alimentatievorderingen DAVO te beantwoorden, en hen ook een rekenblad en methode aan te reiken om dit in de toekomst verder te gebruiken. Om een antwoord op deze vragen te geven moest echter eerst het profiel van de onderhoudsgerechtigden en de onderhoudsplichtigen worden geschetst. Daartoe zijn tal van databanken ontgonnen en gecombineerd. Het gebrek aan wetenschappelijke kennis hierover werd recentelijk nog aangehaald in een studie in opdracht van de Koning Boudewijnstichting ⁽³⁾: *“De problematiek van onbetaalde onderhoudsgelden is in België bijzonder weinig onderzocht. De statistieken in dit domein vertonen veel leemtes. De laatste gedeeltelijke enquêtes gaan terug tot de jaren 80. Het is dus onmogelijk om te weten hoeveel onbetaalde alimentatievorderingen, hoeveel schuldenaars en hoeveel betrokken gezinnen er zijn. ...”* ⁽⁴⁾.

1 Federale Overheidsdienst Financiën – Dienst voor alimentatievorderingen (2011), *Dienst voor alimentatievorderingen (DAVO). De toekenning van voorschotten en de invordering van onderhoudsheld*, FOD Financiën, Brussel, 43 p; Federale Overheidsdienst Financiën – Dienst voor alimentatievorderingen (2011), *Evaluatieverslag 2011*, FOD Financiën, Brussel

2 Pacolet J. & De Wispelaere F. (2012), *Budgettaire impact van de toekenning van de voorschotten door de Dienst voor alimentatievorderingen. Ontwikkeling van een rekenmodel – technisch rapport*, Brussel, FOD Financiën, 314 p. Rapport verkrijgbaar bij de FOD Financiën, Stafdienst Beleidsexpertise en -Ondersteuning (info.docufin@minfin.fed.be). Ook downloadbaar op <http://www.docufin.fgov.be>. Het rapport is enkel in het Nederlands beschikbaar. Pacolet J. & De Wispelaere F. (2012), *DAVO-Rekenmodel*, Excel-document, HIVA, KU Leuven.

3 Vassart C. (2011), *Dienst voor Alimentatievorderingen (DAVO), een instrument voor armoedebestrijding bij vrouwen?*, Koning Boudewijnstichting, Brussel, 90 p.

4 *Ibid.*, 2011, p. 30

De analyse van het profiel van de alimentatiegerechtigde en de onderhoudsplichtigen en de uitgebreide rapportering daarover, die eerst een bijproduct was van deze zoektocht naar een simulatiemodel, is de hoofdbrok geworden van het onderzoeksrapport. Wij schetsen hierna vooreerst de structuur van het rekenmodel en de voornaamste gehanteerde databanken, om dan de voornaamste statistische evidentie samen te vatten, om tenslotte op basis van het ontworpen rekenblad te komen tot de antwoorden op de vragen die het beleid zich stelde.

2 Een rekenmodel gebaseerd op empirische evidentie

De impact van mogelijke beleidswijzigingen kan maar nagegaan worden indien gedetailleerde empirische evidentie beschikbaar wordt gemaakt omtrent de diverse parameters die kunnen beïnvloed worden door dit beleid. Deze evidentie kan ofwel gezocht worden in de databanken van de administratie zelf, of in bestaande of nieuw te organiseren enquêtes. Het onderzoek gaf de voorkeur aan een grondige depouillering van de databanken van de administratie zelf, en het gebruik van bestaande bevolkingsenquêtes.

2.1 Een rekenblad voor de simulatie van de impact van wijzigingen in het beleid op het budget

DAVO is onder meer belast met de betaling van voorschotten op het onderhoudsgeld voor de kinderen in gezinnen geconfronteerd met een wanbetaling. Het recht op een voorschot op het onderhoudsgeld wordt toegekend wanneer de maandelijkse bestaansmiddelen, hetzij van de niet-onderhoudsplichtige vader of moeder of van de persoon aan wie bij rechtelijke beslissing de bewaring van het kind werd toegekend, hetzij van het kind indien het meerderjarig is en niet met bovenvermelde persoon leeft, niet hoger zijn dan 1 300 euro netto per maand (voor 2011, geïndexeerd bedrag) en worden verhoogd met 62 euro netto per kind ten laste (voor 2011, geïndexeerd bedrag (tabel 1)). Het bedrag van het voorschot is gelijk aan het onderhoudsgeld, in voorkomend geval geïndexeerd, met een maximum van 175 euro per maand en per onderhoudsgerechtigd kind.

Tabel 1 :Bepaalde bedragen van de inkomensgrens, 2005-2012, in euro

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Basisbedrag	1 152	1 175	1 197	1 224	1 271	1 268	1 300	1 344
Verhoging per kind ten laste	54	56	57	58	61	60	62	64

Bron: DAVO

Op basis van een combinatie van hiernavolgende bronnen (zie figuur 1) kan een raming gemaakt worden van het huidige voorschotbudget van DAVO en van de mogelijke budgettaire gevolgen van wijzigingen in deze voorschottenregeling. De administratieve data van DAVO dateren van 2011, deze van de fiscale aangiften van het aanslagjaar 2009. De enquêtegegevens dateren van 2006 en 2009. Omwille van de vergelijkbaarheid van gehanteerde inkomensgrenzen, en om de lectuur te vergemakkelijken zijn alle bedragen herrekend naar 2011 op basis van de consumptieprijsindex. Het voordeel van zich te baseren op bestaande en reguliere gegevensbronnen, is dat de informatie regelmatig kan geactualiseerd worden. Daarmee zullen ook mogelijke gedragswijzigingen en de impact van gewijzigd beleid gecaptureerd worden in de gehanteerde statistische evidentie.

Figuur 1: Raming voorschotbudget DAVO

Geschat voorschotbudget DAVO	
=	
Belgische bevolking van onderhouds- uitkering gerechtigde kinderen	}
X	
Kans dat onderhoudsplichtige in gebreke blijft	}
X	
Kans op tussenkomst van DAVO	}
X	
Gemiddelde grootte van de voor het maximumbedrag afgetopte gemodelleerde onderhoudsuitkering	}
	SILC
	SILC en DAVO-databank, gecombineerd met de informatie fiscale aangiften

Bron: eigen figuur

2.2 De DAVO-databank

De administratieve data van DAVO zelf zijn een eerste informatiebron. Op basis van administratieve informatie aanwezig bij de FOD Financiën is een gedetailleerde analyse gemaakt van de onderhoudsaanvragers, -gerechtigden en -plichtigen die zich momenteel binnen DAVO bevinden. Zij bestond uit een databank van de open dossiers (= dossiers waar nog een bedrag dient ingevorderd te worden) en een aparte databank van de afgesloten dossiers. De databank met open dossiers bevat basisinformatie over de aanvrager, de alimentatieplichtige en de alimentatiegerechtigde. Tegelijk biedt het inzicht op het type dossier, de huidige looptijd van het dossier, het huidige in te vorderen bedrag en het eventuele uitgekeerde en uit te keren voorschot. In het rekenmodel zijn niet alle open dossiers opgenomen, maar enkel de lopende voorschotdossiers aangezien zij alleen een directe impact hebben op het voorschotbudget. Een aantal variabelen zijn echter onbeschikbaar, of onvolledig of onnauwkeurig. Zo is de informatie over het inkomen van de alimentatieplichtige niet gekend, en slaat het inkomen van de aanvrager van een DAVO-voorschot op het inkomen dat is vermeld op het aanvraagformulier maar niet op het reële huidige inkomen, geverifieerd op basis van administratieve informatie. Maar ook het ontbreken van een variabele waar de reeds afgeloste achterstal wordt bijgehouden, en met meer detail over

de betaalde en eventueel afgeloste voorschotten, vormt een sterke inperking op het onderzoek aangezien het de bedoeling was niet alleen een profiel op te stellen van de gebruikers van de voorschottenregeling maar ook van de kans om dat terug te vorderen. Dit is gedeeltelijk geremedieerd door de volledig afgesloten dossiers (= goede dossiers) te vergelijken met de nog open dossiers. Voorlopig moeten wij ons beperken door de recuperatiekans in beeld te brengen via de goede dossiers af te zetten tegenover de open dossiers. Het zijn diegenen die alle achterstallen en voorschotten volledig hebben terugbetaald. Maar er bestaan ook partiële en onbeëindigde terugvorderingen.

2.3 De fiscale aangifte

De koppeling van de DAVO-gegevens met de fiscale aangifte (aanslagjaar 2009) heeft het mogelijk gemaakt om over een inkomensprofiel te beschikken van de aanvrager en de debiteur. DAVO beschikt immers enkel over een inkomensprofiel van de aanvragers die een DAVO-voorschot aangevraagd hebben. Voor haar invorderingsopdracht is het echter cruciaal om ook het inkomensprofiel van de debiteuren te kennen. Ook het inkomen van de aanvrager in een niet-voorschotdossier komt via de fiscale aangifte in beeld.

2.4 De SILC-survey

Gezien de DAVO-databank enkel iets vertelt over onderhoudsgerechtigden die wegens een wanbetaling aangeklopt hebben bij DAVO en dus geen zicht biedt op de totale populatie van onderhoudsgerechtigden en -plichtigen en deze die geconfronteerd worden met een wanbetaling, is de vergelijking gemaakt met de Enquête naar de Inkomens en Levensomstandigheden (SILC enquête). Door de totale groep van onderhoudsgerechtigde kinderen die in aanmerking komen voor een voorschot (op basis van de SILC-enquête) te vergelijken met het aantal kinderen die effectief een DAVO-voorschot ontvangen (op basis van de DAVO-databank) kon de huidige take up berekend worden en wordt ook de budgettaire impact zichtbaar wanneer de inkomensgrenzen aangepast worden.

De organisatie van de SILC enquête (Statistics on Income and Living Conditions) in België gebeurt door de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI) binnen de FOD Economie. Voor de uitvoering van deze enquête worden jaarlijks ongeveer 6 000 gezinnen bevraagd in België. De bevraging omvat zowel een individuele als een huishoudvragenlijst. Er wordt gewerkt op basis van een roterend panel waarbij huishoudens maximaal vier jaar bevraagd kunnen worden. Via de wegingscoëfficiënten kunnen de enquêteresultaten geëxtrapoleerd worden ('opgeblazen') naar de totale Belgische bevolking.

De grote meerwaarde voor DAVO is dat de SILC-huishoudvragenlijst onder meer concrete vragen stelt over het al of niet ontvangen van alimentatie of het al of niet betalen van alimentatie. Er is zelfs een expliciete vraag naar het beroep doen op DAVO-voorschotten. Nadeel is dat de doelgroep maar een beperkt aantal observaties bevat, wat opgevangen werd door de pooling van twee jaargangen van deze enquête, SILC 2006 en SILC 2009, terwijl ook reeds voorzien is om een derde jaargang, SILC 2011, op te nemen in het rekenblad.

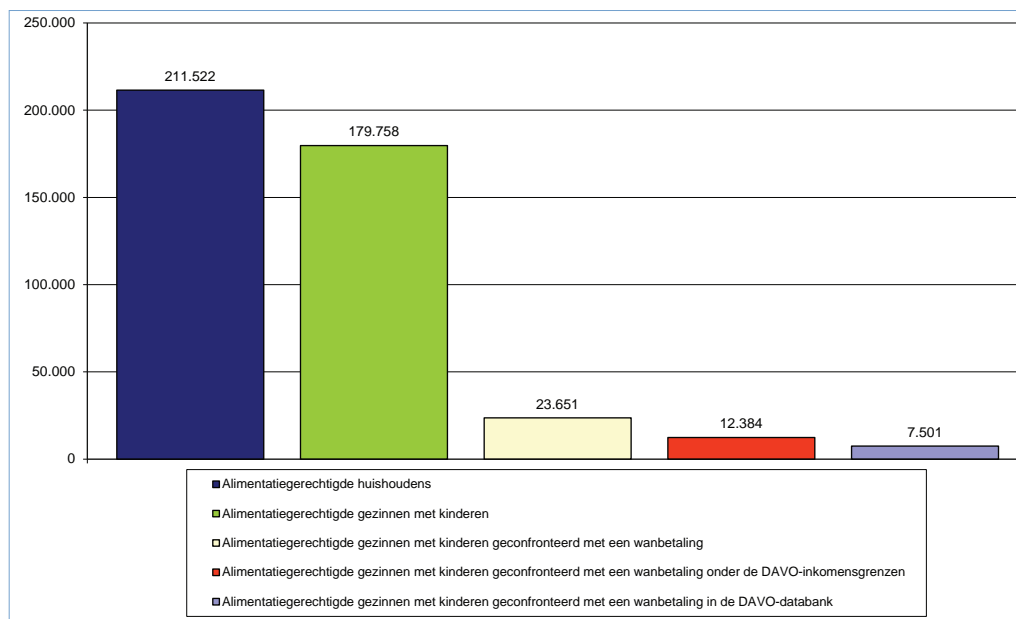
De resultaten op basis van de SILC enquête dienen geïnterpreteerd te worden als ramingen. Alhoewel de geaggregeerde resultaten merkwaardig goed sporen met administratieve tellingen, en ondanks het feit dat de meer gedetailleerde profielen redelijk robuust zijn en wij ook voorstellen om meerdere jaren te poolen, zijn dit maar extrapolaties en geen exacte tellingen. De lezer moet zich hiervan permanent bewust blijven, zeker wanneer extrapolaties van steekproefgegevens vergeleken worden met exacte tellingen.

3 Meer dan 1 op 10 alimentatiegerechtigde gezinnen met kinderen geconfronteerd met een wanbetaling

Ongeveer 5 % van de Belgische huishoudens heeft recht op een alimentatie. De helft van deze alimentatiegerechtigde huishoudens bestaat uit eenoudergezinnen. 4 op de 10 eenoudergezinnen heeft recht op een alimentatie.

Figuur 2 weerspiegelt de totale groep van 211 522 alimentatiegerechte huishoudens (gemiddelde van SILC 2006 en 2009) waarvan er 179 758 alimentatiegerechtigde gezinnen (eenoudergezinnen en nieuw samengestelde gezinnen) met kinderen zijn. 13 % van deze alimentatiegerechtigde gezinnen met kinderen wordt geconfronteerd met een wanbetaling, of 23 651 gezinnen. 12 384 van deze gezinnen vallen onder de DAVO-inkomensgrenzen. Een goede 7 500 daarvan hebben de weg naar DAVO gevonden. Het percentage wanbetalingen, met name 13 %, ligt in lijn met de resultaten op basis van de Panel Studie van Belgische Huishoudens voor 2002 (11 %) en relateert het hoge percentage (42 %) aan wanbetalingen uit een studie van eind de jaren 80.

Figuur 2: Afbakening doelgroep DAVO- voorschot (gemiddelde 2006 en 2009)



Bron: Eigen berekening op basis van SILC 2006 en 2009, gegevens FOD Financiën

4 Sterke verschillen in dekkingsgraad naargelang het aantal kinderen ten laste

De DAVO-inkomensgrenzen zorgen ervoor dat niet elk alimentatiegerechtigd gezin met kinderen geconfronteerd met een wanbetaling in aanmerking komt voor een voorschot. Het aantal gezinnen die onder deze inkomensgrenzen vallen t.o.v. de totale groep alimentatiegerechtigde gezinnen met kinderen geconfronteerd met een wanbetaling, wordt de dekkingsgraad genoemd. In het huidige stelsel valt de helft van deze gezinnen onder de DAVO-inkomensgrenzen (tabel 2A). De toegankelijkheid van het stelsel verschilt bovendien sterk naargelang het aantal kinderen ten laste. Waar 70 % van de gezinnen met 1 kind ten laste onder de grens valt, ligt dit bij gezinnen met 2 kinderen ten laste (39 %) en gezinnen met 3 en meer kinderen ten laste (35 %) veel lager. Men kan zich hierbij de vraag stellen of de ophoging per kind ten laste (in 2011 bedroeg dit 62 euro) bovenop het basisbedrag (in 2011 bedroeg dit 1 300 euro) wel voldoende is. Een verdere analyse van deze ophoging per kind ten laste dringt zich op, onder meer rekening houdende met de mate dat de extra kosten van kinderen voldoende worden gecompenseerd in de kinderbijslag of de gezinsfiscaliteit.

5 Reeds een hoge take up van alimentatiegerechtigde gezinnen met kinderen geconfronteerd met een wanbetaling onder de DAVO-inkomensgrenzen

Net zoals bij de algemene dekkingsgraad verschilt ook de take up (=de werkelijke groep van aanvragers van een DAVO-voorschot t.o.v. de potentiële groep van aanvragers) naargelang het aantal kinderen ten laste. De take up neemt hierbij toe naarmate er meer kinderen ten laste zijn (tabel 2B). Gaande van de helft van de gezinnen met 1 kind ten laste naar een take up van 80 % door de gezinnen met 3 en meer kinderen ten laste. Het beperkte aantal grote gezinnen die al onder de DAVO-grens valt, heeft deze tussenkomst van DAVO wellicht ook het meest nodig.

Een groot deel van de alimentatiegerechtigde gezinnen met kinderen, geconfronteerd met een wanbetaling en beneden de inkomensgrens hebben de weg gevonden naar DAVO om beroep te doen op de voorschottenregeling. De take up bedraagt 61 %. Dit staat voor 69 % van de betrokken kinderen in deze gezinnen.

Tabel 2: Geraamde dekkingsgraad en take up door gezinnen met kinderen geconfronteerd met een wanbetaling, naar aantal kinderen ten laste

Tabel 2A Dekkingsgraad (al dan niet onder de DAVO-inkomensgrens)												
Gezinnen	1 kind ten laste		2 kinderen ten laste		3 en meer kinderen ten laste		Totaal					
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%				
Onder DAVO-grens	7 577	70%	3 241	39%	1 567	35%	12 384	52%				
Tussen DAVO-grens en 1800 euro	2 099	20%	1 955	23%	241	5%	4 295	18%				
Subtotaal t.e.m. 1800	9 676	90%	5 195	62%	1 808	40%	16 679	71%				
Boven 1800 euro	1 084	10%	3 168	38%	2 719	60%	6 972	29%				
Totaal	10 760	100%	8 364	100%	4 527	100%	23 651	100%				

Tabel 2B Take up (werkelijk beroep op DAVO voor diengenen die onder de inkomensgrens liggen)												
Onder DAVO-grens	1 kind ten laste			2 kinderen ten laste			3 en meer kinderen ten laste			Totaal		
	SILC gemiddeld	DAVO	Take up	SILC gemiddeld	DAVO	Take up	SILC gemiddeld	DAVO	Take up	SILC gemiddeld	DAVO	Take up
Gezinnen met kinderen	7 577	3 766	50%	3 241	2 484	77%	1 567	1 251	80%	12 384	7 501	61%
Kinderen in deze gezinnen	7 577	3 766	50%	6 482	4 968	77%	4 700	4 202	89%	18 758	12 936	69%

Bron: Eigen berekening op basis van DAVO-rekenmodel - gegevens FOD Financiën en SILC

6

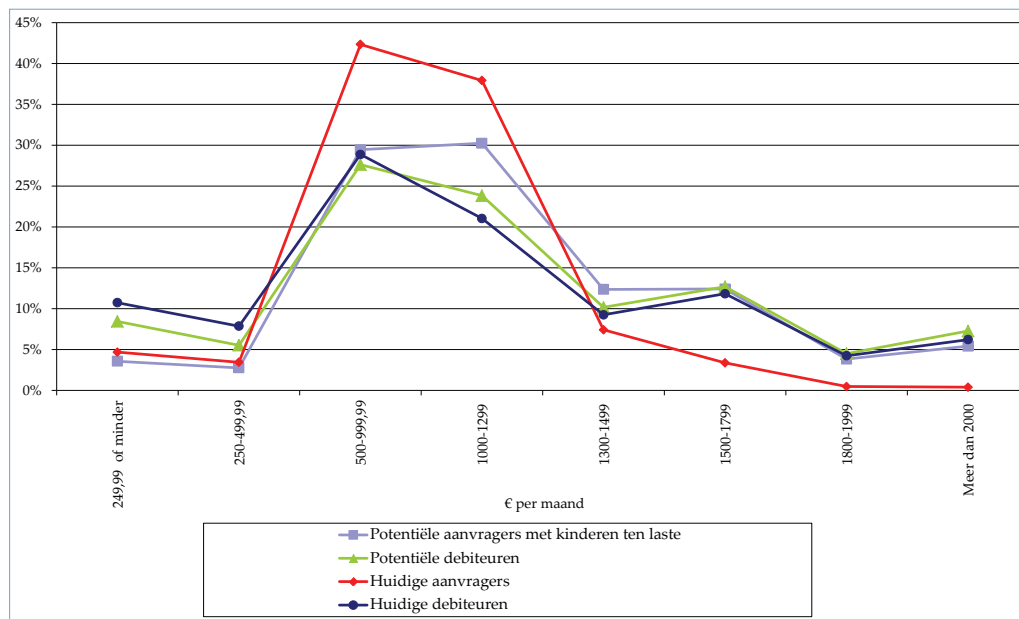
Gelijkenissen en verschillen in het inkomen van de onderhoudsgerechtigden en de onderhoudsplichtigen

Bij de voorschottenaanvraag speelt het inkomen van de gerechtigde een rol, en is de informatie aanwezig in het DAVO-dossier. Bij de invordering van de achterstallen en ook bij de recuperatie van de voorschotten is het inkomen van de onderhoudsplichtige belangrijk. De koppeling van de DAVO-dossiers met de fiscale aangiften liet toe het inkomensprofiel van de debiteuren te kennen, en dit ook te vergelijken met dat profiel van de gerechtigden. In figuur 3 geven wij voor de lopende voorschotdossiers de verdeling van het berekend netto inkomen van de voorschotaanvrager en van de debiteuren volgens de aanslagbiljetten. De curve voor het inkomen vertoont een zekere gelijkennis, met dus een groot aandeel van lage inkomens, maar ook verschillen, met name een groter aandeel van iets hogere inkomens voor de debiteuren. Diegenen die een voorschot krijgen zijn echter een voorgeselecteerde groep, met name hun inkomen moet lager zijn dan de inkomensgrens. Binnen de DAVO-dossiers identificeerden wij een tweede groep van diegenen die niet of niet meer in aanmerking komen voor een voorschot, bijvoorbeeld omdat hun inkomen te groot is of groter is geworden, en vergelijken daar het profiel met de potentiële debiteuren, en dan zien wij dat deze sterk overlappen. In tabel 3 worden de gemiddelde waarden van het inkomen voor deze alimentatiegerechtigden en de debiteuren weergegeven.⁵ Daaruit blijkt dat het gemiddeld inkomen van de aanvragers

5 Bij de koppeling van de DAVO-gegevens met de fiscale aangiften kon niet altijd voor elke alimentatiegerechtigde een debiteur geïdentificeerd worden, onder meer omdat soms de debiteur in het buitenland verblijft of er geen aanslag was gevestigd.

voor diegenen die een voorschot krijgen iets lager is dan de debiteuren, maar bij diegenen die enkel beroep doen op DAVO voor de invordering ligt het inkomen zelfs hoger. Bij de gestopte voorschotdossiers is het inkomen van zowel de alimentatiegerechtigde als de onderhoudsplichtige gemiddeld iets hoger.

Figuur 3: Berekend netto inkomen van de huidige aanvragers en debiteuren (= voorschotdossiers) en de potentiële aanvragers en debiteuren binnen de DAVO-databank (= huidige gestopte voorschotdossiers en geen voorschotdossiers), inkomens 2008



Bron: Eigen berekening op basis van gegevens FOD Financiën - Cel Beheerscontrole en DAVO

Tabel 3: Raming netto inkomen van de aanvragers en debiteuren, naar type dossier, inkomens 2008

	Aanvragers			Debiteuren		
	N	Gemid. jaar (in €)	Gemid. maand (in €)	N	Gemid. jaar (in €)	Gemid. maand (in €)
Lopend voorschotdossier	5 709	11 951	996	4 912	12 844	1 070
Gestopt voorschotdossier	2 971	12 672	1 056	2 545	13 311	1 109
Geen voorschotdossier	1 638	18 175	1 515	1 502	14 621	1 218
Potentiële voorschotdossiers*	4 289	14 379	1 198	3 732	13 969	1 141

* Aanvragers die zich momenteel in een gestopt voorschotdossier of geen voorschotdossier bevinden EN die kinderen ten laste hebben

Bron: Eigen berekening op basis van gegevens FOD Financiën - Cel Beheerscontrole en DAVO

7 Een bijstandsregeling in de strijd tegen de armoede

Eén van de expliciet vermelde doelstellingen van DAVO is de armoedebestrijding. Zij wenst dit in eerste instantie te realiseren via het betalen van voorschotten op het onderhoudsgeld.

In 2009 bleek 36,9 % van de eenoudergezinnen onder de armoedegrens te vallen. Het percentage verschilt sterk naargelang het al of niet gerechtigd zijn op een alimentatie. 22,8 % van de alimentatiegerechtigde eenoudergezinnen viel onder de armoedegrens t.o.v. 42,6 % van de niet-alimentatiegerechtigde eenoudergezinnen. Ondanks het feit dat de groep van eenoudergezinnen ook weduwen en weduwnaars, bewust ongehuwde moeders, ... omvat, lijkt dit er op te wijzen dat het recht op alimentatie een groter probleem is dan de invordering van dat recht. Alimentatiegerechtigde koppels met kinderen (= nieuw samengestelde gezinnen) vertonen dan weer een laag armoederisico (5,8 %). In totaal viel 15,7 % van de alimentatiegerechtigde huishoudens met kinderen onder de armoedegrens. Dit is beperkt hoger in vergelijking met het algemene armoederisico in België, dat op 14,6 % lag. Specifiek voor de doelgroep van DAVO inzake voorschotten, met name de gezinnen met kinderen geconfronteerd met een wanbetaling, werd een armoederisico van 16,4 % bekomen.

Op basis van de SILC-enquête is een eerste armoedetoets uitgevoerd op het voorschotstelsel. De huidige DAVO-inkomensgrenzen vangen het armoederisico volledig op, dit voor zowel 1, 2, 3 en meer kinderen ten laste. Geen enkel gezin met kinderen geconfronteerd met een wanbetaling dat onder de armoedegrens lag, kwam niet in aanmerking voor een DAVO-voorschot op basis van de geldende grenzen.

8 Budgettaire weerslag van wijzigingen in het huidige DAVO-voorschotstelsel

De voornaamste onderzoeksvraag was om de budgettaire consequenties na te gaan bij een wijziging in het huidige DAVO-voorschotstelsel. We hebben hierbij meer specifiek gefocust op wijzigingen van de inkomensgrenzen en het voorschotbedrag.

8.1 Wijziging van het inkomensplafond

In tabel 4A berekenen we het aantal gezinnen die in aanmerking zouden komen voor een voorschot als de inkomensgrens zou opgetrokken worden tot 1800 euro. Het gaat om 4 295 gezinnen wat een stijging zou impliceren van 57 % t.o.v. het huidige aantal DAVO-voorschotgezinnen.

Op basis van de SILC-gegevens zouden zonder gebruik van inkomensgrenzen 23 651 gezinnen met kinderen in aanmerking komen voor een voorschot omwille van de wanbetaling door de onderhoudsplichtige. 12 384 zouden onder de huidige inkomensgrens vallen of 52 % (zie ook tabel 2A). 18 % extra gezinnen zouden in aanmerking komen op een voorschot wanneer er een lineaire ophoging van de inkomensgrens zou gebeuren tot 1 800 euro per maand. Hierdoor zou het stelsel 71 % van de alimentatiegerechtigde gezinnen met kinderen geconfronteerd met een wanbetaling kunnen ondersteunen. De dekkingsgraad zou evenwel verschillen naargelang het aantal kinderen ten laste. 20% extra gezinnen met 1 kind ten laste, 23 % extra gezinnen met 2 kinderen ten laste en slechts 5 % extra gezinnen met 3 en meer kinderen ten laste zouden in aanmerking komen. Hierdoor zou een 'dekkingsgraad' ontstaan voor 90 % van de gezinnen met 1 kind ten laste, 62 % van de gezinnen met 2 kinderen ten laste en 40 % van de gezinnen met 3 en meer kinderen ten laste. Een lineaire verhoging tot 1 800 euro corrigeert dus niet de lage dekkingsgraad voor grote gezinnen, terwijl wellicht deze gezinnen het voorschot meer nodig hebben. De mate dat dit ongedifferentieerd zou gebeuren maakt het stelsel meer selectief naarmate het aantal kinderen toeneemt. Het raakt de boven geciteerde noodzaak aan om de correcties van de inkomens per kind ten laste verder te bestuderen.

In tabel 4B geven wij het aantal kinderen weer die zouden in aanmerking komen voor een voorschot als de inkomensgrenzen worden verschoven. Het gaat om 6 733 kinderen meer of de helft (52 %) meer kinderen. Figuur 4 brengt het aantal kinderen in deze gezinnen in beeld, in functie van de inkomensgrenzen die kunnen gehanteerd worden. De inkomensgrenzen zijn zo gekozen dat wij de overgang tussen 1 300 en 1 800 euro gedetailleerd in beeld kunnen brengen ⁽⁶⁾. Tabellen 4A en 4B illustreren ook het effect indien men alle inkomensgrenzen zou laten vallen.

6 In feite is de inkomensgrens 1 362 euro, met name 1 300 euro + 62 euro per kind ten laste.

Tabel 4: Gezinnen met kinderen geconfronteerd met een wanbetaling, aantal mogelijke gerechtigden (naar aantal gezinnen EN aantal kinderen) bij verschuiving van de DAVO-inkomsgrenzen, naar aantal kinderen ten laste

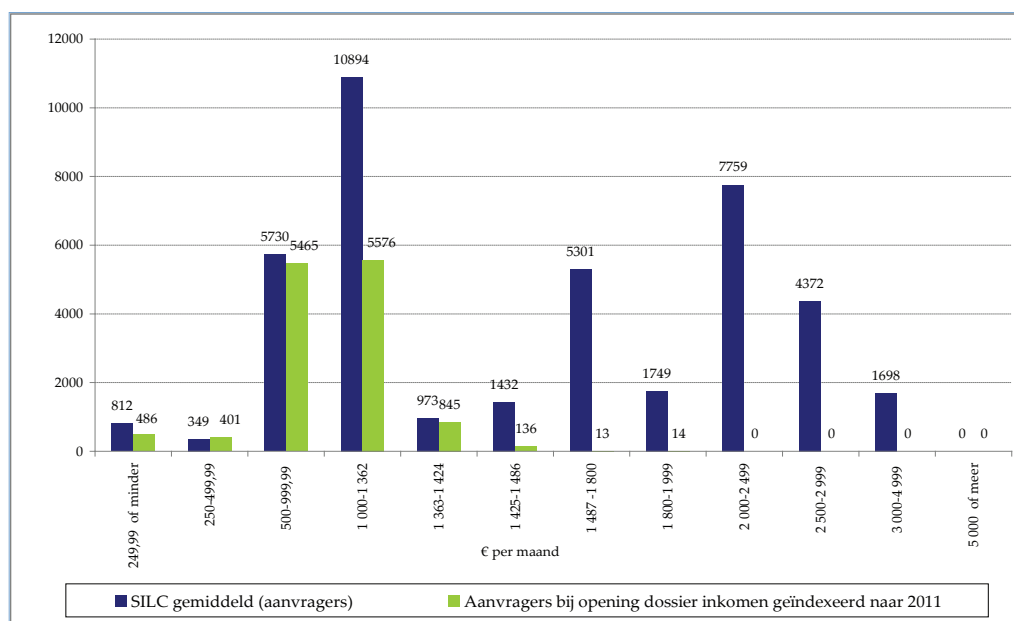
A. Gezinnen	1 kind ten laste			2 kinderen ten laste			3 kinderen ten lasten			Totaal		
	SILC gemiddeld	DAVO	maximale verhoging*	SILC gemiddeld	DAVO	maximale verhoging*	SILC gemiddeld	DAVO	maximale verhoging**	SILC gemiddeld	DAVO	maximale verhoging*
Onder DAVO-grens	7 577	3 766	201%	3 241	2 484	130%	1 567	1 251	125%	12 384	7 501	165%
Tussen DAVO-grens en 1800 euro	2 099		56%	1 955		79%	241		19%	4 295		57%
Subtotaal t.e.m. 1800	9 676		257%	5 195		209%	1 808		145%	16 679		222%
Boven 1800 euro	1 084		29%	3 168		128%	2 719		217%	6 972		93%
Totaal	10 760		286%	8 364		337%	4 527		362%	23 651		315%

B. Kinderen	1 kind ten laste			2 kinderen ten laste			3 kinderen ten laste			Totaal		
	SILC gemiddeld	DAVO	maximale verhoging*	SILC gemiddeld	DAVO	maximale verhoging*	SILC gemiddeld	DAVO	maximale verhoging*	SILC gemiddeld	DAVO	maximale verhoging*
Onder DAVO-grens	7 577	3 766	201%	6 482	4 968	130%	4 700	4 202	112%	18 758	12 936	145%
Tussen DAVO-grens en 1800 euro	2 099		56%	3 909		79%	724		17%	6 733		52%
Subtotaal t.e.m. 1800	9676		257%	10 391		209%	5 425		129%	25 491		197%
Boven 1800 euro	1 084		29%	6 337		128%	8 157		194%	15 578		120%
Totaal	10 760		286%	16 727		337%	13 582		323%	41 069		317%

* Als percentage van de huidige DAVO-voorschottengroep

Bron: Eigen berekening op basis van DAVO- rekenmodel - gegevens FOD Financiën

Figuur 4: Kinderen in een gezin geconfronteerd met een wanbetaling op basis van SILC gemiddeld (2006 en 2009) en kinderen die DAVO-voorschotten ontvangen



Bron: Eigen berekening op basis van DAVO- rekenmodel - gegevens FOD Financiën

Tabel 5 vertaalt de mogelijke uitbreiding van de doelgroep naar benodigde budgetten. Dit levert niet dezelfde uitbreiding- of groeipercentages op omdat het gemiddelde alimentatievoorschot verschilt van inkomensgroep tot inkomensgroep en naar gezinsgrootte ⁽⁷⁾.

Een verschuiving van de grens naar 1 800 euro per maand zou een maximale verhoging van 58 % van het huidige voorschotbudget impliceren of een jaarlijkse verhoging met 11,6 miljoen euro. Rekening houdende met een take up van 69 % zou dit beperkt blijven tot 40 % of een jaarlijkse verhoging met 8 miljoen euro. Het is daarnaast natuurlijk niet uitgesloten dat de huidige non take up die zich bij de huidige DAVO-grenzen voordoet verder daalt. Het totale maximale budget zou hierdoor met maximum 106 % stijgen indien zowel de huidige als de nieuwe gerechtigde gezinnen een maximale take up van 100 % zouden realiseren.

Tabel 5: Budgettaire wijzigingen bij verschuiving van de grenzen

	Jaarbudget DAVO (raming)	Jaarbudget SILC gemiddeld	% jaarbudget SILC tov huidig jaarbudget	Jaarbudget SILC gemiddeld met take up 69 %	% jaarbudget SILC met take up 69 % tov huidig jaarbudget
Onder DAVO-grens	19 892 163	29 391 462	148%		
Tussen DAVO-grens en 1800 euro		11 551 651	58%	7 966 110	40%
Subtotaal t.e.m. 1800		40 943 113	206%	28 234 696	142%
Boven 1800 euro		23 426 474	118%	16 155 083	81%
Totaal		64 369 588	324%	44 389 779	223%

Bron: Eigen berekening op basis van rekenmodel - gegevens Fod Financiën en SILC

8.2 Wijziging van het bedrag van het voorschot

De huidige maximumgrens van het DAVO-voorschot ligt op 175 euro. Onderhoudsuitkeringen die hoger liggen dan deze grens worden dus gelimiteerd tot dit maximumbedrag. De huidige regeling maakt dat DAVO met een kostprijs in 2011 wordt geconfronteerd van 19,8 miljoen euro of 128 euro per voorschotgerechtigde (tabel 6). Wanneer de grens wordt opgetrokken tot 200 euro zorgt dit voor een jaarlijkse kostprijsstijging van 3,1 %. De jaarlijkse kostprijs bedraagt dan 20,4 miljoen euro of 132 euro per voorschotgerechtigde. Wanneer het voorschotplafond wordt opgeheven stijgt de kostprijs met 9,4 % t.o.v. de huidige kostprijs. Het zou betekenen dat eender welke alimentatievergoeding waarvoor men in wanbetaling gaat (en de kans is groter als zo een bedrag groter is), dient voorgeschoten te worden. Met de kans dat het niet kan gecupereerd worden. De volledige opheffing van de grens houdt immers een jaarlijkse kostprijs in van 21,7 miljoen euro in, of een meerkost t.o.v.

⁷ Ook dit kan verder onderzocht en geëvalueerd worden. DAVO zal een ander voorschot toekennen in functie van de afgesproken alimentatie.

het huidige voorschotplafond van 1,8 miljoen euro. De gemiddelde kostprijs per gerechtigde bedraagt dan 140 euro.

Tabel 6: Simulatie wijziging van het uitgekeerd bedrag aan voorschotten, 2011

	Geïndexeerd voorschot	
	Aantal	%
Onder de maximumgrens van 175 euro	10 448	80,70%
Tussen 175 en 200 euro	841	6,50%
Boven 200 euro	1 651	12,80%
Totaal aantal voorschotgerechtigden	12 940	100,00%
Huidige kostprijs per maand	Voorschot (€)	Bedrag
Onder de 175 euro (gemiddeld)	116,39	1 216 043
Boven de 175 euro (forfaitair)	175	436 100
Maandelijks kostprijs (€)		1 652 143
Jaarlijkse kostprijs (€)		19 825 713
Kostprijs per gerechtigde (€)		128
Verhoging tot 200 euro per maand	Voorschot (€)	Bedrag
Onder de 175 euro (gemiddeld)	116,39	1 216 043
Tussen 175 en 200 euro (gemiddeld)	187,03	157 292
Boven 200 euro (forfaitair)	200	330 200
Maandelijks kostprijs (€)		1 703 535
% verschil met huidige kostprijs		3,10%
Jaarlijkse kostprijs (€)		20 442 419
Jaarverschil met huidige kostprijs (€)		616 707
Kostprijs per gerechtigde (€)		132
Verhoging zonder grens	Voorschot (€)	Bedrag
Onder de 175 euro (gemiddeld)	116,69	1 216 043
Tussen 175 en 200 euro (gemiddeld)	187,03	157 292
Boven 200 euro (gemiddeld)	262,64	433 619
Maandelijks kostprijs (€)		1 806 954
% verschil met huidige kostprijs		9,40%
Jaarlijkse kostprijs (€)		21 683 443
Jaarverschil met huidige kostprijs (€)		1 857 730
Kostprijs met gerechtigde (€)		140

Bron: Eign berekening op basis van DAVO-databank

9 Lage kans op volledige recuperatie van achterstal en voorschotten

“Een kei kan je niet het vel afstropen” stelt het spreekwoord. In het geval van de invorderingsopdracht van DAVO is dit een pertinent gegeven. Zoals blijkt uit punt 6 vertoont het inkomensprofiel van de onderhoudsplichtige sterke gelijkenissen met dit van de aanvrager. In sommige gevallen lijken zij soms zelf een lager inkomen te hebben. Aanvragers van een voorschot (gezien de inkomensgrens met een relatief laag inkomen) brengen dus ook inkomensbeperkte debiteuren mee.

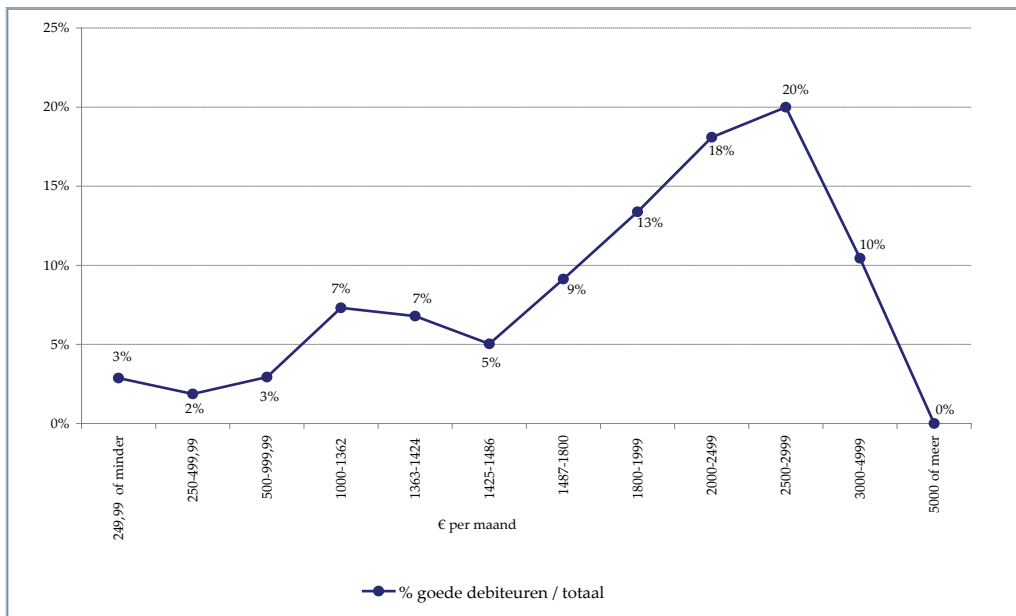
Daarnaast zorgt het verbod op invordering bij debiteuren met een leefloon of met bestaansmiddelen onder het leefloon (vóór of na invordering) voor een grote inperking op de recuperatiemogelijkheden. Op basis van een simulatie op de fiscale aangifte aanslagjaar 2009 blijkt dat DAVO bij 36,6 % van de debiteuren niet mag invorderen. Het betekent tegelijk dat DAVO 43 % van het te recupereren bedrag wettelijk niet mag invorderen bij de debiteuren. Dit verbod is niet van toepassing bij schuldvergelijking (compensatie van de DAVO-invordering met de terug te betalen belastingen).

Uit de confrontatie tussen de open dossiers en de dossiers waarbij de achterstallen volledig zijn teruggevorderd blijkt dat slechts 5,2 % van de voorschotdossiers afgesloten is omwille van de volledige terugvordering van de achterstallen. Wanneer hier nog eens de reeds stopgezette voorschotdossiers worden bijgeteld daalt het aantal afgesloten voorschotdossiers tot 3,7 %.

Op basis van door DAVO bezorgde geaggregeerde data, kon wel vastgesteld worden dat tussen de aanvang van het uitbetalen van voorschotten en oktober 2011 er voor 101,9 miljoen aan voorschotten is uitbetaald waarvan 20,7 miljoen reeds ingevorderd werd. Dit betekent dat 1/5 van de uitgekeerde voorschotten na verloop van tijd gerecupereerd wordt door DAVO. Dit zal vermoedelijk even hoog zijn als men de voorschottenregeling uitbreidt tot een hogere inkomensgroep.

Toch stellen wij in figuur 5 vast dat de voorschotdossiers waarbij de debiteuren een ‘hoog’ inkomen hebben, beter afgesloten worden (vanaf 3 000 euro daalt dit percentage weer maar dit beeld is relatief vertekend door het beperkte aantal debiteuren in deze inkomensklassen). Het betekent dat de kans op terugvordering wel zal stijgen naarmate de inkomensgrens verschoven wordt naar boven.

Figuur 5: Goede debiteuren in voorschotdossiers t.o.v. totaal debiteuren in voorschotdossiers, naar persoonlijk inkomen van de debiteuren



Bron: Rekenmodel op basis van gegevens FOD Financiën - Cel Beheerscontrole en DAVO

10 Nood aan een optimalisatie van de interne beschikbare data

Voorliggend onderzoek heeft op overtuigende wijze de bruikbaarheid aangetoond van administratieve data en bestaande enquêtes. Herhaaldelijk werden ook opportuniteiten voor verbetering gesignaleerd. Ook suggesties voor verder onderzoek op dit domein waar de statistische informatie blijkbaar beperkt was, werden regelmatig geformuleerd.

Op het operationele vlak blijkt dat de registratie en actualisatie van de DAVO-dossiers niet plaatsvindt in een gemeenschappelijke databank. Zo konden wij enkel zicht krijgen op het inkomen van de aanvrager aangegeven op het aanvraagformulier maar niet op het werkelijk huidige inkomen geverifieerd door DAVO bij de sociale parastatalen. Tegelijkertijd ontbreekt elk zicht op het inkomensprofiel van de onderhoudsplichtige. Beide worden periodiek geverifieerd. Wij stellen voor deze geactualiseerde inkomensgegevens ook te registreren in de DAVO-databank. Het laat toe meer exact de doelgroep beneden een bepaalde inkomensgrens te identificeren en in de invorderingsopdracht van DAVO is dit van belang om de kans tot invordering te kunnen nagaan.

Om de invorderingskans verder na te gaan ontbreekt daarnaast de registratie van volgende variabelen: de opbouw van de schuld (de oorspronkelijke achterstallen, de voorschotten, de diverse kosten), het reeds ingevorderde bedrag, het feit of de onderhoudsplichtige een leefloon ontvangt of een inkomen onder deze grens heeft en zou hebben na betaling van de alimentatie, de mogelijkheid om via schuldvergelijking te recupereren. Uiteraard beschikt men over deze gegevens in de financiële boekhouding. Het opnemen van deze variabelen in de centrale databank kan de invorderingsopdracht ten goede komen.

De noodzaak van een systematische koppeling van de DAVO-gegevens met informatie van de Ksz staat als een paal boven water. Dit rapport toonde ook aan dat de koppeling van de DAVO-gegevens aan de fiscale aangifte niet alleen doenbaar is, maar een rijkdom aan bijkomende gegevens opleverde. Niet alleen is deze informatie noodzakelijk gebleken voor verificatie en aanvulling van het voorliggend rekenmodel maar de confrontatie liet toe een (inkomens)profiel te ontwikkelen van de aanvrager en de onderhoudsplichtige en een eigen inkomensbegrip te creëren zonder afhankelijkheid van derden. In dit rapport worden ook mogelijkheden gesignaleerd voor risicoanalyse en datamining in verband met mogelijke fouten- en fraudedetectie en administratieve vereenvoudiging. Ten slotte biedt de fiscale aangifte een nog onontgonnen terrein om de situatie van de onderhoudsplichtige en de onderhoudsgerechtigde verder in kaart te brengen. Zo is de informatie over de totale groep onderhoudsplichtigen niet verder opgevraagd in het kader van dit project, maar verdere analyse zou een nieuw en exhaustief licht kunnen werpen

op deze doelgroep. Zo zou een vergelijking kunnen gemaakt worden van de betaalde en ontvangen onderhoudsuitkeringen.

In het rekenmodel is ook de actualisatie voorzien van de informatie op basis van de SILC-enquête. Tot nu toe is de analyse van deze enquête gebaseerd op de gezinsdatabank. De SILC-enquête bevat echter ook gegevens over de individuele leden van deze gezinnen vanaf de leeftijd van 16 jaar. Ook deze analyse lijkt verantwoord. Het kan onder meer een licht werpen op de mogelijke duur van behoefte aan voorschotten op het onderhoudsgeld of een betere definitie toelaten van het inkomen van de onderhoudsgerechtigde in meerpersoonsgezinnen.