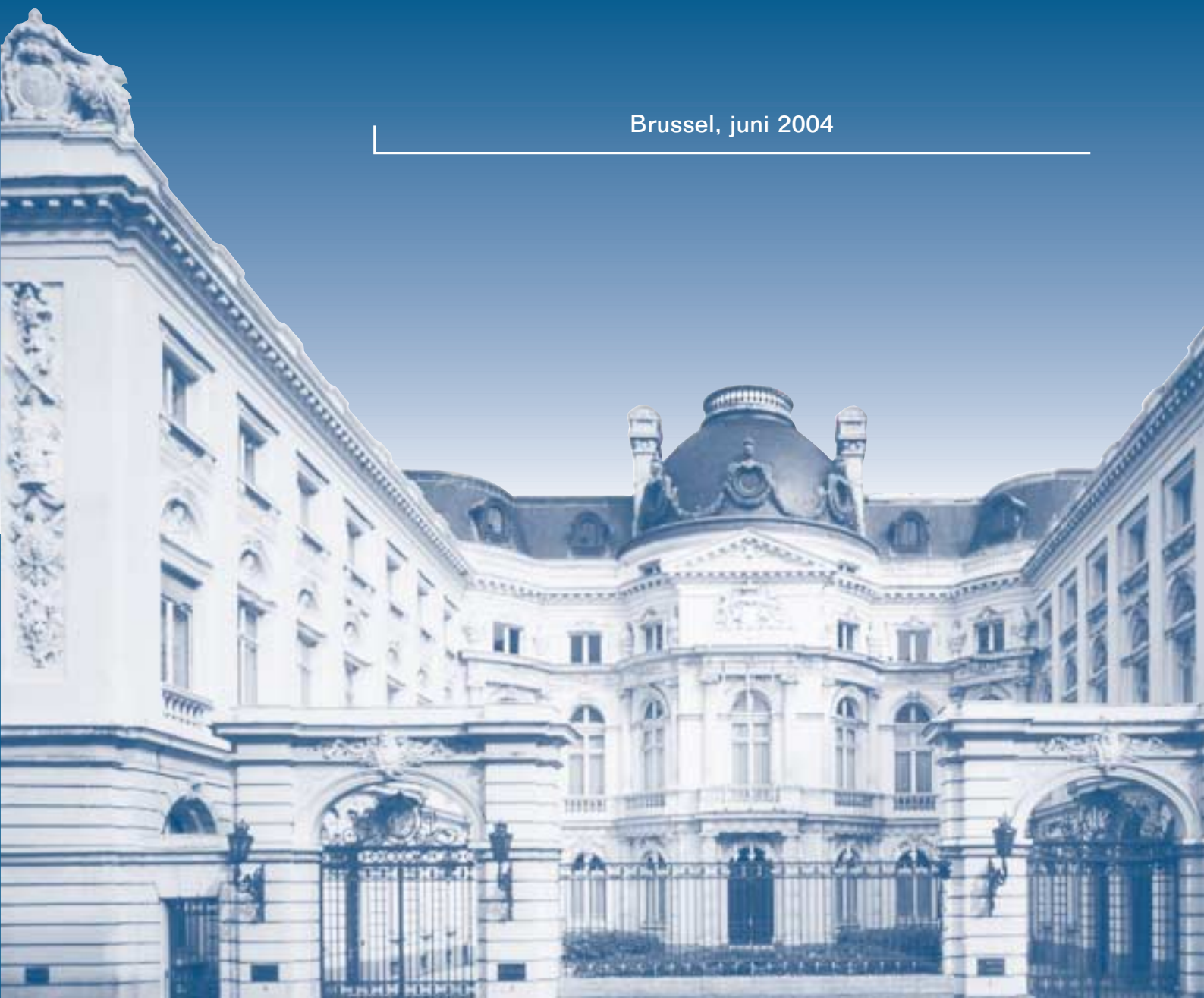


REKENHOF

Gerechtelijke navordering van de RSZ-bijdragen

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van
Volksvertegenwoordigers*

Brussel, juni 2004



REKENHOF

Gerechtelijke navordering van de RSZ-bijdragen

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van
Volksvertegenwoordigers*

*Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van
19 mei 2004*

Samenvatting

Een van de hoofdtaken van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) bestaat erin bij de werkgevers en op gecentraliseerde wijze de sociale bijdragen te innen van het stelsel van de werknemers.

Het Rekenhof heeft de procedure van de gerechtelijke navordering onderzocht die de RSZ gebruikt om de bijdragen in te vorderen die de bijdrageplichtige werkgevers niet volgens de reglementaire termijnen en voorwaarden hebben betaald. Dat proces valt tegelijk onder de verantwoordelijkheid van de diensten gerechtelijke navordering, die de gerechtelijke procedures opstarten en opvolgen, en van de inningsdiensten die moeten toezien op de betalingen die de werkgevers voor en na een vonnis doen.

De audit had tot doel de doeltreffendheid en de doelmatigheid van dat proces te evalueren en indien mogelijk de prestaties ervan te beoordelen. Daartoe werden de beheersinstrumenten en -methodes, en in het bijzonder de beheersinformatie en de bestuursovereenkomst, geanalyseerd.

Het Rekenhof wijst erop dat de RSZ reeds grote inspanningen heeft gedaan om te moderniseren. Ze hebben inzonderheid concrete gestalte gekregen in een eerste bestuursovereenkomst, de goedkeuring van bestuursplannen en de invoering van een datawarehouse. De instelling heeft bovendien duidelijk de wens geformuleerd om op de ingeslagen weg verder te gaan.

De audit heeft echter belangrijke tekortkomingen in de beheersinformatie en leemten in de bestuursovereenkomst aan het licht gebracht, die invloed hebben op de kwaliteit van de gedefinieerde doelstellingen, de opvolgingsmethode en de bestuursplannen. Door die tekortkomingen blijft de RSZ gespeend van de middelen om de procedure van gerechtelijke navordering doeltreffend en doelmatig te beheren en kan men niet met redelijke zekerheid stellen dat het onderzochte proces goed werkt en beheersbaar is.

Concreet heeft het onderzoek aangetoond dat een aanzienlijk aantal procedures gedurende meerdere jaren blijft openstaan, hoewel er in 80% van de gevallen een gerechtelijke uitspraak is binnen drie maanden nadat de zaak aan een advocaat is toevertrouwd.

Het onderzoek heeft eveneens aangetoond dat het beheer van de dossiers aanzienlijk kan worden verbeterd. Een termijn van ongeveer drie maanden is noodzakelijk om vast te stellen dat de werkgevers de betalingsvoorwaarden opgelegd door een vonnis of afbetalingsplan niet opvolgen. Bovendien zorgen de tekortkomingen in het beheer van het dossiers van gerechtelijke navordering voor een aanzienlijke verlenging van de invorderingstermijnen. Die tekortkomingen, waarvan het belang niet kwantitatief kon worden ingeschat omdat de gegevens van onvoldoende kwaliteit zijn, wijzen erop dat de procedure onvoldoende onder controle is, iets waarmee de diensten gerechtelijke navordering rekening moeten houden. Er kan echter niet met zekerheid worden vastgesteld dat ze de resultaten van de gerechtelijke navordering beïnvloeden.

Daarnaast heeft het Hof vastgesteld dat het dwangbevel, dat de RSZ ervan vrijstelt zich tot de rechtbanken te richten, niet gebruikt wordt, hoewel die procedure in de wet opgenomen is. Er zijn nochtans aanwijzingen die pleiten voor een gericht gebruik ervan. De RSZ zou de mogelijkheden om dat actiemiddel te gebruiken, diepgaand moeten onderzoeken.

In het algemeen is het beheer van de gerechtelijke navordering nog onvoldoende resultaatgericht, d.w.z. te weinig gericht op de duur van de procedures, de geïnde sommen en de gemaakte kosten, ook al wordt de procedure in wezen beïnvloed door externe factoren die men niet allemaal in de hand heeft.

Het Rekenhof formuleert een aantal aanbevelingen, met als voornaamste doel de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de gerechtelijke navordering door de RSZ te verbeteren. Er werd bijzondere aandacht besteed aan de beheersinformatie en de beheersfuncties en aan de bestuursovereenkomst.

De doelstellingen van de bestuursovereenkomst moeten kwalitatief worden verbeterd om te komen tot werkelijke algemene doelstellingen voor de gerechtelijke navordering en om die te concretiseren in een strategie, doelstellingen en operationele plannen. Rekening houdend met de zwakke punten die bij de audit werden vastgesteld, moet het beheersinformatiesysteem vervolgens aanzienlijk worden verbeterd om er een beheersinstrument van te maken dat het hele proces kan bestrijken en dat het mogelijk maakt de verwezenlijking van de doelstellingen op te volgen.

Om die verschillende etappes succesvol te voltooien, zal men absoluut de functie van business analyst moeten ontwikkelen en erkennen. De ontwikkeling van een dergelijke functie, die moet leiden tot een diepgaande reflectie over het beheersinformatiesysteem, zal in het bijzonder als gunstig effect hebben dat de RSZ opnieuw de elektronische opvolging van de gerechtelijke procedures kan beheersen en dat de organisatie opnieuw in een echt partnerschap komt te staan met de SmalS-MvM, waaraan het elektronische beheer van de gegevens van de RSZ is toevertrouwd. Heel het internecontrolesysteem zal tot slot moeten worden herdacht. In die context zal een interne-auditdienst aan risicobeheersing moeten doen.

De uitvoering van de etappes is geïntegreerd in een actieplan dat tot doel heeft de beheersovereenkomst om te vormen tot een echt omvattend beheersinstrument voor de procedure. Het plan steunt op de synergie die bestaat tussen de aanbevelingen.

Inhoud

Samenvatting	2
Inleiding	6
Context	6
Draagwijdte van de audit	6
Structuur van het verslag	8
Voorstelling van de diensten die meewerken aan de gerechtelijke navorderingsprocedure	9
Hoofdstuk 1	
Vastgestelde zwakke punten	12
1.1 Inleiding	12
1.2 Methodologie	12
1.3 Vastgestelde zwakke punten	15
Hoofdstuk 2	
Verloop van de procedure	24
2.1 Breuk in de procedure van gerechtelijke navordering	24
2.2 Onevenwichtige verdeling van het werk tussen de juristen en het personeel van de secties gerechtelijke navordering	26
2.3 Niet gebruiken van het dwangbevel	27
2.4 Aanstelling van de advocaten en evaluatie van de kwaliteit van hun werk	30
2.5 Voorstellen van verklaringen van oninvorderbaarheid in afwachting van een beslissing	32
Hoofdstuk 3	
Beheersinformatie en verwerking ervan	34
3.1 Ontoereikendheid van de beheersinformatie	34
3.2 Zwakke punten bij de definitie en de erkenning van de staffunctie	40
3.3 Gebrek aan controlemiddelen voor de managementfunctie	41

Hoofdstuk 4	
Doelstellingen van de procedure van gerechtelijke navordering in de bestuursovereenkomst	43
4.1 Theoretische voorstelling: de bestuursovereenkomst als verondersteld beheersinstrument	43
4.2 Methodologie en norm	44
4.3 Vaststellingen	46
4.4 Conclusie	51
4.5 Aanbevelingen	52
4.6 Synergieën bij de uitvoering van de aanbevelingen	56

Context

1 De Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) heeft als voornaamste taak het innen van de sociale bijdragen – bij de werkgevers en op gecentraliseerde wijze – van het stelsel van de werknemers. Vervolgens verdeelt de RSZ die bijdragen over de verschillende instellingen van sociale zekerheid. Het totaal bedrag van de voor het jaar 2002 aangegeven bijdragen beliep 36.568.500.000 euro.

2 De gerechtelijke navordering is de laatste fase van de inningsopdracht. Ze wordt tegen de werkgevers ingesteld om via het gerecht de betaling van de achterstallige bijdragen te verkrijgen. De gerechtelijke navordering begint als de fase van de administratieve invordering, die een laatste poging is om de verschuldigde bedragen op een minnelijke wijze te innen, is mislukt.

Volgens de gegevens van de boekhouddienst van de RSZ die op het ogenblik van de audit beschikbaar waren, bedroeg het totale bedrag van de achterstallige bijdragen die op 31 maart 2003 nog via gerechtelijke weg moesten worden nagevorderd 3.317.712.764 euro¹, waarvan 2.201.519.487 euro betrekking had op faillissementen. In 2002 werden 120.347 nieuwe procedures opgestart door de diensten gerechtelijke navordering van de RSZ.

3 De RSZ maakt deel uit van de tien socialezekerheidsinstellingen² die met de federale regering een bestuursovereenkomst hebben gesloten. De eerste en huidige overeenkomst van de RSZ is op 1 januari 2002³ in werking getreden.

De RSZ heeft dus beslist resoluut een moderniseringsproces in gang te zetten dat moet leiden tot meer resultaatgerichte activiteiten en tot de verplichting van het afleggen van rekenschap.

4 De bestuursovereenkomst beoogt dat de sociale parastatale instellingen hun beheer doeltreffender maken. Ze legt doelstellingen vast waarvan de verwezenlijkingsgraad weerspiegelt in hoeverre de instelling haar wettelijke opdrachten vervult.

Een dergelijke overeenkomst kent aan die parastatale instellingen ook een grotere beheersautonomie toe. Voor de gerechtelijke navordering, die bijdraagt tot de inningsopdracht, zijn specifieke doelstellingen geformuleerd.

Draagwijdte van de audit

5 De audit onderzoekt de gerechtelijke navordering van de RSZ-bijdragen.

¹ Zonder verwijlinteressen, verhogingen en gerechtskosten.

² RSVZ, RVA, RSZPPO, RJV, RVP, RSZ, FOA, RIZIV, KBSZ, RKW.

³ Koninklijk besluit van 8 april 2002 tot goedkeuring van de eerste bestuursovereenkomst van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid en betreffende de vaststelling van de maatregelen tot rangschikking van bedoelde Rijksdienst bij de openbare instellingen van sociale zekerheid.

- 6 De procedure van gerechtelijke navordering streeft twee resultaten na, namelijk de inning van de bijdragen via het gerecht en de verbetering van de administratieve inning onder de 'dreiging' dat het gerecht zal worden ingeschakeld. Het onderzoek werd uitsluitend toegespitst op de gerechtelijke navordering. Die vangt aan als de administratieve invordering is mislukt, d.w.z. op het ogenblik waarop de onbetaalde schuld wordt overgedragen om door de hoven en rechtbanken nagevorderd te worden. De gerechtelijke navordering eindigt op het ogenblik waarop de schuld wordt vereffend of oninvorderbaar wordt verklaard. De administratieve invordering en de impact daarvan op de gerechtelijke navorderingsprocedure, alsook de controle en de inspectie, komen in deze audit niet aan bod.
- 7 De audit evalueert de voorwaarden voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de gerechtelijke navordering. Het was de bedoeling na te gaan of er bij de RSZ globale beheersinstrumenten, -methodes en -informatie bestaan in het algemeen en specifiek voor de gerechtelijke navordering. Zij moeten de beheersbaarheid en de goede werking waarborgen en ook de kwaliteit evalueren. Op basis van die evaluatie wilde men, waar mogelijk, de doelmatigheid en doeltreffendheid van de gerechtelijke navordering beoordelen.
- 8 De audit heeft ook de instrumenten en methodes die de RSZ gebruikt om de gerechtelijke navordering te beheersen, beoordeeld. Onder die instrumenten neemt de bestuursovereenkomst een bevoorrechte plaats in. Zij beoogt immers een globale controle van de activiteiten. Daarom is bijzondere aandacht besteed aan kwaliteit van de doelstellingen in de bestuursovereenkomst die op de onderzochte procedure betrekking hebben, aan de kwaliteit van de opvolging van hun verwezenlijking en aan de beheersinformatiesystemen.
- 9 Het Rekenhof wil nu al onderstrepen dat het niet mogelijk was de prestatie van de gerechtelijke navordering op basis van een statistische steekproef van dossiers te analyseren wegens het ontbreken van beschikbare informatie.
- 10 Een voorlopig verslag heeft op 30 september 2003 aanleiding gegeven tot een eerste tegensprekelijke procedure met de betrokken diensten van de RSZ, in de loop waarvan het hoofdbestuur en de algemene directies van de rijksdienst zich ertoe hebben verbonden het voorgestelde actieplan ten uitvoer te leggen. De rijksdienst heeft echter gewezen op het gebrek aan mankracht om zijn opdrachten te kunnen volbrengen.

Tijdens die gedachtewisseling heeft de RSZ een aantal opmerkingen geformuleerd, waarmee voor het merendeel in dit verslag rekening is gehouden.

Overeenkomstig de procedure die het Rekenhof vastgesteld heeft voor onderzoeken naar de goede besteding van overheidsmiddelen, is het ontwerpverslag vervolgens voor commentaar bezorgd aan de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid en aan zijn collega van Werk en Pensioenen.

Bij brief van 5 mei 2004 heeft de Minister van Werk en Pensioenen geantwoord dat hij geen opmerkingen had bij het onderzoeksverslag. Hij preciseert dat de RSZ constructieve maatregelen genomen heeft om tegemoet te komen aan het merendeel van de opmerkingen uit het verslag. De Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid heeft bij brief van 14 mei 2004 eveneens geantwoord dat hij het eens is met het onderzoeksverslag.

- 11 Tot slot dient de perfecte medewerking te worden onderstreept die alle personen met wie de vertegenwoordigers van het Rekenhof tijdens deze audit contact hebben gehad, hebben verleend. Daarvan getuigen de reflectierondes die al binnen de RSZ zijn gehouden over bepaalde zwakheden die werden vastgesteld en die de audit van het Rekenhof hebben gevoed.

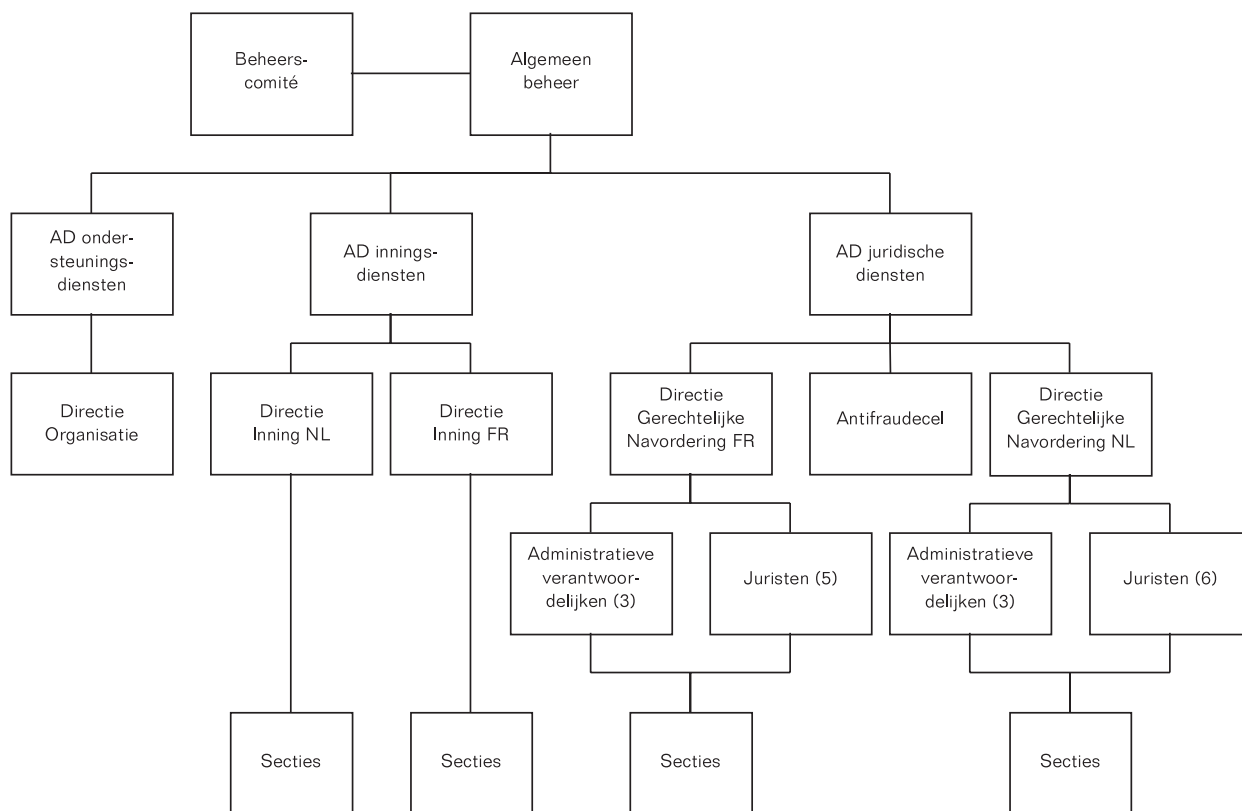
Structuur van het verslag

- 12 In een eerste hoofdstuk worden de concrete zwakke punten voorgesteld die werden vastgesteld en die de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de gerechtelijke navordering kunnen aantasten. Die vaststellingen geven aan dat deze procedure niet onder controle is.

Die zwakke punten worden in de volgende hoofdstukken uiteengezet. Het doel is de oorzaken van de zwakheden vast te stellen en coherente oplossingen voor te stellen. In hoofdstuk 2 worden de vaststellingen en aanbevelingen geformuleerd die rechtstreeks met de werking van de gerechtelijke navordering verband houden, in hoofdstuk 3 deze in verband met de beheersinformatie en de verwerking ervan, en in hoofdstuk 4 deze in verband met de doelstellingen van de gerechtelijke navordering in de bestuursovereenkomst. In dat laatste hoofdstuk is eveneens een tabel opgenomen die het mogelijk maakt de aanbeveling in verband met de bestuursovereenkomst in samenhang met alle andere aanbevelingen uit te voeren.

Voorstelling van de diensten die meewerken aan de gerechtelijke navorderingsprocedure

Organigram (toestand in mei 2003)



Diensten verantwoordelijk voor de gerechtelijke navordering

13 De gerechtelijke navordering valt onder de verantwoordelijkheid van de diensten gerechtelijke navordering van de algemene directie juridische diensten en van de diensten van de algemene directie inningsdiensten.

14 De hoofdtaak van de inningsdiensten, in samenwerking met de technische diensten van de SmalS-MvM⁴, is het bijhouden van de individuele rekeningen van de bijdrageplichtige werkgevers. In het kader van die activiteit moeten ze ervoor zorgen dat de rekening van de onbetaalde schuld van de werkgever wordt opgemaakt en aan de diensten gerechtelijke navordering wordt overgezonden.

De inningsdiensten zijn georganiseerd in secties die volgens het taalstelsel zijn gegroepeerd in een Nederlandstalige en Franstalige dienst die ressorteert onder de algemene directie inningsdiensten.

15 De diensten gerechtelijke navordering zien erop toe dat de gerechtelijke procedure wordt ingesteld om de schuldvorderingen te recupereren, maar de inningsdiensten moeten waken over de betalingen vóór en ná het vonnis.

⁴ vzw Maatschappij voor Mechanografie, die o.a. tot opdracht heeft alle gegevens van de RSZ te beheren.

- 16 De algemene directie juridische diensten omvat twee diensten gerechtelijke invordering⁵, een Nederlandstalige en een Franstalige, die elk door een directeur worden bestuurd.

Die twee diensten zijn elk onderverdeeld in vijf secties bestaande uit personeel van niveau C en B, waar bovenop een sectie komt die gespecialiseerd is in de behandeling van faillissementen en, aan Franstalige zijde, een sectie gespecialiseerd in het opstarten van gerechtelijke procedures, terwijl die activiteit aan Nederlandstalige zijde deel uitmaakt van het secretariaat. De juristen treden als deskundigen op ter ondersteuning van de secties. Binnen de twee diensten gerechtelijke navordering oefenen, zowel aan Nederlandstalige als Franstalige zijde, bovendien drie personen de functie uit van 'administratieve verantwoordelijken'. Ze zijn belast met opdrachten van dagelijks beheer, naast andere operationele taken, zoals de verwerking van de aanvragen tot kwijtschelding van de burgerlijke sancties. In beide taalstelsels oefent één van die administratieve verantwoordelijken eveneens de functie van business analyst uit.

Naast de diensten gerechtelijke navordering werd de antifraudecel opgericht om bijzondere procedures toe te passen op de dossiers waarin een eventueel risico op oninvorderbaarheid werd vastgesteld. Die procedures moeten helpen vermijden dat de schulden zich opstapelen of dat de activa verdwijnen. Ze moeten ook zorgen voor een versnelde invordering van de bijdrage⁶.

Directie organisatie

- 17 De directie organisatie maakt deel uit van de algemene directie ondersteuningsdiensten. Haar opdracht bestaat er met name in de voorbereiding en de totstandkoming van de huidige bestuursovereenkomst te coördineren, de verwezenlijking ervan op te volgen en te onderzoeken en hierover verslag uit te brengen aan het algemeen beheer, aan het beheerscomité en aan de regeringscommissarissen. Deze directie volgt eveneens de uitvoering van de bestuursplannen op. Ze is bevoegd om de volgende bestuursovereenkomst voor te bereiden.

Beknopte beschrijving van de gerechtelijke navordering

- 18 De rekeninguittreksels die de onbetaalde schuld van de werkgever vermelden, worden dagelijks aangemaakt en afgedrukt bij de SmalS-MvM door een programma voor het toezicht op de rekeningen van de werkgevers. Ze worden automatisch aangemaakt zodra een niet-betaling wordt vastgesteld op de vastgelegde vervaldag en ze worden toegezonden aan de diensten van de directie inning.

De administratieve procedure van de navordering moet worden opgestart binnen dertig werkdagen na de registratie van de onbetaalde bedragen in de rekening van de werkgever. Ze houdt in dat twee waarschuwingen aan de schuldenaar worden gezonden. De tweede, die in werkelijkheid de

⁵ Naast de diensten gerechtelijke navordering maken nog twee andere directies deel uit van de AD juridische diensten, namelijk de directie voor betwistingen en juridische studies en de directie informatie en externe communicatie. Hun activiteiten houden echter geen rechtstreeks verband met de gerechtelijke navordering.

⁶ Deze cel werd effectief geïnstalleerd in maart 2003. Men was van oordeel dat het nog te vroeg was om de werking ervan te evalueren.

laatste waarschuwing is van de minnelijke fase, kondigt de gerechtelijke procedure aan. In deze fase beschikt de werkgever nog over tien laatste werkdagen om te betalen. De hele minnelijke fase duurt ongeveer vier maanden⁷.

- 19 Als er na afloop van de administratieve procedure geen betaling is, worden de rekeninguittreksels toegezonden aan de diensten gerechtelijke navordering voor de vervolging voor de hoven en rechtbanken. De diensten vertrouwen de rekeninguittreksels toe aan een advocaat die een vonnis moet verkrijgen dat hij via een typedocument aan de RSZ meedeelt⁸.
- 20 Als het vonnis geen betalingstermijnen toestaat of de betalingstermijnen niet in acht worden genomen, kunnen de diensten gerechtelijke navordering aanzuiveringsplannen toestaan onder bepaalde voorwaarden die het beheerscomité definieert. Het gaat hier om een uitstel van een gedwongen uitvoering van het vonnis dat aan de werkgever wordt toegestaan op voorwaarde dat hij bepaalde regels voor de betaling in acht neemt.
- 21 De diensten van de directie inning volgen de betalingen op die de vervolgde werkgevers verrichten. In het kader van die activiteit brengen ze de diensten gerechtelijke navordering op de hoogte van iedere betaling die tijdens de procedure wordt gedaan. Ze letten er eveneens op dat de verplichting tot betaling die het vonnis oplegt, nageleefd wordt, ongeacht of het vonnis betalingsvoorwaarden bevat, dan wel of een er een aanzuiveringsplan is. De betalingen en de naleving van de voorwaarden worden opgevolgd via een manueel systeem van procedurefiches⁹.
- 22 Als de werkgever niet betaalt, stuurt de directie inning aan de diensten gerechtelijke navordering een aanvraag tot gedwongen uitvoering die, na beslissing van die diensten, wordt doorgezonden aan de advocaat opdat hij de zaak aan een gerechtsdeurwaarder kan toevertrouwen. De advocaat deelt de RSZ via een modeldocument¹⁰ de identiteit van de gerechtsdeurwaarder mee.
- 23 Uiteindelijk wordt de procedure afgesloten hetzij door de betaling hetzij door een beslissing van oninvorderbaarheid van de algemene juridische diensten voor de volledige schuld van de werkgever¹¹ of enkel voor een geïndividualiseerde schuld¹².

⁷ Die termijn is het resultaat van de verbintenissen die in de bestuursovereenkomst (artikel 18, 2e tot 4e lid) werden aangegaan en van de realisatie ervan in het bestuursplan. De procedure van administratieve navordering moet worden opgestart binnen 30 werkdagen vanaf de vervaldag waarop niet betaald werd en de tweede waarschuwing moet worden overgezonden 45 kalenderdagen na de eerste waarschuwing. Tot slot moet het rekeninguittreksel aan de diensten gerechtelijke navordering worden overgezonden uiterlijk binnen 20 werkdagen na de verzending van die tweede waarschuwing.

⁸ Model III genoemd.

⁹ Bij de RSZ 'NOVACARD' genoemd.

¹⁰ Model A genoemd.

¹¹ Bv. faillissement afgesloten bij ontstentenis van activa.

¹² Bv. verjaring van een schuldvordering.

Hoofdstuk 1

Vastgestelde zwakke punten

1.1 Inleiding

- 24 Dit hoofdstuk beschrijft de zwakke punten die werden vastgesteld bij de gerechtelijke navordering en toont tot welke concrete problemen ze leiden.
- 25 Er kunnen drie soorten van zwakke punten in het licht worden gesteld, die betrekking hebben op:
- de werking van de gerechtelijke navordering;
 - de beheersinformatie;
 - de opvolging van de activiteiten.

1.2 Methodologie

- 26 Het Rekenhof heeft zijn audit ter plaatse bij de RSZ uitgevoerd van mei tot juni 2002 en van januari tot mei 2003.
- 27 De hiernavolgende vaststellingen zijn het resultaat van drie essentiële werkmethodes: interviews op de verschillende verantwoordelijkheidsniveaus, een analyse van de gegevens die de basis vormen voor de onderzochte procedure, die rechtstreeks afkomstig zijn van de SmalS-MvM en een onderzoek van dossiers van de diensten van de gerechtelijke navordering en van procedurefiches van de inningsdiensten, die aan de hand van steekproeven zijn getrokken.

1.2.1 Interviews

- 28 De interviews werden gehouden binnen de Nederlandstalige en Franstalige diensten gerechtelijke navordering, waar de verschillende sleutelfuncties werden bekeken¹³, binnen de directie inning¹⁴ en met de directie organisatie die de bestuursovereenkomst van de RSZ en de opvolging ervan op transversale wijze beheert. Er werden eveneens andere diensten bezocht, zoals de boekhouding en de begroting.
- 29 Via die interviews kon kennis worden vergaard over de procedure van gerechtelijke navordering, konden de sterke en zwakke punten ervan worden geïdentificeerd en konden de vaststellingen worden gevalideerd. Elk van die interviews werd dus in die optiek voorbereid, rekening houdend met de aan de betrokken diensten toevertrouwde taken en met de functie van de geïnterviewde personen.

¹³ De hoofden van de secties waaruit de diensten gerechtelijke navordering bestaan, de juristen, de administratieve verantwoordelijken, de business analysts, de directeurs van de diensten gerechtelijke navordering en de algemene directie.

¹⁴ Met de algemene directie en de directeurs van de Nederlandstalige en Franstalige inningsdienst.

1.2.2 Analyse van de gegevens

Informatiesysteem

- 30 De gerechtelijke procedure wordt opgevolgd via het informaticasysteem ASPR¹⁵. Het werd aanvankelijk ontworpen als een opvolgingsinstrument om de bewaking van de etappes van de procedure te automatiseren, en niet als een analytisch instrument. Het lijkt een fundamentele interne-controlemaatregel die door de hoeveelheid te behandelen procedures onontbeerlijk is geworden. In die zin is het een essentieel instrument dat bijdraagt tot het dagelijks beheer van de gerechtelijke navordering.
- 31 Het systeem bestaat uit de invoering van de data van de handelingen tijdens de verschillende fasen van de procedure. Na een bepaalde termijn wordt, naargelang van de fase, automatisch een rappel opgesteld.
- Een systeem van automatisch toezicht op de rekeningen van de werkgevers¹⁶ vult de eerste velden in. Die velden bevatten de datum van het bepalen van de schuldvordering en het bedrag¹⁷ dat men via gerechtelijke weg zal trachten te verkrijgen. Vervolgens moet het personeel van de secties gerechtelijke navordering, naargelang de procedure verder wordt afgewikkeld, de volgende data invoeren: de datum van de verzending van de zaak naar de advocaat, de datum van het vonnis (of het verzet/beroep), de datum van verzending van de aanvraag tot gedwongen uitvoering aan de advocaat, de datum van de eventuele tweede aanvraag tot gedwongen uitvoering, het bestaan van een administratief akkoord en de beëindiging van de procedure door de betaling¹⁸.
- 32 Aan de hand van die data wordt de termijn berekend waarna een rappel wordt verzonden. Die termijn kan echter door bepaalde personeelsleden tijdelijk worden geschorst. Op het einde van die periode wordt het dossier automatisch gedeblokkeerd.

Analyse

- 33 De analyse van het Rekenhof heeft zich gebaseerd op een opvraging van de gegevens uit het ASPR gaande tot 14 juli 2002. Zij werden verstrekt door de SmalS-MvM. Het gaat om het geheel van gegevens van de opvolging van de navorderingsprocedures die tegen de werkgevers lopen (tabel ZA).
- Een analyse van die gegevens biedt het voordeel dat rechtstreeks de betrouwbaarheid van alle basisgegevens van de gerechtelijke navordering die het datawarehouse voeden, en hun mogelijkheid om te worden geëxploiteerd en uitgebreid, kunnen worden geëvalueerd.
- Er werd gekozen voor een tweevoudige analytische benadering. Enerzijds werd de kwaliteit van de gegevens waarop het beheer van de gerechtelijke navordering is gebaseerd, onderzocht. Anderzijds werd een beschrijvende statistische analyse van de gegevens gemaakt.

¹⁵ ASPR: Automatisering van de bewaking van de procedures.

¹⁶ Het systeem ASPR wordt dagelijks gevoed door rekeninguittreksels die door dat geautomatiseerd toezichtssysteem worden geïdentificeerd.

¹⁷ Van bijdragen, bijdrageopslag en interest.

¹⁸ In geval van oninvorderbare schuldvorderingen worden de procedures automatisch stopgezet na de validering van de beslissingen van oninvorderbaarheid genomen door de juridische dienst en na automatische invoering van de schriften van oninvorderbaarheid in de rekeningen.

De resultaten van die twee benaderingen werden via interviews met de SmalS-MvM en met de leidende ambtenaren van de diensten gerechtelijke navordering en de directie van de organisatie gevalideerd.

- 34 Voor het onderzoek van de kwaliteit van de gegevens werden de velden van tabel ZA vanuit drie invalshoeken geanalyseerd: fouten tegen de chronologie, ontbrekende waarden en verkeerde waarden. Er werden op de drie niveaus incoherenties vastgesteld. Ook de overeenstemming van de andere tabellen die samenhangen met tabel ZA¹⁹ werd onderzocht en een lijst van incoherenties opgesteld.
- 35 De audit heeft getracht via beschrijvende statistieken, rekening houdend met de beschikbare informatie in de gegevensbanken, een beeld te schetsen van de procedure van gerechtelijke navordering op basis van het aantal dossiers die nog open blijven en de proceduretermijnen²⁰.

De laatste archivering, die eind 1996 heeft plaats gevonden, heeft alle gegevens van de procedures die op 1 januari van dat jaar waren afgerond, uit de gegevensbank verwijderd. De gegevens over de procedures die sedertdien werden afgerond, kunnen dus nog worden geraadpleegd.

1.2.3 Selectie van de steekproeven van dossiers van de gerechtelijke navordering en van procedurefiches van de inningsdiensten

- 36 De statistische analyse van de gegevensbank heeft aan het licht gebracht dat de proceduretermijnen soms heel lang zijn. In de meeste gevallen wordt een vonnis uitgesproken binnen vier maanden na dagvaarding. Een aanzuiveringsplan wordt toegekend, volgens criteria die het beheerscomité vastlegt, op basis van een spreiding van de schuld over een looptijd van twaalf maanden. Rekening houdend met die twee vaststellingen, moet aandacht worden besteed aan een duurtijd van meer dan twee jaar. Vanaf tien jaar en meer kan de termijn duidelijk als theoretisch lang worden aangemerkt.

Aangezien in het informatiesysteem onvoldoende gegevens beschikbaar waren om die termijnen te kunnen verklaren, was het nodig de dossiers te onderzoeken om te trachten de redenen van die lang aanslepende procedures te achterhalen. Daartoe werden veertien strata gekozen op basis van de etappes van de gerechtelijke procedure die vermeld zijn in het informatiesysteem en die verdeeld zijn volgens twee soorten termijnen, namelijk tussen twee en tien jaar enerzijds en meer dan tien jaar anderzijds. In elk van die veertien strata werden vijftien dossiers op aselecte wijze gekozen en materieel onderzocht.

¹⁹ Daartoe werden de volgende tabellen onderzocht:

- tabel A die de administratieve toestand van de werkgevers per inschrijvingsnummer definieert;
- tabel DOK die de datums vermeldt van de verschillende documenten die aan de werkgevers werden toegezonden;
- tabel DO die de informatie bevat met betrekking tot de gegevens van de dossiers (een dossier is het geheel van de lopende procedures van een werkgever);
- tabel HI die de geschiedenis van de navorderingsprocedures vermeldt;
- tabel IRREC die de voorstellen tot oninvorderbaarheid vermeldt.

²⁰ Om te vermijden dat dezelfde schuldvorderingen die in procedures van verschillende aard voorkomen, opgeteld zouden worden, werden de procedures inzake dagvaarding in faillietverklaring, aanvaarding in het passief van een faillissement, beroep en verzet uit de resultaten uit de analyse geweerd.

- 37 Op basis van de procedurefiches van de inningsdiensten werd onderzocht hoe die diensten op de betalingsregels na een vonnis toezicht houden. Er werd een gemiddelde reactietermijn²¹ berekend op basis van een aselechte steekproef van 111 fiches getrokken in het stratum²² van procedures waarvoor aan een gerechtsdeurwaarder een aanvraag voor gedwongen uitvoering werd gericht.

1.3 Vastgestelde zwakke punten

1.3.1 Zwakke punten in de procedure

- 38 Zwakke punten kunnen de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de procedure aantasten. Hun impact op dat vlak kon echter niet in cijfers worden gevat omdat de gegevens van onvoldoende kwaliteit waren en omdat er geen informatie beschikbaar was in het informatiesysteem van de gerechtelijke navordering.
- 39 In die context kan niet met zekerheid worden aangetoond dat de procedure goed werkt. Daarentegen kan wel worden bevestigd dat de voorwaarden niet zijn vervuld om zekerheid te geven over de goede werking van het beoogde proces.
- 40 Er zijn verschillende verontrustende situaties aan het licht gekomen bij de beschrijvende analyse van de procedures vermeld in tabel ZA²³.

Die situaties moeten echter worden onderzocht rekening houdend met de zwakke punten van de gegevensbank die later uitvoeriger worden uiteengezet²⁴. De zwakke punten houden hoofdzakelijk verband met het gebrek aan betrouwbaarheid van de gegevens in het systeem en met het ontbreken van belangrijke gegevens die het mogelijk zouden maken de grafische voorstellingen te interpreteren, zoals met name de partiële betalingen en het aantal toegestane aanzuiveringsplannen²⁵. In die context werd beslist elke benadering van de gerechtelijke navordering op basis van het bedrag van de betrokken bijdragen uit te sluiten.

Gelet op die zwakke punten en om de zorgwekkende situaties te begrijpen, werden dossiers van gerechtelijke navordering onderzocht op basis van een aselekt getrokken steekproef van de procedures die langer dan twee jaar duren²⁶.

²¹ Op basis van gevallen waarin de regel van een vonnis of van een aanzuiveringsplan niet in acht werd genomen. De termijn die werd berekend begint vanaf de datum van de eisbaarheid van de schuldvordering of van een gedeelte van de schuldvordering, en eindigt op de datum waarop een aanvraag tot gedwongen uitvoering wordt verzonden.

²² Om het aantal fiches dat wegens de archivering niet analyseerbaar zou zijn, te beperken, werden enkel procedures gekozen waarvan de uitvoering werd aangevraagd na 1 januari 1998. Wegens die archiveringen en de toepasselijke statistische regels was het niet meer mogelijk een representatieve steekproef van de populatie te trekken.

²³ Zie methodologie, punt 35.

²⁴ Zie punt 47 e.v.

²⁵ Zie punt 50 e.v.

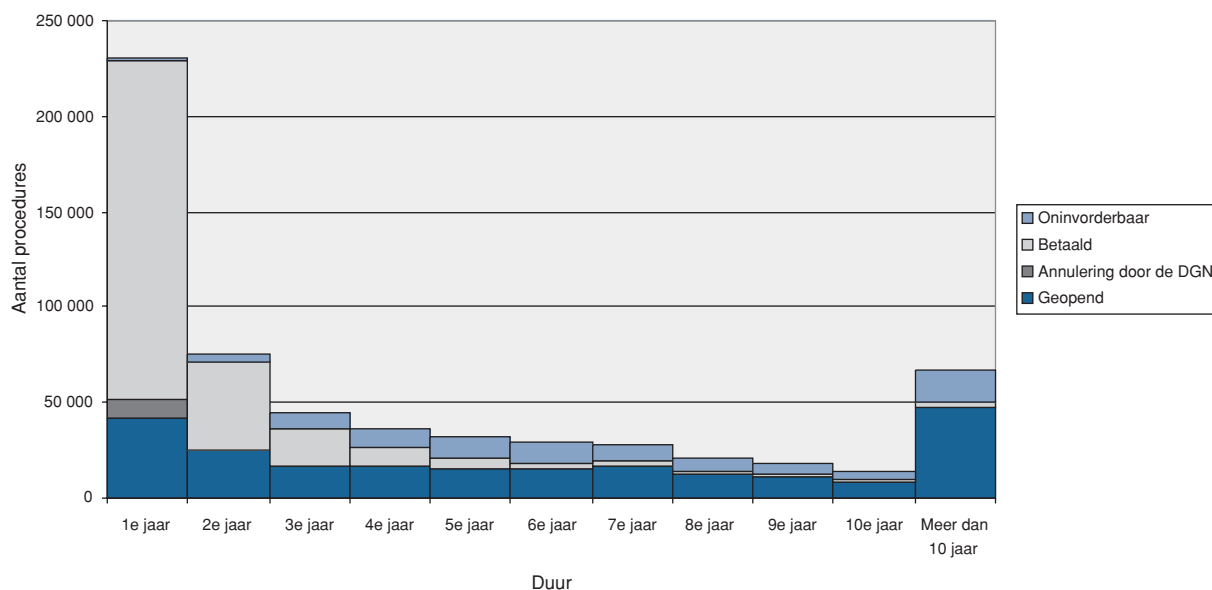
²⁶ Voor meer precieze informatie zie de methodologie uiteengezet in punt 36.

Belangrijkheid en inzet van de openstaande dossiers

41 De onderstaande grafiek vermeldt op een in jaren verdeelde tijdslijn het aantal nog openstaande en het aantal afgesloten dossiers. De dossiers kunnen afgesloten zijn door een betaling, door een verklaring van oninvorderbaarheid of door een annulering door de diensten gerechtelijke navordering. De x-as geeft de termijn aan die ligt tussen de datum van het opstarten van de procedure en die van de beëindiging ervan, of als ze niet is beëindigd, de datum waarop de gegevens werden opgevraagd, namelijk 14 juli 2002²⁷.

De hiernavolgende voorstelling kan worden gezien tegen de achtergrond dat de diensten gerechtelijke navordering sinds 1 januari 2000 gemiddeld 97.195 nieuwe procedures per jaar moeten behandelen²⁸.

Figuur 1 – Spreiding in de tijd van de einduitslag van de dossiers beheerd door de diensten gerechtelijke navordering



Uit figuur 1 blijkt dat de meeste betalingen gebeuren gedurende de eerste twee jaren en dat nog een aanzienlijk aantal procedures blijven lopen na een termijn die theoretisch lang lijkt. Uit de cijfers blijkt dat het aandeel procedures die sinds meer dan tien jaar openstaan, binnen het totaal aantal lopende procedures 20,8% bedraagt, zijnde 47.685 procedures.

Men mag niet vergeten dat hier de gegevens worden geëxploiteerd van een systeem voor de opvolging van etappes van de procedure en dat de laatste archivering, die einde 1996 heeft plaatsgevonden, zoals al eerder is aangegeven, alle gegevens van de procedures die op 1 januari van dat jaar waren afgerond, uit de gegevensbank heeft verwijderd²⁹. Die archivering heeft als gevolg dat het aantal afgesloten procedures vermindert.

²⁷ Een procedure die bijvoorbeeld achttien maanden na de opening ervan werd beëindigd, zal bijgevolg uitsluitend terug te vinden zijn in het histogram van het tweede jaar.

²⁸ Gemiddelde berekend over de jaren 2000, 2001 en 2002. Dat gemiddelde omvat de gewone procedures en de dagvaardingen tot faillissement. Het werd berekend op basis van de door de RSZ verstrekte informatie.

²⁹ Zie punt 35, tweede alinea.

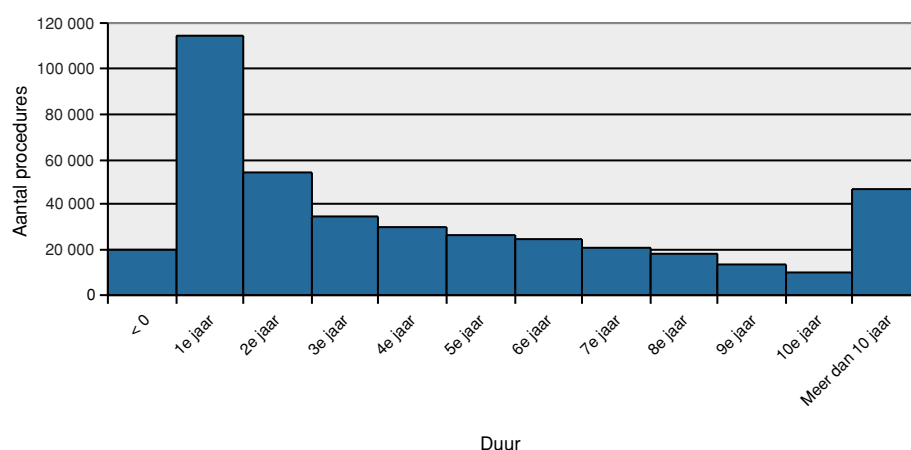
Het grote aantal niet-beëindigde procedures komt tot uiting in een debetsaldo dat mogelijk aanzienlijk is, maar dat echter niet kon worden becijferd omdat de gegevensbanken niet geïntegreerd zijn³⁰.

Lengte van de termijnen

42 De analyse van de gegevens toont aan dat er zich vooral problemen voordoen tussen het vonnis en het einde van de procedure. Heel de fase die voorafgaat aan het verkrijgen van een vonnis doet immers geen probleem rijzen. Drie maanden nadat de zaken aan een advocaat zijn toevertrouwd, is er in 80% van de gevallen een vonnis³¹.

De hiernavolgende grafiek geeft de termijnen aan tussen het vonnis en de beëindiging van de procedure of, als het dossier nog niet afgerond is, de datum waarop de gegevens werden opgevraagd. Ze omvatten bijgevolg alle procedures, ongeacht of dwangbevelen werden gebruikt en ongeacht of al dan niet aanzuiveringsplannen werden toegestaan.

Figuur 2 – Termijnen tussen het vonnis en het einde van de procedure / de datum waarop de gegevens werden opgevraagd



Tabel 1 toont de accumulatie van dossiers die twee jaar na het vonnis nog niet zijn afgesloten en het aanzienlijke aandeel procedures waarvoor nog veel langere termijnen gelden.

³⁰ Om een volledig beeld te krijgen van de geïnde bedragen en het nog te innen saldo voor elke procedure, zou een vergelijking moeten worden gemaakt tussen de tabel van de procedures, de tabel met de aanrekening van de ontvangsten van de werkgevers en de tabel met de saldi van bijdragen, bijdrageopslagen en intresten. De globale integratie van die gegevens was op het moment van de audit nog niet uitgevoerd en door de ingewikkeldheid ervan, heeft het Rekenhof ze evenmin uitgevoerd. Zie hierover punt 51.

³¹ Binnen vier maanden nagenoeg in 90% van de gevallen. Deze berekening werd gemaakt na uitsluiting van de procedures inzake dagvaarding in faillietverklaring, aanvaarding in het passief van een faillissement en de beroepen, en enkel rekening houdend met de procedures waarin er een uitspraak is gedaan.

Tabel 1 – Termijn tussen het vonnis en de beëindiging van de procedure, of als het dossier nog niet afgerond is, de datum waarop de gegevens werden opgevraagd

	Meer dan 2 jaar	Meer dan 3 jaar	Meer dan 4 jaar	Meer dan 5 jaar	Meer dan 10 jaar
Aantal procedures	54,72%	46,25%	38,95%	32,52%	11,29%

Termijnen voor toezicht op de betalingsvoorwaarden verleend door een vonnis of een aanzuiveringsplan

- 43 Eén van de factoren die invloed hebben op de duur van de procedures zijn de termijnen die noodzakelijk zijn om de niet-naleving van de betalingsregels vast te stellen. De gemiddelde termijn die werd berekend op basis van een steekproef van procedurefiches bedraagt 83 kalenderdagen vanaf de datum van eisbaarheid, d.w.z. nagenoeg 3 maanden³².
- 44 Die termijn moet eveneens in verband worden gebracht met het feit dat bij het onderzoek van de dossiers gerechtelijke navordering is gebleken dat geregeld meerdere aanzuiveringsplannen worden toegekend om tegemoet te komen aan de betalingsmoeilijkheden van de werkgever of aan verzoeken geformuleerd naar aanleiding van een gedwongen uitvoering. Voor de opvolging van de inachtneming van de betalingsregels heeft dat tot gevolg dat bij elk nieuw aanzuiveringsplan er een gemiddelde termijn van drie maanden kan bijkomen om vast te stellen dat de betalingsregels niet in acht worden genomen. Daardoor kunnen de recuperatietermijnen aanzienlijk toenemen en kunnen uiteindelijk de kansen op invordering verminderen.

Tekortkomingen bij het beheer van het dossier

- 45 Het onderzoek van een steekproef van dossiers getrokken op basis van de theoretisch lange termijnen heeft de volgende elementen aan het licht gebracht³³:
- De dossiers zijn niet vlot leesbaar (ze bevatten geen synthese, geen uitleg als commentaar bij de beslissingen die bijvoorbeeld werden genomen inzake gedwongen uitvoeringen, faillissement of de toekenning van een aanzuiveringsplan, het is moeilijk om de auteur van de beslissing te achterhalen, ...) of ze zijn onvolledig. Bijgevolg is het onmogelijk om controles a posteriori uit te voeren. Er werden echter aan de juristen instructies gegeven om de dossiers meer transparant te maken.
 - Er ontbreken elementen in de informatie van zowel externe³⁴ als interne³⁵ bronnen.
 - Advocaten, curatoren en vereffenaars zijn traag en vertonen een gebrek aan actie. Die omstandigheden kunnen gedeeltelijk het gevolg zijn van

³² Zie punt 37.

³³ Zie punt 36.

³⁴ Bv. ontbreken van informatie over de verklaring van een faillissement, ontbreken van een antwoord van de advocaat, louter formele rappelbrieven.

³⁵ Bv. ontbreken van informatie afkomstig van of bestemd voor de inningsdiensten, de diensten immatriculatie of controle der aangiften, talrijke en laattijdige bijkomende verklaringen van schuld-vordering terwijl het soms onmogelijk is deze te recupereren.

economische dwangmatigheden of van een gerechtelijke organisatie die niet over de nodige middelen beschikt om alle wettelijke opdrachten te verzekeren.

- Niet-afgesloten dossiers blijven inactief of worden op passieve wijze beheerd, met als gevolg dat de behandeling ervan meerdere jaren lang traag verloopt of gewoon stilligt.
- De informatie in het informaticasysteem voor de opvolging van de procedures stemt niet overeen met de inhoud van de dossiers.
- De voorstellen tot oninvorderbaarverklaring worden opgesteld lang nadat de voorwaarden die bepalend zijn voor de oninvorderbaarheid van de schuldvordering, vervuld zijn. Als die voorstellen opgesteld zijn, worden ze soms verscheidene jaren opgeslagen voordat ze de ondertekening krijgen die toelaat ze te boeken. Door die toestand komt de betrouwbaarheid van de rekeningen van de RSZ in het gedrang.

- 46 Naast de talrijke dossiers over faillissementen, geven die vaststellingen, van verschillende aard en verschillend belang, voor sommige van de dossiers een verklaring voor de lange termijnen, ook al konden de vaststellingen niet worden geëxtrapoleerd wegens de onvoldoende kwaliteit van de gegevens beschikbaar in het informatiesysteem.

De diensten gerechtelijke navordering moeten de vaststellingen bijgevolg beschouwen als indicatoren van een gebrekkige werking, die in overweging moeten worden genomen om de voorwaarden voor de beheersbaarheid van de procedure te verbeteren en om zo de zekerheid te vergroten die ze kunnen bieden voor de goede werking ervan.

1.3.2 Zwakke punten in de beheersinformatie

- 47 Om zijn werkzaamheden correct te kunnen uitvoeren, moet een beheerder kunnen beschikken over degelijke beheersinformatie. Op basis van de interviews, de tests en de gegevens³⁶ die als grondslag dienen voor de procedure van gerechtelijke navordering, kon een aanzienlijk aantal zwakke punten worden blootgelegd die de kwaliteit van de beschikbare en te benutten informatie fundamenteel in het gedrang brengen.
- 48 Die zwakke punten hebben een grote invloed op de kwaliteit van het informatiesysteem als internecontrolemaatregel en als beheersinstrument. Er wordt daarbij op gewezen dat dat informatiesysteem momenteel gebruikt wordt als beheersinstrument voor de opvolging van de bestuursovereenkomst.

Er moet niettemin onderstreept worden dat binnen de RSZ een data-warehouse werd geïnstalleerd dat de business analist de mogelijkheid moet bieden de basisgegevens van de procedure van gerechtelijke navordering te analyseren en dat hem ertoe moet aansporen die basisgegevens te verbeteren.

Incoherenties in de gegevens

- 49 Op iets meer dan een miljoen procedures konden naar aanleiding van de analyse van de gegevensbanken 578.000 incoherenties worden vastgesteld in

³⁶ Zie de uiteenzettingen over de methodologie, punt 26 e.v.

de velden van de procedurelijnen. Het betreft chronologische anomalieën in de ingevoerde data³⁷, ontbrekende waarden terwijl die aanwezig hadden moeten zijn³⁸ en verkeerde waarden³⁹. De waarden zijn niet noodzakelijkerwijze onjuist, in die zin dat er soms verklaringen gegeven zouden kunnen worden. Maar die verklaringen blijven hypothesen en zijn van velerlei aard. Het gevolg daarvan is dat die incoherenties misschien geen negatieve invloed hebben op het systeem als dagelijks instrument voor de opvolging van de procedures, maar dat ze verhinderen dat de informatie a posteriori op een nuttige wijze gebruikt kan worden. Bovendien beperken ze fundamenteel de betrouwbaarheid van de informatie die eruit gehaald zou kunnen worden voor beheersdoeleinden of om de realisatie van de bestuursovereenkomst op te volgen.

Geen integratie van belangrijke gegevens in het beheersinformatiesysteem

- 50 Er ontbreken een aantal gegevens die noodzakelijk zijn om de procedures op te volgen en die onontbeerlijk zijn om de informatie voor het beheer te kunnen gebruiken. Het gaat om de redenen voor de uitgevoerde annuleringen, in hoofdzaak door de inningsdiensten, de gegevens over sleutel-etappes van de procedure, zoals de dagvaarding, of volledige gerechtelijke procedures⁴⁰, de stand van zaken van het voorstel van invorderbaarheid, de aard van het oninvorderbaar bedrag⁴¹ enz.
- 51 Andere gegevens, heel in het bijzonder de informatie over de partiële betalingen en over het type schuldvordering⁴² of de oorsprong ervan, zijn wel aanwezig in het informatiesysteem van de RSZ. Door hun structuur zijn deze gegevenstabellen echter moeilijk te gebruiken zonder bijkomende informaticaontwikkelingen⁴³ en houdt het gebruik ervan risico's in voor de betrouwbaarheid van de bedragen voor het geheel van de procedures. Deze moeilijkheden om de informatie te gebruiken, maken het bijzonder lastig een betrouwbaar percentage van gerechtelijke navordering

³⁷ Bv. datums van vonnissen die liggen voor de datums waarop de zaak aan de advocaat wordt toevertrouwd om een vonnis te verkrijgen, datums van beëindiging van de procedure die voor de datum van het vonnis liggen (soms zelfs meer dan een jaar vroeger), datums waarop de aangelegenheid aan de advocaat wordt toevertrouwd die liggen voor de datum waarop de procedure in het systeem werd ingegeven.

³⁸ Zoals de gevallen waar de velden die de basis vormen voor de statistische gegevens, niet coherent zijn met de elektronische gegevens die de stand van het dossier vertalen (bijv. incoherentie tussen het veld dat de effectieve aanwezigheid van een bevel van gedwongen uitvoering aangeeft en het veld dat dat registreert voor statistische doeleinden). Deze toestand vindt men ook terug voor historische gegevens.

³⁹ De incoherenties tussen de stand van de procedure en de administratieve toestand van de werkgever die wordt gekwalificeerd als niet vervolgd, vroeger vervolgd of definitief oninvorderbaar terwijl er toch procedures lopen, worden opgemerkt door niet-blokkerende anomalieboodschappen bij de dienst inning.

⁴⁰ Bv. procedures voor de beslagrechter.

⁴¹ Definitief of voorlopig.

⁴² Bv. gewone vertraging bij de betaling van een aangegeven bijdrage of rechtzetting uitgevoerd door de RSZ.

⁴³ Een dergelijke vergelijking impliceert immers de horizontale integratie van gegevens waarvoor de referentiesleutels verschillen: de gegevens over de procedures krijgen een referentie op basis van het RSZ-nummer van de werkgever en een procedurenummer, terwijl de ontvangsten en de saldi worden vermeld naast het inschrijvingsnummer en het betrokken bijdragekwartaal. De integratie blijkt dus een kiese zaak te zijn die inspanningen op het vlak van informatica vergt (opstellen van een verbindingssleutel) waarvoor de beheersoverheid bevoegd is en een aanzienlijke validering van de verkregen resultaten.

te berekenen⁴⁴. De installatie van het datawarehouse maakte het op het ogenblik van de audit niet mogelijk het probleem van integratie tussen de stand van de betalingen van de werkgever en die van de procedure op te lossen.

- 52 In het algemeen wordt het onmogelijk de duur van de procedures en uiteindelijk het debetsaldo te interpreteren door het ontbreken van een aanzienlijk aantal gegevens, zoals de redenen van een blokkering, de betalingsregels als gevolg van de vonnissen en van de aanzuiveringsplannen, het aantal aanzuiveringsplannen, het overzicht van de herinneringsbrieven in de verschillende etappes van de procedure, de al dan niet gunstige aard van het vonnis, meer precieze gegevens over de procedure van gedwongen uitvoering⁴⁵, enz. Die toestand beperkt bovendien de exploitatie die via het datawarehouse mogelijk is.

Tekortkomingen in het systeem die de risico's verhogen bij het benutten van de informatie voor beheersdoeleinden

- 53 Een aantal elementen die verband houden met de opbouw van het systeem maken dat het gevaarlijk is de resultaten te benutten of zouden die kunnen vertekenen: elektronische overschrijving van gegevens, ontbreken van chronologische overzichten, systematische overlappingsen tussen de gewone procedures en de procedures bij faillissement, geen automatisering van sommige soorten blokkeringen⁴⁶, enz.

Ontbreken van zekerheid over de juistheid van de gegevens

- 54 Door het ontbreken van controle, in hoofdzaak op de juistheid van de ingevoerde gegevens, bestaat er over die juistheid geen enkele zekerheid. Zo kunnen de personeelsleden van de secties gerechtelijke navordering de gegevens⁴⁷ wijzigen of zelfs uitwissen zonder dat hierop enige specifieke controle is.

Niet-uniform gebruik van het systeem van herinneringsberichten

- 55 Het systeem produceert herinneringsberichten in elke etappe van de procedure om te vermijden dat men lopende dossiers vergeet. Omdat de herinneringstermijnen niet adequaat worden geacht – sommigen vinden ze te lang en anderen te kort – worden de herinneringsberichten niet op eenvoudige wijze gebruikt door de personen die het dossier moeten opvolgen. De leidinggevendenden volgen niet op hoe hun personeel die herinneringsberichten gebruikt. Het gevolg daarvan is dat het opvolgingssysteem als internecontrolemaatregel niet effectief wordt toegepast en dat het geen enkele zekerheid biedt dat de dossiers goed worden behandeld.

⁴⁴ Zie punt 60 e.v. tot 62.

⁴⁵ Procedure voor de beslagrechter, proces-verbaal van niet-bevinding, enz.

⁴⁶ Bv. het geval van faillissement voor de gewone procedures.

⁴⁷ Met name de datums die naast de procedure-etappes zijn ingevoerd en die procedure-etappes. Ze kunnen daarentegen de informatie over het bestaan van het rekeninguittreksel in het systeem, de datum en het bedrag ervan niet wijzigen. Zie punt hoofdstuk 3 en in het bijzonder punt 116.

Ontbreken van greep op het informaticasysteem

- 56 Uit de interviews met de diensten gerechtelijke navordering en de SmalS-MvM, blijkt dat de RSZ de controle op het informaticasysteem voor de opvolging van de gerechtelijke procedure⁴⁸ heeft verloren.
- 57 Dat komt inzonderheid doordat het beheer van de gegevens van de RSZ aan de SmalS-MvM gedelegeerd is, en zijn tegenhanger, dat de diensten gerechtelijke navordering het systeem uit handen gegeven hebben. Het ontbreken van grondige wijzigingen of van een herevaluatie van het systeem sinds de oprichting ervan in het begin van de jaren tachtig, heeft dat controleverlies vaste vorm gegeven
- 58 De diensten gerechtelijke navordering zijn op dit ogenblik niet georganiseerd om het systeem opnieuw onder hun hoede te nemen en de RSZ in staat te stellen zijn rol van cliënt ten aanzien van de SmalS-MvM voluit te spelen in een werkelijke partnerschapsrelatie.

Onvoldoende performante rapporteringsinstrumenten

- 59 De leiding van de gerechtelijke navordering beschikt niet over globale rapporteringsinstrumenten die haar in staat stellen de activiteiten waarmee haar diensten belast zijn, te beheersen⁴⁹.

1.3.3 Zwakke opvolging van de activiteiten: het niet in aanmerking nemen van een percentage van gerechtelijke navordering

- 60 Op dit ogenblik is er noch in de bestuursovereenkomst noch intern sprake van een invorderingspercentage voor de gerechtelijke navordering of van de evolutie daarvan in de tijd. Dergelijke informatie lijkt van primordiaal belang, zelfs al kan de goede werking van de procedure er niet uitsluitend van afgeleid worden. Voor een beter beeld zou dat percentage moeten worden onderverdeeld, inzonderheid op basis van de oorsprong van de schuld⁵⁰.

Een dergelijk percentage, onderverdeeld op basis van het profiel van de gerechtelijke navordering, zou naast andere informatieve elementen moeten worden gebruikt als een samenvattende performantie-indicator. Uiteraard kan het niet op zich als determinerende informatie worden beschouwd in verband met de prestaties van het beoogde proces. Een dergelijke samenvattende indicator dient vooral om de impact te meten van verbeteringen die in de verschillende etappes van de procedure worden aangebracht, verbeteringen die via hun eigen indicatoren worden gemeten⁵¹. Het systeem van een indicator kan op nuttige wijze worden vervolledigd met een geheel van metingen van externe elementen die het resultaat van de invordering kunnen beïnvloeden⁵².

⁴⁸ Zie de vaststelling in punt 104 e.v. en meerbepaald in punten 108, 113 en 114.

⁴⁹ Zie de vaststellingen in punten 72 tot 79 en 137 e.v.

⁵⁰ De recuperatie van een schuld die voortvloeit uit een achterstand bij de betaling van een som die een werkgever aangegeven heeft, is bijvoorbeeld niet van dezelfde aard als de recuperatie die voortvloeit uit de correctie die aan een aangifte werd aangebracht.

⁵¹ Bv. indicatoren voor het meten van de termijn van verzending naar de advocaten, van de termijn voor het verkrijgen van een vonnis, van de termijn voor de verzending van een gedwongen uitvoering.

⁵² Bv. het meten van de economische activiteit, van het aantal faillissementen, van de gemiddelde termijn voor het op de rol zetten van de zaken door de hoven en rechtbanken.

- 61 In de huidige stand van de gegevensbanken is het uitermate moeilijk het percentage van de gerechtelijke navordering te verkrijgen, dat door geen enkele dienst van de RSZ berekend wordt. Deze moeilijkheid ontstaat doordat de gegevensbanken die door de inningsdiensten en de diensten gerechtelijke navordering worden gevoed, niet transversaal zijn gestructureerd. Die toestand is een ernstig obstakel om de activiteiten in het licht van de resultaten te oriënteren.
- 62 Het enige percentage over de navordering op het tijdstip van de audit, dat ook in het laatste jaarverslag van de RSZ gepubliceerd was, is een percentage dat verondersteld wordt het rendement van de inning te meten. Dat percentage heeft echter het grote nadeel dat het bedragen met elkaar vergelijkt die op verschillende grondslagen zijn berekend, namelijk de geïnde bedragen, die betrekking hebben op de nieuwe bijdragen en de achterstallige bijdragen, met inbegrip van de voorgaande jaren, ten opzichte van de nieuwe bijdragen die voor het jaar moeten worden geïnd. Daar het basisbedrag van de teller ruimer is dan dat van de noemer, kan een dergelijk type van berekening resultaten van meer dan 100% opleveren. Die gegevens hebben bovendien aan actualiteitswaarde ingeboet, aangezien het laatste jaarverslag betrekking heeft op het dienstjaar 1997.

Hoofdstuk 2

Verloop van de procedure

- 63 In dit hoofdstuk worden de volgende vijf vaststellingen besproken:
- de breuk in de procedure van gerechtelijke navordering;
 - de onevenwichtige verdeling van het werk tussen de juristen en het personeel van de secties gerechtelijke navordering;
 - het niet-gebruiken van het dwangbevel;
 - de tekortkomingen bij de aanstelling van de advocaten en de evaluatie van hun werk;
 - de voorstellen tot verklaring van oninvorderbaarheid die op een beslissing wachten.

2.1 Breuk in de procedure van gerechtelijke navordering

- 64 De werking van de procedure van gerechtelijke navordering ressorteert onder de verantwoordelijkheid van twee algemene directies, namelijk de algemene directie inning, waarvan de diensten belast zijn met de opvolging van de betalingen, en de algemene directie juridische diensten, waarvan de diensten gerechtelijke navordering belast zijn met de opvolging van de navorderingsprocedures via gerechtelijke weg⁵³. Zodra een zaak aan de diensten gerechtelijke navordering is toevertrouwd om een vonnis te verkrijgen, moeten de inningsdiensten de diensten gerechtelijke navordering zo snel mogelijk op de hoogte te brengen van iedere betaling door de werkgever. Zodra er een vonnis is, moeten de inningsdiensten toezien op de naleving van de voorwaarden die zijn bepaald in het vonnis of in een aanzuiveringsplan dat is toegekend door de diensten gerechtelijke navordering. Als die voorwaarden niet nageleefd worden, moeten zij deze laatste diensten zo vlug mogelijk inlichten om de procedure van de gedwongen uitvoering op te starten.
- 65 Gelet op de gedeelde verantwoordelijkheid en de transversale structuur moet alles in het werk worden gesteld om een breuk te vermijden. Men kan niet zeggen dat dat resultaat nu wordt behaald omdat de gegevens van de opvolging van de betalingen niet worden geïntegreerd in het informatiesysteem.
- 66 In de huidige stand van zaken zijn de instrumenten die de inningsdiensten voor de opvolging van die activiteit gebruiken immers enerzijds het geïnformatiseerd systeem voor de opvolging van de rekeningen van de werkgevers⁵⁴ en anderzijds een manueel systeem bestaande uit procedurefiches die voor elke werkgever de vonnissen, de aanzuiveringsplannen en de naleving van de voorwaarden die erin worden toegekend, vermelden. Die instrumenten zijn niet geïntegreerd met het instrument voor de opvolging van de gerechtelijke navordering. Als gevolg daarvan worden essentiële gegevens niet opgenomen in het informatiesysteem van de gerechtelijke navordering, namelijk het aantal aanzuiveringsplannen dat aan de werkgever is toegestaan, de betalingsvoorwaarden als gevolg van die plannen of van een vonnis en de partiële betalingen.

⁵³ Zie de beknopte beschrijving van de procedure gerechtelijke navordering, punt 18 e.v.

⁵⁴ ATCE genoemd.

- 67 Doordat er bovendien twee niet-geïntegreerde systemen bestaan, moet herhaaldelijk nutteloos dezelfde informatie worden geregistreerd, overgedragen en verwerkt, met de daaruit voortvloeiende gevolgen voor de efficiëntie en de toegenomen risico's op fouten en verlies van informatie.
- 68 Tot slot is bij het onderzoek van een steekproef gebleken dat de gemiddelde termijn die de inningsdiensten nodig hebben om de niet-naleving van de betalingsvoorwaarden vast te stellen, 83 kalenderdagen bedraagt vanaf de datum van eisbaarheid, d.w.z. nagenoeg 3 maanden⁵⁵. Die lange termijn is in hoofdzaak toe te schrijven aan het ontbreken van automatisering, waardoor veel tijd in die opvolging moet worden geïnvesteerd. De inningsdiensten zijn belast met andere verrichtingen die ze als prioritair beschouwen en kunnen niet de nodige middelen vrijmaken om die activiteit op een efficiënte wijze te vervullen. De doelstelling van de bestuursovereenkomst die tot voorwerp heeft maandelijks na te gaan of de werkgevers de betalingstermijnen in acht nemen die hun zijn toegestaan door een vonnis of in het raam van een afbetalingsplan, wordt hierdoor niet bereikt.

Aanbevelingen:

De gegevens integreren in één systeem

- 69 Om de breuk in de procedure te verhelpen en de transversale structuur ervan te versterken, moeten de gegevens van de opvolging van de betalingen en die van de gerechtelijke navordering worden geïntegreerd in één systeem. Deze integratie moet echter rekening houden met de scheiding der functies en de inningsdiensten dus de verantwoordelijkheid laten voor de opvolging van de betalingen.
- 70 De integratie moet worden gekoppeld aan de automatisering van de opvolging, zodat de inningsdiensten uiteindelijk enkel nog de uitzonderingen moeten behandelen, d.w.z. de aanrekeningen van betalingen die niet automatisch kunnen worden verwerkt door fouten in de informatie die de werkgevers hebben verstrekt. De niet-betaling zou dus op automatische wijze worden vastgesteld en de informatie zou elektronisch in real time worden overgezonden aan de dienst gerechtelijke navordering, de enige dienst die voortaan belast is met de opvolging van de gerechtelijke procedure.

Standpunt van de
RSZ

De automatisering van de 'novacard'⁵⁶ is geen nieuw idee (cf. het bestuursplan dat in 2001 werd uitgewerkt). Gezien de beperkte middelen heeft de RSZ de elektronische aangifte als prioritair project gedefinieerd voor de jaren 2003-2004. Vanaf 2004 zal de flux 'inning – gerechtelijke navorderingen' worden onderzocht.

In de bestuursovereenkomst een algemene doelstelling definiëren voor de procedure van gerechtelijke navordering

- 71 Naast de integratie van de gegevens, moet de procedure van gerechtelijke navordering op meer transversale wijze in de bestuursovereenkomst worden ingeschreven door een algemene doelstelling op te nemen die de

⁵⁵ Zie punt 43.

⁵⁶ De novacard is een procedurefiche die de inningsdiensten bijhouden om op te volgen of de werkgevers hun betalingen doen.

procedure volledig kan omvatten en die dus kan worden opgevolgd via gemeenschappelijke indicatoren van de twee algemene directies die bij het proces zijn betrokken.

2.2 Onevenwichtige verdeling van het werk tussen de juristen en het personeel van de secties gerechtelijke navordering

72 Sinds 1 januari 2000 moeten de secties gerechtelijke navordering gemiddeld 97.195 nieuwe procedures per jaar⁵⁷ behandelen. Die procedures komen natuurlijk bovenop de procedures die nog in behandeling zijn. Er wordt aan het personeel van de secties formeel geen enkele werkelijke bevoegdheidsdelegatie toegestaan.

In beperkte gevallen⁵⁸ is er voorzien in een werkverdeling waarbij het personeel van de secties een beslissing kan voorstellen. Die beslissing heeft echter slechts waarde als ze door de juristen schriftelijk is bevestigd. In dat geval kan men dus niet spreken van een bevoegdheidsdelegatie.

73 Er zou trouwens moeten worden onderzocht waarom de voorbereiding van een voorstel van aanzuiveringsplan door het personeel van de secties, dat door een jurist moet worden bevestigd, werd beperkt tot de dossiers ten belope van minder dan 7500 euro, aangezien de beslissing uiteindelijk hoe dan ook door de jurist wordt genomen.

74 Gezien die toestand en gelet op het beperkte aantal juristen⁵⁹, bestaat er een groot risico op vertraging of kwalitatief onvoldoende behandeling. Dat risico stijgt nog door het ontbreken van middelen om de zaak in de hand te houden met performante rapporteringsinstrumenten⁶⁰.

De rijksdienst heeft onderstreept dat hij de voorbije jaren ernstige moeilijkheden heeft ondervonden om in het bijzonder zijn kader van juristen op te vullen. Deze problematiek zou moeten worden beslecht als de regering het model 'ORESTES' aanneemt, een model dat de berekening van de personeelsvereisten objectiveert.

Standpunt van de
RSZ

Aanbeveling: Het personeel van de secties gerechtelijke navordering responsabiliseren

75 Om het personeel van de secties gerechtelijke navordering te responsabiliseren, zouden bepaalde verantwoordelijkheden van de juristen moeten worden ontnomen en aan het personeel van de secties moeten worden gedelegeerd.

76 De overheveling van verantwoordelijkheid naar het personeelsniveau moet echter samengaan met:

- de invoering van een nieuw functieprofiel en van een evaluatie van de personeelsprestaties met verwijzing naar dat profiel;

⁵⁷ Zie voetnoot 28.

⁵⁸ Voor de dossiers met een debet aan bijdragen van minder dan 7500 euro en voor zover de interventies bedoeld zijn om een dossier te regelen zonder specifieke juridische procedures te moeten opstarten. Het geldt niet voor de dossiers die zijn geklasseerd onder 'belangrijke debiteur' of '10 miljoen BEF'.

⁵⁹ Vijf Franstalige en zes Nederlandstalige voltijdse equivalenten in mei 2003.

⁶⁰ Zie de vaststelling in punten 137 e.v.

- de redactie en de verspreiding van instructies met duidelijke criteria voor het nemen van beslissingen, vergezeld van een aangepast vormingsprogramma;
 - de invoering van rapporteringsinstrumenten die het mogelijk maken een valideringsprocedure tot stand te brengen en die het management zekerheid bieden over de naleving van de instructies.
- 77 Vóór de invoering van een dergelijk systeem moeten de kwalificatie en de bezetting van het huidige personeel van de sectie worden bestudeerd om na te gaan welke verantwoordelijkheden zouden kunnen worden toevertrouwd en onder welke voorwaarden.
- 78 De bevoegdheidsoverdracht zal maar kunnen gebeuren als internecontrolemaatregelen zijn ingesteld en als de toepassing ervan een redelijke zekerheid kan bieden over de kwaliteit van de behandeling van de dossiers.
- In dergelijke omstandigheden kan de rol van juristen zoveel mogelijk worden beperkt tot de kwesties waarvoor hun deskundigheidsniveau vereist is.
- 79 De tendens om het personeel van de secties te responsabiliseren tekende zich al binnen de diensten gerechtelijke navordering af op het tijdstip van de audit. Ze kwam inzonderheid tot uiting door het hanteren van functieprofielen voor het personeel van de secties en de invoering van opleidingen toegespitst op de behoeften van de dienst.

2.3 Niet gebruiken van het dwangbevel

- 80 Artikel 40 van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders verleent de RSZ het recht om de sommen die hem verschuldigd zijn in te vorderen bij wijze van dwangbevel. Het tweede lid van dat artikel geeft de Koning delegatie om de voorwaarden en de wijze van vervolging vast te leggen. Op die basis keurde de Koning de artikelen 43bis tot 43septies van het koninklijk besluit van 28 november 1969 goed⁶¹.
- Het dwangbevel is een uitvoerbare titel die de administratie aan zichzelf geeft en die haar de mogelijkheid biedt om zonder een beroep te moeten doen op de hoven en rechtbanken, de onbetaalde sociale bijdragen in te vorderen, alsook de bijbehorende bijdrageopslagen en de verwijlintersten. De invordering gebeurt door gebruik te maken van de procedures van de gedwongen uitvoering. Het gaat dus om een louter administratieve handeling die op zichzelf uitvoerbaar is, dus zonder inmenging van de gerechtelijke overheid.
- 81 Tot nu toe gebruikt de RSZ die werkwijze enkel voor heel uitzonderlijke gevallen⁶², zodat alle aan te spannen procedures systematisch beginnen met een dagvaarding voor de arbeidsrechtbanken, ongeacht de oorsprong van de in te vorderen schuld⁶³.

⁶¹ Genomen ter uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

⁶² Aanvragen voor invordering voor rekening van de socialezekerheidsinstellingen van Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en Nederland en de bewezen gevallen van fraude. Die gevallen werden gedefinieerd door het beheerscomité.

⁶³ Bv. vertraging bij de betaling van aangegeven sommen of verbetering door de controlediensten aangebracht in de aangifte.

- 82 Op basis van de analyse van de gegevensbanken konden echter een aantal aanwijzingen worden verzameld die ervoor pleiten het dwangbevel gericht aan te wenden:
- 64% van de uitspraken in termen van aantal procedures, 33% in termen van in het geding zijnde bijdragen, zijn vonnissen bij verstek;
 - de vonnissen bij verstek geven wat de gerecupereerde bedragen betreft, aanleiding tot betalingen die bij benadering gelijk zijn aan de betalingen uitgevoerd ingevolge een vonnis op tegenspraak;
 - tegen de vonnissen bij verstek wordt slechts marginaal verzet aangekend, in minder dan 1% van de gevallen.
- 83 Die aanwijzingen lijken aan te tonen dat het mogelijk zou zijn gericht van een dwangbevel gebruik te maken in gevallen waarin het risico op verzet miniem lijkt. In die gevallen lijken de risico's op betwistingen in verband met het gebruik van het dwangbevel, in hoofdzaak betwistingen tegen een betekend dwangbevel⁶⁴ en de gedwongen uitvoering⁶⁵ ervan, heel beperkt.
- Wat de eventuele zwakke punten betreft die veeleer voortkomen uit de juridische regeling van het dwangbevel en de uitwerking ervan⁶⁶, is het niet overbodig eraan te herinneren dat de RSZ kan voorstellen de basisteksten te reviseren en deze dus aan te passen. Wat de verplichting betreft om het dwangbevel formeel te motiveren in het licht van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, kan men zich moeilijk voorstellen dat een dergelijke wettelijke verplichting een automatisering van het dwangbevel en dus de motivering waarop het is gesteund, in de weg staat.
- 84 De genoemde aanwijzingen zouden kunnen worden vervolledigd met een kostenanalyse. De grote meerderheid van de procedures heeft immers duidelijk betrekking hebben op schuldvorderingen met een klein bedrag⁶⁷. Daarbij komt een vermindering van de gerechtskosten die ten laste van de werkgever moeten worden gelegd. Het dwangbevel vergt immers slechts één betekening in plaats van één voor de dagvaarding en één voor het vonnis bij verstek. Ook de kosten en uitgaven verbonden aan de gerechtelijke procedure zijn niet meer van toepassing. Bovendien zijn het even zoveel zaken die niet meer aan advocaten hoeven te worden toevertrouwd.
- 85 Er moet ook aan een dwangbevel worden gedacht in een context waarin het gemiddeld drie maanden vergt om een vonnis te verkrijgen, waarbij die termijn nog wordt voorafgegaan door een periode van ongeveer vier maanden voor het doorlopen van de procedure van de administratieve navordering⁶⁸. Daarbij komt nog dat de RSZ opereert in een omgeving waar ook

⁶⁴ Betwisting voor de territoriaal bevoegde arbeidsrechtbank binnen vijftien dagen na de betekening met het oog op de toekenning van termijnen of over kwesties ten gronde.

⁶⁵ Adiëring van de beslagrechter om termijnen te verkrijgen, ontbreken van opschortend effect van de bezwaarmiddelen en stelsel van het beslagexploot bij een derde dat toepasselijk is ingeval van een dwangbevel waarvoor eerst zou moeten worden overgegaan tot de tenuitvoerlegging ten aanzien van de debiteur van de RSZ.

⁶⁶ Dat is het geval met de eventuele problemen die samenhangen met de aan de Koning toegekende delegatie.

⁶⁷ 2,7% van het aantal procedures waarvan het bedrag aan bijdragen hoger ligt dan 62.000 euro vertegenwoordigen 54% van het totale bedrag aan bijdragen. 73% van het aantal procedures ligt lager dan 5000 euro en vertegenwoordigt nauwelijks 8% van het totaal bedrag aan gevorderde bijdragen.

⁶⁸ Zie beknopte beschrijving van de procedure van gerechtelijke navordering, punt 18 e.v.

andere maatschappijen-schuldeisers een beroep doen op invorderingsmaatschappijen om hun schuldvorderingen zo snel mogelijk te recupereren. Hoe korter de termijn, hoe meer kansen om te recupereren. Al die elementen lijken dus te wijzen op het positieve effect dat het gebruik van het dwangbevel kan hebben op de efficiëntie van de procedure.

- 86 De analyse zou op nuttige wijze kunnen worden aangevuld door in het informatiesysteem gegevens over de oorsprong van de schuldvordering⁶⁹ op te vragen en die te koppelen aan een onderzoek van het al dan niet gunstige karakter van het vonnis. Met de huidige gegevens kan men immers slechts veronderstellen dat de gerichte toepassing van het dwangbevel op de categorie schuldvorderingen die voortvloeien uit de nietbetaling van de aangegeven bedragen, aanleiding zal geven tot weinig verzet. Dergelijke aanvullingen zouden de al verzamelde aanwijzingen ten voordele van het gebruik van het dwangbevel kunnen versterken.

Aanbeveling: De mogelijkheid bestuderen om gericht op te treden via dwangbevel

- 87 Vanuit de besproken aanwijzingen, aangevuld met een analyse van de kosten en het resultaat van de vonnissen, geordend volgens de gerechtelijke oorsprong van de schulden, moet de mogelijkheid worden geanalyseerd om in gerichte gevallen een dwangbevel uit te schrijven en dat in voorkomend geval te testen.

Het gebruik van het dwangbevel moet langs geautomatiseerde weg worden overwogen en de betekening ervan moet de eerste fase van de procedure vormen.

Sinds enige tijd wordt er binnen de RSZ nagedacht en worden er besprekingen gevoerd over de relevantie van het gebruik van de techniek van het dwangbevel.

Hoewel de techniek van het dwangbevel aanlokkelijk is (tijdswinst, de belangen van de andere schakels binnen de keten (rechtbanken, arbeidsauditoraten)), moet men toch erkennen dat ze een praktische organisatie vergt, een performant informaticacircuit (waarmee de Rijksdienst niet kan beginnen vóór einde 2004) en een wijziging van het standpunt van het Beheerscomité van de RSZ .

Wat volgens de RSZ werkelijk onderzocht moet worden, is of het noodzakelijk is om een uitvoerbare titel te verkrijgen (vonnis of rol volgens de wet van 27 juni 1969) om 80% van de verschuldigde bijdragen in te vorderen binnen een maximumtermijn van twee jaar (op basis van de gegevens van het datawarehouse). Met andere woorden, de argumenten van de auditeurs ten gunste van het dwangbevel zouden voor een alternatief kunnen pleiten. Dit alternatief bestaat erin om artikel 23, §1, tweede lid, van de wet van 27 juni 1969 en artikel 34, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 te wijzigen. Op die manier zou de Rijksdienst de mogelijkheid krijgen om aan zijn debiteurs onder bepaalde voorwaarden betalingsfaciliteiten te verlenen. Op die manier kan worden vermeden dat er een uitvoerbare titel (vonnis of rol) moet worden verkregen, die uitgevoerd moet worden voor een eventuele opschorting wordt

Standpunt van de RSZ

⁶⁹ Bv. schuld te betalen wegens een vertraging bij de betaling met betrekking tot aangegeven sommen of schuld gecorrigeerd na ingrijpen van de controlediensten.

toegekend (afbetalingsplan). Het op punt stellen van de juridische aspecten en de administratieve uitwerking ervan zouden a priori geen grote technische problemen mogen opleveren en zouden dus vlug kunnen plaatshebben. Het gaat hier om een werkwijze die al gesuggereerd werd en waarnaar de Franse instellingen die belast zijn met de inning van de socialezekerheidsbijdragen regelmatig teruggrijpen.

De Rijksdienst zou de mogelijkheid willen hebben om te kiezen tussen de volgende instrumenten, die hij zou aanwenden naargelang van het concrete geval dat zich voordoet:

- het dwangbevel;
- de gerechtelijke procedure en het verkrijgen van een vonnis;
- het akkoord vóór vonnis maar dat indien nodig ook geldt als een uitvoerbare titel als het akkoord niet nageleefd wordt.

Er worden stappen gezet om deze keuzemogelijkheid te bieden en via een niet-juridische weg de techniek van het akkoord vóór vonnis uit te testen.

2.4 Aanstelling van de advocaten en evaluatie van de kwaliteit van hun werk

2.4.1 Aanstelling

88 Als de RSZ van oordeel is dat een nieuwe advocaat moet worden aangesteld, stuurt hij een bericht van vacature aan de stafhouder van het betrokken gerechtelijk arrondissement, die het verspreidt op de manier die hij verkiest. In dat bericht worden een aantal vragen of criteria opgesomd. De kandidaturen van de belangstellende advocaten worden aan de RSZ gericht. Een rooster met het antwoord per kandidaat-advocaat op de vragen en criteria wordt dan ingevuld en aan de administrateur-generaal gericht die bevoegd is om te beslissen. De administrateur-generaal moet echter waken over een billijke verdeling bij de aanstellingen tussen de belangen binnen het beheerscomité⁷⁰. De administrateur-generaal brengt het beheerscomité op de hoogte van de gedane aanstelling. De aangestelde advocaat wordt per brief op de hoogte gebracht.

89 In geen enkel document is echter formeel vastgelegd hoe de beslissing tot aanstelling moet worden gemotiveerd. De motivering is dus niet in het administratief dossier terug te vinden. Zoals elke juridische handeling die een administratieve overheid stelt, moet een dergelijke beslissing berusten op in rechte en in de feiten geldige redenen.

De RSZ wijst erop dat momenteel een document voor het beheerscomité in voorbereiding is om de criteria voor de keuze van de advocaten meer te objectiveren. Er moet echter worden toegegeven dat bij „gelijkwaardige mededinging”, nadat een maximum aantal criteria zijn toegepast, men de keuze moet aanvaarden van de bevoegde autoriteit, het beheerscomité of, bij delegatie, van het algemeen beheer.

Standpunt van de RSZ

⁷⁰ De principes die het algemeen bestuur in acht moet nemen bij de aanstelling van de advocaten werden door het beheerscomité in de vergadering van 3 mei 1991 vastgelegd.

2.4.2 Evaluatie van de kwaliteit van het werk

90 De aangestelde advocaten werken via een abonnementformule. De brief van hun aanstelling preciseert immers dat hun een zeker aantal zaken zullen worden toevertrouwd, waarvoor de honoraria forfaitair zullen worden berekend. De brief preciseert de berekenings- en betalingswijze van de honoraria en bepaalt dat het abonnement jaarlijks vernieuwd kan worden tot de advocaat de leeftijd van 60 jaar bereikt. De advocaat ontvangt vervolgens een aantal orders en instructies over het geschil in kwestie en de werkwijze die de RSZ hanteert.

91 Er is op dit ogenblik geen doeltreffende procedure om de kwaliteit van het werk van de advocaten te evalueren. Elk abonnement wordt in principe jaarlijks vernieuwd. Er bestaat geen procedure die tot doel heeft het werk van de advocaten te evalueren en zo de mogelijkheid te bieden om op basis van relevante en objectieve criteria te rechtvaardigen dat een abonnement niet vernieuwd wordt als de prestaties onvoldoende zijn.

Momenteel worden enkel per advocaat de rappelbrieven gegroepeerd die het systeem voor de opvolging van gerechtelijke procedures voortbrengt, om zo recurrente tekortkomingen op te sporen. Het blijkt echter dat er slechts sancties worden getroffen in extreme gevallen en na heel lange periodes. Omdat er slechts gebrekkig wordt opgevolgd wat er gebeurt met de rappelbrieven die het systeem aanmaakt, heeft men bovendien geen enkele zekerheid dat die gegevensinzameling volledig is.

92 De dienst gerechtelijke navordering plant echter een meer doeltreffend systeem voor de opvolging van het werk van de advocaten. Dat systeem was op het ogenblik van de audit nog niet operationeel.

De RSZ wijst erop dat, als er al evaluatieprocedures bestaan, er echter moet worden nagedacht om tot procedures te komen die systematischer en methodischer zijn.

Standpunt van de
RSZ

Aanbevelingen:

Erop toezien dat iedere aanstellingsbeslissing berust op in rechte en in de feiten geldige redenen

De aanstellingen van advocaten in de tijd beperken en een procedure instellen voor het evalueren van hun prestaties

93 In dat geval zou de vernieuwing van het abonnement niet meer jaarlijks gebeuren, maar onderworpen worden aan een duidelijke en nauwkeurige evaluatieprocedure die voorziet in sancties in verhouding tot de eventuele tekortkomingen. Er zou een contract worden gesloten waarin de verplichtingen van de partijen worden beschreven. Een dergelijke procedure moet natuurlijk berusten op objectieve en in rechte en in de feiten valabele criteria en gaat ervan uit dat de kwaliteit van het werk van de advocaten continu of regelmatig en op pertinente wijze wordt opgevolgd. Men zou eveneens kunnen overwegen contractueel verplichtingen inzake kwaliteit of termijnen op te leggen die zouden voortvloeien uit verbintenissen die de RSZ in de bestuursovereenkomst heeft aangegaan. Het contract met de advocaat moet dus eveneens worden gezien als een middel om de efficiëntie en doeltreffendheid van de procedure te verhogen door de RSZ meer greep te geven op de verschillende etappes van de afwikkeling van de procedure.

- 94 De gegevens die voor de opvolging zullen dienen, zullen uiteindelijk moeten worden geïntegreerd in het beheersinformatiesysteem.

2.5 Voorstellen van verklaringen van oninvorderbaarheid in afwachting van een beslissing

- 95 Als de voorwaarden die het beheerscomité van de RSZ gedefinieerd heeft, in acht worden genomen, kan een schuldvordering van bijdragen oninvorderbaar worden verklaard. De invorderbaarheid kan definitief of voorlopig zijn. In dat laatste geval wordt het dossier na vijf jaar opnieuw onderzocht om te zien of er geen nieuwe mogelijkheid tot recuperatie bestaat. Als het antwoord negatief is, wordt de oninvorderbaarheid definitief.
- 96 Het voorstel van oninvorderbaarheid wordt voorbereid door het personeel van de secties, aanvaard door de jurist en de directeur gerechtelijke navordering en vervolgens voor beslissing aan de directeur-generaal van de juridische diensten overgezonden.
- 97 In mei 2003 waren er nagenoeg 10.000 dossiers die op een beslissing wachtten. In werkelijkheid is er geen enkele inventaris of schatting van de bedragen die daarmee gemoeid zijn. Het is bovendien onmogelijk die dossiers af te zonderen in het systeem voor de opvolging van de gerechtelijke procedures, aangezien de noodzakelijke informatie niet wordt verzameld.
- 98 Bij die dossiers wordt geen einde gemaakt aan de procedure van gerechtelijke navordering, zodat die procedures in het geautomatiseerde opvolgingssysteem altijd blijven openstaan. Een dergelijke toestand vertekent bovendien het beeld dat het informatiesysteem kan geven van de gerechtelijke navordering en doet afbreuk aan de algemene betrouwbaarheid van de rekeningen van de RSZ, hoewel voor de meeste van die bedragen voorzieningen zijn aangelegd⁷¹.

De 10.000 dossiers die vermeld zijn (grotendeels faillissementsdossiers) kunnen historisch verklaard worden. Een groot deel ervan zijn momenteel getekend en in de fase van oninvorderbaarverklaring.

Standpunt van de RSZ

Aanbevelingen:

De achterstand inzake voorstellen van oninvorderbaarheid wegwerken en iedere toekomstige achterstand vermijden

- 99 Er moet een oplossing worden gevonden om de achterstand zo vlug mogelijk weg te werken en zo de financiële informatie opnieuw betrouwbaar te maken.
- 100 Als de achterstand niet snel wordt weggewerkt, moeten de diensten gerechtelijke navordering ernaar streven een cijferinventaris op te stellen van de voorstellen in afwachting, op basis waarvan prioriteitsregels voor de

⁷¹ Bij een faillissement of gerechtelijk akkoord door afstand van de activa wordt een voorziening voor dubieuze debiteuren aangelegd voor de schuldvorderingen van die werkgever. Als de schuldvorderingen in werkelijkheid oninvorderbaar zijn, bij ontstentenis van een beslissing, is het totaal van de balans overgewaardeerd, op de actiefzijde ten belope van die schuldvorderingen bij wijze van bijdragen en op de passiefzijde ten belope van de overeenstemmende voorzieningen voor dubieuze debiteuren.

oplossing van het probleem zouden kunnen worden vastgesteld, rekening houdend met bijvoorbeeld de bedragen en/of de leeftijd van de schulden.

- 101 Men moet er daarna over waken dat er niet opnieuw een dergelijke achterstand ontstaat. Op basis van de analyse van de oorzaken van het probleem van de cumulatie, moet de oplossing ervoor zorgen dat de dossiers zich niet ophopen op het niveau van de directeur-generaal, zoals nu het geval is. Dat zou kunnen door verschillende regels voor bevoegdheidsdelegatie in te voeren, samen rapporteringsinstrumenten die de algemene directie in staat zou stellen over de naleving van de oninvorderbaarheidsvoorwaarden rekenschap af te leggen aan het beheerscomité van de RSZ en aan de externe controleorganen.

Het beheer van de oninvorderbare schuldvorderingen integreren in het beheersinformatiesysteem

- 102 Het beheersinformatiesysteem zou op zijn minst de vermelding van een voorstel van oninvorderbaarheid in afwachting van een beslissing moeten bevatten en het definitieve of voorlopige karakter van oninvorderbaarheid zowel op het ogenblik van het voorstel als op dat van de beslissing. De aanmaak van de rappelbrieven moet aan die verschillende toestanden worden aangepast.

Hoofdstuk 3

Beheersinformatie en verwerking ervan

103 In dit hoofdstuk worden drie vaststellingen besproken:

- de ontoereikendheid van de beheersinformatie;
- de zwakke punten in de definitie en bij de erkenning van de staffunctie;
- het gebrek aan controlemiddelen ten voordele van de managementfunctie.

3.1 Ontoereikendheid van de beheersinformatie

104 Om de draagwijdte van de vastgestelde onvolkomenheden goed te begrijpen, moeten ze op twee niveaus worden bekeken, namelijk op dat van het beheer en op dat van de interne controle.

Op het vlak van het beheer zijn er onvolkomenheden vastgesteld inzake de kwaliteit, de beschikbaarheid en de exhaustiviteit van de informatie die kan worden aangewend. Die informatie is hoofdzakelijk afkomstig van het informatiesysteem waarop heel de gerechtelijke procedure berust, namelijk het systeem ASPR⁷², maar ze omvat ook de aspecten met betrekking tot het beheer van de materiële en menselijke middelen.

Op het vlak van de interne controle werd het systeem ASPR geëvalueerd als maatregel om een redelijke zekerheid te geven over de goede werking van de gerechtelijke navordering. Het systeem werd immers uitgewerkt om de opvolging van de termijnen tussen een aantal stappen van de afwikkeling van de gerechtelijke procedure in de hand te houden. In die hoedanigheid is het de fundamentele internecontrolemaatregel van het beoogde proces en is het onontbeerlijk gelet op de massa te behandelen procedures. Bijgevolg moest worden nagegaan of die internecontrolemaatregel als doeltreffend kon worden beschouwd en effectief werd aangewend. Er dient meteen te worden opgemerkt dat de diensten gerechtelijke navordering naast dat systeem een heel wat nauwkeuriger opvolgingsrekenblad hebben uitgewerkt voor de financieel belangrijke dossiers⁷³.

3.1.1 Zwakke punten van de informatie op het vlak van het beheer

Het huidige informatiesysteem wordt niet voor beheersdoeleinden gebruikt

105 Het huidige systeem bevat een aantal gegevens die a posteriori zouden kunnen worden geanalyseerd om er nuttige lessen uit te halen voor het beheer. Die mogelijkheid werd nog uitgebreid door de invoering, via de RSZ, van het systeem van datawarehouse dat het mogelijk maakt een aantal gegevens van de informatiesystemen te recupereren en ze voor analytische doeleinden te gebruiken. Een dergelijk instrument is belangrijk

⁷² Voor een beschrijving van het beheersinformatiesysteem, zie punten 30 tot 32.

⁷³ Voor de RSZ '10 MIO BEF-dossiers'. Er werd eveneens een opvolgingsinstrument ontwikkeld voor de dossiers die de antifraudecel behandelt.

voor het beheer omdat het met name mogelijk maakt de gegevens opnieuw in bezit te krijgen. Daartoe werd de functie van business analyst opgericht. Momenteel zijn binnen de diensten gerechtelijke navordering twee personen belast met die functie, namelijk één voor de Franstalige diensten en één voor de Nederlandstalige diensten.

In werkelijkheid oefenen de personen die met die functie belast zijn binnen de gerechtelijke navordering ze echter niet uit wat de dimensie analyse van de gegevensbanken betreft. De functie wordt voor het ogenblik niet als volwaardig beschouwd en blijft volledig bijkomstig ten opzichte van de andere functies die die personen uitoefenen⁷⁴.

Bij de invoering van het datawarehouse zijn ook niet alle gegevens die in het informatiesysteem aanwezig waren, opgenomen, waardoor het gebruik ervan natuurlijk wordt beperkt⁷⁵.

De kwaliteit van de gegevens in het systeem is ontoereikend om ze voor beheersdoeleinden te kunnen gebruiken

- 106 Naast de ontoereikende controles die ter sprake komen in punt 3.1.3, heeft de analyse van de gegevensbanken een aanzienlijk aantal zwakke punten of incoherenties aangetoond. Zij zwakken de kwaliteit van de huidige gegevens ernstig af en verminderen aanzienlijk de betrouwbaarheid van de resultaten van een a posteriori analyse.
- 107 Tot deze zwakke punten behoren incoherenties in de gegevens, zoals een breuk in de chronologie, ontbrekende of verkeerde waarden en fouten in het systeem die leiden tot dubbeltellingen of tot het ontbreken van een chronologisch overzicht, bijvoorbeeld van de rappelbrieven of van de aanzuiveringsplannen die aan een werkgever werden toegestaan⁷⁶.
- 108 De betrokken diensten noch de SmalS-MvM konden een duidelijke en definitieve verklaring geven voor de verschillende types incoherenties. Het gaat daarbij niet noodzakelijk over onjuiste waarden, in die zin dat er soms verklaringen voor konden of zouden kunnen worden gegeven. Die verklaringen blijven niettemin veronderstellingen. Het gebrek aan greep op de oorzaken van de incoherenties en van de systematische fouten in de informatie maakt dat de gegevens moeilijk bruikbaar zijn voor de analyse.

In het systeem ontbreken een aanzienlijk aantal nuttige gegevens voor het beheer.

- 109 Het ontbreken van een aantal gegevens in het systeem maakt het onmogelijk om de resultaten met zekerheid te interpreteren. Daardoor zou enkel een raadpleging van de dossiers inzicht kunnen geven in de termijnen die duidelijk lang zijn gebleken⁷⁷. De elementen die vermeld werden in hoofdstuk 1 en die in hoofdzaak betrekking hebben op de kwaliteit van het bijhouden van de dossiers⁷⁸ verminderen echter sterk de mogelijkheden van een grondig a posteriori onderzoek.

⁷⁴ In verband met de functie van business analyst, zie ook de vaststelling in punten 131 e.v.

⁷⁵ Zo ontbreken bijvoorbeeld de gegevens over de blokkeringen, de rappelbrieven, de historische gegevens enz.

⁷⁶ Zie punten 49 en 53 voor andere concrete voorbeelden.

⁷⁷ Het geheel van de voorbeelden is vermeld in punten 50 tot 52.

⁷⁸ Onleesbare of onvolledige dossiers, incoherenties tussen het dossier en het systeem ASPR, mogelijkheden om de auteur van een beslissing en de redenen ervoor te kennen enz. Voor het resultaat van het onderzoek van de dossiers: zie eveneens punt 45.

- 110 In de huidige stand van zaken kan het beheersinformatiesysteem, wegens die ontbrekende informatie, maar ook door de voordien opgeworpen kwalitatieve gebreken, niet worden gebruikt om de verwezenlijking van een algemene doelstelling op te volgen die heel de procedure van de gerechtelijke navordering zou dekken, en dus ook de opvolging van de betalingen ontvangen door de inningsdiensten⁷⁹.

De verantwoordelijken beschikken niet over alle nodige informatie voor het beheer van de middelen

- 111 Het gaat om de informatie die het inzonderheid mogelijk maakt de activiteiten te bekijken vanuit een kosten-batenverhouding, het huidige informatiesysteem te herevalueren en te verbeteren, en in samenhang met een beter beheersinformatiesysteem een strategie voor gerechtelijke navordering te kiezen die zowel vanuit de opportuniteiten als vanuit de kosten objectief kan worden verantwoord.
- 112 Om een plan te kunnen realiseren dat operationeel is en in de begrotingscyclus ingepast kan worden, is het onontbeerlijk te beschikken over alle nodige informatie voor het beheer van zowel de middelen als de activiteiten.

3.1.2 Zwakke punten in de interne controle

Goede werking van de dienst

- 113 De internecontrolemaatregelen hebben als doelstelling zich te vergewissen van de goede werking van de dienst. In die optiek werd een systematische opvolging van de procedures ingesteld. Dat systeem kan, gekoppeld aan elementen die betrekking hebben op het beheer van de menselijke middelen, die zekerheid geven als het goed wordt toegepast. Uit de gesprekken met de verschillende verantwoordelijkheidsniveaus binnen de diensten gerechtelijke navordering is gebleken dat de secties het systeem niet eenvormig gebruiken en dat de herinneringsbrieven die het systeem automatisch genereert, in meerdere of mindere mate, en soms helemaal niet, worden behandeld naargelang van de secties en de personeelsleden.

Er worden daarvoor verschillende redenen aangevoerd: het systeem is niet aangepast aan de realiteit van het werk, de rappeltermijnen zijn volgens sommigen te kort, volgens anderen te lang of niet flexibel genoeg, enz. Sommige van die redenen hebben de personeelsleden ertoe gebracht persoonlijke opvolgingsmethoden⁸⁰ te ontwikkelen, waarvan geen enkele het niveau van zekerheid kan bieden dat een geïntegreerd informatiesysteem zou kunnen verstrekken als het correct werd gebruikt.

Er worden bovendien voor de rappelbrieven geen statistieken gemaakt die benut kunnen worden voor beheersdoeleinden, terwijl een dergelijke informatie op dat vlak werkelijk van nut kan zijn.

Het onderzoek van de dossiers, uitgaande van de duidelijk lange termijnen die aan het licht zijn gekomen bij de analyse van de gegevensbanken, heeft

⁷⁹ Zie de vaststellingen in punten 64 e.v., 153 e.v., 195 e.v.

⁸⁰ Zoals het bijhouden van een agenda voor manuele en persoonlijke opvolging.

bovendien de mogelijkheid geboden een aanzienlijk aantal inactieve dossiers op het spoor te komen of dossiers die gedurende verschillende jaren inactief zijn geweest⁸¹.

- 114 De onvolkomenheden van het systeem en het ontbreken van aandacht om het effectief en eenvormig te gebruiken in de diensten gerechtelijke navordering, verhinderen dat men zekerheid kan hebben over de goede werking van de dienst.

Betrouwbaarheid van de gegevens

- 115 De invoer van de gegevens moet gepaard gaan met geautomatiseerde⁸² of manuele⁸³ controlemaatregelen zijn die een redelijke zekerheid bieden over hun exhaustiviteit en juistheid.
- 116 Er werd vastgesteld dat de personeelsleden de gegevens⁸⁴ kunnen wijzigen zonder dat hierop enige werkelijke controle wordt uitgeoefend, dat fictieve gegevens kunnen worden ingevoerd⁸⁵ en dat blokkeringen van de toezichtstermijn kunnen worden ingevoerd zonder de reden ervoor te vermelden.

De gegevens moeten bovendien manueel worden ingevoerd en niets garandeert dat dit ook effectief gebeurt, aangezien de verwerking van de rapelbrieven het enige middel is om na te gaan dat die niet eenvormig gebeurt.

Doordat de manuele fiches van de inningsdiensten⁸⁶ om de betalingen op te volgen van de werkgevers naar aanleiding van een vonnis of een aanzuiveringsplan, niet geïntegreerd zijn, zijn er tot slot bijkomende invoeroperaties⁸⁷ nodig. Die vergroten het risico op fouten, doen het werk nutteloos toenemen, vergroten de papierstroom en vermenigvuldigen het risico op verlies en vertraging.

- 117 Samenvattend geldt dat er praktisch geen geautomatiseerde of manuele controle wordt uitgeoefend op het verzamelen van de gegevens, afgezien van de beperkingen in de informaticaprofielen van de personeelsleden, die een redelijke zekerheid kan bieden over de betrouwbaarheid van de gegevens. Er bestaan weliswaar geautomatiseerde controles, zoals de tests op de coherentie tussen de datums, maar het onderzoek van de gegevensbanken heeft bovendien chronologische incoherenties aangetoond die vraagtekens zetten bij de graad van zekerheid die die controles kunnen bieden. Hoewel er een spoor bestaat van elke invoer of wijziging van

⁸¹ Zie punt 38 e.v.

⁸² Gegeneerd door het systeem.

⁸³ Buiten het systeem maar die een controle op de gegevens mogelijk maakt zoals het ontvangen en onderzoeken van lijsten met de wijzigingen die aan de gegevens werden aangebracht.

⁸⁴ Met name de procedurestappen en de datum ervan. De personeelsleden van de secties kunnen immers die gegevens wijzigen door de informaticafunctie „UPROC”. Voor het gebruik daarvan bestaat geen bijzondere internecontroleprocedure. Ze kunnen daarentegen geen informatie wijzigen over het bestaan van het rekeningsuittreksel in het systeem, de datum en het bedrag ervan.

⁸⁵ Zoals een fictief einde van de procedure. Dat zal tot gevolg hebben dat de procedure niet meer zal worden behandeld.

⁸⁶ Zie vaststelling in punten 64 e.v. en in het bijzonder punt 67.

⁸⁷ Doordat de gegevens van de opvolging van de betalingen van de inningsdiensten niet in één systeem geïntegreerd zijn, ontstaat een papierstroom tussen de twee diensten en is elk van die diensten verplicht de informatie in zijn eigen systeem in te voeren.

gegevens in het systeem, wat het mogelijk maakt precies te weten wie wat heeft gedaan, gebruiken de diensten gerechtelijke navordering die informatie niet voor controledoeleinden.

- 118 Tot slot is in het algemeen gebleken dat niemand nog echt het systeem leek te kennen en dus nog vat op het informaticaprogramma bleek te hebben. Die vaststelling moet samen worden gezien met het feit dat het systeem, sinds de oprichting ervan in de jaren '80, geen grote wijzigingen en herevaluatie meer heeft ondergaan die rekening hielden met de evolutie van het procesbeheer.
- 119 Daaraan moet bovendien worden toegevoegd dat de dienst gerechtelijke navordering momenteel niet over een deskundige beschikt die tot taak heeft de vereisten van het informatieproces alsook de grenzen van het huidige systeem te evalueren, om zo een vruchtbare dialoog te kunnen voeren met de SmalS-MvM.

3.1.3 Gevolgen

- 120 Het belang van een informatiesysteem ligt hierin dat het de strategie rechtvaardigt. Het moet inzonderheid de mogelijkheid bieden doelstellingen en een globale en coherente benadering te definiëren⁸⁸. Het informatiesysteem kan ook de doeltreffendheid van de RSZ verbeteren die in concurrentie staat met andere schuldeisers, inzonderheid de privé-invoeringsmaatschappijen. Het zal de diensten gerechtelijke navordering ook in staat stellen hun relaties met de andere diensten van de RSZ of van andere openbare instellingen te objectiveren.
- 121 De huidige stand van het beheersinformatiesysteem, zowel op het vlak van het operationele beheer als op dat van de interne controle, heeft tot gevolg dat het niet kan worden gebruikt voor het definiëren van een globale en coherente strategie voor de gerechtelijke navordering en dat het geen redelijke zekerheid over de goede werking ervan kan bieden. De verantwoordelijken van de gerechtelijke navordering hebben dus niet de mogelijkheden om hun dienst te beheersen, temeer daar aanwijzingen van tekortkomingen in de werking konden worden vastgesteld na de analyse van de gegevensbanken van de gerechtelijke navordering en na het onderzoek van de dossiers dat erop volgde.
- 122 Deze toestand heeft ook tot gevolg dat noch het management van de gerechtelijke navordering noch een andere interne dienst, zoals de interne audit, of een externe organisatie, zoals het Rekenhof, in staat zijn de prestaties van de gerechtelijke navordering te evalueren. De logica die voortvloeit uit de bestuursovereenkomst verplicht de organisatie evenwel formeel rekenschap af te leggen van haar werkzaamheden en zich dus met het oog daarop te organiseren.

Aanbevelingen:

Het huidige opvolgingssysteem omvormen tot een echt kwaliteitsvol beheersinformatiesysteem

- 123 Het doel is het informatiesysteem te kunnen gebruiken voor beheersdoeleinden. Daartoe moet in het licht van de vaststellingen en de concrete

⁸⁸ Bv. inzake aanzuiveringsplan, dagvaarding in faillietverklaring of gedwongen uitvoeringen.

elementen vermeld in hoofdstuk 1, absoluut de huidige toestand van het informatiesysteem worden geëvalueerd en moet op basis van die diagnose een project worden gestart om zowel de gegevens van het systeem als de kwaliteit ervan te verbeteren.

- 124 Deze dimensie moet terug te vinden zijn in het project dat zal worden ontwikkeld om de bestuursovereenkomst te verbeteren⁸⁹. Bovendien moet het systeem ook de gegevens integreren die vermeld zijn op de manuele fiches voor de opvolging van de betalingen die de inningsdiensten gebruiken⁹⁰.
- 125 Om een dergelijk project tot een goed einde te brengen, moet de functie van business analyst worden erkend. Die moet het huidige systeem evalueren, het verbeteringsproject realiseren en er op termijn over waken dat de RSZ greep op het informatiesysteem heeft en behoudt. Het systeem moet de verantwoordelijken alle nodige beheersinformatie verstrekken alsook de informatie over de gebruikte middelen en de kosten.
- 126 Zodra het informatiesysteem is aangepast, moeten de verantwoordelijken van de dienst en de RSZ het gebruiken voor managementdoeleinden. Het moet periodiek worden geëvalueerd in het licht van de evolutie van de behoeften. De business analyst moet de informatie eruit halen, ze benutten en erop toezien dat de kwaliteit gehandhaafd blijft.

Het huidige opvolgingssysteem omvormen tot een doeltreffende internecontrolemaatregel die effectief wordt toegepast

- 127 Dit project heeft als doel erop toe te zien dat het systeem, als internecontrolemaatregel, een redelijke zekerheid kan bieden over de goede werking. Er moet aandacht worden besteed aan twee aspecten: de doeltreffendheid van de controlemaatregelen die moeten worden overwogen in het licht van de te dekken risico's, en de effectieve toepassing ervan.
- 128 Voor de doeltreffendheid moet specifiek de huidige toestand inzake rappelbrieven worden geëvalueerd en worden gedacht aan een betere afstemming van die herinneringsbrieven op de behoeften van de procedure. Daarnaast moet worden onderzocht in hoeverre gegevens zouden moeten worden toegevoegd en of de controles op de kwaliteit van de geregistreerde gegevens moeten worden verbeterd, hetzij via geautomatiseerde hetzij via manuele controles. Die controles moeten uitvoerbaar blijven en beantwoorden aan de graad van verantwoordelijkheid toegekend aan het gesuperviseerde personeel. Er moet, via een procedure van controle a posteriori en doeltreffende communicatie over ieders rol inzake interne controle, op worden toegezien dat de controles de responsabilisering in de hand werken.
- 129 Zodra het opvolgingssysteem is ontwikkeld, moet erop worden toegezien dat iedereen het effectief eenvormig toepast.
- 130 Die rol is meestal weggelegd voor een dienst interne audit. Een dergelijke dienst, die momenteel binnen de RSZ niet bestaat, zou in de toekomst de internecontrolemaatregelen kunnen evalueren op hun doeltreffendheid en hun effectieve toepassing.

⁸⁹ Zie richtsnoer 6 van de aanbevelingen, punten 195 e.v., punten 202 en 203.

⁹⁰ Zie de eerste aanbeveling in verband met de breuk in de procedure van gerechtelijke navordering, punt 69 en 70.

Heel het mechanisme van de responsabilisering dat via de bestuursovereenkomsten werd ingevoerd, impliceert dat de interneauditfunctie wordt verzekerd.

Standpunt van de
RSZ

Tot dusver heeft de rijksdienst geen voorstel om een dergelijke functie intern te creëren gedaan omdat een begrotingsenveloppe ontbreekt en vooral wegens het feit dat de toezichhoudende minister in het raam van de Copernicushervorming een business process reengineering (BPR) heeft opgestart die inzonderheid handelt over het thema van de relatie tussen de FOD en socialezekerheidsinstellingen. In het kader van die BPR werd de idee verdedigd dat de interneauditactiviteit zou worden toevertrouwd aan de regeringscommissarissen. In het geval dat denkspoor zou worden verworpen, zou de RSZ zijn eigen interneauditdienst kunnen oprichten mits de toekenning van de nodige begrotingsmiddelen.

3.2 Zwakke punten bij de definitie en de erkenning van de staf-functie

- 131 In zowel de Nederlandstalige als de Franstalige dienst gerechtelijke navordering moeten drie administratieve verantwoordelijken naast hun operationele taken aan de leiding van hun dienst beheersinformatie verstrekken. Die bestaat uit statistieken van de SmalS-MvM, uit gegevens verzameld tijdens het dagelijkse werk en, in principe, uit het gebruik van het datawarehouse dat werd ingesteld om de operationele diensten en de RSZ in staat te stellen de informatie die uit hun activiteiten voortvloeit, te verwerken.
- 132 In die optiek werd in elk van de taalstelsels één van die administratieve verantwoordelijken belast met de functie van business analyst. Doelstelling van die functie is het systeem van opvolging van de bestuursovereenkomst te voeden maar eveneens aan het management beheersinformatie te verstrekken die werd verkregen door het gebruik van het datawarehouse. In dat opzicht heeft die persoon dus de functie van adviseur van het management.
- 133 De stafrol van die administratieve verantwoordelijken is op dat niveau echter niet duidelijk gedefinieerd en niet voldoende erkend. Hun plaats binnen de organisatie en hun al te grote betrokkenheid bij de operationele werking verhinderen een normale uitoefening van de functie van business analyst. Daardoor is het belang van die functie niet duidelijk voor het personeel van de diensten gerechtelijke navordering en wordt de functie uiteindelijk niet optimaal uitgeoefend.

Aanbeveling:

De staffunctie erkennen

- 134 De staffunctie die het management de beheersinformatie moet verstrekken die nodig is om beslissingen te nemen, is van kapitaal belang in het kader van de uitwerking, de herziening en de opvolging van de bestuursovereenkomst en van de definitie van een globale coherente strategie voor de gerechtelijke navordering. De functie is doorslaggevend voor de uitvoering van de aanbevelingen van dit verslag die slaan op de verbetering van de bestuursovereenkomst en het bestuursinformatiesysteem.

De staffunctie opnieuw vorm geven

- 135 Om die functie te kunnen invoeren, moet er een volledige beschrijving van opgemaakt worden en moet het gezochte profiel worden geschetst. De business analyst moet de procedure van gerechtelijke navordering beheersen en analyseren en moet op basis van zijn analyse erop toezien dat de verzamelde informatie relevant en kwaliteitsvol is voor het nemen van de strategische beslissingen en voor het definiëren en opvolgen van algemene doelstellingen. Hij moet dus een sleutelrol vervullen binnen de projecten om het beheersinformatiesysteem te verbeteren.
- 136 Wat de organisatie betreft, moet hij voldoende onafhankelijkheid krijgen, aangezien hij moet werken voor de leiding van de gerechtelijke navordering. Het feit dat de functie betrekking heeft op de analyse van de operationele gegevens impliceert bovendien een zekere afstand en de onverenigbaarheid ervan met operationele taken. Idealiter wordt de functie eenvormig uitgevoerd voor het geheel van de gerechtelijke navordering.

3.3 Gebrek aan controlemiddelen voor de managementfunctie

137 De twee directeurs, een Nederlandstalige en een Franstalige, van de diensten gerechtelijke navordering, de directeur-generaal en de adviseur-generaal die hem ondersteunt, zijn zeer betrokken bij de operationele werking en treden dus meer als deskundigen op dan als managers.

138 Deze toestand kan worden verklaard door het gebrek aan rapporteringsinstrumenten. Omdat de beheersinformatiesystemen niet betrouwbaar zijn, is momenteel het enige middel voor de hiërarchie om de activiteiten van de diensten te beheersen, het reviseren van de dossiers. Een dergelijk systeem is niet bevorderlijk voor delegaties en dus voor de responsabilisering en beklemtoont het overwicht van de rol van deskundige ten opzichte van die van manager. Gelet op de massa's procedures die moeten worden behandeld, is een hervorming van de werkmethodes aangewezen.

Wat de uitoefening van de managementfunctie betreft zoals de RSZ trouwens wil dat die er uitziet, herinnert de rijksdienst eraan dat hij zich sinds 1990 ervoor inzet om de nodige middelen te verkrijgen om zijn kader en zijn omkadering te versterken, zodat de leiding van de algemene directies beter kan worden ontlast van de expertisetaken en ze dus de mogelijkheid krijgen om meer hun dienst te managen.

139 De audit heeft aangetoond dat er op dit ogenblik een aanzienlijk gebrek aan omkaderingsmiddelen is die de leiding in staat zou moeten stellen haar dienst te beheren. Zo weet de leiding van de gerechtelijke navordering niet in hoeverre de instructies worden nageleefd, inzonderheid inzake de toekenning van aanzuiveringsplannen.

140 Het personeel van de secties gerechtelijke navordering ligt bovendien aan de oorsprong van alle initiatieven die in de dossiers genomen worden. De dossiers die tot een interne of externe nota aanleiding geven, worden in de meeste gevallen wel door de juristen gezien, maar de leiding heeft geen enkele bevredigende controle op het ontbreken van een verwerking of van een beslissing in een dossier, gelet op de zwakte van het systeem inzake interne controle⁹¹.

Standpunt van de
RSZ

⁹¹ Zie de zwakke punten opgemerkt bij het onderzoek van de dossiers, punt 45, die betrekking hebben op de trage verwerking en de kwaliteit van de dossiervoering, waardoor iedere controle a posteriori bijzonder moeilijk zonet onmogelijk wordt gemaakt en de vaststelling in punt 72 e.v.

Aanbeveling: De managementfunctie versterken

141 De managementfunctie moet in de plaats komen van die van deskundige. Het project voor de verbetering van het beheersinformatiesysteem zal, met de hulp van de business analyst, de informatie verstrekken die het mogelijk maakt de activiteiten te beheersen.

Het management van de gerechtelijke navordering is zich bewust van deze noodzaak om de activiteiten van de gerechtelijke navordering beter te beheersen en had eerder zelf al overwogen een meer performant opvolgingsinstrument in te voeren, in het bijzonder wat de toekenning van de aanzuiveringsplannen betreft. Dat project werd echter niet geconcretiseerd.

Er zal bovendien een passende, horizontale en verticale communicatie worden ontwikkeld. Parallel daarmee worden de vorming en de omkadering van de secties versterkt⁹². Als die voorwaarden vervuld zijn, moeten de regels voor de bevoegdheidsdelegatie opnieuw worden geëvalueerd en moeten de secties meer worden geresponsabiliseerd.

⁹² Zie de aanbeveling bij de vaststelling in punt 75 e.v.

Hoofdstuk 4

Doelstellingen van de procedure van gerechtelijke navordering in de bestuursovereenkomst

4.1 Theoretische voorstelling: de bestuursovereenkomst als verondersteld beheersinstrument

- 142 De wetgever heeft gekozen voor een grotere responsabilisering van de instellingen van openbaar nut van de sociale zekerheid. Deze optie kreeg concrete vorm door de publicatie van het koninklijk besluit van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, met toepassing van artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.
- 143 Volgens dat koninklijk besluit kunnen de instellingen van openbaar nut van de sociale zekerheid met de Staat een bestuursovereenkomst sluiten waarbij elke partij zich ertoe verbindt een aantal in gezamenlijk overleg vastgelegde verplichtingen na te komen. In ruil daarvoor krijgt de instelling, die een openbare instelling van sociale zekerheid is geworden, naargelang van de verwezenlijking van haar verbintenissen, een grotere beheersautonomie. De verwezenlijking, of niet, van haar verbintenissen geeft aanleiding tot positieve of negatieve sancties.
- 144 In die optiek is het doel van de bestuursovereenkomst dat de instellingen die een overeenkomst aangaan, de doeltreffendheid van hun beheer verbeteren. Daartoe stellen ze zelf doelstellingen vast waarvan de graad van verwezenlijking weerspiegelt in hoeverre de wettelijke opdrachten van de instelling zijn vervuld. De bestuursovereenkomst wil dus vanuit de wettelijke opdrachten de te bereiken doelstellingen en de middelen die daartoe ter beschikking worden gesteld⁹³, definiëren.
- 145 De bestuursovereenkomsten worden vervolgens verder uitgewerkt in bestuursplannen die de strategie bevatten die zal worden gevolgd om de doelstellingen van het contract te verwezenlijken. De bestuursplannen zijn interne beheersinstrumenten.
- 146 De verwezenlijking van de doelstellingen van het contract wordt gemeten met behulp van indicatoren en overzichtsstaten.

⁹³ Art. 5, § 2, KB van 3 april 1997: „De bestuursovereenkomst regelt de volgende aangelegenheden: 1° de taken die de instelling op zich neemt ter vervulling van de opdrachten die haar door of krachtens de wet, of bij Regeringsbeslissing zijn toevertrouwd; 2° de gekwantificeerde doelstellingen inzake efficiëntie en kwaliteit met betrekking tot deze taken; 3° in de mate dat de instellingen rechtstreeks contact hebben met het publiek, de gedragsregels ten aanzien van het publiek; 4° de methodes voor het meten en het opvolgen van de mate waarin de doelstellingen en gedragsregels worden nageleefd; 5° de berekeningswijze en de vaststelling van de beheerskredieten die voor de uitvoering van deze taken ter beschikking worden gesteld; 6° de berekeningswijze en de vaststelling van het maximaal bedrag aan personeelskredieten dat betrekking heeft op statutaire ambtenaren; 7° binnen het kader bepaald door de Koning bij in Ministerraad overlegd besluit, de positieve sancties voor de instelling bij naleving van de verbintenissen uit de bestuursovereenkomst; 8° binnen het kader bepaald door de Koning bij in Ministerraad overlegd besluit, de oplossende maatregelen of sancties bij niet-naleving door één der partijen van haar verbintenissen uit hoofde van de bestuursovereenkomst.”

147 De RSZ maakt deel uit van de sociale instellingen die met de federale Staat een bestuursovereenkomst hebben gesloten die op 1 januari 2002 van kracht is geworden⁹⁴. De doelstellingen met betrekking tot de procedure van gerechtelijke navordering zijn vermeld in artikel 18 van de overeenkomst:

- *De RSZ verbindt zich ertoe onmiddellijk de procedure van gerechtelijke navordering in te stellen als wordt vastgesteld dat de administratieve procedure geen resultaat heeft gehad binnen 45 kalenderdagen, behoudens gemotiveerde gevallen.*
- *De RSZ verbindt zich ertoe binnen 30 werkdagen 90% van de rekeninguittreksels die niet volledig door de werkgever zijn betaald, aan een advocaat toe te vertrouwen voor dagvaarding voor de rechtbank, met dien verstande dat de procedure begint met de verzending aan de werkgever van een laatste verwittiging, en dat hij dan over een laatste termijn van 10 werkdagen beschikt om te reageren. Na die termijn wordt het rekeninguittreksel binnen 10 werkdagen aan een advocaat bezorgd. De RSZ verbindt zich ertoe de mogelijkheid te onderzoeken om de termijn van 30 werkdagen te beperken tot 25 werkdagen gedurende de looptijd van deze overeenkomst.*
- *De RSZ verbindt zich ertoe binnen een termijn van 30 werkdagen na ontvangst te antwoorden op de conclusies die door zijn advocaten voor akkoord worden voorgelegd, en dat voor het volgende aandeel dossiers: 70% in 2002, 80% in 2003 en 90% in 2004.*
- *De RSZ verbindt zich ertoe maandelijks na te gaan of de werkgevers de betalingstermijnen in acht nemen die hun zijn toegestaan door een vonnis of in het raam van een afbetalingsplan.*
- *Als de termijnen niet in acht worden genomen en voor zover de RSZ over middelen van gedwongen uitvoering beschikt, bezorgt hij binnen 2 maanden een bevel van uitvoering aan zijn advocaten of aan hun gerechtsdeurwaarders.*

148 De bestuursovereenkomst kan dus worden beschouwd als een globaal controle-instrument voor het beheer van een instelling maar ook als een instrument op basis waarvan die instelling rekenschap geeft over haar werking en over de graad van verwezenlijking van haar opdrachten.

149 De vraag die in deze audit werd onderzocht, bestond erin na te gaan of de huidige bestuursovereenkomst, wat de procedure van gerechtelijke navordering betreft en in het licht van de ter zake algemeen aanvaarde kwaliteitsnormen, aan die doelstelling tegemoetkomt.

4.2 Methodologie en norm

150 Ter voorbereiding van de interviews werd een theoretische analyse gemaakt van de doelstellingen van de bestuursovereenkomst en van de delen van het bestuursplan die betrekking hebben op de procedure van gerechtelijke navordering. De analyse gebeurde vanuit een ideaalbeeld dat

⁹⁴ De bestuursovereenkomst van de RSZ is vastgelegd in het koninklijk besluit van 8 april 2002 tot goedkeuring van de eerste bestuursovereenkomst van de RSZ en betreffende de vaststelling van de maatregelen tot rangschikking van bedoelde Instituut bij de openbare instellingen van sociale zekerheid. Het is in werking getreden met ingang van 1 januari 2002.

als een 'best practice' beschouwd wordt en bevestigd wordt in modellen zoals dat van COSO⁹⁵.

- 151 Dat ideaalbeeld impliceert in de eerste plaats dat de administratie haar opdrachten duidelijk en op wettelijke basis definieert. Vanuit die opdrachten worden algemene doelstellingen gedefinieerd, waarvan de verwezenlijking aangeeft in hoeverre de organisatie haar opdrachten goed vervult.

Om die doelstellingen te verwezenlijken, moet de organisatie een strategie bepalen, de middelen die zullen worden ingezet en de prioriteiten die zullen worden vastgelegd. Naar aanleiding van die strategie moeten in het bijzonder alle gepresteerde activiteiten van de organisatie opnieuw worden bekeken op basis van hun impact op de verwezenlijking van de algemene doelstellingen.

Tot slot moeten – in samenhang met de opdracht, de algemene doelstellingen en de strategie – voor elke beheersentiteit de operationele doelstellingen worden bepaald. Die moeten beantwoorden aan kwaliteitsnormen, volgens dewelke ze relevant moeten zijn in het licht van de activiteiten die ze dekken en de gewenste effecten. Ze moeten vlot leesbaar en duidelijk interpreteerbaar zijn, horizontaal en verticaal coherent, meetbaar volgens een vaste methode die zowel op het vlak van de kwaliteit als van de kwantiteit betrouwbaar is. Ze moeten realistisch en dus realiseerbaar zijn maar ambitieus en haalbaar binnen een vastgelegde tijdsspanne. Er moet een operationeel plan worden uitgewerkt dat de middelen en acties vastlegt om die doelstellingen te realiseren.

- 152 Ongeacht de omvang van de vastgestelde zwakke punten wenst het Rekenhof echter te wijzen op de verdienste dat de RSZ een eerste bestuursovereenkomst heeft goedgekeurd, en op het ontegensprekelijke belang op het vlak van het beheer van een dergelijk instrument. In die geest moeten dus de hiernavolgende vaststellingen worden begrepen. Ze hebben immers tot doel aan de diensten die bij de procedure van gerechtelijke navordering betrokken zijn en aan de instelling in haar geheel, pistes aan te reiken om de volgende overeenkomsten uit te werken.

De vaststellingen en aanbevelingen van het Rekenhof moeten dus gezien worden in de context van het permanente leerproces dat de RSZ moet volgen ten opzichte van dat nieuwe beheersinstrument.

⁹⁵ Het COSO is een geïntegreerd intern controlesysteem. Het is het referentiemodel voor de invoering binnen de FOD's van een nieuw intern controlesysteem (KB van 26 mei 2002 betreffende het intern controlesysteem binnen de federale overheidsdiensten). Het is het resultaat van het werk van de *Treadway Commission or National Commission on Fraudulent Financial Reporting – United States*, dat bestaat uit de volgende leden: *American Institute of Certified Public Accountants, American Accounting Association, Financial Executives International, The Institute of Internal Auditors, Institute of Management Accountants*. Zie www.coso.org.

4.3 Vaststellingen

4.3.1 Ontoereikende kwaliteit van de huidige bestuursovereenkomst als globaal beheersinstrument voor de procedure van gerechtelijke navordering

4.3.1.1 *De doelstellingen van de bestuursovereenkomst beantwoorden niet aan de kwaliteitsnormen*

- 153 De bestuursovereenkomst bevat geen algemene doelstelling die kan aangeven in hoeverre de inningsopdracht gerealiseerd wordt en evenmin of de procedure van de gerechtelijke navordering die er deel van uitmaakt, goed werkt.

De vastgelegde doelstellingen slaan alleen op enkele heel operationele activiteiten (opstarten van de zaak, antwoord op de conclusies en toezicht op de betalingen en lanceren van de gedwongen uitvoeringen) zonder dat de optelsom van die activiteiten en de verwezenlijking ervan heel de gerechtelijke navordering dekken of zelfs een aparte subfase ervan. Die doelstellingen zijn in feite zo gedetailleerd dat ze meer weg hebben van indicatoren. De transversale dimensie die noodzakelijk is om een doelstelling te kunnen definiëren die heel de gerechtelijke navordering kan dekken, ontbreekt volledig.

- 154 Om een dergelijk kwaliteitsniveau bij de doelstellingen te behalen, is de promotende rol die de directie organisatie zou moeten spelen bij de uitwerking van de bestuursovereenkomst van cruciaal belang. Zij moet immers verspreiden welk kwaliteitsniveau wordt beoogd voor het definiëren van de doelstellingen. Deze directie moet ook, steeds in samenwerking met en in ondersteuning van de operationele diensten, de initiatieven nodig om de overeenkomst te verbeteren, coördineren en promoten. Hoe meer men naar werkelijk algemene doelstellingen toe gaat, hoe belangrijker die rol wordt. Volgens de operationele diensten is de directie niet genoeg in die zin opgetreden bij de uitwerking van de huidige overeenkomst.

- 155 De doelstellingen en de indicatoren die hun realisatie opvolgen, zouden moeten verwijzen naar de inningsgraad van de gerechtelijke navordering. Die moet gezien worden als een samenvattende prestatie-indicator en moet uitgewerkt worden op basis van een indeling van het profiel van de gerechtelijke navordering volgens het type te recupereren schuldvordering. Men kan immers niet verwachten dat de inspanningen en de resultaten van de recuperatie dezelfde zouden zijn naargelang het gaat om het navorderen van de sommen die voortvloeiën uit een correctie door de controle-diensten of om een gewone niet-betaling van bijdragen die een werkgever aangegeven heeft, of zelfs van bedragen die in de rekening van een faillissement zijn vermeld.

Momenteel kan men niet stellen dat het percentage van gerechtelijke terugvordering op de ene of andere manier wordt opgevolgd. Het lijkt met de huidige stand van de gegevensbanken bijzonder moeilijk zonet onmogelijk een link te leggen tussen het navorderingspercentage, de soort schuldvordering en de uitgevoerde activiteiten.

- 156 Voorts zijn in de bestuursovereenkomst slechts kwantitatieve doelstellingen opgenomen. Er wordt enkel rekening gehouden met termijnen: een termijn voor het voorleggen van de staat van de schuld van de werkgever,

een termijn voor het opstarten van een rechtszaak, een termijn om te antwoorden op de conclusies van de advocaten, een termijn om de betalingen op te volgen, een termijn om een gedwongen uitvoering op te starten. Vanuit theoretisch oogpunt is het weliswaar belangrijk voor de kwaliteit van het werk dat de termijnen in acht worden genomen, maar in de context van de procedure van gerechtelijke navordering biedt het feit alleen dat een termijn wordt nageleefd geen enkele zekerheid over de kwaliteit van de verwerking van de dossiers en de goede werking van de procedure.

Een dergelijke toestand is niet in overeenstemming met artikel 5, § 2, 2°, van het koninklijk besluit van 3 april 1997 dat bepaalt dat er zowel in kwantitatieve als kwalitatieve doelstellingen moet worden voorzien. Dat betekent dat elke opdracht van de instelling vanuit die twee aspecten moet worden benaderd.

- 157 Wanneer men enkel kwantitatieve doelstellingen vastlegt, stijgt het risico dat de kwaliteit vermindert, wat uiteindelijk een ongunstige impact zal hebben op de doeltreffendheid van de geleverde dienst. Er werden nochtans in het bestuursplan problemen aangeduid die een rechtstreekse impact op de kwaliteit van het werk hebben⁹⁶.

Zich enkel op kwantitatieve elementen baseren kan bovendien averechtse effecten hebben. Bij wijze van voorbeeld kan worden vermeld dat het bestuursplan en interne nota's, voor het beginnen van een zaak binnen een termijn van 30 werkdagen, bepalen dat de inningsdiensten de rekeninguittreksels na 20 werkdagen na de opmaak ervan niet meer aan de dienst gerechtelijke navordering kunnen verzenden. Zodra die termijn is verstreken, annuleren deze diensten ze⁹⁷ om te vermijden dat de termijn van 30 dagen zou worden overschreden. De twee diensten zijn er zich echter bewust dat die aanpak geen zin heeft en zoeken andere oplossingen wanneer er problemen zijn.

- 158 De vastgestelde onvolkomenheden hebben als voornaamste gevolgen:
- op basis van de meting van de verwezenlijking van de doelstellingen kan geen gefundeerd advies gegeven worden over de efficiëntie en de doeltreffendheid van de gerechtelijke navordering;
 - er bestaat een reëel risico dat de prioriteiten en de aandacht worden gericht op de verwezenlijking van de doelstellingen van de overeenkomst terwijl die niet het volledige proces en evenmin de andere noodzakelijke taken voor de goede werking ervan dekken, dat de inspanningen worden toegespitst op de verkeerde doelen en dat zo een omgekeerd effect wordt bereikt. Dat risico wordt nog vergroot doordat de doelstellingen contractuele verbintenissen zijn met de toezichthoudende overheid;
 - de bestuursovereenkomst wordt door het personeel veeleer gezien als een controle-instrument dan wel als een instrument om de activiteiten te beheersen en het personeel ziet het nut ervan voor het beheer niet in.

⁹⁶ Zoals het ontbreken van een jurist en vandaar de moeilijkheid om te antwoorden op de conclusies die de advocaten voor advies hebben toegezonden.

⁹⁷ In dat geval maakt het systeem automatisch nieuwe rekeninguittreksels die de teller weer op nul zetten. De annuleringen kunnen niettemin worden geïdentificeerd en hun evolutie kan worden opgevolgd via het datawarehouse.

4.3.1.2 De doelstellingen van de bestuursovereenkomst zijn niet gedefinieerd op basis van een voorafgaande diagnose van de werking van de gerechtelijke navordering

- 159 Vooraleer de doelstellingen te definiëren en om ervoor te zorgen dat ze als realiseerbaar en ambitieus kunnen worden beschouwd, had men een diagnose moeten maken om na te gaan hoe goed de gerechtelijke navordering werkt. Voor een dergelijke diagnose moet de organisatie een beheersinformatiesysteem hebben dat het hele proces dekt.
- 160 Bij de definiëring van de doelstellingen werd geen dergelijke diagnose opgemaakt. Door het ontbreken van beheersinformatie werden de doelstellingen georiënteerd op basis van de beschikbare gegevens en in de meeste gevallen, gedefinieerd op basis van een intuïtieve benadering van de procedure op het niveau van de operationele diensten. De kwaliteit van de gegevens werd niet nagekeken door de directie organisatie, die als opdracht had de uitwerking van de overeenkomst te coördineren. Er werd dus volledig vertrouwd op de informatie die de operationele diensten hadden overgezonden, die zich zelf baseerden op informatie uit de statistieken van de SmalS-MvM.
- 161 Pas nadien heeft de RSZ vastgesteld dat de kwaliteit van de gegevens te wensen overliet⁹⁸, meer specifiek bij de invoering van het systeem van datawarehouse, dat de opvolging moest verzekeren van de doelstellingen die in de bestuursovereenkomst waren vastgelegd.
- 162 Een dergelijke toestand heeft inzonderheid tot gevolg dat geen enkele zekerheid bestaat over de werkelijk ambitieuze aard van de doelstellingen van de overeenkomst.

4.3.2 Tekortkomingen bij de opvolging van de verwezenlijking van de doelstellingen van de bestuursovereenkomst

4.3.2.1 Tekortkomingen in de opvolgingsinformatie

- 163 De doelstellingen moeten kunnen worden gekwantificeerd omdat de verwezenlijking ervan moet worden gemeten. Men moet zich dus kunnen baseren op een betrouwbaar opvolgingssysteem dat kan worden benut in termen van kwaliteit van de gegevens en van inhoud, en op een duidelijke opvolgingsmethode die alle betrokkenen aanvaard hebben. Anders kan een interne of externe persoon die belang heeft bij de goede werking van de organisatie geen zekerheid hebben over de opgegeven resultaten.

Het huidige beheersinformatiesysteem maakt het niet mogelijk alle doelstellingen inzake gerechtelijke navordering die in de bestuursovereenkomst opgenomen zijn, op te volgen.

- 164 Het informatiesysteem dat nu wordt gebruikt om de doelstellingen inzake gerechtelijke navordering op te volgen, is in de eerste plaats bedoeld als agenda voor bepaalde fasen van de gerechtelijke procedures. Het werd niet ontworpen als een beheersinformatiesysteem⁹⁹. Een van de gevolgen

⁹⁸ Zie het volgende punt en de onvolkomenheden van het beheersinformatiesysteem die onder de aandacht werden gebracht in punt 47 e.v.

⁹⁹ Voor een uitvoerigere beschrijving van het beheersinformatiesysteem, zie punt 30 e.v.

daarvan is dat niet alle noodzakelijke gegevens voor de opvolging van de huidige doelstellingen van de overeenkomst worden verzameld in het systeem. Zodoende kunnen van de 5 doelstellingen voor het proces er slechts 2 via het systeem¹⁰⁰ worden opgevolgd: het starten, binnen 45 werkdagen, door de inningsdiensten, van de procedure voor gerechtelijke navordering (maar deze activiteit is volledig geautomatiseerd) en de verzending aan de advocaat van de zaak binnen 30 werkdagen na de opmaak van het rekeninguittreksel door de inning.

- 165 Voor de andere doelstellingen moest de RSZ bijkomende instrumenten uitwerken waarvoor gegevens moeten worden ingevoerd die in het informatiesysteem ontbreken.

De kwaliteit van de informatie in het beheersinformatiesysteem die specifiek slaat op de procedure van gerechtelijke navordering is ontoereikend.

- 166 Er werden heel wat problemen met de coherentie in de gegevens vastgesteld. De volledigheid en de juistheid van de gegevens kunnen bovendien niet op redelijke wijze worden verzekerd door de zwakke controle op de invoer en de eventuele wijziging ervan¹⁰¹. Die tekortkoming in de kwaliteit van de gegevens beïnvloedt rechtstreeks de betrouwbaarheid van informatie die voor beheersdoeleinden gebruikt wordt.

Er dient bovendien aan te worden herinnerd dat het datawarehouse wordt gevoed door de brongegevens en dat het de gebreken van die gegevens overneemt. Op het ogenblik van de audit was de volledige problematiek van de integratie van de gegevens uit de verschillende informatiesystemen die bij de RSZ worden gebruikt, nog niet opgelost.

- 167 Het systeem bevat bovendien, zelfs voor de doelstelling over de verzending van de zaak naar de advocaat, niet alle noodzakelijke gegevens. De werkelijke verzendingsdatum zou immers in aanmerking moeten worden genomen als einde van de termijn en deze datum wordt niet in het systeem opgenomen.

De kwaliteit van de opvolgingsinformatie in de bijkomende instrumenten is niet verzekerd.

- 168 Bijkomende informaticabestanden maken het mogelijk de doelstellingen op te volgen die niet kunnen worden opgevolgd via het beheersinformatiesysteem. De registratie van de informatie vertoont echter grote tekortkomingen inzake betrouwbaarheid: de bestanden en de controles bedoeld om de kwaliteit van de gegevens te verzekeren, kunnen gemakkelijk gemanipuleerd worden, de bestanden kunnen voor andere doeleinden gebruikt worden, de betrokken operationele personeelsleden verwerken zelf de data en plaatsen ze rechtstreeks op het netwerk.

Aangezien de huidige doelstellingen van de bestuursovereenkomst meer weg hebben van indicatoren¹⁰², kan het operationeel personeelslid bovendien slechts één gegeven, dat voortvloeit uit zijn eigen werk, invoeren om de verwezenlijking van de doelstelling te meten. Daar het invoersysteem

¹⁰⁰ Met behulp van het datawarehouse dat het mogelijk maakt de in de informatiesystemen van de RSZ opgenomen gegevens te verwerken.

¹⁰¹ Zie punt 47 e.v. voor de concrete voorbeelden en punten 103 e.v. voor de uiteenzetting van de vaststelling met betrekking tot het beheersinformatiesysteem.

¹⁰² Zie punt 153 e.v.

de invoerder kan identificeren, zou het opvolgingsinstrument daarenboven kunnen worden beschouwd als een controlemiddel van de personeelsleden. Een dergelijke toestand verhoogt het risico op manipulatie van de gegevens.

Geen enkele externe en van de operationele diensten onafhankelijke dienst verifieert tot slot de betrouwbaarheid van de opvolgingsinformatie die afkomstig is uit die bijkomende systemen.

- 169 Tot slot leidt die invoer tot bijkomend werk, terwijl de inzameling van dergelijke beheersinformatie volgens de algemeen aanvaarde normen zou moeten worden geïntegreerd in het operationeel werk.

4.3.2.2 Ontoereikendheid van de opvolgingsmethode

- 170 Er is geen voorafgaand overleg geweest over de opvolgingsmethode voor de doelstellingen tussen de operationele diensten enerzijds, en de directie organisatie die de rapporteringsinformatie verzamelt en centraliseert anderzijds; de opvolgingsmethode werd niet formeel vastgelegd.

- 171 Zo neemt de directie organisatie genoegen met de informatie die de operationele diensten verstrekken als die afkomstig is uit een bijkomend systeem, zonder dat de kwaliteit ervan wordt gecontroleerd. Als het datawarehouse wordt gebruikt om de overeenkomst¹⁰³ op te volgen, verzamelt die directie zelf de gegevens en verwerkt ze die zonder dat de operationele diensten altijd op de hoogte zijn van de gebruikte methode. Zo wijzigde de directie organisatie in de loop van de audit eenzijdig de methode om de termijn voor het opstarten van de gerechtelijke procedure te berekenen, terwijl de operationele dienst zich bij overschrijding van die norm moet verantwoorden.

De berekeningsbasis bij de doelstelling van artikel 18 van de bestuurs-overeenkomst, nl. dat *de rekeninguittreksels binnen de 30 werkdagen aan een advocaat worden toevertrouwd met het oog op dagvaarding voor de rechtbank*, is steeds geëxpliciteerd in het driemaandelijks rapport aan de regeringscommissarissen. Zowel de gegevens van het datawarehouse als de resultaten die medegedeeld worden aan de regeringscommissarissen worden gevalideerd door de betrokken directies. De rapporten aan de regeringscommissarissen worden voorbereid in overleg tussen de betrokken diensten, de directie Organisatie en het Algemeen Beheer.

Standpunt van de
RSZ

- 172 Uit de tekst van de doelstelling die ernaar streeft dat de bevelen van gedwongen uitvoering zouden worden uitgeschreven binnen twee maanden na de niet-naleving¹⁰⁴ van de betalingstermijnen, blijkt bovendien dat de inningsdiensten en de diensten gerechtelijke navordering voor de verwezenlijking ervan verantwoordelijk zijn. Enkel het gedeelte dat valt onder de verantwoordelijkheid van deze laatste diensten wordt echter opgevolgd. Een dergelijke toestand wijst op een gebrek aan samenwerking en verstandhouding tussen de inningsdiensten en de diensten van de gerechtelijke navordering bij het definiëren van de doelstellingen en van de opvolgingsmethode. Voor dergelijke definities moet de procedure echter op transversale wijze worden benaderd, heel in het bijzonder als bij dat proces verschillende diensten betrokken zijn.

¹⁰³ Voor de procedure van gerechtelijke navordering is het enige geval dat van de doelstelling inzake het opstarten van de procedures.

¹⁰⁴ Die doelstelling is niet volledig correct opgenomen in het bestuursplan dat gewag maakt van twee maanden vanaf de vaststelling van de niet-naleving.

4.3.3 Zwakheid van de bestuursplannen voor de procedure van gerechtelijke navordering

- 173 Krachtens artikel 10 van het koninklijk besluit van 3 april 1997 moet elke openbare instelling van sociale zekerheid een bestuursplan opstellen dat aangeeft hoe de toegekende taken zullen worden uitgevoerd om de doelstellingen die in de bestuursovereenkomst zijn gedefinieerd, te verwezenlijken.
- 174 Het gedeelte van het bestuursplan dat slaat op de gerechtelijke navordering omvat projecten, waarvan sommige interessant kunnen zijn voor de verbetering van het beheersinformatiesysteem¹⁰⁵.
- 175 In verband met die projecten is het overduidelijk hoe zwak het plan is, aangezien het geen enkel tijdschema en geen enkele resultaatsverbintenis vermeldt, dat die projecten niet werden gekoppeld aan de inzetbare middelen en dat geen enkele dienst binnen de RSZ de verwezenlijking van dat plan opvolgt.
- Die informaticaprojecten werden bovendien niet opgenomen in de planning van de SmalS-MvM.
- 176 Wat een interessant middel leek om synergieën tussen de verschillende bij eenzelfde proces betrokken diensten te ontwikkelen, lijkt zijn doel te hebben gemist, want de informatiseringsplannen waarvoor in principe de twee diensten als partners moeten optreden, worden niet in die optiek beschouwd. Ze lijken trouwens niet te zijn gegroeid uit de gezamenlijke wil of uit overleg van de twee diensten. Op het tijdstip van de audit was nog geen enkel van die projecten gestart.

Standpunt van de
RSZ

Het bestuursplan werd in overleg met de diensten uitgewerkt. Voor de navordering zijn de vergaderingen gemeenschappelijk gehouden met de directies Inning en Gerechtelijke Navorderingen. Het overzicht van alle projecten voor het geheel van het bestuursplan is op een tijdbalk uitgezet en ter beschikking gesteld van het Algemeen Beheer.

Voor de organisatie van de werkwijze en de keuze van prioritaire projecten werd ondertussen een methodologie uitgewerkt.

Het managementplan van het Algemeen Beheer heeft een strategische beleids- en begrotingscyclus gedefinieerd waarbij het eerste strategisch seminarie begin 2003 gehouden werd.

De rijksdienst ondergaat een evolutie van de 'productie-omgeving' waarbij het leidinggevend kader gevormd wordt door de experten uit de betrokken directies, naar een meer 'managementgerichte benadering' en de duidelijke wil om de beleids- en begrotingscyclus in één strategische cyclus onder te brengen en de keuze voor een systematische projectopvolging.

4.4 Conclusie

- 177 Op basis van de resultaten van het onderzoek van de bestuursovereenkomst, weergegeven in de voorgaande vaststellingen, is het Rekenhof van oordeel dat de huidige stand van de bestuursovereenkomst en de opvolging ervan, althans wat de procedure van gerechtelijke navordering betreft,

¹⁰⁵ Bv. informatisering van de procedurefiches die de inningsdiensten gebruiken en elektronisch aanmaken en verzenden van de rekeninguittreksels.

het niet mogelijk maken te stellen dat de RSZ haar activiteiten voldoende beheerst en evenmin een gegronde opinie te vormen over de graad van doeltreffendheid en doelmatigheid van de procedure van gerechtelijke navordering.

4.5 Aanbevelingen

178 De volgende aanbevelingen moeten worden gezien als een actieplan met als doel de bestuursovereenkomst te verbeteren om er een echt globaal beheersinstrument voor de RSZ van te maken. Ze willen een bijdrage leveren tot het onontbeerlijke leerproces dat altijd gepaard gaat met de invoering van een nieuw beheersinstrument.

Zoals hierboven werd opgemerkt, werden enkel de doelstellingen die verband houden met de gerechtelijke navordering onderzocht. Het Rekenhof acht het niettemin in navolging van de voorgaande vaststellingen nuttig dat de RSZ het belang van die aanbevelingen voor al zijn taken zou onderzoeken om er de nodige lessen uit te trekken.

179 Dit actieplan bestaat uit een reeks etappes die elkaar in een logische orde opvolgen en die dus als richtsnoeren kunnen worden begrepen. De voornaamste cruciale succesfactoren worden geïdentificeerd. Die factoren moeten als onontbeerlijk beschouwd worden voor het welslagen van de operatie, maar ze zijn niet exhaustief.

Actieplan

Richtsnoer 1: Het management ervan bewust maken dat het belangrijk is doelstellingen te definiëren en operationele informatie voor beheersdoeleinden te gebruiken

180 Het management moet het belang inzien van de bestuursovereenkomst en het beheersinformatiesysteem als globale beheersinstrumenten. Uit de interviews met het management van de diensten inning en gerechtelijke navordering blijkt dat de leidinggevenden de voordelen van dergelijke instrumenten tamelijk gemakkelijk inzien.

181 *Cruciale succesfactor:*

De directie organisatie zal hiervoor promotie moeten voeren.

Richtsnoer 2: De functie van business analyst ontwikkelen en erkennen

182 Deze functie bestaat momenteel binnen de operationele diensten. Ze wordt echter niet ten volle erkend binnen de gerechtelijke navordering aangezien het voor de personen die ze in principe uitoefenen, om een bijkomende taak gaat.

183 De erkenning van die functie is evenwel een voorafgaande vereiste om de bestuursovereenkomst en het opvolgingsinstrument te verbeteren.

Ze is daardoor een cruciale succesfactor. De business analyst moet immers een sleutelrol vervullen binnen de uitwerking van de bestuursovereenkomst maar eveneens bij de opvolging ervan, en ruimer gezien, als ondersteuning van het beheer voor het management.

Binnen de juridische navordering zal hij dat project tot een goed einde moeten brengen. Hij moet daarvoor de procedure van de gerechtelijke navordering kennen en de nodige synergieën ontwikkelen met de verschillende betrokken diensten. Het gaat dus om een volwaardige functie. In die optiek moet die persoon de middelen krijgen om die functie uit te oefenen, zowel qua tijd als qua opleiding.

Richtsnoer 3: De procedure beschrijven om de algemene doelstellingen, de strategie, de operationele doelstellingen en de indicatoren vast te leggen.

- 184 Dat werk werd al grotendeels gerealiseerd bij de uitwerking van de eerste overeenkomst.

Richtsnoer 4: De kwaliteit van de doelstellingen van de bestuursovereenkomst verbeteren door algemene doelstellingen zo te definiëren dat de verwezenlijking ervan minstens toelaat de doeltreffendheid en doelmatigheid van de procedure van gerechtelijke navordering en uiteindelijk ook de verwezenlijking van de opdracht waarbij ze behoren, te meten.

- 185 Om als algemeen gekwalificeerd te worden, moet een doelstelling op zijn minst aangeven in hoeverre de sleutelprocedures gerealiseerd worden die bijdragen tot de verwezenlijking van de opdracht waarbij ze behoort. Als het al niet mogelijk is één enkele algemene doelstelling voor de opdracht te definiëren, moet de combinatie van enkele doelstellingen in verband met de sleutelprocessen de RSZ in staat stellen te meten in hoeverre de opdracht werd gerealiseerd.
- 186 *Cruciale succesfactoren:*
- Ondersteuning van de directie organisatie die een sleutelrol moet vervullen door de overeenkomst te promoten en door de normen te verspreiden die de kwaliteit ervan kunnen verbeteren;
 - Een transversale en sectoroverschrijdende analyse van de procedure via een constructieve samenwerking tussen de diensten inning en de diensten gerechtelijke navordering.
- 187 Een van de voordelen van een dergelijk systeem is dat het de sleutelprocessen identificeert en dat het op optimale wijze de inspanningen samenbrengt die de diensten van verschillende functionele hiërarchische niveaus moeten leveren.
- 188 Een andere verdienste is dat het systeem zijn controlegebied zo uitbreidt dat gebieden van de procedure die voordien totaal aan de controle leken te ontsnappen, makkelijker te controleren zullen blijken via bijvoorbeeld het opstarten van een samenwerkingsproject¹⁰⁶.
- 189 Zodra algemene doelstellingen gedefinieerd zijn, is het bovendien noodzakelijk de risico's of potentiële gebeurtenissen te identificeren die de verwezenlijking ervan kunnen belemmeren en vervolgens de nodige maatregelen te nemen om de kans dat ze zich voordoen en de impact ervan te beperken (zie richtsnoer 7).

¹⁰⁶ Zo zou bijvoorbeeld de opvolging van een indicator die betrekking zou hebben op het gunstige of ongunstige karakter van een vonnis de mogelijkheid bieden de redenen van ongunstige beslissingen objectief te bepalen en de eventuele samenwerkingsprojecten met externe partijen te identificeren die een doorslaggevende of belangrijke invloed op die toestand zouden kunnen hebben.

Richtsnoer 5: In het licht van die algemene doelstellingen een strategie uitzetten om ze te realiseren en die algemene doelstellingen vertalen in operationele doelstellingen die worden geschraagd door operationele plannen die de nodige middelen en acties bevatten om ze te verwezenlijken en die ook worden opgevolgd.

- 190 De strategie heeft tot doel de middelen, de acties en de prioriteiten te definiëren die noodzakelijk zijn om de algemene doelstellingen te verwezenlijken. Daarvoor is het met name nuttig de beschrijving van de procedure van de gerechtelijke navordering te analyseren om de sterke en zwakke punten ervan te bepalen en de prioriteiten te definiëren op basis van de impact van de activiteiten op de verwezenlijking van de algemene doelstellingen en uiteindelijk op de opdracht. De strategie wordt in het algemeen gedefinieerd op een meer of minder lange termijn (drie tot vijf jaar).
- 191 De operationele doelstellingen moeten worden gedefinieerd voor de verschillende beheersentiteiten, zoals de algemene directie, de directie en de secties inning. Ze worden over het algemeen op jaarbasis gedefinieerd.
- 192 Vervolgens moeten echte operationele plannen worden uitgewerkt waarin de middelen, acties en uit te voeren projecten worden gedefinieerd om die operationele doelstellingen te verwezenlijken. Die operationele plannen moeten aansluiten op de begrotingscyclus. Bovendien moet opgevolgd worden of ze gerealiseerd worden.
- 193 Op alle niveaus moeten conflicten tussen doelstellingen worden vermeden.
- 194 *Cruciale succesfactoren:*
- De procedure omkaderen via een benadering die een blijvende coherentie van de plannen en de operationele doelstellingen ten opzichte van de strategie, de algemene doelstellingen en de wettelijke opdrachten mogelijk maakt;
 - Ondersteuning van de directie organisatie op het vlak van de methodes en de communicatie;
 - Voor de strategie, een nauwe samenwerking tussen de verschillende beslissingsniveaus: beheerscomité, algemeen beheer, algemene directies en directies;
 - Voor de operationele doelstellingen, de betrokkenheid van de verschillende personeelsniveaus in kwestie;
 - Een communicatiebeleid dat aangepast is aan de finaliteit van het dienstjaar.

Richtsnoer 6: Het beheersinformatiesysteem aanzienlijk verbeteren om er een geïntegreerd systeem van te maken dat heel de gerechtelijke navordering dekt en dat een voldoende garantie biedt voor de betrouwbaarheid van de gegevens en hun gebruik.

- 195 Het huidige beheersinformatiesysteem is kwalitatief ontoereikend om de verwezenlijking te kunnen opvolgen van algemene doelstellingen die heel de gerechtelijke navordering zouden dekken. Het systeem dat vandaag gebruikt wordt, is immers niet vanuit die optiek ontworpen¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Het gaat om het systeem ASPR, m.a.w. automatisering van de opvolging van de procedures van gerechtelijke navordering.

- 196 Op basis van de algemene doelstellingen die gedefinieerd zullen worden volgens de hierboven beschreven kwaliteitsnormen¹⁰⁸ moet de inhoud en de kwaliteit van het informatiesysteem aanzienlijk worden verbeterd zodat de verwezenlijking van de doelstellingen opgevolgd kan worden¹⁰⁹. Het huidige systeem moet worden omgevormd tot een echt beheersinformatiesysteem. De bijsystemen moeten worden afgeschaft. Dat systeem moet ook toelaten de operationele doelstellingen op te volgen. De diensten gerechtelijke navordering en de inningsdiensten moeten in samenwerking met de directie organisatie een diagnose van dat systeem maken, de kwaliteiten en gebreken ervan identificeren en in partnerschap met de SmalS-MvM de nodige wijzigingen aanbrengen. Het is een primordiale noodzaak voor het beheer om een dergelijk systeem onder controle te hebben en er dus de sterke en zwakke punten van te kennen.
- 197 Het systeem moet geïntegreerd zijn, in de zin dat de gegevens die worden gebruikt om de beheersinformatie af te leiden, voor zover mogelijk rechtstreeks zullen worden geregistreerd tijdens het dagelijkse operationele werk.
- 198 *Cruciale succesfactoren:*
- De ontwikkeling en de erkenning van de functie van business analyst is een vereiste die vooraf absoluut vervuld moet zijn omdat die het project tot een goed einde zal moeten brengen (zie richtsnoer 2).
 - Het management van de gerechtelijke navordering en dat van de inning moeten in nauwe samenwerking een diagnose van het huidige systeem maken en de punten aangeven die voor verbetering vatbaar zijn. Dat moet gebeuren met de hulp van de business analysts.
 - Er moet een partnerschapsrelatie met de SmalS-MvM ontwikkeld worden om de aspecten voor verbetering te bepalen.
 - Het project tot verbetering van het informatiesysteem moet in het operationeel plan dat de bevoegde niveaus van de RSZ hebben vastgelegd, ingeschreven en geprogrammeerd worden.
- 199 De verschillende betrokken partijen zullen vervolgens aan tafel moeten gaan zitten om een opvolgingsmethode vast te leggen.

Richtsnoer 7: Een risicobeheersingsproces ontwikkelen

- 200 Zodra de doelstellingen op de verschillende niveaus van de organisatie gedefinieerd zijn, moet een echt risicobeheersingsproces ontwikkeld worden, waarbij risico wordt begrepen in de zin van potentiële gebeurtenissen die de verwezenlijking van de doelstellingen kunnen belemmeren.
- Een dergelijk proces veronderstelt dat heel het internecontrolesysteem, dat tot doel heeft een redelijke zekerheid te geven over de verwezenlijking van de doelstellingen, herbekeken wordt. Zo moeten de risico's worden geïdentificeerd op basis van de kans dat ze zich zullen voordoen en op basis van hun impact op de verwezenlijking van de doelstellingen. Zo ook moeten controles, voor zover mogelijk geïntegreerd in de dagelijkse werking, worden ingesteld om die kans en/of de impact te verminderen.

¹⁰⁸ Zie inzonderheid richtsnoer 4, punt 185.

¹⁰⁹ Zie eveneens de zwakke punten van het informatiesysteem in punt 47 e.v. en punten 103 e.v. waar de vaststelling over de beheersinformatie wordt uiteengezet.

De ruggengraat van een dergelijk systeem wordt dus gevormd door de doelstellingen, de risico's en de controles op elkaar af te stemmen.

Idealiter zou een dergelijk proces voor heel de RSZ moeten worden ontwikkeld.

- 201 In het kader van de invoering van een dergelijk proces, moet een interne auditdienst worden opgericht die bevoegd is voor heel de RSZ.

De interne audit is volgens de internationaal aanvaarde normen¹¹⁰ een onafhankelijke en objectieve activiteit die aan een organisatie een zekerheid geeft over de graad van beheersing van zijn verrichtingen, die organisatie met raadgevingen bijstaat om ze te verbeteren en ertoe bijdraagt toegevoegde waarde te creëren. De interne audit helpt de organisatie haar doelstellingen te halen door via een systematische en methodische benadering haar processen van risicomanagement, haar controleprocessen en haar processen van corporate governance te evalueren en door voorstellen te formuleren om die doeltreffender te maken.

4.6 Synergieën bij de uitvoering van de aanbevelingen

- 202 In een tabel wordt de samenhang tussen de aanbevelingen aangegeven. De tabel heeft tot doel aan te tonen hoe belangrijk het is de aanbeveling in verband met de bestuursovereenkomst en de aanbevelingen van het verslag samenhangend en globaal uit te voeren.

Zo kunnen de synergieën tussen de uitvoering van de richtsnoeren van de aanbeveling met betrekking tot de bestuursovereenkomst enerzijds en de aanbevelingen met betrekking tot het beheersinformatieproces en -systeem anderzijds gevisualiseerd worden.

¹¹⁰ Normen uitgevaardigd door de beroepsorganisatie van het Instituut voor interne auditoren. Zie www.theiia.org.

Tabel 2 – Elementen van de operationele vaststellingen die geïntegreerd kunnen worden in de uitvoering van de richtsnoeren

De bestuursovereenkomst verbeteren om er een echt globaal instrument van te maken		OPERATIONELE VASTSTELLINGEN						
		2.1 Breuk in de procedure van gerechtelijke navordering	3.1 Ontoereikendheid van de beheersinformatie	3.3 Gebrek aan beheersinstrumenten ten voordele van de management functies	2.2 Onevenwichtige werkverdeling tussen juristen en personeel van de secties	2.4 Aanstelling van de advocaten en evaluatie van de kwaliteit van hun werk	2.5 Voorstellen van oninvorderbaarheid in afwachting van een beslissing	3.2 Zwakke punten bij de definitie en de erkenning van de staffunctie
Richtsnoer 1	Het management ervan bewust maken dat het belangrijk is doelstellingen te definiëren en operationele informatie voor beheersdoeleinden te gebruiken	Bewust maken van het belang van het ontwikkelen van het beheersinformatiesysteem door de beoogde gegevens hierin te integreren						
Richtsnoer 2	Functie van business analyst ontwikkelen en erkennen	De functie van business analyst omvat de inaanmerkingneming in het beheersinformatiesysteem van de verschillende operationele aspecten van de procedure						
Richtsnoer 3	De procedure beschrijven	De beschrijving van de procedure is noodzakelijk om te bepalen welke gegevens moeten worden geïntegreerd						
Richtsnoer 4	Algemene doelstellingen voor de procedure definiëren							
Richtsnoer 5	Een strategie, operationele doelstellingen en een operationeel plan bepalen	Elke ontwikkeling van het beheersinformatiesysteem moet worden gepland en moet dus worden vermeld in het operationeel plan						
Richtsnoer 6	Het beheersinformatie systeem verbeteren	De gegevens beoogd door de operationele vaststellingen integreren in het beheersinformatiesysteem						
Richtsnoer 7	Een proces voor risicobeheersing ontwikkelen							

203 Om deze tabel op nuttige wijze te kunnen interpreteren, volgen hieronder de operationele aanbevelingen of een aantal van hun aspecten die in de uitvoering van de aanbeveling voor de verbetering van de bestuursovereenkomst kunnen worden geïntegreerd:

- Voor vaststelling 2.1 *Breuk in de procedure van gerechtelijke navordering*:
 - Integratie van de gegevens over de opvolging van de betalingsvoorwaarden in het beheersinformatiesysteem (punt 69 en 70)
 - Definitie van een algemene doelstelling die de activiteiten van inning en gerechtelijke navordering samenneemt (punt 71)

- Voor vaststelling 3.1 *Ontoereikendheid van de beheersinformatie*:
 - Het huidige opvolgingssysteem omvormen tot een werkelijk kwalitatief beheersinformatiesysteem (punt 123 e.v.)
 - Het huidige opvolgingssysteem omvormen tot een doeltreffend meetinstrument voor interne controle dat ook effectief wordt toegepast (punt 131 e.v.)
- Voor vaststelling 3.3 *Gebrek aan controlemiddelen ten voordele van de managementfunctie*:
 - Door het beheersinformatiesysteem het management in staat stellen zijn activiteiten onder controle te houden (punt 141)
 - De business analyst de beheersinformatie voor het management laten verwerken (punt 141)
- Voor vaststelling 2.2 *Onevenwichtige werkverdeling tussen de juristen en de personeelssecties van de gerechtelijke navordering*:
 - In het beheersinformatiesysteem de gegevens integreren die toelaten de kwaliteit van het werk van het personeel van de secties en de juristen globaal a posteriori op te volgen (punt 76 en 78)
- Voor vaststelling 2.4 *Aanstelling van de advocaten en evaluatie van de kwaliteit van hun werk*:
 - Invoering van een kwalitatief instrument om het werk van de advocaten op te volgen (punt 93 en 94).
- Voor vaststelling 2.5 *Voorstellen van oninvorderbaarheid in afwachting van een beslissing*:
 - Het beheer van de oninvorderbare bedragen integreren in het beheersinformatiesysteem (punt 102)
- Voor vaststelling 3.2 *Zwakke punten bij de definitie en de erkenning van de staffunctie*:
 - De staffunctie erkennen (punt 134)
 - De staffunctie opnieuw definiëren (punt 135 en 136)

Voor de eerste drie operationele vaststellingen lijkt het noodzakelijk het management van de betrokken diensten te wijzen op het belang van het ontwikkelen van het beheersinformatiesysteem door daarin de gegevens waarnaar die vaststellingen verwijzen, te integreren.

De verschillende aspecten van de ontwikkeling van het beheersinformatiesysteem zullen ook moeten worden opgenomen in het operationeel plan dat de bevoegde overheden vastleggen, aangezien dat plan de middelen en projecten moet omvatten die noodzakelijk zijn om de operationele doelstellingen te verwezenlijken.

wettelijk depot	D/2004/1128/15
druk	N.V. PEETERS S.A.
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
Internetsite	http://www.rekenhof.be