

De buitengerechtelijke procedure voor invordering van onbetwiste schulden (IOS): balans en perspectieven

Samenvatting van het rechtsleerartikel verschenen in het TIBR 2020-2, p. 56-79

Inhoudstafel artikel TIBR

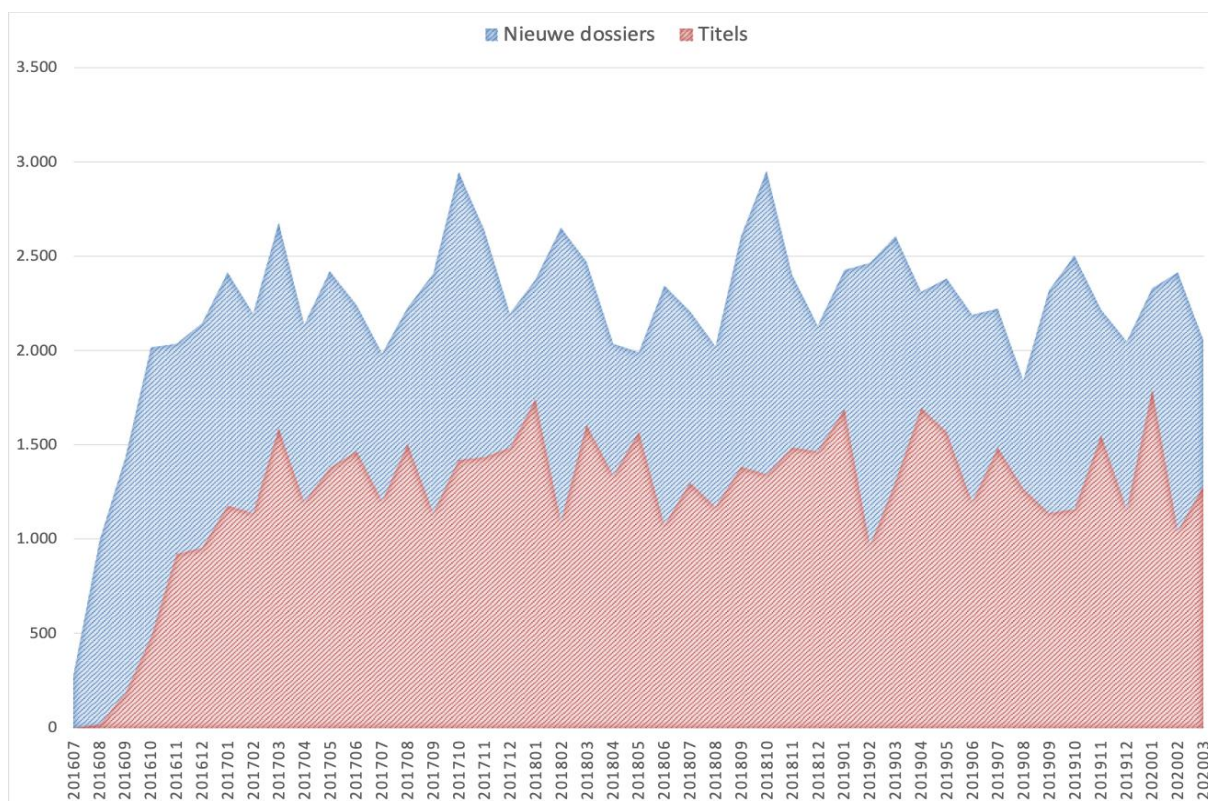
- 1. De IOS-procedure**
 - 1.1. Context
 - 1.2. Toepassingsvoorwaarden
 - 1.3. Rollenverdeling
- 2. Evaluatie vanuit verschillende hoeken**
 - 2.1. Jurisprudentiële analyse
 - 2.1.1. Het grondwettelijke karakter
 - 2.1.2. Het facultatieve karakter
 - 2.2. Vergelijkende analyse van de IOS-procedure en de gerechtelijke procedure
 - 2.2.1. Het snelste?
 - 2.2.2. Het goedkoopste?
 - 2.3. Statistische analyse van de eerste 100.000 dossiers
 - 2.3.1. Grafieken en tabellen
 - 2.3.2. De 10 vaststellingen
 - 2.4. Synthese
- 3. De IOS-procedure in de toekomst**
 - 3.1. Wat kan er in de huidige procedure worden verbeterd?
 - 3.2. Verder over de grenzen heen
 - 3.3. Naar een uitbreiding van de procedure tot consumenten?
 - 3.3.1. Effectieve rechterlijke bescherming ten aanzien van onrechtmatige bedingen
 - 3.3.2. Wettelijk kader van het onrechtmatig karakter van een beding
 - 3.3.3. De IOS-procedure uitgebreid en aangepast aan de consumenten en kwetsbare ondernemingen
- 4. Ter conclusie**

Deze samenvatting herneemt de statistische analyse (cijfers uit het CROS) en de conclusie.

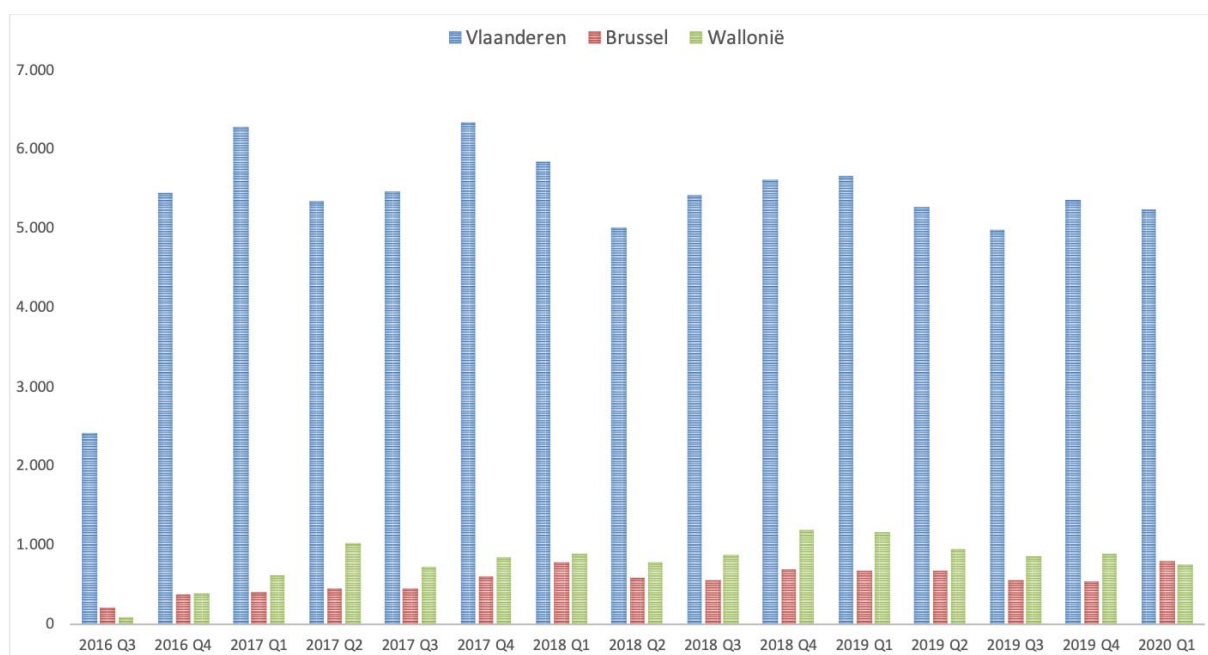
Cijferanalyse en vaststellingen

Het gaat om een statistische analyse door het kenniscentrum van de eerste 100.000 dossiers, ingediend in het CROS-register, beheerd door de NKGB. Dit aantal werd bereikt op 8 april 2020.

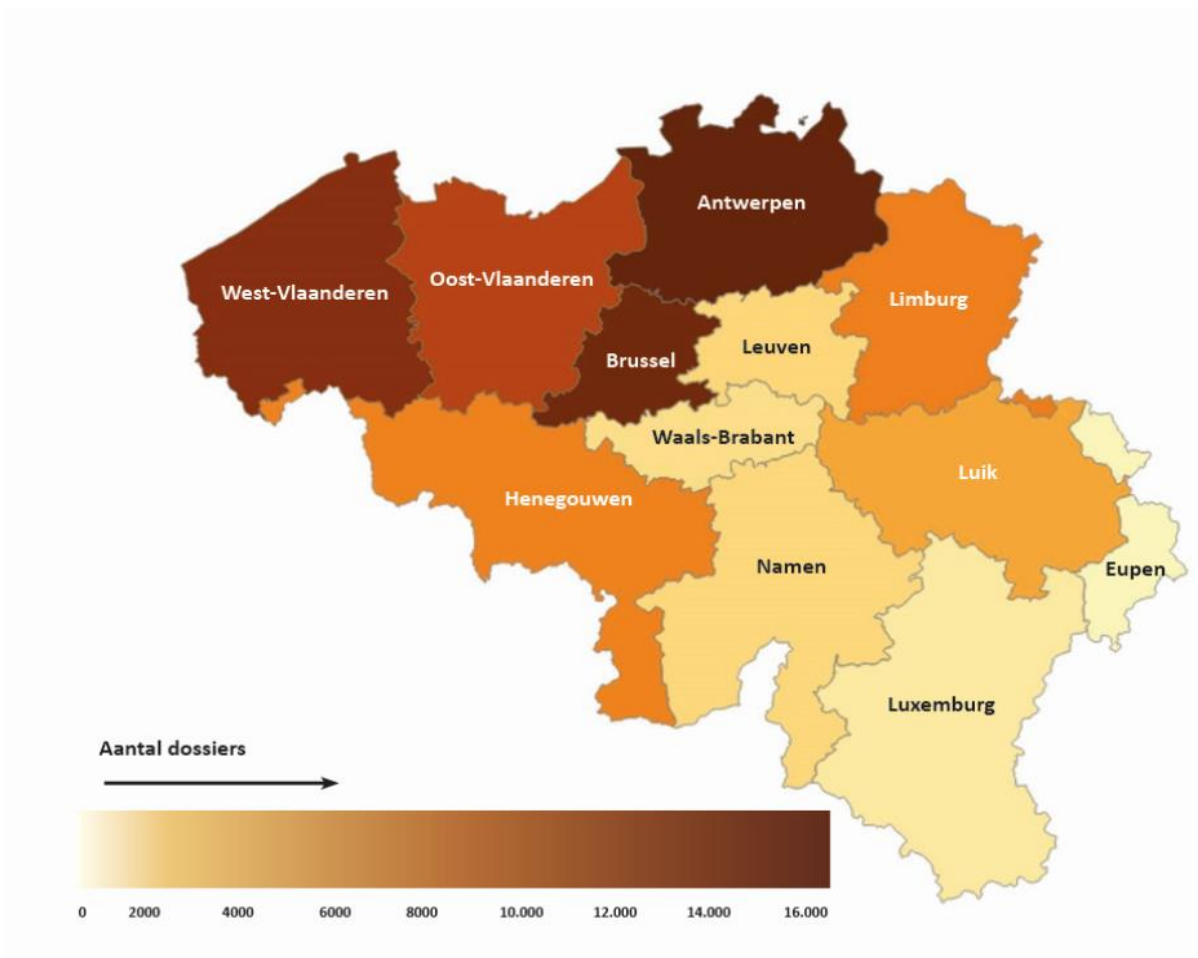
Grafiek nr. 1: Evolutie van het maandelijks aantal ingediende dossiers in het CROS



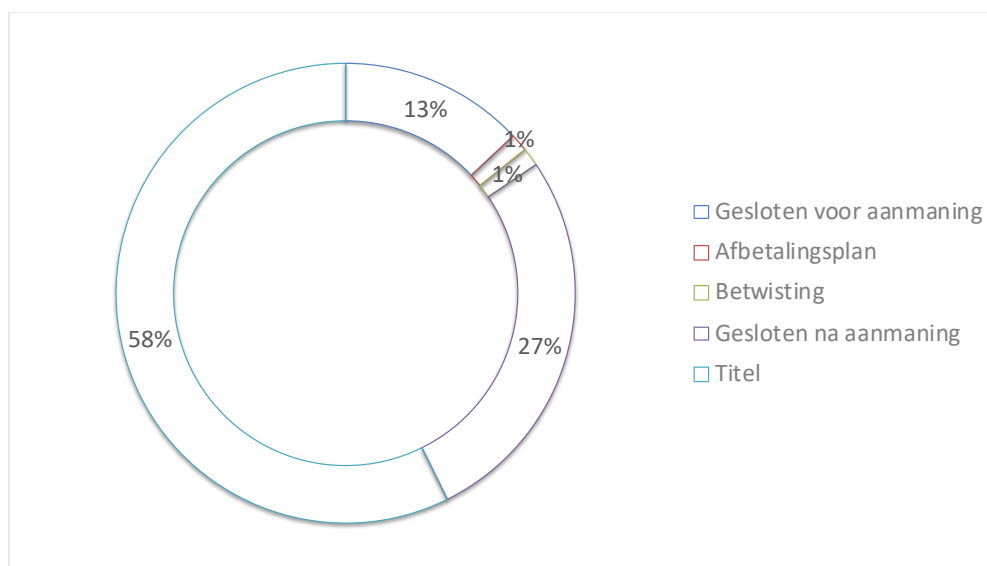
Grafiek nr. 2: Evolutie van het aantal geopende dossier per kwartaal met verdeling per regio



Grafiek nr. 3: Geografische verdeling van het aantal dossiers per aerechtelijk arrondissement



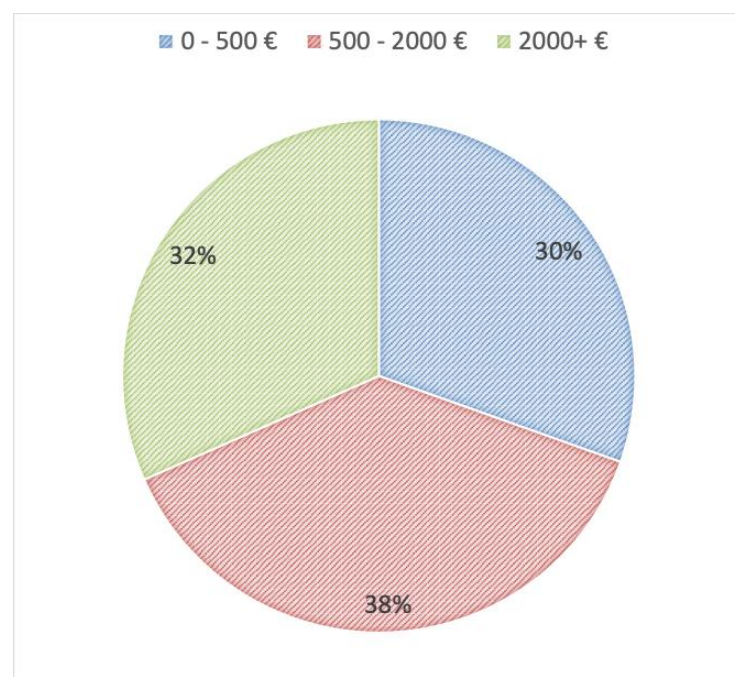
Grafiek nr. 4: Uitkomst van de dossiers



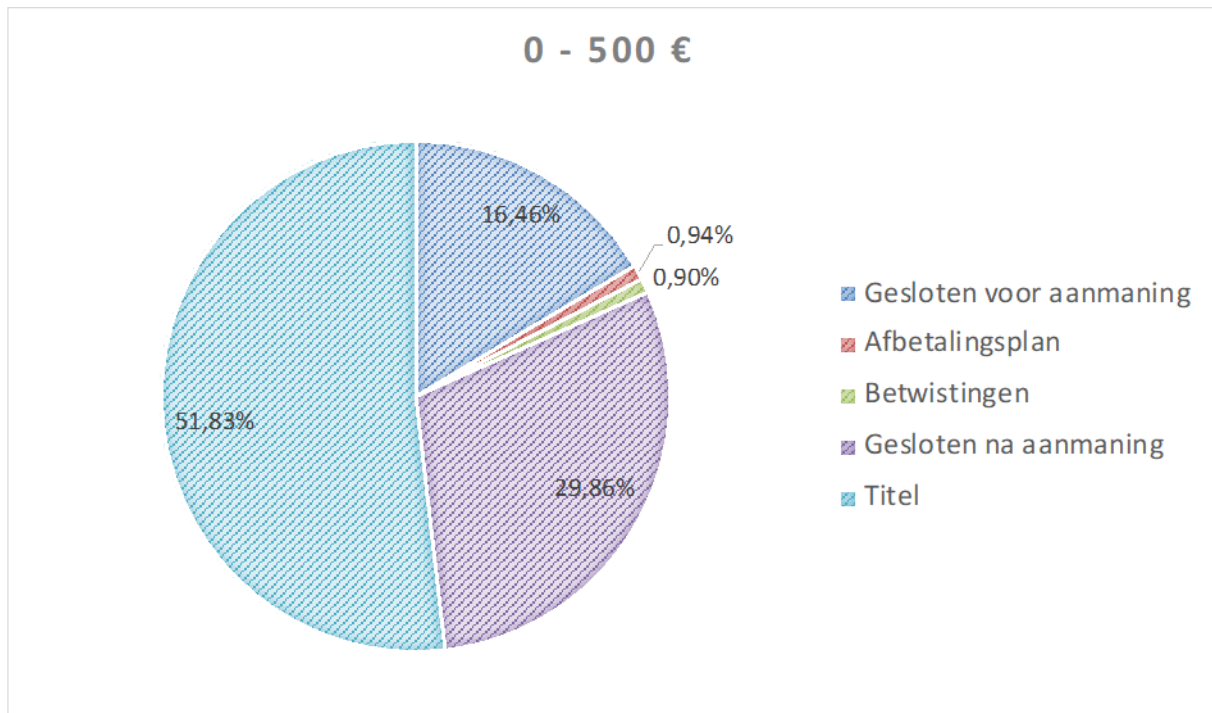
Grafiek nr. 5: De ingevorderde bedragen

	Status dossier	Aantal dossiers	Totaalbedrag hoofdsom	Gemiddelde hoofdsom (per dossier)	Totaal van de interesten en schadebeding	Gemiddelde intresten en schadebeding (per dossier)
1	Opgeschort - afbetalingsplan	1.247	4.130.463,35 €	3.312,32 €	328.478,88 €	263,42 €
2	Opgeschort - betwisting	1.282	12.624.522,94 €	9.847,52 €	957.379,67 €	746,79 €
3	Afgesloten voor de aanmaning tot betalen	13.019	40.227.703,54 €	3.089,92 €	3.626.422,7 €	278,55 €
4	Afgesloten na de aanmaning tot betalen	27.147	137.954.209,48 €	5.081,75 €	10.534.769,23€	388,06 €
5	Proces-verbaal van niet-betwisting	57.305	226.729.093,58 €	3.956,53 €	17.243.191,33€	300,90 €
	Totaal	100.000	421.665.992,89 €	4.216,66 €	32.690.241,88 €	326,9 €

Grafiek nr. 6: Verdeling dossiers volgens bedrag van de vordering

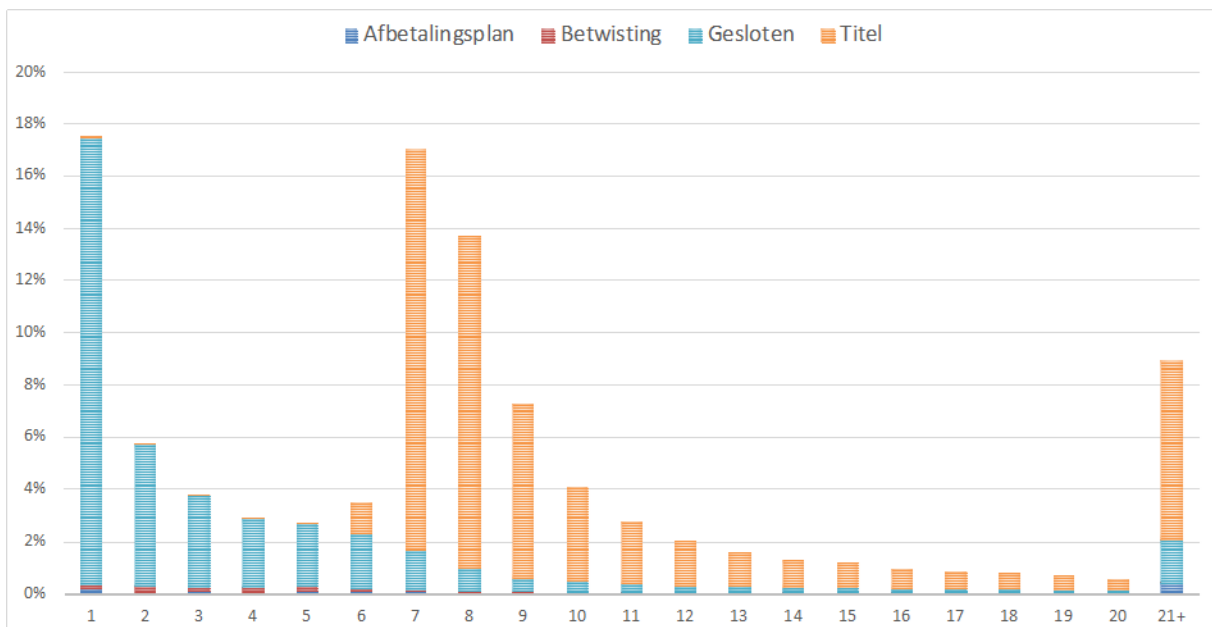


Grafiek nr. 7: Focus op de kleine vorderingen (- de 500 euro)



Grafiek nr. 8: Evolutie van de dossiers

De volgende grafiek toont de stand van zaken van de eerste 100.000 dossiers in de weken volgend op hun opening.



Vaststelling nr. 1: een onmiddellijk succes

Het duurde slechts 4 maanden (van juli 2016 tot oktober 2016) voordat de IOS-procedure op kruissnelheid kwam (grafiek nr. 1).

De alternatieve invorderingsprocedure ontlast klaarblijkelijk de ondernemingsrechtbanken, die met een hoge werklast geconfronteerd worden, wat de gerechtelijke achterstand vermindert. Er is na 100.000 dossiers sprake van zo'n 778.000.000 euro administratieve lastendaling voor de ondernemingsrechtbanken en de gerechtsdeurwaarders. Dit blijkt uit het rapport van het Meetbureau van de Dienst Administratieve Vereenvoudiging (www.vereevoudiging.be), die vaststelde dat de administratieve last (berekend o.b.v. uurtarief, tijdsbesteding en eventuele out-of-pocket kost toegewezen aan elke te doorlopen stap) uit de klassieke gerechtelijke procedure voor de ondernemingsrechtbank volledig wegvalt. Ook voor de gerechtsdeurwaarders worden de administratieve lasten per dossier beperkt tot de helft. Voor beide actoren samen betekent dit dat de alternatieve buitengerechtelijke invorderingsprocedure per dossier in een administratieve lastendaling van 778,07 euro resulteert. Hun rapport vermeldt dat naarmate de alternatieve buitengerechtelijke invorderingsprocedure meer ingeburgerd raakt, deze lastendaling voor beide actoren in de toekomst verder kan toenemen.

Vaststelling nr. 2: 2.200 dossiers per maand

Over het geheel genomen zijn de cijfers vrij positief. Tussen juli 2016 en begin april 2020, een periode van 45 maanden, werden 100.000 dossiers geopend, wat neerkomt op een gemiddelde van iets meer dan 2.200 nieuwe dossiers per maand.

Vaststelling nr. 3: stabiele cijfers

De grafieken 1 en 2 tonen het aanhoudende succes van de procedure van midden 2016 tot begin 2020. De twee opeenvolgende principe-arresten van het Hof van Cassatie van oktober 2017 en van het Grondwettelijk Hof van juni 2018, met betrekking tot de nutteloze kosten hebben blijkbaar geen negatieve invloed gehad op de IOS-procedure. Oktober 2018 is bovendien de recordmaand tot nu toe (2.957 nieuwe dossiers).

Vaststelling nr. 4: gebruik van de procedure het hoogst in Vlaanderen en Brussel

Uit de grafieken 2 en 3 blijkt dat de IOS-procedure meer ondernemingen in het Vlaamse Gewest (Antwerpen en West-Vlaanderen op kop) en in Brussel betreft. Een verklaring voor dit regionale verschil heeft het kenniscentrum niet gevonden. Gelet op het feit dat verschil al sinds de opstart van de IOS-procedure in 2016 merkbaar is en weinig evolutie kent tot op vandaag, lijkt de rechtspraak van de lagere rechtscolleges in Vlaanderen, besluitend tot een fout wanneer een onbetwiste schuld zonder goede reden wordt ingevorderd via de gerechtelijke procedure, hierin geen rol te spelen. Mogelijks is de reden hiervoor te vinden bij het grotere aantal bedrijven en gerechtsdeurwaarders.

Vaststelling nr. 5: weinig betwistingen

Het aantal door de gerechtsdeurwaarder in het CROS geregistreerde betwistingen bedraagt een zeer laag percentage (1,28%), zoals blijkt uit de grafieken 4 en 5. Daaruit kan worden afgeleid dat de procedure wordt gebruikt waarvoor ze in het leven is geroepen.

Vaststelling nr. 6: dossier snel afgesloten in 40% van de gevallen

Uit de vierde grafiek blijkt ook dat 40.166 dossiers die in het CROS zijn geregistreerd, al voor het uitvaardigen van het pv van niet-betwisting zijn afgesloten (13% ten laatste op de dag van de aanmaning tot betalen en 27% binnen enkele dagen/weken na de aanmaning tot betalen). Twee van de vijf zaken worden dus definitief afgesloten, nog voor het verkrijgen van een uitvoerbare titel.

Het kenniscentrum stelt vast dat in de meeste gevallen het afsluiten van het dossier betekent dat de schuld volledig is betaald. In de andere gevallen wordt het dossier afgesloten bijvoorbeeld ingevolge het faillissement van de onderneming, in opdracht van de opdrachtgever (die zelf een overeenkomst met de debiteur kan hebben gesloten), of in geval van insolventie van de debiteur, op initiatief van de gerechtsdeurwaarder.

Dit percentage van 40% illustreert de toegevoegde waarde van de actieve en vroegtijdige tussenkomst van de gerechtsdeurwaarder, die optreedt als tussenpersoon tussen de partijen in deze buitengerechtelijke context, waarbij de debiteur zich over het algemeen minder passief opstelt. Terwijl deze bij de overhandiging van een dagvaarding weet dat de gerechtelijke procedure toch al is aangevat en hij de beslissing van de rechter zal moeten afwachten.

Vaststelling nr. 7: aanzienlijke bedragen ingevorderd

De tabel met cijfers (grafiek nr. 5) benadrukt het belang van de betreffende bedragen. De invordering van deze eerste 100.000 dossiers vertegenwoordigt ongeveer 421 miljoen euro in hoofdsom, met een gemiddeld bedrag van meer dan 4.000 euro per vordering.

Er moet ook worden opgemerkt dat de 40% van de schulden op 8 april 2020 bijna 200.000 miljoen euro aan schuldvordering (hoofdsom en schadebeding/intresten) vertegenwoordigen, dossiers waarvoor dus een oplossing werd gevonden voor de uitvoeringsfase.

Vaststelling nr. 8: het plafond van 10% wordt zelden bereikt

In de IOS-procedure kan een maximumbedrag van 10% van de hoofdsom, ten titel van intresten en schadebeding, van de debiteur worden gevorderd. De intresten kunnen oplopen tot de datum waarop het pv van niet-betwisting wordt opgesteld. Na die datum kunnen geen intresten in rekening worden gebracht (dus geen gerechtelijke intresten).

Van de eerste 57.305 IOS-dossiers waarvoor een pv van niet-betwisting werd uitgevaardigd, is het interessant om vast te stellen in het CROS (grafiek nr. 5) dat de gecumuleerde bedragen van intresten en schadebeding gemiddeld 7,5% van de hoofdsom bedragen, relatief ver verwijderd van de wettelijke 10%. Wat de voornaamste reden blijkt te zijn in de praktijk voor de schuldeiser om voor het gerechtelijk alternatief te kiezen.

Vaststelling nr. 9: termijnen worden gerespecteerd door de automatisering van de procedure

Grafiek 8 toont verschillende zaken aan omtrent de snelheid in behandeling van de dossiers in het CROS.

In de eerste 5 weken na de betekening van de aanmaning tot betalen (wat overeenstemt met de termijn van 1 maand en 8 dagen die aan de debiteur wordt gegeven om te reageren) wordt 31% van de dossiers definitief afgesloten.

Tussen de 6e en 10e week na de aanmaning tot betalen is er nog steeds een hoog percentage afgesloten dossiers (5,52%) en 39,66% van de dossiers monden uit in een titel (pv van niet-betwisting).

In het algemeen wordt het dossier uiterlijk binnen 10 weken na de aanmaak ervan in het CROS ofwel afgesloten (zie vaststelling nr. 6) ofwel wordt de schuldeiser voorzien van een uitvoerbare titel en kan hij een uitvoeringsprocedure starten.

Tenslotte, dankzij de automatisering van de IOS-procedure, wordt 70% van de eerste 57.305 pv's van niet-betwisting uitgegeven en uitvoerbaar gemaakt vanaf de 5e week en voor de 10e week. Voor titels die na de 10e week uitvoerbaar zijn geworden, gaat het in principe om dossiers waarvoor een afbetalingsplan is afgesloten dat niet is nageleefd, of dossiers die op verzoek van de opdrachtgever zijn geschorst.

Vaststelling nr. 10: oplossing voor de kleine schuldvorderingen

Hoewel de gemiddelde hoofdsom van een IOS-dossier ongeveer 4.200 euro bedraagt, valt het toch op dat veel schuldeisers van een kleine vordering ook gebruik maken van de IOS-procedure. Zo heeft 30% van de dossiers betrekking op vorderingen met een hoofdsom van minder dan 500 euro (zie grafiek nr. 6).

De grafiek onder nr. 7 toont aan dat hoe kleiner de schuldvordering, hoe groter de kans is dat het dossier wordt afgesloten voor de uitvoeringsfase. Voor de uitgifte van de titel wordt dus 46,3% van de kleine dossiers (onder de 500 euro) en 35,6% van de grote dossiers (boven de 2.000 euro) afgesloten.

Conclusie

Vertraagde betalingen hebben grote gevolgen voor de schuldeisende ondernemingen, te beginnen bij de KMO's. Bij gebrek aan cashflow komen deze ondernemingen inderdaad in een vicieuze cirkel terecht.

De federale regering Michel I was zich bewust van de problematiek en ging op zoek naar een alternatief voor de gerechtelijke procedure, waarmee een onderneming voor een onbetwiste schuld zo snel en goedkoop mogelijk een uitvoerbare titel zou kunnen bekomen. Deze wending diende ook de rechtbanken toe te laten om zich meer te focussen om hun kerntaak: het beslechten van reële geschillen, een standpunt dat werd bijgetreden door het Grondwettelijk Hof.

In deze context ontstond in 2016 de administratieve IOS-procedure, van toepassing in B2B-relaties. De procedure stuitte op enige sceptische reacties in het begin, maar lijkt vandaag wel de verwachtingen te hebben ingelost. De procedure is zeker nog vatbaar voor een paar verbeteringen, om deze nog aantrekkelijker te maken en de rechtszekerheid te versterken. Al zijn de vertegenwoordigers van de bedrijfswereld, de meest betrokken partij, alvast overtuigd door de IOS.

Onder de aanhoudende en voorliggende positieve cijfers valt het aantal dossiers op dat vroegtijdig afgesloten wordt. Namelijk, in 40% van de gevallen (ofwel voor schuldvorderingen voor een totaal van 200 miljoen euro) is het dossier opgelost binnen de zes weken nadat de schuldeiser opteerde voor de IOS-procedure. Dit betekent voor twee bedrijven op vijf een snelle regeling van de vordering, zonder dat er een uitvoerbare titel of uitvoeringsfase aan te pas kwam en zonder uitgave van de bijkomende kosten die gepaard gaan met een klassieke gerechtelijke procedure die uiteindelijk ten laste komen van de debiteur. De procedure biedt zowel de schuldeisers als debiteurs dus voordelen. De vroege en actieve tussenkomst van de gerechtsdeurwaarder, die zijn rol als bemiddelaar in de buitengerechtelijke context ten volle kan opnemen, draagt daar ongetwijfeld toe bij.

Het Grondwettelijk Hof heeft zich in het voordeel uitgesproken van de IOS. Het Hof bood in het bijzonder een antwoord op de twee voornaamste in vraag gestelde aspecten van de procedure: de rechterlijke controle enerzijds en de hoofdrol voor en waarborgen geboden door de gerechtsdeurwaarder anderzijds.

Aangezien de efficiëntie van de IOS-procedure enigszins is aangetoond, lijkt de vraag naar een uitbreiding tot consumenten een legitiem te zijn. Uit herhaalde stellingen van het Hof van Justitie kan afgeleid worden dat de procedure geen afbreuk zou doen aan het fundamentele recht van de consument op een doeltreffende rechtsbescherming. Naast de specifieke kenmerken van de IOS, moet in dat verband ook teruggedacht worden aan de hoofddoelstelling die de wetgever destijds voor ogen had: de werklastvermindering van de hoven en rechtbanken door een alternatief aan te bieden voor de klassieke gerechtelijke procedure. Deze doelstelling streeft, anders gezegd, het algemeen belang van een goede rechtsbedeling na en kan in die zin prevaleren op de bijzondere belangen van de consument, wat zich vertaalt in het gerechtvaardigde feit dat deze een aanvullende procedurele vereiste moet vervullen.

Het is nu aan de beleidsmakers om de IOS-procedure in zijn geheel te evalueren.