

Platform Alimentatiefonds – Memorandum 2019



April 2019

Onderhoudsgelden: een recht ingeschreven in de wet

Onderhoudsgelden (onderhoudsuitkeringen ex-partner én onderhoudsbijdragen voor kinderen) zijn verankerd in onze wetgeving. De onderhoudsuitkering ex-partner (uitkering tot levensonderhoud tussen ex-echtgenoten) is geregeld in artikel 301 van het Burgerlijk Wetboek. De onderhoudsbijdrage van ouders aan hun kinderen wordt geregeld door de artikelen 203 en 203bis tot en met 203quater van het Burgerlijk Wetboek. Deze rechten zijn in de wet ingeschreven.

In het geval van echtscheiding, kan de onderhoudsuitkering ex-partner door de ene ex-echtgenoot worden betaald aan de andere en de onderhoudsbijdrage door een ouder voor zijn/haar kind(eren). In het geval van scheiding, wanneer de partners niet gehuwd waren, heeft geen van beide recht op een onderhoudsuitkering ex-partner. Elk kind heeft wel recht op een onderhoudsbijdrage. Dat bedrag wordt in principe betaald aan de ouder die het hoofdverblijf heeft of aan het kind zelf.

Bilocalie (gelijkmatig verblijf) sluit niet uit dat toch onderhoudsbijdragen moeten betaald worden. Als de ene ouder meer verdient dan de andere, moet de meest verdienende ouder de onderhoudsbijdrage betalen. Als de verblijfs- en voedingskosten gelijk worden gedeeld, blijven er andere uitgaven die over het algemeen betaald worden door slechts één van de ouders: schoolkosten, gezondheidskosten, kleding ..., meestal door de ouder bij wie de kinderen gedomicilieerd zijn. Onderhoudsbijdragen herstellen immers het evenwicht, zelfs in situaties waarin beide ouders ongeveer hetzelfde inkomen hebben. Daarnaast kan de behoeftige ex-echtgenoot voor zichzelf ook een onderhoudsuitkering ex-partner vragen.

Tussen wetgeving en praktijk is er vaak een kloof, ook bij het recht op onderhoudsbijdragen voor kinderen en onderhoudsuitkeringen ex-partner (opgenomen in het Burgerlijk Wetboek).

In België krijgt meer dan één op de tien huishoudens, die onderhoudsbijdragen voor kinderen zouden moeten krijgen, te maken met achterstallige betalingen¹. Vaak gaat het om alleenstaande moeders. We weten dat meer dan 80% van de eenoudergezinnen zijn samengesteld uit een alleenstaande moeder en kind(eren). Meer dan een derde van deze gezinnen loopt het risico op

¹ Pacolet, Jozef en De Wispelaere, Frederic, Budgettaire impact van de toekenning van de voorschotten door de Dienst voor Alimentatievorderingen, HIVA-KUL, 2012.

armoede². Bovendien wordt meer dan 90% van de aanvragen voor tussenkomst bij DAVO door vrouwen ingediend.

DAVO – voor verbetering vatbaar

Al in 1973 stelde een groep alleenstaande vrouwen, die lid waren van een feministische organisatie (nu lid van het Platform Alimentatiefonds), voor "een systeem van compensatiefonds" op te richten om de ontoelaatbare problemen van niet-betaalde onderhoudsgelden op te lossen. Deze werkneemsters hadden te lage lonen om aan de noden van hun gezin tegemoet te komen en de niet-betaalde onderhoudsgelden brachten hen in onzekere situaties.

De ruimere vrouwenbeweging nam deze eis over en vormde in 2000 een gemeenschappelijk front om de oprichting van een fonds te bekomen. Zo ontstond het Platform Alimentatiefonds waar vrouwen- en gezinsorganisaties met elkaar overleggen.

Pas op 21 februari 2003 is de Wet tot oprichting van de Dienst voor Alimentatievorderingen (DAVO) aangenomen. Deze wet voorzag in september 2003 de oprichting van een universele dienst om niet- of onvoldoende betaalde onderhoudsbijdragen (kinderen) en -onderhoudsuitkeringen ex-partner in te vorderen zonder enige beperking: zonder inkomensgrens en ongeacht het land waar de schuldenaar zich bevindt.

Helaas is deze wet een aantal keren gewijzigd en daarmee afgeweken van het oorspronkelijke doel: een dienst die voor iedereen toegankelijk is. De toegang tot de voorschottenregeling werd immers beperkt door een inkomensplafond en geldt uitsluitend nog voor onderhoudsbijdragen voor kinderen. Gedurende een bepaalde periode moest de onderhoudsplichtige zelfs zijn woonplaats in België hebben of er over inkomsten beschikken. Dat is nu niet meer het geval. DAVO vordert achterstallige onderhoudsbijdragen in voor de ex, als die er recht op heeft, en voor de kinderen. DAVO keert ook maandelijks onder bepaalde voorwaarden voorschotten uit, maar uitsluitend voor onbetaalde onderhoudsbijdragen voor kinderen.

DAVO startte op 1 juni 2004 als een dienst voor invorderingen en om voorschotten te betalen voor onderhoudsbijdragen voor kinderen. In 2014 verhoogde een nieuwe wet het inkomensplafond en werd de toegang tot de diensten van DAVO gratis voor de onderhoudsgerechtigden.

Vandaag, aan de vooravond van de verkiezingen van 2019, willen we eraan herinneren dat DAVO een sleutelrol speelt. Om de werking van DAVO te verbeteren en de armoede van eenoudergezinnen aanzienlijk te verminderen, heeft het Platform Alimentatiefonds vier belangrijke eisen:

- Een meer toegankelijke en efficiëntere dienstverlening en voldoende middelen om aan de noden van ALLE begunstigden te voldoen.
- De afschaffing van het inkomensplafond en de verhoging van de maandelijks voorschotten.
- De oprichting van een universele dienst voor alimentatievorderingen.

² Le point sur les familles monoparentales, Institut du développement durable, mars 2015.

- Flankerende maatregelen om wanbetaling van onderhoudsbijdragen voor kinderen te vermijden.

Deze vier aanbevelingen worden hieronder ruimer toegelicht :

1. Toegankelijke en performante DAVO met voldoende middelen om tegemoet te komen aan de noden van ALLE begunstigden

Op het terrein merken we een tekort op van DAVO-diensten (kantoren en centrale administratie). Dit duidt op een gebrek aan personeelsmiddelen om adequaat op alle aanvragen in te gaan. Dat is een uitdaging, te meer omdat DAVO nog steeds niet op volle toeren draait sinds de oprichting ervan. Veel mensen die bij DAVO een aanvraag zouden kunnen indienen, doen dat niet.

De kantoren zijn overbevroegd, waardoor vertragingen ontstaan bij de verwerking van de aanvragen. Wegens communicatieproblemen hebben de aanvragers (en de professionals die hen soms begeleiden) problemen om contact op te nemen met de dienst of met de dossierbeheerder en om een antwoord op hun vragen te krijgen.

Bovendien beperkt dit gebrek aan middelen van DAVO ook de invordering van achterstallige betalingen. Begunstigden die niet voldoen aan de voorwaarden om een voorschot te krijgen maar die op DAVO een beroep kunnen doen voor de invordering, worden benadeeld. We stellen ons vragen over de impact van het personeelstekort (ook over andere factoren) op het hoge percentage van niet-invordering van de voorschotten die DAVO uitbetaalt en die de financiële gezondheid van DAVO onder druk zet. (In 2016 heeft DAVO 133 miljoen euro van de 382 miljoen euro teruggevorderd bij de onderhoudsplichtigen).

De problemen van de toegankelijkheid van DAVO gaan hand in hand met de sluiting van de 23 kantoren in september 2017. Ze zijn vervangen door 11 infocenters van de FOD Financiën. Deze infocenters hebben een beperkte geografische spreiding, die soms langdurige verplaatsingen vergt terwijl de mobiliteit van eenoudergezinnen al vaak problematisch is. Een aantal infocenters zijn bovendien overbevroegd en behandelen soms tegelijk de aanvragen van een aantal grote steden. De openingsuren zijn beperkt en zijn de infocenters niet telefonisch bereikbaar. De herstructurering van de FOD Financiën/DAVO heeft de toegankelijkheid sterk ingeperkt. De beleidsbeslissing om de focus te leggen op online aanvragen, vervangt niet het onthaal en de persoonlijke opvolging van de betrokken persoon. Volgens een enquête van de Ligue des familles uit 2017 hebben 6 van de 10 gezinnen al moeite om de documenten te verzamelen die nodig zijn om de aanvraag bij DAVO in te voeren. Bovendien verhoogt de toename van online diensten de problemen van mensen die in armoede leven vanwege de digitale kloof.

De sluiting van de kantoren ging ook niet gepaard met begeleidende maatregelen.

Volgens onze contacten met de vereniging van de OCMW's is de steun en de inschakeling van de OCMW's, die voormalig minister van Financiën, Johan Van Overtveldt voorzien heeft om de sluiting van de kantoren te compenseren, niet opgestart. Bovendien zou dit niet voldoende zijn omdat niet alle begunstigden contact hebben met een OCMW.

Om de toegankelijkheid van DAVO te verbeteren, moet deze dienst voor het publiek opengesteld worden en moet er publiciteit over gemaakt worden. Ook de interne werking en de actiemiddelen van DAVO moeten aangepast worden, zodat deze dienst op een adequate wijze kan reageren op alle aanvragen.

Daarom vraagt het Platform Alimentatiefonds met betrekking tot de toegankelijkheid van DAVO:

- Een betere DAVO-dienstverlening door de toegankelijkheid van infocenters te verbeteren (mogelijkheid om ze telefonisch te bereiken, aangepaste openingstijden) maar ook door het aantal lokale contactpunten te verhogen door DAVO-antennes te installeren in bestaande voorzieningen (bijvoorbeeld bij de OCMW's, de CAW's, de Justitiehuisen, de Huizen van het Kind in Vlaanderen en Brussel,...) of door sociale werkers op te leiden in andere ondersteunende diensten om de onderhoudsgerechtigden te begeleiden om hun aanvraag in te dienen.
- De organisatie van breedschalige en doorlopende informatiecampagnes over DAVO om zijn dienstverlening beter bekend te maken bij het grote publiek.
- Het personeel van DAVO (kantoren en centrale administratie) te versterken om snel te reageren op de aanvragen van de onderhoudsgerechtigden, om toegankelijk te zijn tijdens de follow-up van de dossiers en om zijn opdracht op een adequate wijze te uitvoeren.

Wat de efficiënte werking en de financiële doeltreffendheid van DAVO betreft, eist het Platform Alimentatiefonds:

- De toegang tot DAVO uit te breiden tot gegevens over inkomsten en kapitaal, zodat DAVO gemakkelijker de achterstallige betalingen kan invorderen.
- De budgettaire toestand van DAVO structureel verbeteren, door te zorgen voor voldoende middelen (personeel, toegang tot informatie, mogelijkheden tot vervolging) om voorschotten op onderhoudsbijdragen terug te vorderen en zo het financiële evenwicht van de dienstverlening te waarborgen.
- De jaarlijkse publicatie van het rapport van de Evaluatiecommissie van DAVO.
- De bevoegdheden van DAVO uitbreiden naar een 'automatische' DAVO (automatische invordering bij de onderhoudsplichtige zonder dat de onderhoudsgerechtigde zelf nog stappen moet ondernemen) als er een vonnis is of een uitvoerbare titel.

2. Afschaffing van het inkomensplafond en verhoging van de voorschotten op de onderhoudsbijdragen

Onderhoudsbijdragen voor kinderen en onderhoudsuitkeringen ex-partner ontvangen, is een recht. Desondanks blijven vele rechthebbenden onbetaald, waardoor gezinnen (een grote meerderheid alleenstaande moeders) in grote financiële moeilijkheden terecht komen.

De wet van 21 februari 2003 voorzag de oprichting van een universele dienst voor alimentatievorderingen en voorschottenregeling wat betreft niet of onvolledig betaalde onderhoudsbijdragen voor kinderen en onderhoudsuitkeringen ex-partner, zonder plafonds en zonder rekening te houden met het feit of de onderhoudsplichtige al dan niet in België woont. Helaas werd deze wet meermaals gewijzigd en is ze afgeweken van het oorspronkelijke doel, een dienst die

voor iedereen toegankelijk is, vooral door de invoering van een inkomensplafond dat de toekenning van voorschotten uitsluitend op onderhoudsbijdragen voor kinderen toelaat.

Op 4 april 2019, heeft de plenaire Kamer een wetsvoorstel aangenomen om dit plafond vanaf 2020 te verhogen van 1800 naar 2.200 euro (plus 70 euro / maand / kind ten laste) en dat plafond jaarlijks te indexeren. Niettemin blijft een plafond bestaan.

Het bedrag van het voorschot blijft begrensd tot 175 euro per kind en per maand. Nochtans moeten beide ouders in het onderhoud van hun kinderen voorzien, elk in verhouding tot hun inkomen. Wanneer de ouder (vaak de moeder) geen voorschotten kan ontvangen, staat zij /hij alleen in voor alle uitgaven voor onderwijs, zorg en opvoeding. Vandaag zijn er eenoudergezinnen bij wie het inkomen voldoende hoog zou zijn als ze voorschotten zouden ontvangen maar die nu net uit de boot vallen omdat hun inkomen net boven de inkomensgrens van DAVO komt. Zij leven met hun kinderen in preciaire situaties.

Daarom vraagt het Platform Alimentatiefonds, conform de wet van 21 februari 20013:

- De afschaffing van het inkomensplafond, zodat DAVO aan alle gerechtigden voorschotten kan uitbetalen.

In afwachting van de opheffing van het inkomensplafond vraagt het Platform Alimentatiefonds:

- De gezinsmodulering van het inkomensplafond te verhogen van 70 euro per maand per kind ten laste tot 341,75 euro voor kinderen tot 14 jaar en tot 569,59 euro voor kinderen ouder vanaf 14 jaar (cfr. de geïndexeerde armoederisicodrempel per bijkomend kind in een gezin).
- Het inkomensplafond van 2.200 euro per maand stapsgewijze te verhogen.

Tegelijkertijd vraagt het Platform Alimentatiefonds:

- Het maximaal bedrag van 175 euro per maand per kind als voorschot op de achterstallige onderhoudsbijdragen te verhogen.
- Ook achterstallige buitengewone kosten voor kinderen te recupereren.
- De voorschottenregeling uit te breiden tot de achterstallige buitengewone kosten.
- Ook voorschotten toe te kennen op achterstallige onderhoudsuitkeringen tussen ex-partners.

3. Een universeel fonds voor alimentatievorderingen

De Dienst voor Alimentatievorderingen, in zijn huidige vorm, toont zowel zijn onmisbaarheid als de vooral financiële beperkingen voor gezinnen. Het Platform Alimentatiefonds wenst een reflectie over de vorm die DAVO in de toekomst kan aannemen, om een nuttige en brede dienst voor alle ouders te worden, in een context van veranderende gezinsvormen.

Het Platform Alimentatiefonds pleit voor een **Universeel Fonds voor Alimentatievorderingen** in België. Deze dienst zou beschikbaar moeten zijn **voor alle ouders en ex-partners die een onderhoudsbijdrage voor hun kinderen of een onderhoudsuitkering ex-partner ontvangen of daartoe bijdragen.**

DAVO wordt dan pas echt een krachtig instrument om armoede te bestrijden bij eenoudergezinnen en kinderen, omdat het nu alleen op expliciete vraag van de onderhoudsgerechtigde actie onderneemt en uitsluitend voorschotten uitkeert op onderhoudsbijdragen voor kinderen als bovendien de onderhoudsgerechtigde voldoet aan bepaalde inkomensvoorwaarden.

Québec als voorbeeld

In Québec bestaat al sinds 1995 een universeel fonds voor bijdragen en uitkeringen van onderhoudsgelden. "Revenu Québec" staat in voor de regelmatige betaling van alimentatie, waarop de kinderen en de voormalige echtgenoot recht hebben. Concreet moet de schuldenaar van alimentatie de bijdrage en eventuele achterstallen betalen aan "Revenu Québec", die het bedrag doorstort aan de onderhoudsgerechtigde.

Een alimentatiefonds dat voor iedereen in België toegankelijk is

Op basis van het model van Québec pleit het Platform Alimentatiefonds ook in België voor een universeel alimentatiefonds dat:

- rekening houdt met alle alimentatievorderingen van kinderen en voormalige echtgenoten, op een automatische wijze, wanneer ze zijn vastgelegd in een vonnis of uitvoerbare titel. In de praktijk stort de onderhoudsplichtige het bedrag aan het universeel fonds (ofwel houdt het universeel fonds het bedrag automatisch in op het loon van de onderhoudsplichtige via de medewerking van de werkgever) dat het bedrag doorstort naar de onderhoudsgerechtigde.
- alle mogelijke rechtsmiddelen gebruikt om bedragen te recupereren bij onderhoudsplichtigen, die hun verplichtingen niet zijn nagekomen.
- de door onderhoudsplichtigen verschuldigde bedragen aan de onderhoudsgerechtigden voorschiet.

Het universeel alimentatiefonds beantwoordt aan volgende doelstellingen:

- Een doelmatiger uitbetaling van onderhoudsbijdragen en uitkeringen tot levensonderhoud dat het volgende toelaat:
 - o Een betere toepassing van gerechtelijke beslissingen.
 - o Een vermindering van het armoederisico bij eenoudergezinnen en kinderen.
- De huidige DAVO geloofwaardiger, leefbaarder en autonomer maken.
- Naar neutralere relaties tussen voormalige echtgenoten toewerken met het oog op de financiële regelingen die hen en/of hun kind (eren) aanbelangen.
- Aan gezinnen nieuwe diensten aanbieden, door te voorzien in noden waaraan momenteel niet wordt voldaan (berekening van objectieve en rechtvaardige onderhoudsbijdragen voor kinderen, jaarlijkse indexatie van deze bijdragen, enz.).

Als eerste stap naar dit universeel alimentatiefonds, vraagt het Platform Alimentatiefonds: de realisatie van een haalbaarheidsstudie om zo'n dienst op te zetten.

4. Flankerende maatregelen om wanbetaling onderhoudsbijdragen voor kinderen te vermijden

Eenoudergezinnen hebben meer risico om in armoede terecht te komen, vaak na een scheiding, omdat de onderhoudsplichtige zijn verbintenissen inzake de onderhoudsuitkering ex-partner en de onderhoudsbijdragen voor de kinderen niet of onregelmatig nakomt. Terwijl volgens de EU SILC-enquête van 2017 ruim 15,9% van de Belgen risico loopt om in armoede terecht te komen, ligt het armoederisico bij Belgische eenoudergezinnen maar liefst op 39,7%. Het armoederisico ligt met 18,6% hoger bij kinderen dan bij volwassenen.

De Dienst voor Alimentatievorderingen (DAVO) is noodzakelijk om achterstallige onderhoudsgelden te recupereren, maar het is nog beter te voorkomen dan te genezen. We stellen vast dat als de onderhoudsbijdragen voor de kinderen op een objectieve en rechtvaardige manier worden berekend, ze ook regelmatig betaald worden door de ouder(s). Daarom vragen we bijkomende flankerende maatregelen om wanbetaling van onderhoudsbijdragen voor kinderen te voorkomen.

De scheiding betekent een kwetsbare periode voor de ouders. Ze hebben nood aan een duidelijk juridisch kader, met inbegrip van een objectieve methode om de onderhoudsbijdragen voor kinderen te berekenen en duidelijke informatie over hun rechten.

Onze concrete voorstellen:

- Een coherent beleid, met coördinatie van bevoegdheidsdomeinen en -niveaus over kwesties die van belang zijn voor gezinnen in geval van scheiding (justitie, gezinsfiscaliteit, scheiding, verblijfsregeling van kinderen, objectieve berekening van onderhoudsbijdragen voor kinderen, enz.).
- Een sensibiliseringscampagne organiseren om ouders te informeren:
 - o dat zelfs bij een gelijkmatige huisvesting van de kinderen onderhoudsbijdragen noodzakelijk kunnen zijn om onevenwichten te compenseren in de middelen van elke ouder en in de tenlasteneming van de niet-verblijfsgebonden en specifieke kosten door elke ouder
 - o én om hen duidelijk te maken dat de wet bepaalt dat ook de buitengewone kosten moeten verdeeld worden volgens inkomen.
- Een uniforme en objectieve berekeningsmethode erkennen om objectieve en rechtvaardige onderhoudsbijdragen voor kinderen te berekenen, zoals de Onderhoudsbijdragecalculator/Contriweb van de Gezinsbond/Ligue des familles.
- Een diepgaande studie over de onderhoudsuitkeringen ex-partner en de onderhoudsbijdragen voor kinderen en hun evolutie sinds de 70-ger jaren, hun relatie met de kost van het leven, de impact van de wet van 2006 inzake gelijkmatige huisvesting, de verschillen tussen de bedragen opgelegd in vonnissen en die uit overeenkomsten,
- Middelen ter beschikking stellen van de Commissie voor Onderhoudsbijdragen om de haar toevertrouwde opdrachten te kunnen realiseren.

Leden van het Platform Alimentatiefonds:

Action Chrétienne rurale des Femmes, Centre Féminin d'Education Permanente, Collectif Solidarité contre l'Exclusion, Conseil de Femmes Francophones de Belgique, Comité de Liaison des Femmes, Entraide et Fraternité/Vivre Ensemble, Equipes d'Entraide, Femmes Prévoyantes Socialistes, Gezinsbond, Infor-Veuve, La Ligue des familles, Marche Mondiale des Femmes/Wereldvrouwenmars, Le Monde Selon les Femmes, Nederlandstalige Vrouwenraad, Netzwerk FrauenStimmen, Réseau Flora/Flora Network, Retravailler Liège, SOS Dépannage, Université des Femmes, Vie Féminine, Furia