



Gebruik van bankgegevens door de Bijzondere Belastinginspectie





Rekenhof

Gebruik van bankgegevens door de Bijzondere Belastinginspectie



Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 18 maart 2026

Gebruik van bankgegevens door de Bijzondere Belastinginspectie

In de strijd tegen fiscale fraude is de toegang tot de bankgegevens van een belastingplichtige vaak essentieel. Om bankonderzoeken efficiënter te laten verlopen, werd in 2011 bij de Nationale Bank van België een 'centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten' (CAP) opgericht, dat fungeert als een centrale databank met algemene informatie over de binnenlandse rekeningen en de identiteit van hun titularissen.

Om de doeltreffendheid te verhogen werd het aantal verplicht aan het CAP te melden financiële gegevens nadien verder uitgebreid met informatie over de buitenlandse rekeningen van Belgische rijksinwoners (2015), de saldi van bank- en betaalrekeningen en de bedragen van bepaalde financiële contracten en levensverzekeringen (2023), alsook met informatie over cryptorekeningen (vanaf 2026).

De audit van het Rekenhof onderzoekt of de Algemene Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie (AABBI) de CAP-databank op een doeltreffende en efficiënte manier benut in de strijd tegen fiscale fraude, en welke moeilijkheden en beperkingen ze ondervindt bij de uitvoering van bankonderzoeken. Daarnaast gaat de audit na of het gebruik van bankgegevens afdoende wordt gemonitord en geëvalueerd.

Gebruik van het CAP

De volledigheid van de CAP-databank blijkt tot op heden niet gegarandeerd: terwijl binnenlandse rekeningen automatisch door de Belgische financiële instellingen aan het CAP worden gemeld, geldt dat niet voor buitenlandse rekeningen en buitenlandse cryptorekeningen, die de belastingplichtige zelf moet aangeven. Nieuwe ontwikkelingen, zoals de opkomst van zogenaamde neo-banken en diverse betalingsdienstaanbieders, virtuele IBAN's en cryptorekeningen, bemoeilijken bovendien de identificatie van belastingplichtigen en de tracering van financiële transacties. Bij gebrek aan instrumenten om systematisch de volledigheid van het CAP te controleren zou de controletaak van de Algemene Administratie van de Thesaurie (AAThes) kunnen worden uitgebreid en versterkt.

Tot voor kort was datamining op het CAP (het uitvoeren van risicoanalyses op de CAP-databank) niet mogelijk wegens de strikte procedure en de vereiste van specifieke fraudeaanwijzingen. Daardoor kon de informatie in het CAP niet ten volle benut worden in het kader van de strijd tegen fiscale fraude. Met de wet van 18 december 2025 houdende diverse bepalingen kwam daar verandering in. Om datamining en controles verder te optimaliseren kan worden onderzocht of het juridisch mogelijk is het CAP uit te breiden met een aantal bijkomende gegevens, zoals het aantal verrichtingen en belangrijke fluctuaties. Een gelaagde CAP-raadpleging naargelang van de informatiegerechtigde kan daarbij overwogen worden. Zelfs met die bijkomende gegevens blijft het CAP beperkt tot algemene informatie en bevat het geen informatie over individuele verrichtingen of een transactiehistoriek.

Knelpunten in de fiscale procedure

Er blijkt geen *ratio legis* te bestaan voor de verschillende procedures voor een bankonderzoek in de inkomstenbelastingen en in de btw. Evenmin is die er voor het onderscheid tussen een CAP-raadpleging en een bankonderzoek in zuivere btw-zaken. In de praktijk zijn veel fiscale onderzoeken bovendien

polyvalent, waardoor ze zowel betrekking hebben op de inkomstenbelastingen als op de btw. Het verschil in procedureregels leidt dan ook tot rechtsonzekerheid en bemoeilijkt een gedegen fraudebestrijding. Noch de wet, noch de rechtspraak blijkt voldoende houvast te bieden om in polyvalente fiscale onderzoeken de juiste rechtsgrond voor een rechtmatig bankonderzoek te bepalen. Uit een enquête door het Rekenhof blijkt dat in dergelijke polyvalente onderzoeken doorgaans ofwel de strengste procedure wordt toegepast, ofwel beide procedures samen, om te vermijden dat de fiscus achteraf door de rechter in het ongelijk wordt gesteld.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de controleambtenaren de fiscale procedureregels in het algemeen correct naleven. Toch stelde het Rekenhof in ongeveer 10 % van de onderzochte dossiers procedurefouten vast, telkens met betrekking tot de inkomstenbelastingen. Het bevestigt de noodzaak om de fiscale procedureregels voor bankonderzoeken en CAP-raadpleging te vereenvoudigen en beter op elkaar af te stemmen.

Optimaliseren van controles bij gebruik van bankgegevens

Bij gebrek aan een standaard bestandstype voor de uitwisseling van bankgegevens, leveren de financiële instellingen en de belastingplichtigen de opgevraagde gegevens vaak in verschillende formaten aan. Dat bemoeilijkt de efficiënte verwerking. De ontwikkeling van een gemeenschappelijk bestandstype voor de uitwisseling van bankgegevens is daarom wenselijk.

Wanneer de aangeleverde bankgegevens te omvangrijk zijn om manueel te worden doorzocht, kunnen de e-auditcellen ze verwerken in een bank audit file (BAF), die een gestructureerd overzicht geeft van alle bankverrichtingen. Zo kunnen anomalieën worden gedetecteerd die anders onopgemerkt zouden blijven. Een toenemend gebruik van BAF's verhoogt op die manier de slagkracht van de fiscus.

Het gebruik van bankgegevens en analysetools (o.a. om patronen te herkennen in de BAF's) kan verder worden versterkt door een nauwere samenwerking en kennisdeling tussen de diverse e-auditcellen van de AABBI en de AAFisc, en andere nationale en internationale overheidsdiensten die partner zijn in de strijd tegen fiscale fraude.

Evaluatie van het gebruik van bankgegevens

Een globale technische en juridische evaluatie van het gebruik van bankgegevens, zoals wettelijk nochtans voorgeschreven, is sinds 2018 niet meer uitgevoerd.

Op basis van cijfergegevens van de AABBI heeft het Rekenhof een overzicht gemaakt van het aantal machtigingen en dossiers met bankonderzoeken, CAP-raadplegingen en de voornaamste fraudeaanwijzingen waarop bankonderzoeken steunden. In 2024 blijkt de AABBI een zeventhonderdtal machtigingen voor bankonderzoeken te hebben opgesteld, grotendeels voor de 5^{de} Directie, die onder meer bevoegd is voor de strijd tegen btw-carroussels. Samen met de CFI en het federaal parket bestrijdt ze de zogenaamde Braziliaanse fraudenetwerken, die bekendstaan om het witwassen van geld uit criminele activiteiten. Om dat crimineel vermogen in kaart te brengen is de inzage in de bankrekeningen een absolute noodzaak. Daarnaast staat ook de directie Brussel van de AABBI in voor een groot deel van de machtigingen, voornamelijk ter bestrijding van domiciliefraude.

Om bankonderzoeken te evalueren, beperkt de AABBI zich hoofdzakelijk tot het aftoetsen van één KPI, waarbij elke directie voor minstens 10 % van alle dossiers gebruik moet maken van een bankonderzoek.

Het is niet bekend waarom de indicatieve norm op 10 % is vastgelegd, en er wordt geen actie ondernomen wanneer een directie de norm niet haalt.

Tot slot blijkt dat in dossiers met een bankonderzoek tussen 2015 en 2024 slechts 36 miljoen euro effectief werd geïnd op een totaal van 2,3 miljard euro gevestigde belastingen. Dit lage inningspercentage is voornamelijk te verklaren door de inzet op een preventieve aanpak, in het bijzonder door de 5^{de} directie van de AABBI, die aan de basis ligt van ongeveer 80 % van alle rechtzettingen in de inkomstenbelastingen en btw. Hoewel deze rechtzettingen slechts in beperkte mate worden geïnd, zijn ze toch belangrijk in de preventieve strijd tegen zware fiscale fraude.

Hoofdstuk 1	
Inleiding	9
1.1	Context 9
1.2	Onderzoek 9
1.2.1	Onderzoeksvragen en afbakening 9
1.2.2	Onderzoeksmethode 10
1.2.3	Onderzoeksverloop 11
Hoofdstuk 2	
Wetgevend kader	12
2.1	Centraal aanspreekpunt (CAP) 12
2.1.1	Wettelijk kader 12
2.1.2	Controle op de volledigheid van het CAP 16
2.1.3	Mogelijkheid tot datamining 19
2.2	Procedures voor een CAP-raadpleging en bankonderzoek 21
2.2.1	Procedure CAP-raadpleging 21
2.2.2	Procedure bankonderzoek 21
2.2.3	Tijdsverloop 24
2.2.4	Knelpunten in de wetgeving 27
Hoofdstuk 3	
Controle door de AABBI	32
3.1	Gebruik van e-audit 32
3.1.1	Geen standaard bestandstype 32
3.1.2	Aanmaak van een bank audit file 33
3.1.3	Analysetools en alarmbellen 34
3.2	Overige knelpunten 34
3.2.1	Gegevens opvragen bij financiële instellingen 34
3.2.2	Niet-medewerking door de belastingplichtige of de financiële instelling 35
3.2.3	Beperkingen bij CAP-raadpleging 35
3.3	Dossieronderzoek door het Rekenhof 36
3.3.1	Opzet van het dossieronderzoek 36
3.3.2	Analyse van de dossiers 36
Hoofdstuk 4	
Globale evaluatie	40
4.1	Jaarlijks evaluatieverslag bankonderzoeken 40
4.2	Statistieken 41
4.2.1	Aantal CAP-raadplegingen 41
4.2.2	Aantal bankonderzoeken 41
4.3	Concrete aanwijzingen voor bankonderzoek 43
4.4	Gebruik van KPI's 45
4.5	Resultaat van de bankonderzoeken 46
4.5.1	Productiviteit 46
4.5.2	Belastingopbrengsten 46
Hoofdstuk 5	
Conclusie en aanbevelingen	48
5.1	Conclusie 48
5.1.1	Gebruik van het CAP 48
5.1.2	Knelpunten in de fiscale procedure 49
5.1.3	Optimaliseren van controles bij gebruik van bankgegevens 50
5.1.4	Evaluatie van het gebruik van bankgegevens 51
5.2	Aanbevelingen 52

Afkortingen

AABBI	Algemene Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie
AAFisc	Algemene Administratie van de Fiscaliteit
AAII	Algemene Administratie van de Inning en de Invordering
AAThes	Algemene Administratie van de Thesaurie
BAF	<i>Bank Audit File</i>
CAF	Dienst Coördinatie Anti-fraude
CAP	Centraal aanspreekpunt
CAP-wet	Wet van 8 juli 2018 houdende organisatie van een centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten en tot uitbreiding van de toegang tot het centraal bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest
CBN	Commissie voor Boekhoudkundige Normen
CFI	Cel voor Financiële Informatieverwerking
CRS	<i>Common Reporting Standard</i>
DAC	<i>Directive on Administrative Cooperation in the field of taxation</i> of Bijstandsrichtlijn
FATCA	<i>Foreign Account Tax Compliance Act</i>
GDPR	General Data Protection Regulation of Algemene Verordening Gegevensbescherming
IB	Inkomstenbelastingen
IBAN	<i>International Bank Account Number</i>
IMF	Internationaal Monetair Fonds
KPI	Kritieke prestatie-indicator
NBB	Nationale Bank van België
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OLAF	<i>Office Européen de lutte antifraude</i> of Europees Bureau voor fraudebestrijding
UBO	<i>Ultimate Beneficial Owner</i> of uiteindelijke begunstigde
VOI	Vraag om inlichtingen
WBTW	Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde
WIB92	Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Context

De toegang tot de bankgegevens van een belastingplichtige is een essentieel onderdeel in de strijd tegen fiscale fraude. Om bankonderzoeken efficiënter te kunnen voeren, werd in 2011 bij de Nationale Bank van België (NBB) een ‘**centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten**’ (CAP) opgericht. Het CAP vormde aanvankelijk een soort centrale databank die alle rekeningnummers van binnenlandse rekeningen en de namen van de titularissen ervan centraliseert. Die databank moest de belastingadministratie in staat stellen snel en vlot niet-gekende rekeningnummers te achterhalen zonder de financiële instellingen elk afzonderlijk te moeten bevragen.

Het aantal verplicht aan het CAP te melden financiële gegevens werd nadien uitgebreid. Zo centraliseert het CAP sinds 2015 ook informatie over de buitenlandse rekeningen van Belgische rijkswoners¹. In 2022 volgde een laatste uitbreiding met de saldi van de bank- en betaalrekeningen, en met de samengevoegde bedragen van bepaalde financiële contracten en levensverzekeringen. Volgens de parlementaire voorbereiding moet de uitbreiding tot de rekeningsaldi de fiscale transparantie verhogen, en moet ze belastingfraude efficiënt en met minder kosten helpen bestrijden². In zijn arrest van 8 december 2022 verwierp het Grondwettelijk Hof een beroep tot vernietiging tegen de uitgebreide verplichting om deze gegevens aan het CAP mee te delen³. Vanaf 1 december 2026 breidt het CAP uit met informatie over binnenlandse effecten- en cryptorekeningen⁴.

Een CAP-raadpleging kan een belangrijk hulpmiddel zijn bij de voorbereiding van een bankonderzoek, aangezien de administratie op die manier kennis krijgt van de rekeningnummers van de belastingplichtige. Om inzage te krijgen in de individuele transacties die effectief hebben plaatsgevonden op de rekeningen is wel nog steeds een bankonderzoek nodig.

1.2 Onderzoek

1.2.1 Onderzoeksvragen en afbakening

Het onderzoek beperkt zich tot het gebruik van bankgegevens in de strijd tegen de fiscale fraude door de **Algemene Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie** (hierna: AABBI). Het gebruik van bankgegevens voor andere fiscale of niet-fiscale doeleinden valt buiten de scope van

¹ De verplichting dateert al van 2013, maar bij gebrek aan uitvoeringsmodaliteiten zijn de eerste aanmeldingen pas gebeurd in 2015 (KB 3 april 2015 tot wijziging van het KB van 17 juli 2013 betreffende de werking van het centraal aanspreekpunt bedoeld in het artikel 322, § 3, WIB92).

² *Parl. St. Kamer*, 13 oktober 2021, [DOC 55-2244/001](#), *Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 8 juli 2018 houdende organisatie van een centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten en tot uitbreiding van de toegang tot het centraal bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest*, p. 5-6, [www.dekamer.be](#). Behalve de aanpak van fiscale fraude had de uitbreiding van het CAP in 2022 tot doel om het witwassen van geld, de financiering van terrorisme en zware vormen van criminaliteit te bestrijden.

³ Grondwettelijk Hof, arrest nr. [162/2022](#) van 8 december 2022, [www.const-court.be](#).

⁴ Wet van 18 december 2025 houdende diverse bepalingen.

deze audit. Enkel het gebruik van bankgegevens inzake **inkomstenbelastingen en btw** is onderzocht. Andere belastingmateries en inning en invordering vallen eveneens buiten de scope van de audit.

De audit gaat ook niet in op de verwerking en het gebruik door de Belgische fiscus van buitenlandse financiële gegevens die verkregen zijn via de automatische internationale gegevensuitwisseling. De inlichtingen over buitenlandse bankrekeningen waren al het voorwerp van twee audits door het Rekenhof⁵.

Deze audit wil nagaan of de AABBI de CAP-databank efficiënt gebruikt en of hij effectief is voor de fiscale fraudebestrijding. Ook wil de audit onderzoeken of de AABBI erin slaagt de bankgegevens op afdoende en efficiënte wijze te gebruiken in de strijd tegen de fiscale fraude en welke moeilijkheden en beperkingen ze momenteel ondervindt wanneer ze een bankonderzoek verricht. Tot slot gaat de audit na of het gebruik van bankgegevens wordt gemonitord en geëvalueerd.

Concreet wil het Rekenhof de volgende twee onderzoeksvragen beantwoorden:

1. Slaagt de AABBI erin de bankgegevens op afdoende en efficiënte wijze te gebruiken in de strijd tegen fiscale fraude?
2. Worden de resultaten van het gebruik van bankgegevens gemonitord en geëvalueerd?

1.2.2 Onderzoeksmethode

Het Rekenhof onderzocht de wetgeving, rechtsleer, interne instructies, cursussen en andere administratieve documenten over de raadpleging van het CAP en het voeren van een bankonderzoek, evenals alle cijfergegevens die de FOD Financiën en de Nationale Bank van België (NBB) aan het Rekenhof hebben bezorgd.

Daarnaast nam het verschillende interviews af bij de AABBI, de Algemene Administratie van de Thesaurie (AAThes) en de Algemene Administratie van de Inning en Invordering (AAlI).

Ook werd de dienst Coördinatie Anti-Fraude (CAF)⁶ geïnterviewd over zijn onderzoek uit 2021 over datamining bij raadplegingen van het CAP. Waar nuttig werd ook de NBB bevroegd over de werking van het CAP.

Het Rekenhof onderzocht ook verschillende dossiers waarbij een bankonderzoek werd uitgevoerd.

Tot slot werd een enquête afgenomen bij de ambtenaren van verschillende AABBI-directies. Het doel van de enquête was inzicht te krijgen in de manier waarop bankgegevens in de strijd tegen de fiscale fraude worden verzameld, de knelpunten waarmee ambtenaren op het terrein geconfronteerd worden en de mogelijke verbeterpunten om eraan te verhelpen. Het Rekenhof verstuurde de enquête naar twintig ambtenaren, vier per gewestelijke directie, en ontving negentien antwoorden.

⁵ Rekenhof, *Internationale automatische uitwisseling van fiscale gegevens. Eerste evaluatieverslag op verzoek van de Panamacommissie*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, december 2019, 77 p. ; *Internationale automatische uitwisseling van fiscale gegevens. Tweede evaluatieverslag op verzoek van de Panamacommissie*, november 2020, 86 p., rekenhof.be.

⁶ De CAF is een autonome dienst die rechtstreeks afhangt van de administrateur-generaal van de AABBI.

1.1.3 Onderzoeksverloop

30 oktober 2024	Aankondiging van de audit bij de minister van Financiën, de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën, de administrateur-generaal van de Algemene Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie (AABBI), de administrateur-generaal van de Algemene Administratie van de Fiscaliteit (AAFisc), de administrateur-generaal van de Algemene Administratie van de Inning en Invordering (AII), de administrateur-generaal van de Algemene Administratie van de Thesaurie (AAThes), de administrateur-generaal van de Algemene Administratie voor Beleidsexpertise en ondersteuning (AABEO) en de voorzitter van de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI)
November 2024 – december 2025	Auditwerkzaamheden en redactie ontwerpverslag
Januari 2026	Verzending van het ontwerpverslag aan de minister van Financiën, de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën, de administrateur-generaal van de AABBI, de administrateur-generaal van de AAFisc, de administrateur-generaal van de AII, de administrateur-generaal van de AAThes, de administrateur-generaal van de AABEO en de voorzitter van de CFI
Februari 2026	Gezamenlijk antwoord van de FOD Financiën (AABBI) en de minister van Financiën. Het verslag houdt rekening met de opmerkingen.

Hoofdstuk 2

Wetgevend kader

In dit hoofdstuk gaat het Rekenhof na of het wettelijk kader voor CAP-raadplegingen en bankonderzoeken voldoende duidelijk is en welke knelpunten er bestaan. Het onderzoekt of de gegevens in de CAP-databank wel correct en volledig zijn, en welke controles erop plaatsvinden. Tot slot wordt de mogelijkheid tot datamining onderzocht.

2.1 Centraal aanspreekpunt (CAP)

2.1.1 Wettelijk kader

De CAP-databank geeft een overzicht van alle in België bestaande rekeningen en financiële contracten, zowel van natuurlijke personen als van rechtspersonen. Ook buitenlandse rekeningen van Belgische inwoners zijn sinds 2015 in het CAP opgenomen⁷. De werking van het CAP wordt bepaald door de wet van 8 juli 2018 en verschillende koninklijke besluiten⁸.

Informatieplichtigen

De binnenlandse rekeningen worden automatisch gemeld door de financiële instellingen die in België gevestigd zijn⁹. Niet alle in de wet genoemde instellingen melden in de praktijk ook aan het CAP. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer er geen Belgische bankrekeningen of contracten bij de instelling worden aangehouden. Onderstaande tabel geeft een overzicht van het totaal aantal informatieplichtigen per type en het aantal instellingen dat effectief een melding aan het CAP heeft gedaan.

⁷ De verplichting dateert al van 2013, maar bij gebrek aan uitvoeringsmodaliteiten zijn de eerste aanmeldingen pas gebeurd in 2015 (KB 3 april 2015 tot wijziging van het KB van 17 juli 2013 betreffende de werking van het centraal aanspreekpunt bedoeld in het artikel 322, § 3 WIB92).

⁸ Wet van 8 juli 2018 houdende organisatie van een centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten en tot uitbreiding van de toegang tot het centraal bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest; KB van 22 april 2019 tot vaststelling van de voorwaarden waaraan de voor rekening van de informatieplichtigen jegens het centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contacten tussenkomende instellingen moeten voldoen om toegang te hebben tot het Rijksregister van de natuurlijke personen; KB van 7 april 2019 tot aanwijzing van de centraliserende organisaties en van de unieke contactpunten ten aanzien van het centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten en koninklijk besluit van 7 april 2019 betreffende de werking van het centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten.

⁹ Artikel 3 van de CAP-wet.

Tabel 1 – Informatieplichtigen aan het CAP

Type informatieplichtige	Aantal	Meldt effectief aan het CAP
Kredietinstellingen	82	76
Beursvennootschappen	35	23
Verzekeringsondernemingen	33	30
Leasingmaatschappijen	103	87
Kredietgevers	99	93
Betalingsinstellingen, instellingen voor elektronisch geld en andere	41	20
Totaal	393	329

Bron: AAThes op 30 juli 2024

De wet van 18 december 2025 houdende diverse bepalingen voegt vanaf 1 december 2026 een bijkomende categorie informatieplichtigen¹⁰ toe die aan het CAP moeten melden, namelijk de binnenlandse aanbieders van cryptoactivadiensten¹¹.

Mee te delen informatie

De informatieplichtige instellingen moeten voor ieder van hun cliënten steeds de volgende informatie meedelen:

1. de opening of afsluiting van alle bank-, betaal-, effecten- of cryptorekeningen¹² in België en de volmachten op die rekeningen, en het periodieke saldo van die rekeningen (namelijk op 30 juni en 31 december van ieder jaar);
2. de uitvoering van bepaalde financiële verrichtingen waarbij contanten zijn betrokken;
3. het bestaan van bepaalde in België afgesloten financiële contracten, en het periodiek samengevoegde bedrag van bepaalde contracten. Het kan o.m. gaan om de verhuur van kluisen, bepaalde levensverzekeringsovereenkomsten, hypothecaire kredieten, leasingovereenkomsten, enz.¹³

De gegevens worden vervolgens tien jaar in het CAP bewaard.

Via het CAP kan de fiscus dus niet alleen alle rekeningnummers, financiële contracten en rekeningssaldi van een belastingplichtige opvragen, maar ook de identificatiegegevens van een rekeningnummer dat tijdens het onderzoek ontdekt is en waarvan de belastingplichtige de titularis niet identificeert. De opzoeking op rekeningnummer is momenteel enkel mogelijk voor binnenlandse rekeningen.

¹⁰ Artikel 107 van deze wet voegt in artikel 3, 9°/1, van de CAP-wet de nieuwe categorie van informatieplichtigen in.

¹¹ Het gaat over de aanbieders van cryptoactivadiensten bedoeld in Verordening (EU) 2023/1114 (MiCA-Verordening), naar Belgisch recht, of naar buitenlands recht die in België actief zijn via een bijkantoor.

¹² De eerste rapportering van de saldi van cryptorekeningen is gepland op 31 december 2026. Op dezelfde datum moeten de saldi van 31 december 2025 en 30 juni 2026 gerapporteerd worden.

¹³ Artikel 4 van de CAP-wet, laatst gewijzigd door artikel 108 van de Wet van 18 december 2025 houdende diverse bepalingen.

Buitenlandse rekeningen

De belastingplichtige-natuurlijke persoon moet aan het CAP het bestaan melden van de rekeningen van elke aard waarvan hij titularis is bij een buitenlandse bank-, wissel-, krediet- of spaarinstelling¹⁴.

Dat geldt ook voor buitenlandse cryptorekeningen, voor zover ze gehouden worden bij een buitenlandse entiteit die het kenmerk heeft van een bank-, wissel-, krediet-, of spaarinstelling. De verplichting geldt dus enkel voor zogenaamde *custodial wallets*, waarbij een financiële tussenpersoon of platform tussenkomt in de bewaring van de fondsen en in de beveiliging van de *cryptowallet* door de *privésleutels* te bewaren. Soms zijn *cryptowallets* echter geopend bij instellingen in het buitenland die beroepshalve geen financiële diensten verlenen van dezelfde aard als in België gevestigde bank, wissel-, krediet- of spaarinstellingen. In dat geval hoeven die cryptorekeningen of *-wallets* niet aangegeven te worden aan het CAP¹⁵. Er zijn geen cijfers bekend over de aan het CAP gemelde buitenlandse cryptorekeningen.

Rekeningen van Paypal, Google en dergelijke hoeven in principe niet aan het CAP gemeld te worden, behalve als ze verbonden zijn aan een beroepsactiviteit, of als op die rekeningen geldsommen gehouden worden gedurende een langere periode dan strikt noodzakelijk om transacties uit te voeren¹⁶.

Voor buitenlandse rekeningen is de mogelijkheid om op rekeningnummer te zoeken nog niet beschikbaar. De FOD Financiën moet eerst een verzoek indienen bij de NBB om die functionaliteit uit te werken en ter beschikking te stellen. Het Rekenhof meent dat het CAP in die functionaliteit moet voorzien, op voorwaarde dat een controlemechanisme wordt opgezet om de correctheid na te gaan van de gegevens die de belastingplichtige invoert over zijn buitenlandse rekening (zie [punt 2.1.2](#))¹⁷.

Statistieken

In 2024 gaven de financiële instellingen de opening van 11.145.583 binnenlandse rekeningen door aan het CAP¹⁸. Daarnaast gaven in 2024 de belastingplichtigen zelf ook nog 165.599 buitenlandse rekeningen aan.

Figuur 1 toont het aantal bestaande (actieve) *binnenlandse* rekeningen per jaar sinds 2015, evenals het totaal aantal titularissen en volmachthouders¹⁹. Eén rekening kan een of meerdere titularissen

¹⁴ Artikel 307, § 1/1, lid 2, WIB92. Deze eenmalige verplichting geldt bovenop de verplichting om de buitenlandse rekening jaarlijks te melden in de aangifte in de personenbelasting, overeenkomstig artikel 307, § 1/1, lid 1, a), WIB92.

¹⁵ Vr. en Antw. Kamer, 27 juni 2022, [QRVA 55/088](#), Parl. Vr. nr. 908 van volksvertegenwoordiger K. Verduyck van 1 maart 2022 aan de minister van Financiën, belast met de Coördinatie van de fraudebestrijding, p. 170; 24 mei 2024, [QRVA 55/134](#), Parl. Vr. nr. 1971 van de volksvertegenwoordiger M. Van Hees van 26 maart 2024 aan de minister van Financiën, belast met de Coördinatie van de fraudebestrijding, p. 235, www.dekamer.be.

¹⁶ Vr. en Antw. Kamer, 15 juni 2015, [QRVA 54/029](#), Parl. Vr. nr. 228 van volksvertegenwoordiger S. Wilmès van 16 maart 2015 aan de minister van Financiën, belast met de Coördinatie van de fraudebestrijding, p. 168, www.dekamer.be.

¹⁷ Aangezien de belastingplichtige zelf het bestaan van zijn buitenlandse rekening moet meedelen aan het CAP, is er geen enkele controle mogelijk op de juistheid van de ingevoerde gegevens (bv. het omdraaien van twee cijfers), noch werd voorzien in een standaardisatie voor het IBAN-formaat (bv. qua lengte van het rekeningnummer).

¹⁸ Het betreft het aantal meldingen van geopende rekeningen. Wanneer een rekening geopend is door meerdere titularissen en/of volmachthouders, geeft dat aanleiding tot meerdere meldingen.

¹⁹ Er zijn geen cijfers beschikbaar over het aantal volmachthouders voor de jaren 2015-2019 omdat de meldingsplicht pas sinds 2020 in voege is.

en een of meerdere volmachthouders hebben. Eind 2024 telde het CAP 55,3 miljoen binnenlandse bankrekeningen, dat is 49 % meer dan in 2015. De rekeningen behoren toe aan ca. 62 miljoen titularissen en 25 miljoen volmachthouders. Vanaf 2020 is de grotere toename van het aantal meldingen te verklaren door de toetreding van bijkomende meldingsplichtige financiële instellingen²⁰.

Figuur 1 – Aantal bestaande binnenlandse bankrekeningen en aantal titularissen en volmachthouders per jaar²¹



Bron: Rekenhof op basis van cijfers NBB

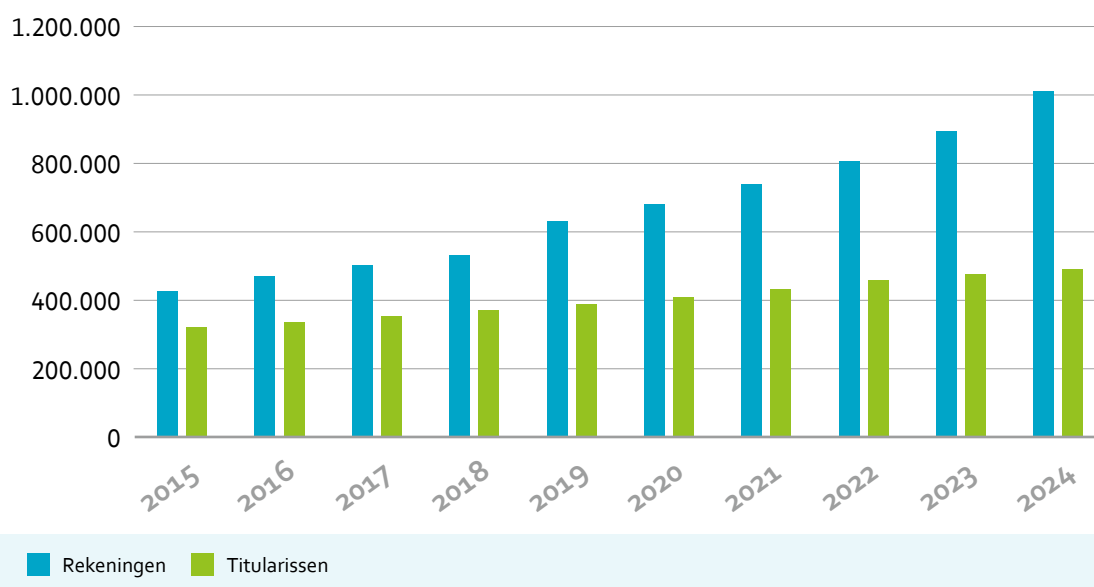
Figuur 2 toont het aantal gemelde buitenlandse rekeningen per jaar sinds 2015. Eind 2024 telde de CAP-databank ca. 1 miljoen buitenlandse bankrekeningen (+137 % ten opzichte van 2015). Die rekeningen behoorden toe aan ongeveer een half miljoen titularissen of natuurlijke personen²². De belangrijke toename van het aantal gemelde rekeningen in 2019 is het gevolg van een sensibiliseringscampagne door de FOD Financiën. De evolutie van de laatste jaren werd ook beïnvloed door dubbele registraties van belastingplichtigen, die het rekeningnummer niet altijd accuraat melden bij wijzigingen en/of schrappingen²³.

²⁰ Met een aanpassing van de CAP-wet moesten ook de betaalinstanties vanaf 2020 hun betaalrekeningen melden aan het CAP. Door diverse problemen en discussies zijn de meeste betaalinstanties pas in de loop van de daaropvolgende jaren gestart met die rapportering, wat de sterke stijging van het aantal bestaande rekeningen sinds 2020 verklaart.

²¹ De figuur bevat het cumulatief aantal gemelde binnenlandse rekeningen minus de stopgezette en/of geschrapte rekeningen op het einde van ieder jaar.

²² Voor buitenlandse rekeningen beschikt het CAP niet over de volmachthouders.

²³ De NBB voert geen controles uit op de registraties van buitenlandse rekeningen door de belastingplichtigen zelf. Sommige belastingplichtigen melden evenwel elk jaar de opening van dezelfde rekening (omdat ze die ook elk jaar invullen op hun belastingaangifte). Als de melding het ene jaar gebeurt met spaties in het rekeningnummer, een ander jaar met streepjes en nog een ander jaar zonder, dan wordt dat telkens als een afzonderlijke rekening geregistreerd. Hetzelfde probleem doet zich voor bij de melding van de sluiting van een rekening. Als het rekeningnummer niet exact overeenkomt met het eerder geregistreerde nummer bij de opening, dan blijft de rekening verder openstaan. In het totaal aantal openstaande rekeningen komt een aantal rekeningen dus wellicht meerdere keren voor.

Figuur 2 – Aantal gemelde buitenlandse bankrekeningen per jaar²⁴

Bron: Rekenhof op basis van cijfers NBB

2.1.2 Controle op de volledigheid van het CAP

Controle door de AAThes

De Algemene Administratie van de Thesaurie (AAThes) ziet erop toe of de financiële instellingen bepaalde informatie aan het CAP meedelen²⁵. Om haar controletaak uit te oefenen, heeft de AAThes sinds 24 december 2021 rechtstreeks toegang tot het CAP²⁶. Die toegang kan ze enkel gebruiken voor individuele opzoeken, niet in het kader van datamining.

Bij de AAThes zijn momenteel slechts twee personen bevoegd voor de controles op de volledigheid van het CAP, maar zij verrichten ook nog andere taken. Gelet op het beperkte personeelskader maakte de AAThes een beknopte risicoanalyse. Op basis daarvan legde ze de focus van de controles in eerste instantie bij ‘nieuwe’ informatieplichtigen, die nog geen enkele informatie aan het CAP hebben meegedeeld. Jaarlijks worden ongeveer tien nieuwe informatieplichtigen nader opgevolgd. Daarnaast krijgt de AAThes iedere maand een overzicht van de NBB met alle financiële instellingen, de gecommuniceerde rekeningen, en of er (vanaf 2021) al dan niet een saldo is gecommuniceerd. Anomalieën worden vervolgens verder onderzocht. Tot slot krijgt de AAThes ook meldingen van de informatiegerechtigden zoals het openbaar ministerie, rechters, de politie of de FOD Financiën, over onjuiste of ontbrekende gegevens in de CAP-databank²⁷. In 2023 ontving de AAThes op die manier 27 meldingen en in 2024 19 meldingen²⁸. De meeste meldingen

²⁴ De figuur bevat het cumulatief aantal gemelde buitenlandse rekeningen minus de stopgezette en/of geschrapte rekeningen op het einde van ieder jaar.

²⁵ Artikel 13, § 1, van de CAP-wet.

²⁶ Artikel 8 wet van 2 december 2021 tot wijziging van de wet van 8 juli 2018 houdende organisatie van een centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten en tot uitbreiding van de toegang tot het centraal bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest.

²⁷ Informatiegerechtigden moeten de toezichthouder op de hoogte brengen wanneer ze vaststellen dat er onjuiste of ontbrekende gegevens in het CAP zitten (artikel 13, § 1, lid 3, CAP-wet).

²⁸ Het Rekenhof ontving geen gedetailleerde cijfers voor de jaren 2020 tot 2022.

hielden verband met informaticaproblemen of met het niet melden van het rijksregister- of ondernemingsnummer. Volgens de AAThes was er in die gevallen geen sprake van kwade trouw of fraude.

Als de AAThes een inbreuk vaststelt, kan ze een administratieve geldboete opleggen aan de overtredende financiële instelling. Dat kan ze enkel doen na de financiële instelling te hebben gehoord. Het basisbedrag van de administratieve geldboete bedraagt minstens 50.000 euro en maximaal 1.000.000 euro en staat in verhouding tot de ernst van de feiten²⁹. Tot eind 2024 heeft de AAThes drie boetes opgelegd van elk 150.000 euro. Ze hadden alle drie betrekking op een niet-tijdige doormelding³⁰.

De AABBI deelde mee dat opzoekingen op rijksregisternummer, ondernemingsnummer of via naam en geboortedatum niet altijd hetzelfde resultaat opleveren. Bij gebrek aan duidelijke richtlijnen zou het ook mogelijk zijn om namen op verschillende manieren of foutief in te geven (bv. zonder spaties, of door voorzetsels in de familienaam weg te laten). Wanneer er dan ook geen uniek rijksregister- of ondernemingsnummer aan het CAP is meegedeeld, bestaat de kans dat de AABBI bij een fiscale controle een rekening niet terugvindt. De AAThes is zich bewust van deze problematiek, maar door tijds- en personeelstekort is ze niet in staat om dergelijke controles systematisch uit te voeren. De NBB bevestigt echter dat ze statistische anomalieën kan opsporen en aan de AAThes melden. Het kan bijvoorbeeld gaan om een abnormaal groot aantal rekeningen door een financiële instelling geïdentificeerd via de viervoudige sleutel naam / voornaam / geboortedatum / geboorteland, met als geboorteland België, en niet met het rijksregister- of ondernemingsnummer. Daarom beveelt het Rekenhof de AAThes aan om controles op dergelijke anomalieën te organiseren.

De AAThes kan door een tekort aan controlemiddelen en personeel weinig controles uitvoeren op de volledigheid van het CAP. Het Rekenhof sluit bijgevolg niet uit dat de informatie in het CAP leemtes vertoont doordat rekeningen of contracten onterecht niet worden meegedeeld. Het Rekenhof beveelt daarom aan na te gaan welke bijkomende middelen of personeelsbehoeften nodig zijn om de controletaak van de AAThes te versterken. Ook stelt het vast dat de ambtenaren van de AABBI niet altijd op de hoogte waren van hun wettelijke verplichting om onjuiste of ontbrekende gegevens te melden aan de AAThes. Er is dus meer sensibilisering nodig. In haar reactie op het ontwerpverslag merkt de AABBI op dat vooral de buitenlandse bankgegevens die de belastingplichtigen zelf moeten melden niet altijd correct zijn. Een melding van deze onjuiste of ontbrekende gegevens aan de AAThes heeft geen zin omdat deze administratie enkel bevoegd is om de juistheid te controleren van de gegevens die aangeleverd worden door de Belgische financiële instellingen. Ook de NBB is niet bevoegd om deze buitenlandse gegevens te controleren of, indien nodig, ambtshalve recht te zetten.

Controle op buitenlandse rekeningen

De controletaak van de AAThes beperkt zich tot de Belgische financiële instellingen. De aangifteplicht van buitenlandse bankrekeningen in de personenbelasting berust bij de belastingplichtige zelf en er kan niet gegarandeerd worden dat de aangiftes volledig zijn. Niet-aangiftes worden alleen bij een controle van de AABBI of AAFisc ontdekt. Voor de fiscale administratie vormt de niet-aangifte meestal geen probleem aangezien ze de gegevens doorgaans via de automatische

²⁹ Artikel 13, § 2, van de CAP-wet.

³⁰ Twee boetes zijn opgelegd in 2021 en één in 2022. In 2023 en 2024 werden geen boetes meer opgelegd.

uitwisseling van financiële gegevens³¹ verkrijgt (hierna: CRS-gegevens of CRS-uitwisseling). In haar reactie wijst de AABBI erop dat de CRS-uitwisseling niet alle gegevens dekt die de belastingplichtige moet melden over zijn buitenlandse rekeningen. Bovendien nemen niet alle landen deel aan de uitwisseling van CRS-gegevens.

Het Rekenhof stelt vast dat een risico ligt in de toename van zogenaamde neo-banken. Dat zijn digitaal opererende financiële betaalinstanties zonder fysieke vestigingen, die op afstand diensten of contracten aanbieden aan Belgische rijksinwoners. Het gaat dikwijls om buitenlandse instellingen zodat rekeningen niet automatisch aan het CAP worden gemeld. Ook de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI) wijst in haar jaarverslag op het fenomeen van neo-banken en “de nodige uitdagingen die dit met zich meebrengt voor de identificatie van de gebruikers en de detectie van de verrichtingen”³².

Momenteel controleert de AAThes niet of de belastingplichtige op eigen initiatief de nodige gegevens over buitenlandse rekeningen aan het CAP meedeelt. Omdat de fiscale ambtenaren geen rechtstreekse toegang hebben tot het CAP (zie [punt 2.2.1](#)) zal bij een fiscale controle vaak enkel worden nagegaan of een geïdentificeerde buitenlandse rekening is aangegeven in de personenbelasting. Het Rekenhof merkt op dat andere overheidsinstellingen (zoals de CFI, politie of justitie) geen toegang hebben tot de ontvangen CRS-gegevens, in tegenstelling tot de fiscus. Voor die overheidsinstellingen vormt de onvolledigheid van het CAP inzake buitenlandse rekeningen een probleem, aangezien het voor hen de enige informatiebron is. Idealiter worden de CRS-gegevens rechtstreeks in het CAP geïntegreerd. Volgens een advies van de Dienst Internationale Betrekkingen is dat momenteel juridisch echter niet mogelijk, gezien het strikte internationale rechtskader en de doelgebondenheid en vertrouwelijkheid van de CRS-gegevens³³.

VIBAN's

Een ander knelpunt zijn de zogenaamde virtuele bankrekeningnummers (vIBANs)³⁴. Een vIBAN heeft hetzelfde formaat en dezelfde functionaliteit als een reguliere IBAN, maar komt niet rechtstreeks overeen met een specifieke rekening. Eenvoudig gesteld worden alle inkomende betalingen via de vIBAN automatisch doorgestuurd naar een betaalrekening met een eigen IBAN (verschillend van de vIBAN), de zogenaamde master-rekening. Enkel die laatste rekening valt onder het materieel toepassingsgebied van de CAP-wetgeving. Aangezien de vIBANs geen echte bank- of betaalrekeningen zijn, hoeven zij niet aan het CAP gemeld te worden. Het gebruik van vIBANs maakt het dus moeilijker om de titularis te identificeren en in het stadium van het bankonderzoek de financiële bewegingen te traceren en te analyseren.

Cryptorekeningen

Evenmin vindt er een controle plaats op de buitenlandse cryptorekeningen die de belastingplichtige verplicht aan het CAP moet melden (zie [punt 2.1.1](#)). De vanaf 2026 geplande automatische uitwisseling van cryptogegevens (DAC 8-richtlijn³⁵) zal die leemte niet vullen, aangezien het gebruik

31 Dit zijn de akkoorden DAC2, CRS of FATCA met respectievelijk de EU, bepaalde niet-EU-landen en de Verenigde Staten.

32 Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI), *Activiteitenverslag 2023*, p. 28, www.ctif-cfi.be.

33 CRS-gegevens kunnen louter in een specifieke fiscale context gebruikt worden.

34 European Banking Authority (EBA), *Report on Virtual IBANs*, EBA/Rep/2024/08, 24 mei 2024, www.eba.europa.eu.

35 Richtlijn (EU) 2023/2226 van de Raad van 17 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen, *Publicatieblad van de Europese Unie L-2023/2226*, 24 oktober 2023, www.eur-lex.europa.eu.

ervan net zoals bij de CRS-gegevens doelgebonden is. Deze gegevens kunnen dus niet in het CAP worden opgenomen. Met de DAC 8-richtlijn krijgt de fiscus bovendien slechts gedeeltelijk inzicht in de cryptoactiva van belastingplichtigen, omdat deze richtlijn enkel de rapportering verplicht door aanbieders van cryptoactivadiensten, terwijl cryptotransacties ook zonder dergelijke aanbieders kunnen plaatsvinden.

De zesde antiwitwasrichtlijn breidt de gegevens uit die aan het CAP moeten worden gemeld, waaronder de vIBANs en cryptorekeningen³⁶. De wet van 18 december 2025 houdende diverse bepalingen zet de zesde antiwitwasrichtlijn al gedeeltelijk om, meer bepaald voor binnenlandse effecten- en cryptorekeningen³⁷. De omzetting van de overige bepalingen zal op een later tijdstip plaatsvinden³⁸.

2.1.3 Mogelijkheid tot datamining

Tot eind 2025 kon het CAP enkel geraadpleegd worden in specifieke individuele gevallen en mits naleving van een strikte procedure (zie [punt 2.2.1](#)). Dat betekende dat datamining (het uitvoeren van een risicoanalyse op de database van het CAP) niet mogelijk was. Daardoor kon de informatie die zich in het CAP bevond niet ten volle benut worden in het kader van fraudebestrijding. Met de wet van 18 december 2025 houdende diverse bepalingen komt hier verandering in: het wordt mogelijk om op een gepseudonimiseerde manier³⁹ de gegevens uit het CAP te kruisen met de interne gegevens van de FOD Financiën en hierop datamining toe te passen.

De gegevens uit het CAP worden ondergebracht in het datawarehouse van de FOD Financiën, dat nu al gebruikt wordt voor datamining⁴⁰. De datamining zal uitgevoerd worden door specifieke zogenaamde ‘ambtenaren-dataminers’, die worden aangeduid door de minister van Financiën (of zijn gemachtigde). Deze ambtenaren-dataminers kunnen in principe het resultaat van de risicoanalyse niet delen met de ambtenaren-controleurs, tenzij voldaan is aan de voorwaarden uit artikel 322 WIB92 (zie [punt 2.2.1](#))⁴¹.

Met deze nieuwe wettelijke mogelijkheid wil de regering “*de efficiëntie van de risicoanalyses van de FOD Financiën [...] verhogen*”. De toegang tot het CAP moet het mogelijk maken “*indiciare tekorten, offshorestructuren, slapende rekeningen of atypische bewegingen op te sporen tussen verbonden entiteiten die betrokken zijn bij ernstige en georganiseerde fraude in verband met fiscale, economische en financiële criminaliteit*”⁴². In een eerdere studie uit 2021 uitgevoerd door het CAF stelde de AABBI reeds drie concrete dataminingprojecten voor:

³⁶ Artikel 16, lid 3, d), e) en f), van de Richtlijn (EU) 2024/1640 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024 betreffende de mechanismen die de lidstaten moeten invoeren om het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering te voorkomen, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937, en tot wijziging en intrekking van Richtlijn (EU) 2015/849, *Publicatieblad van de Europese Unie L-2024/1640*, 19 juni 2024, www.eur-lex.europa.eu. De lidstaten moeten uiterlijk op 10 juli 2027 aan deze richtlijn voldoen.

³⁷ Artikelen 106-110.

³⁸ *Parl. St. Kamer*, 17 september 2025, [DOC 56 0963/005](#), *Wetsontwerp houdende diverse bepalingen*, p. 29, www.dekamer.be.

³⁹ Pseudonimisering houdt in dat directe identificatiegegevens (zoals naam, voornaam, enz.) worden vervangen door indirecte identificatoren (zoals technische sleutels, referentienummers, codes ...) die op elk moment een kruiscontrole mogelijk maken (*Parl. St. Kamer*, 17 september 2025, [DOC 56 0963/005](#), p. 16, www.dekamer.be).

⁴⁰ Wet van 3 augustus 2012 houdende bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens door de Federale Overheidsdienst Financiën in het kader van zijn opdrachten.

⁴¹ Het Rekenhof merkt op dat artikel 5, § 3, van de wet van 3 augustus 2012, ingevoerd door artikel 105 van de Wet van 18 december 2025 houdende diverse bepalingen, enkel verwijst naar artikel 322 WIB92 en niet naar artikel 62bis WBTW.

⁴² *Parl. St.*, *Kamer*, 17 september 2025, [DOC 56 0963/005](#), p. 13-14, www.dekamer.be.

1. een risicoanalyse naar domiciliefraude en niet-aangegeven inkomsten;
2. een risicoanalyse naar frauduleuze of schermvennootschappen;
3. een netwerkanalyse van bankrekeningen en volmachten.

Het Rekenhof raadt de AABBI aan om binnen de nieuw bepaalde wettelijke grenzen bovenstaande projecten uit te voeren en bij te sturen waar nodig.

Datamining op het CAP betekent niet dat de fiscus individuele verrichtingen kan raadplegen of gebruiken, aangezien het CAP louter de rekeningnummers en halfjaarlijkse rekeningensaldi bevat. Uit de enquête die is afgenomen bij verschillende AABBI-ambtenaren blijkt dat de saldi die sinds 2022 in het CAP zijn opgenomen nog te weinig nuttige informatie bevatten om te bepalen of een rekening bijkomend onderzoek vereist, of om een gedegen risicoanalyse te maken. De saldi vormen immers een momentopname, die niets zegt over het aantal uitgevoerde transacties of de grootte ervan, noch met welke partijen ze plaatsvonden. Zo kunnen op een rekening die tweemaal per jaar lage saldi vertoont, toch voor miljoenen euro's aan transacties hebben plaatsgevonden. Daarom beveelt het Rekenhof aan om te onderzoeken of het juridisch mogelijk is het CAP verder uit te breiden om datamining te optimaliseren en de efficiëntie van de fiscale controles te verhogen.

Bijkomende informatie (per rekening of per contract en per jaar) kan bijvoorbeeld zijn:

- het werkelijke saldo wanneer de rekening een negatief saldo vertoont⁴³;
- de aard van het contract of de rekening (bv. zicht-, spaar- of effectenrekening);
- het aantal verrichtingen tussen rekeningen bij dezelfde bank waarop de belastingplichtige een volmacht heeft (bv. partner, vennootschap, kinderen), en het totaalbedrag ervan;
- het aantal verrichtingen per jaar, zowel inkomende als uitgaande, en het totaalbedrag ervan;
- het aantal verrichtingen van en naar buitenlandse rekeningen, en het totaalbedrag ervan;
- het aantal verrichtingen bestaande uit geldopnames en -stortingen, en het totaalbedrag ervan;
- belangrijke fluctuaties in transactiebedragen, bijvoorbeeld boven een zekere drempelwaarde en binnen een bepaalde tijdsperiode.

Niet alle bijkomende informatie hoeft daarbij zichtbaar te zijn voor de informatiegerechtigden die het CAP raadplegen. De wetgever kan ervoor kiezen om een verschil tussen informatiegerechtigden in te voeren, waardoor bijvoorbeeld de FOD Financiën meer informatie kan raadplegen dan andere informatiegerechtigden.

Opmerkelijk ten slotte is dat in de toekomst⁴⁴ de Europese CAP-databanken onderling zouden worden verbonden⁴⁵. Enkel de strafrechtelijke autoriteiten zullen er echter toegang toe hebben en niet de fiscus, zodat deze Europese databank niet gebruikt zal kunnen worden voor fiscale risicoanalyses of controles.

⁴³ Informatieplichtige financiële instellingen kunnen momenteel kiezen of ze het negatieve saldo of het o-saldo aan het CAP communiceren (artikel 7, § 2, eerste lid, 1°, c) van het KB van 7 april 2019, zoals gewijzigd door artikel 4 van het KB van 6 juni 2021 tot wijziging van het KB van 7 april 2019). Wanneer ze kiezen om het o-saldo te communiceren, kan de fiscus onterecht oordelen dat het gaat over een slapende rekening.

⁴⁴ Artikel 17 van de Richtlijn (EU) 2024/1640.

⁴⁵ BARIS (*Bank Account Registers Interconnection System*).

2.2 Procedures voor een CAP-raadpleging en bankonderzoek

2.2.1 Procedure CAP-raadpleging

Inzake inkomstenbelastingen

Op basis van artikel 322, § 3, WIB92 kan een CAP-raadpleging plaatsvinden wanneer een onderzoek een of meer aanwijzingen van belastingontduiking aan het licht brengt. Het CAP kan alleen geraadpleegd worden door een ambtenaar met minstens de graad van adviseur, maar in de praktijk is dat meestal een adviseur-generaal.

De wet verplicht voor een CAP-raadpleging niet expliciet om een voorafgaande vraag om inlichtingen (VOI) te versturen naar de belastingplichtige, maar een administratieve circulaire legt dat wel op⁴⁶. In die VOI moet duidelijk staan dat de administratie een CAP-raadpleging kan uitvoeren als er geen antwoord van de belastingplichtige is of bij een onjuist of onvolledig antwoord (hierna: niet-medewerking).

Inzake btw

Artikel 62bis, lid 2 en 3, WBTW staat een CAP-raadpleging enkel toe onder strikte voorwaarden. Net zoals bij de inkomstenbelastingen moet de fiscus over een of meer aanwijzingen van belastingontduiking beschikken. Daarnaast vermeldt de wet expliciet dat een voorafgaande VOI moet worden verstuurd naar de belastingplichtige met de duidelijke vermelding dat de CAP-databank geraadpleegd zal worden bij niet-medewerking. Tot slot geldt op btw-vlak een strikte uitputtingsvereiste: dat betekent dat een CAP-raadpleging enkel kan plaatsvinden nadat alle andere onderzoeksmogelijkheden (behalve de visitatie) uitgeput zijn. Enkel een adviseur-generaal kan het CAP raadplegen.

2.2.2 Procedure bankonderzoek

Inzake inkomstenbelastingen

Een bankonderzoek in de inkomstenbelastingen is alleen mogelijk voor de rekeningen waarvan de belastingplichtige titularis of medetitularis is. Er kan dus geen bankonderzoek plaatsvinden voor rekeningen waarop de belastingplichtige enkel een volmacht heeft, tenzij de administratie voor de volmachtrekeningen over een aanwijzing van fraude beschikt (zie [punt 2.2.4](#)).

Artikel 322, § 2, WIB92 voorziet in een strikte, trapsgewijze procedure voor een bankonderzoek in de inkomstenbelastingen:

1. Voor ze het bankgeheim kan opheffen, moet de administratie een VOI naar de belastingplichtige versturen met de expliciete vermelding dat bij niet-medewerking een bankonderzoek uitgevoerd kan worden.
2. Slechts bij niet-medewerking van de belastingplichtige binnen de wettelijke antwoordtermijn van in principe één maand⁴⁷ kan ze de ontbrekende bankgegevens bij de betrokken financiële instellingen opvragen.

⁴⁶ Circulaire AAFisc nr. 35/2014 van 4 september 2014, p. 21. Zie ook Verslag aan de Koning aangaande het KB van 17 juli 2013 betreffende de werking van het centraal aanspreekpunt bedoeld in artikel 322, § 3, WIB92, thans opgeheven door het KB van 23 juni 2019.

⁴⁷ Vanaf de derde werkdag volgend op de verzending van de VOI, te verlengen wegens wettige redenen (artikel 316 WIB92).

3. In dat geval kan een ambtenaar met minstens de graad van adviseur, in de praktijk meestal de adviseur-generaal, een machtiging voor een bankonderzoek verlenen aan een ambtenaar met minstens de graad van attaché.
4. Die machtiging mag slechts verleend worden:
 - als de fiscus over een of meer aanwijzingen van belastingontduiking beschikt;
 - of als ze van plan is een indiciaire taxatie op grond van artikel 341 WIB92⁴⁸ toe te passen;
 - of als ze een of meer aanwijzingen heeft dat de meldingsplicht voor grensoverschrijdende constructies⁴⁹ niet is nageleefd.
5. De administratie verstuurt een VOI aan de bank. Gelijktijdig wordt de belastingplichtige ervan in kennis gesteld, tenzij de rechten van de Schatkist in gevaar zijn⁵⁰.

Inzake btw

De procedure om een bankonderzoek te voeren in btw-zaken is minder strikt dan in de inkomstenbelastingen⁵¹. In tegenstelling tot bij een CAP-bevraging is er in btw-zaken geen wettelijk uitputtingsbeginsel voor een bankonderzoek. Ook hoeft er geen VOI naar de belastingplichtige worden gestuurd en hoeft er geen sprake te zijn van aanwijzingen van belastingontduiking. Alhoewel er wettelijk gezien geen uitputtingsvereiste is, is het volgens de administratieve richtlijnen⁵² toch aangewezen om eerst te proberen de inlichtingen te verkrijgen via de belastingplichtige. Ook is een machtiging nodig van de adviseur-generaal van de betrokken dienst⁵³.

Buitenlands bankonderzoek

In principe is de belastingplichtige wettelijk verplicht om de administratie, op haar verzoek en zonder dat de belastingplichtige zich moet verplaatsen, inzage te verschaffen in alle stukken in verband met zijn buitenlandse bankrekeningen, ook als het louter om privérekeningen zou gaan⁵⁴. Verder mag de administratie bij de belastingplichtige met een gewone VOI alle relevante inlichtingen opvragen over zijn buitenlandse bankrekeningen.

Als de belastingplichtige niet meewerkt, rest er voor de administratie slechts één optie, namelijk een 'verzoek tot internationale samenwerking' om bancaire informatie op te vragen bij de belastingadministratie van het land waar de financiële instelling is gevestigd. De Belgische fiscus mag immers nooit rechtstreeks een vraag stellen aan een buitenlandse financiële instelling.

⁴⁸ Dit is het geval wanneer er aanwijzingen zijn dat het werkelijke fortuin en de levensstijl van de belastingplichtige niet in verhouding staan tot de aangegeven inkomsten, bijvoorbeeld wanneer die belastingplichtige bepaalde aanzienlijke uitgaven verricht, zoals luxewagens, terwijl uit de aangifte blijkt dat hij in verhouding weinig of geen officiële inkomsten geniet.

⁴⁹ Dit is te onderscheiden van de notie 'juridische constructie'. Meer hierover, zie Rekenhof, *Kaaimantaks*, april 2023, 65 p., [rekenhof.be](https://www.rekenhof.be).

⁵⁰ Artikel 333/1, § 1, lid 1 en 2, WIB92: als de rechten van de Schatkist in gevaar zijn, hoeft de kennisgeving aan de belastingplichtige niet gelijktijdig te worden verzonden met de VOI aan de financiële instellingen, maar uiterlijk binnen de dertig dagen.

⁵¹ Artikel 62bis, lid 1, WBTW.

⁵² Btw-handleiding 569/2 en instructie AOIF nr. 10/2007 van 6 maart 2007: "Elke aanvraag vermeldt duidelijk de reden waarom de informatie niet bij de belastingplichtige kon worden bekomen, dat alle andere mogelijke middelen tot het bekomen van correcte informatie uitgeput werden en/of dat er ernstige twijfels bestaan omtrent de volledigheid van de door de belastingplichtige bezorgde gegevens".

⁵³ Artikel 1 van het MB van 29 augustus 2006 tot aanduiding van de ambtenaar bedoeld in artikel 62bis van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde en in artikel 318 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992.

⁵⁴ Artikel 315, tweede lid, 1°, WIB92: De verplichting tot voorlegging omvat voor rijksinwoners de boeken en bescheiden betreffende de in artikel 307, § 1/1, eerste lid, vermelde rekeningen, levensverzekeringsovereenkomsten en juridische constructies.

Een buitenlands bankonderzoek is complexer dan een binnenlands bankonderzoek, aangezien er bijkomend ook aan alle internationale vereisten⁵⁵ voor internationale gegevensuitwisseling moet voldaan zijn. Daardoor duurt een buitenlands bankonderzoek heel lang en hangt het van de buitenlandse belastingadministratie af of en hoe snel er wordt geantwoord op het internationale verzoek.

Artikel 322, § 2, WIB92 bepaalt de te volgen procedure voor een buitenlands bankonderzoek. Zo moet de belastingplichtige vooraf een VOI krijgen die expliciet vermeldt dat bij niet-medewerking een (buitenlands) bankonderzoek gevoerd kan worden. Slechts als de belastingplichtige niet meewerkt binnen de wettelijke antwoordtermijn kan, na machtiging door de bevoegde adviseur-generaal, een formele vraag naar een buitenlandse belastingadministratie worden gestuurd via de Centrale Administratie van de AABBI. Net als bij een binnenlands bankonderzoek moet de fiscus ook een of meer aanwijzingen van belastingontduiking hebben, of van plan zijn een indiciaire taxatie op grond van artikel 341 WIB92 toe te passen, of een of meer aanwijzingen hebben dat de meldingsplicht voor grensoverschrijdende constructies niet is nageleefd. Aan de belastingplichtige moet een kennisgeving van het bankonderzoek worden gestuurd. De Centrale Administratie van de AABBI moet die zelf ondertekenen en verzenden, ten laatste bij verzending van het verzoek aan de buitenlandse belastingadministratie.

Het Rekenhof stelt vast dat deze procedure heel arbeidsintensief en tijdrovend is, terwijl er vaak geen zekerheid is of de buitenlandse belastingadministratie (volledig) zal antwoorden en vooral of de gegevens binnen een redelijke termijn zullen worden overgemaakt. Bovendien bestaat er geen rechtstreekse sanctie wanneer de buitenlandse instellingen niet meewerken⁵⁶.

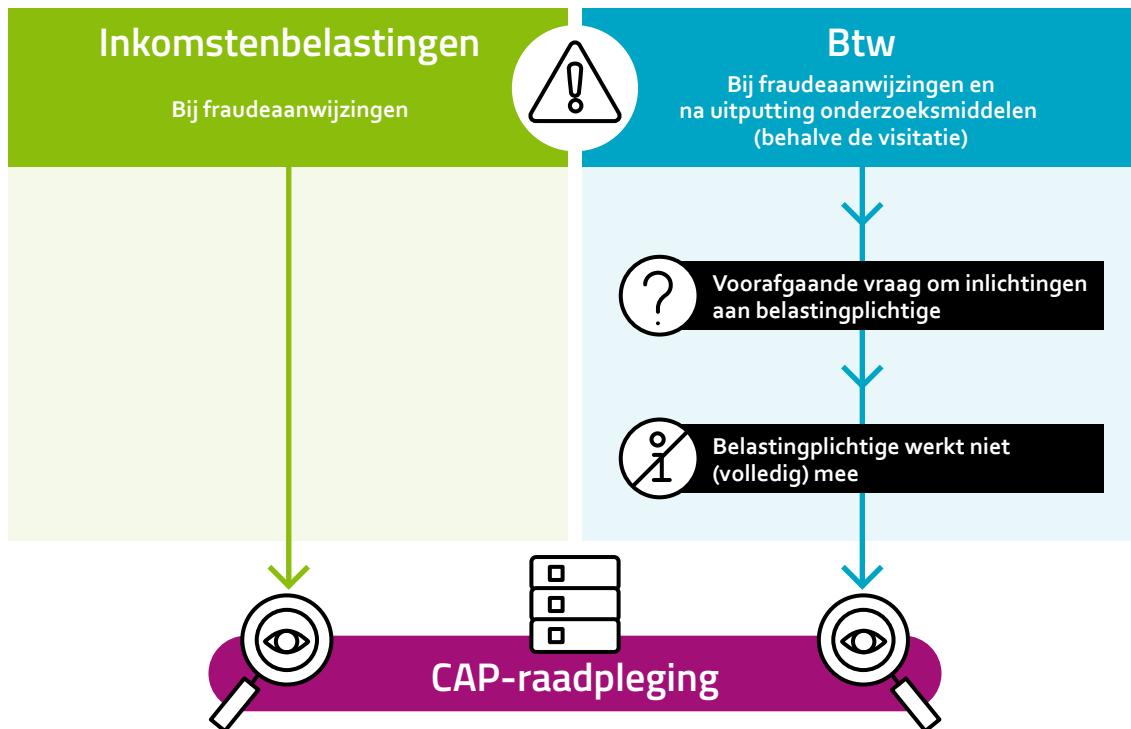
⁵⁵ Waaronder de vereiste aanwezigheid van een internationale rechtsgrond en het wederkerigheids- en uitputtingsbeginsel.

⁵⁶ Het *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes* van de OESO voert wel regelmatig peer reviews uit, waarbij een jurisdictie wordt aangemerkt als *compliant* (conform), *largely compliant* (grotendeels conform), *partially compliant* (gedeeltelijk conform) of *non-compliant* (niet conform).

2.2.3 Tijdsverloop

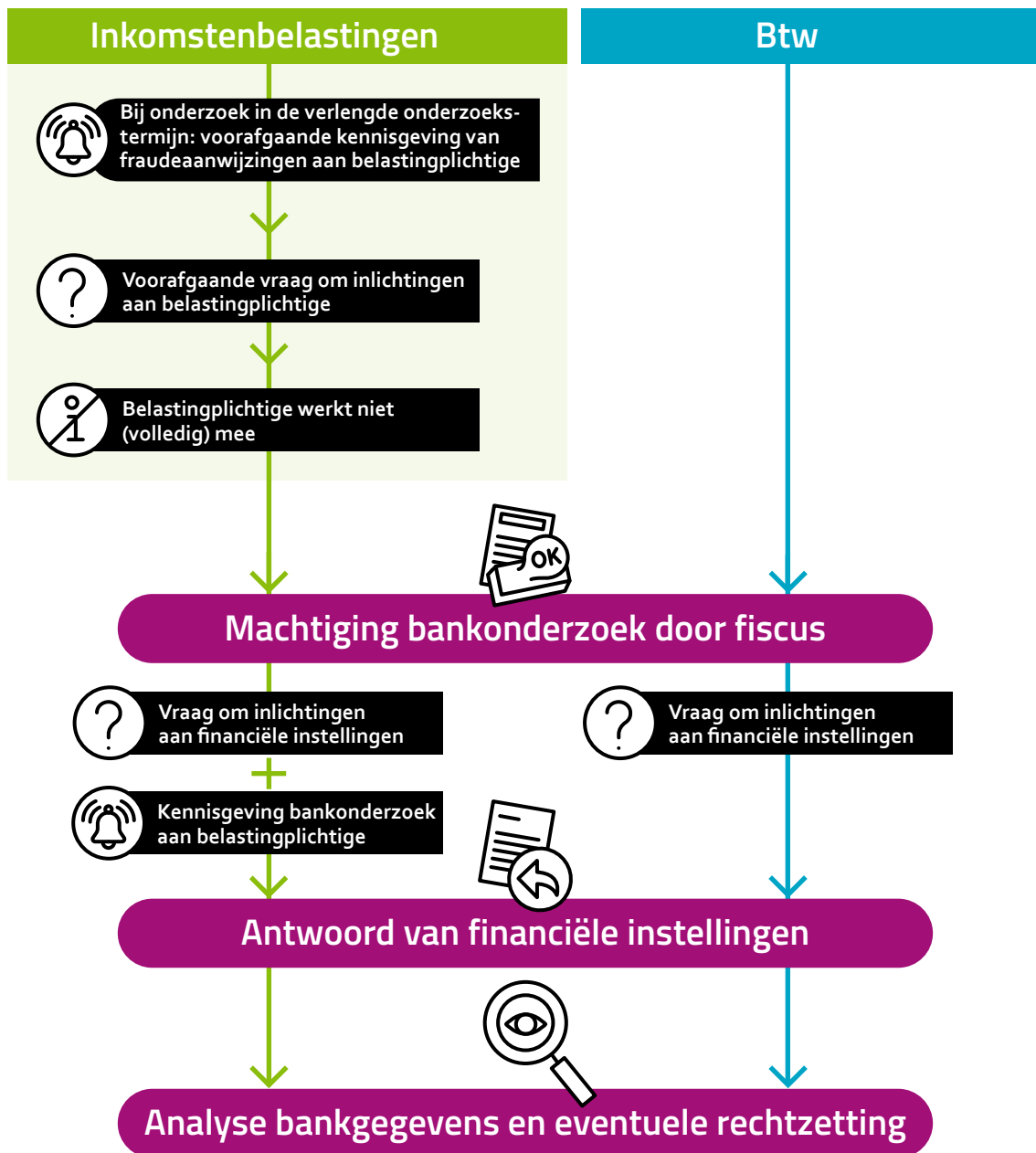
Onderstaande figuren geven een overzicht van de procedure voor een CAP- raadpleging en voor een Belgisch bankonderzoek in de inkomstenbelastingen en in de btw.

Figuur 3 – CAP-raadpleging in de inkomstenbelastingen en de btw volgens de wet



Bron: Rekenhof

Figuur 4 – Procedure bankonderzoek in de inkomstenbelastingen en de btw volgens de wet



Bron: Rekenhof

Inkomstenbelastingen

Vooraf moet worden opgemerkt dat de administratie, als ze een bankonderzoek wil uitvoeren tijdens de verlengde onderzoekstermijn⁵⁷, eerst een voorafgaande kennisgeving van fraudeaanwijzingen naar de belastingplichtige moet sturen (zie ook [punt 2.2.4](#)).

⁵⁷ De normale onderzoekstermijn in de inkomstenbelastingen is drie jaar. In geval van fraude kan de onderzoekstermijn verlengd worden tot zeven jaar.

Daarnaast zorgt de wettelijk verplichte trapsgewijze informatievergaring ervoor dat voor een bankonderzoek soms meerdere vragenrondes nodig zijn, wat de doorlooptijd voor een bankonderzoek in de inkomstenbelastingen kan doen oplopen. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de bank alle transactiegegevens aan de fiscus bezorgt, maar daaruit niet blijkt wie de begunstigde van een verrichting (zoals cheque of buitenlandse overschrijving) is. Wil de fiscus de onderliggende verantwoordingsstukken bij de bank opvragen, dan moet ze dat eerst aan de belastingplichtige vragen met een nieuwe VOI. Pas wanneer die opnieuw niet meewerkt, kan de fiscus de bijkomende inlichtingen via een nieuwe VOI aan de financiële instelling vragen. Om alle informatie over een banktransactie te weten te komen, zijn soms meerdere vragen om inlichtingen nodig, wat meerdere maanden in beslag neemt. Dat verkleint de nog resterende onderzoeks- en aanslagtermijn voor de administratie.

In bepaalde gevallen antwoordt de belastingplichtige onvolledig op een voorafgaande VOI omdat hij zelf bepaalde bankgegevens nog bij zijn financiële instellingen moet opvragen (bv. bij afgesloten of buitenlandse rekeningen). Daarbij is het onzeker hoe lang de administratie moet wachten op het aanvullende antwoord met de ontbrekende gegevens voor ze een bankonderzoek kan uitvoeren. Volgens de wet kan de administratie een bankonderzoek uitvoeren zodra de antwoordtermijn van de voorafgaande VOI is verstreken en hoeft ze niet te wachten totdat de belastingplichtige de ontbrekende gegevens bezorgt⁵⁸.

Soms geeft een belastingplichtige in zijn antwoord op de voorafgaande VOI aan dat de bankgegevens ter plaatse kunnen worden ingekeken of opgehaald (op papier). De wet bepaalt echter dat de bankgegevens uit het antwoord op de VOI moeten blijken, zonder dat de administratie ze ter plaatse moet inkijken of ophalen⁵⁹.

Het Rekenhof merkt op dat de kennisgeving bankonderzoek kan leiden tot zogenaamde pre-taxatiegeschillen in de inkomstenbelastingen⁶⁰. De betwisting kan dan bijvoorbeeld gaan over het al dan niet bestaan van een aanwijzing van belastingontduiking (zie [punt 2.2.4](#)). Aangezien de administratie gebonden is aan onderzoeks- en aanslagtermijnen, zet ze bij een pre-taxatiegeschil het bankonderzoek in principe voort (zonder de uitkomst van het geschil af te wachten). Momenteel is er geen schorsing van de onderzoeks-, aanslag- en bewaartermijnen voor pre-taxatiegeschillen voorzien.

Btw

Omdat er voor een bankonderzoek inzake btw geen strikte uitputtingsvereiste geldt, kunnen die onderzoeken vaak sneller en efficiënter verlopen.

⁵⁸ Artikel 322, § 2, lid 3, 1°, *in fine* WIB92.

⁵⁹ Artikel 322, § 2, lid 3, 1°, WIB92 verwijst, in het kader van de voorafgaande VOI aan de belastingplichtige, uitsluitend naar artikel 316 WIB92 (VOI) en niet gelijktijdig naar artikel 315 WIB92 (voorleggingsplicht). Als de belastingplichtige de bankgegevens niet (volledig) vermeldt in zijn antwoord op de VOI, is de administratie bevoegd om het bankgeheim op te heffen. Zij hoeft niet te wachten tot de bankgegevens ter plaatse zijn ingezien of opgehaald. Dat blijkt ook uit het feit dat de administratie een bankonderzoek mag uitvoeren zodra de antwoordtermijn op de VOI is verstreken (*in fine* van artikel 322, § 2, lid 3, 1°, WIB92).

⁶⁰ Dat is een geschil dat de belastingplichtige tijdens het onderzoek, dus vóór de belasting is gevestigd, aanhangig maakt, bijvoorbeeld over onderzoekshandelingen zoals een bankonderzoek.

2.2.4 Knelpunten in de wetgeving

Inkomstenbelastingen: gronden tot uitvoering van een CAP-raadpleging en bankonderzoek

Een bankonderzoek in de inkomstenbelastingen mag in drie welomschreven gevallen worden uitgevoerd (zie [punt 2.2.2](#)). Bij een CAP-raadpleging zijn de voorwaarden strikter: enkel als er sprake is van een fraudeaanwijzing is de fiscus ertoe gemachtigd. Artikel 322, § 3, WIB92 verwijst dus niet expliciet naar het voornemen om een taxatie op basis van *tekenen en indiciën* (op grond van artikel 341 WIB 92) toe te passen. Volgens de parlementaire voorbereiding en de cassatierechtpraak gelden tekenen en indiciën weliswaar als een voldoende fraudeaanwijzing⁶¹. Daarnaast heeft de wetgever recent de niet-naleving van de DAC 6-regels inzake grensoverschrijdende constructies enkel toegevoegd als expliciete grond tot uitvoering van een bankonderzoek⁶² en niet van een CAP-raadpleging. *Om de rechtszekerheid te verhogen, beveelt het Rekenhof echter aan om de gronden tot uitvoering van een CAP-bevraging te harmoniseren met die van een bankonderzoek.*

Verschil tussen procedures

Het Rekenhof stelt vast dat de procedures voor een onderzoek in de inkomstenbelastingen en de btw wezenlijk verschillen, zowel bij een CAP-raadpleging als bij een bankonderzoek.

De procedure voor een **btw-bankonderzoek** is minder strikt dan die voor een bankonderzoek in de inkomstenbelastingen. (zie [Figuur 4](#))

Voor een raadpleging van de **CAP-databank** zijn de regels het strengst voor **btw-zaken** (zie [Figuur 3](#)). Wegens die strengere procedure wordt in btw-zaken dan ook meestal direct gekozen voor een bankonderzoek⁶³. Dat blijkt ook uit de enquête waar de meerderheid van de respondenten aangaf in btw-zaken minder snel over te gaan tot een CAP-raadpleging wegens het uitputtingsbeginsel (zie [punt 2.2.1](#)). Hoewel het om efficiëntieredenen meestal aangewezen is om vóór een bankonderzoek een CAP-raadpleging te doen, is dat geen wettelijke vereiste.

Het Rekenhof vond in de parlementaire documenten geen duidelijke *ratio legis* voor de verschillen in procedure tussen een bankonderzoek in de btw en de inkomstenbelastingen, of tussen een CAP-raadpleging en een bankonderzoek in zuivere btw-zaken.

Polyvalente onderzoeken

In de praktijk zijn veel fiscale onderzoeken polyvalent: het onderzoek heeft dan zowel betrekking op de inkomstenbelastingen als op de btw. De bevoegdheden van de administratie zijn echter doelgebonden, wat betekent dat haar optreden gewettigd is op voorwaarde dat ze een handeling stelt die binnen haar bevoegdheid ligt, toegekend door de wet. Wanneer de onderzoeksbevoegdheden in de inkomstenbelastingen en de btw niet gelijklopen, zoals het geval is voor bankonderzoeken en CAP-bevragingen, moet zorgvuldig beoordeeld worden welke procedurewetgeving wordt toegepast. Zo mogen bankgegevens verkregen uit een bankonderzoek in een btw-zaak niet zomaar

61 *Parl. St. Kamer*, 2 maart 2011, [DOC 53 1208/007](#), p. 14-15, [www.dekamer.be](#); Cass. 7 april 2016, rolnr. [F.14.0065.N](#), overweging 6, [www.juportal.be](#). Naar deze rechtspraak verwijst tevens de administratieve circulaire nr. 2017/C/34 van 8 juni 2017 betreffende de voorafgaande kennisgeving van aanwijzingen van belastingontduiking, punt 25 *in fine*.

62 Artikel 15 van de Wet van 20 december 2020 tot omzetting van Richtlijn (EU) 2018/822 van de Raad van 25 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied met betrekking tot meldingsplichtige grensoverschrijdende constructie (1).

63 Een CAP-raadpleging is niet altijd nodig in btw-dossiers als de administratie al over de relevante rekening- en contractinformatie beschikt.

gebruikt worden om de inkomstenbelastingen te vestigen. Dat kan immers verboden machtsafwending uitmaken⁶⁴. De vraag rijst dan ook of de administratie in een polyvalent onderzoek de procedure in de inkomstenbelastingen, de btw of beide moet toepassen. De volgende tabel toont een overzicht van de problematiek.

Tabel 2 – Type onderzoek en te volgen procedure bankonderzoek

Type onderzoek	Onderzoek inkomstenbelastingen	Polyvalent onderzoek inkomstenbelastingen & btw	Onderzoek btw
Voorbeelden	Tekenen en indicieën Domiciliefraude	Valse facturen Zwarte omzet en verdoken meerwinsten	Teruggave Btw-carrousel
Te volgen procedure	Artikel 322, § 2, WIB92	?	Artikel 62bis, lid 1, WBTW

Bron: Rekenhof

Dat deze procedurele onduidelijkheid voor problemen zorgt, werd ook benadrukt in de parlementaire voorbereiding bij de verlenging van de onderzoeks- en aanslagtermijnen in de inkomstenbelastingen⁶⁵, die werd ingeperkt door de wet van 18 december 2025 houdende diverse bepalingen⁶⁶. Ze leidt ook tot veel gerechtelijke geschillen waarbij de rechtspraak uiteenlopende, en soms zelfs tegenstrijdige, standpunten heeft ingenomen⁶⁷. Door die verdeelde rechtspraak is het voor de administratie niet mogelijk om algemene richtlijnen uit te vaardigen over bankonderzoeken en CAP-bevragingen bij polyvalente onderzoeken. Welke procedure wordt gevolgd, hangt dus af van de individuele beoordeling van het dossier en de ervaring van de betrokken ambtenaar. Er is niet altijd een keuze van rechtsgrond mogelijk⁶⁸, maar waar die wel mogelijk is, moet de betrokken ambtenaar het risico op tijdverlies (door het versturen van een voorafgaande VOI) afwegen tegen een mogelijke negatieve rechterlijke uitspraak wegens een foutieve rechtsgrond of machtsafwending. Uit de enquête blijkt dat de meeste respondenten doorgaans het voorzichtigheidsprincipe toepassen, dus de strengste procedure gebruiken, of dat ze beide procedures gebruiken om negatieve rechterlijke uitspraken te vermijden. Bij een bankonderzoek zullen ze dan kiezen om de proce-

64 Van machtsafwending is sprake wanneer een bevoegdheid wordt gebruikt voor een ander doel dan waarvoor ze is verleend, zoals het toepassen van soepelere btw-regels enkel en alleen om een onderzoek in de inkomstenbelastingen uit te voeren.

65 Parl. St. Kamer, 3 oktober 2022, DOC 55 2899/001, Wetsontwerp houdende diverse fiscale en financiële bepalingen. Memorie van toelichting, p. 71, www.dekamer.be: "Voor de belastingplichtige is het overigens ook erg onbegrijpelijk en verwarrend dat er een wezenlijk procedureverschil bestaat tussen btw en inkomstenbelastingen hoewel beiden in fraudeonderzoeken vaak samen onderzocht worden". De wetgever buigt zich over de afschaffing van de verlenging van de onderzoeks- en aanslagtermijnen. Bedoeling is om de gewijzigde bepalingen retroactief in hun vorige versie te herstellen (Parl. St. Kamer, 3 juli 2025, DOC 56 0963/001, Wetsontwerp houdende diverse bepalingen, p. 38 e.v., www.dekamer.be).

66 Artikelen 91-102.

67 Enerzijds laat rechtspraak toe om via de btw-wetgeving onderzoek te voeren en die gegevens te gebruiken voor de inkomstenbelastingen (zie Hof van Beroep Gent, arresten 4 oktober 2022, rolnr. 2021/AR/148, 20 september 2016, rolnr. 2013/AR/239, en 19 mei 2015, rolnr. 2014/AR/413; Rechtbank eerste aanleg Brussel (NL), 11 januari 2021, rol nr. 2019/1923/A, www.monkey.be). Anderzijds vereist andere rechtspraak dat bij polyvalente onderzoeken beide wetgevingen tegelijk worden nageleefd (zie Hof van Beroep Antwerpen, 21 juni 2022, rolnr. 2020/AR/1936; Rechtbank eerste aanleg Gent, 22 oktober 2024, rolnr. 22/558/A, www.monkey.be). Recent werd geoordeeld dat btw-bevoegdheden onterecht werden ingezet enkel en alleen voor vaststellingen in de inkomstenbelastingen (Brussel, 26 maart 2025, *Fiscoloog 2025*, afl. 1878, p. 6, www.fiscoloog.be).

68 De administratie moet consistent zijn in de gekozen rechtsgrond. Als bijvoorbeeld een CAP-raadpleging plaatsvindt op basis van de inkomstenbelastingen, moet ook het bankonderzoek op basis van dezelfde procedureregels worden uitgevoerd. Zo niet kan er sprake zijn van machtsafwending.

dure inkomstenbelastingen toe te passen, al dan niet samen met die van de btw. De procedure inkomstenbelastingen is echter strikter, tijdrovender, complexer en vatbaarder voor procedurefouten. Het verschil in tijdsverloop tussen de twee procedures wordt op minstens twee maanden geschat, maar dat kan afhankelijk van het dossier nog oplopen⁶⁹.

Evenmin is het duidelijk in hoever de wettelijke bepalingen rond de uitwisseling van informatie tussen ambtenaren onderling van toepassing zijn op polyvalente onderzoeken⁷⁰. Hetzelfde geldt voor de bepaling dat alle informatie die een ambtenaar heeft verkregen, aangewend kan worden om alle verschuldigde federale belastingen vast te stellen⁷¹.

Om een eind te maken aan de juridische onzekerheid beveelt het Rekenhof aan om de procedure voor bankonderzoeken en CAP-bevragingen voor beide belastingen te harmoniseren en te vereenvoudigen, of minstens een duidelijk procedureel kader voor polyvalente onderzoeken uit te werken.

Nut van voorafgaande VOI bij een CAP-raadpleging

Zoals vermeld (punt 2.2.1) is de voorafgaande VOI aan de belastingplichtige bij een CAP-raadpleging in de inkomstenbelastingen gebaseerd op een administratieve circulaire⁷² en niet expliciet op de wettekst. In de inkomstenbelastingen gebeurt een CAP-raadpleging in de praktijk meestal vóór een bankonderzoek. Omdat voor een bankonderzoek sowieso een voorafgaande VOI vereist is, bestaat er weinig verschil tussen een CAP-raadpleging in de inkomstenbelastingen en de btw.

Uit de enquête blijkt ook dat sommige belastingplichtigen, voor ze antwoorden op de voorafgaande VOI, vragen naar de **fraudeaanwijzingen** waarover de administratie beschikt. Dat belemmert het controleproces. Die mogelijkheid blijkt echter niet uitdrukkelijk uit de wet. De belastingplichtige hoeft niet op de hoogte te worden gebracht van de fraudeaanwijzingen, noch in het stadium van de voorafgaande VOI, noch in dat van de CAP-raadpleging⁷³.

Ook stelde het Rekenhof vast dat het in de praktijk moeilijk is voor de administratie om te weten of de bankgegevens die een belastingplichtige verstrekt in zijn antwoord op de voorafgaande VOI, volledig en juist zijn, tenzij door een controle achteraf met een CAP-raadpleging. Uit de enquête blijkt dat die controle achteraf niet altijd plaatsvindt, door een gebrek aan duidelijke rechtsgrond⁷⁴.

Meer algemeen beveelt het Rekenhof aan om na te gaan wat het nut en de noodzaak is van de voorafgaande VOI bij een CAP-raadpleging, zowel in de inkomstenbelasting als in btw-zaken. In de praktijk leidt die vaak tot nodeloos tijdverlies. Als er toch een voorafgaande VOI gesteld wordt, beveelt het Rekenhof aan om in de wet uitdrukkelijk te bepalen dat een CAP-raadpleging achteraf mogelijk is.

⁶⁹ Bijvoorbeeld de maand antwoordtermijn bij de voorafgaande VOI, een eventuele verlenging van de antwoordtermijn voor die VOI, de belastingplichtige die (onterecht) meedeelt dat de administratie de bankgegevens bij hem ter plaatse kan inkijken of ophalen, een eventuele verlenging van de antwoordtermijn bij de VOI aan de financiële instellingen, enz.

⁷⁰ Artikelen 335, lid 2, WIB92 en 93*quaterdecies*, § 3, lid 2, WBTW.

⁷¹ Artikelen 336 WIB92 en 93*quaterdecies*, § 2, lid 1, WBTW.

⁷² Circulaire AAFisc nr. 35/2014 van 4 september 2014.

⁷³ De administratie moet de fraudeaanwijzingen aan de belastingplichtige pas meedelen wanneer ze de VOI naar de financiële instellingen verstuurt, tenzij het onderzoek plaatsvindt in de verlengde onderzoekstermijn (artikel 333, lid 3, WIB92).

⁷⁴ Deze mogelijkheid is niet uitdrukkelijk bepaald in artikel 322, § 3, WIB92, maar lijkt ze wel te dekken. Ook lijkt het toegevoegd staan dat de administratie de juistheid nagaat van de in artikel 322 WIB92 verkregen inlichtingen (artikel 324 WIB92).

Procedures voor binnen- en buitenlandse rekeningen

Momenteel bestaat er een opmerkelijk verschil tussen de vergaring van informatie voor binnenlandse en buitenlandse bankrekeningen. Voor de informatie over binnenlandse rekeningen, die in de CAP-databank is opgenomen, geldt een strikte procedure. De informatie over buitenlandse rekeningen wordt automatisch uitgewisseld en kan bij een controle altijd (ook zonder aanwijzingen van belastingontduiking) worden geraadpleegd. De aard en hoeveelheid van de automatisch uitgewisselde informatie over buitenlandse rekeningen komt grotendeels overeen⁷⁵ met de informatie in de CAP-databank, maar is een stuk beperkter dan de informatie die via een bankonderzoek kan worden verkregen.

Daarom beveelt het Rekenhof aan om te onderzoeken of de voorwaarden voor een CAP-bevraging minder strikt kunnen worden ingevuld dan die voor een bankonderzoek. Een minder strikte procedure maakt een CAP-raadpleging achteraf, om te verifiëren of alle bankrekeningen door de belastingplichtige zijn bezorgd, minder noodzakelijk (zie punt 2.2.1). Tevens zou hiermee een einde worden gemaakt aan het onverantwoorde verschil tussen de consultatie van binnenlandse en buitenlandse financiële gegevens.

Volmachtrekeningen

Een bankonderzoek in de inkomstenbelastingen is enkel mogelijk voor de rekeningen waarvan de belastingplichtige (mede)titularis is. Het risico bestaat dus dat een ‘frauderende’ belastingplichtige een zogenaamde stroman (bijvoorbeeld een familielid, een vennootschap of een willekeurige derde) een rekening laat openen, of een bestaande rekening gebruikt, waarop de belastingplichtige dan een volmacht heeft. Omdat de fiscus ook ten minste één ‘aanwijzing van fraude’ moet hebben ten aanzien van die stroman, is een bankonderzoek juridisch niet altijd mogelijk. Dat blijkt ook uit de enquête: de meeste respondenten gaven aan dat het vaak complex of onmogelijk is om de bankgegevens van volmachtrekeningen te controleren, waardoor fiscale fraude soms voor de fiscus verborgen blijft. Als er toch een fraudeaanwijzing bestaat, moet de administratie ten aanzien van de stroman evenzeer de volledige procedure bankonderzoek doorlopen, wat het onderzoek vertraagt. *Het Rekenhof beveelt daarom aan om de procedure voor bankonderzoeken naar volmachtrekeningen van de belastingplichtige (bij wie ‘aanwijzingen van fraude’ zijn vastgesteld) te versoepelen.*

Voor de Belgische rekeningen delen de financiële instellingen zowel de titularissen als de volmachthouders mee aan het CAP. Voor de buitenlandse rekeningen beschikt het CAP niet over de volmachthouders, enkel over een overzicht van de titularissen (zie punt 2.1.1). De administratie krijgt jaarlijks via de CRS-uitwisseling inzicht in de buitenlandse rekeningen die Belgische inwoners hebben, als (mede-)titularis of als persoon met controlebevoegdheid⁷⁶. Een buitenlandse volmachtrekening wordt slechts uitgewisseld als de titularis van deze rekening een entiteit is en de Belgische inwoner-volmachthouder wordt beschouwd als een persoon met controlebevoegdheid. Omdat die twee voorwaarden niet voor alle volmachtrekeningen gelden, sluit het Rekenhof niet uit dat een belastingplichtige aan het oog van de administratie ontsnapt als hij zijn buitenlandse volmachtrekening gebruikt om fiscale fraude te faciliteren. *Daarom beveelt het Rekenhof aan te onderzoeken of het nuttig is de belastingplichtige wettelijk te verplichten om ook een buitenlandse rekening waarvan hij volmachthouder is, aan het CAP te melden.*

⁷⁵ De via CRS of DAC2 uitgewisselde informatie bevat naast de rekeningsaldi weliswaar ook informatie over de (bruto-)interessen, (bruto)dividenden of (bruto)verkoopopbrengsten of afkopen.

⁷⁶ Een persoon met controlebevoegdheid (*controlling person*) is niet noodzakelijk iemand met een volmacht op een rekening, maar wordt volgens de OESO gelijkgesteld aan de uiteindelijke begunstigde (*beneficial owner*).

Het Rekenhof merkt ook op dat in btw-zaken geen aanwijzingen van fraude nodig zijn om een bankonderzoek te voeren (zie [punt 2.2.2](#)), waardoor wel een btw-bankonderzoek kan worden uitgevoerd naar rekeningen waarvan de btw-plichtige volmachtouder is.

Aanwijzingen van belastingontduiking

Een van de voornaamste twistpunten tussen de belastingplichtige en de fiscus zijn de ‘aanwijzingen’ van belastingontduiking. Bij een CAP-raadpleging en bankonderzoek moeten de woorden ‘aanwijzingen van belastingontduiking’ begrepen worden in de zin van de kennisgeving tot uitbreiding van de onderzoekstermijn in artikel 333, lid 3, WIB92⁷⁷. Volgens een administratieve circulaire houdt een aanwijzing nog geen bewijs in, maar mag ze niet berusten op een wilde of vage veronderstelling. Ze moet voldoende geloofwaardig zijn, waarbij een vermoeden van belastingontduiking volstaat⁷⁸. Daarnaast moet een fraudeaanwijzing een materieel, concreet en verifieerbaar element zijn dat het voor de ambtenaar mogelijk maakt een gegrond vermoeden van fraude te hebben⁷⁹. Het is opvallend dat in de circulaire tegelijkertijd wordt verwezen naar een vermoeden en een aanwijzing van fraude, wat twee verschillende begrippen zijn. De parlementaire voorbereiding (uit 2010-2011) bevat een niet-limitatieve lijst van vaststellingen die als een aanwijzing van belastingontduiking kunnen gelden⁸⁰. Toch geven die aanwijzingen geregeld aanleiding tot betwistingen of gerechtelijke geschillen, onder meer voor vaststellingen die niet op die lijst voorkomen. Zo is het bijvoorbeeld onduidelijk of de loutere niet-medewerking van de belastingplichtige beschouwd kan worden als een voldoende aanwijzing van fraude die een CAP-raadpleging of bankonderzoek rechtvaardigt.

Het Rekenhof beveelt aan om wettelijk te verankeren dat het niet of onvolledig melden van bankrekeningen of -gegevens automatisch als een aanwijzing van fraude kan worden beschouwd, waarmee dan meteen de vereisten voor een opstart van de procedure bankonderzoek vervuld zijn.

CAP-raadpleging door een adviseur-generaal

Tot slot kan onderzocht worden of de raadpleging niet vereenvoudigd kan worden. Momenteel raadpleegt in de praktijk enkel een adviseur-generaal de CAP-databank. Dat betekent dat de adviseur-generaal ook al het administratieve opzoekwerk zelf moet doen. *Het Rekenhof beveelt aan om na de goedkeuring door de adviseur-generaal het administratieve opzoekwerk in het CAP te delegeren aan de controleambtenaar van de dienst die het onderzoek verricht.*

⁷⁷ Hoewel deze bepaling spreekt over aanwijzingen (meervoud), blijkt één aanwijzing te volstaan (Cass. 22 december 2023, rolnr. F.22.0053.F, www.juportal.be).

⁷⁸ Com.IB 92, nr. 322/18, ingevoerd door circulaire Ci.RH.81/616.308 (AAFisc 10/2012) van 5 maart 2012.

⁷⁹ Parl. St. Kamer, 14 maart 2011, [DOC 53 1208/012](#), *Wetsontwerp houdende diverse bepalingen*, p. 33, www.dekamer.be, aangehaald in circulaire Ci.RH.81/616.308.

⁸⁰ Parl. St. Kamer, 2 maart 2011, [DOC 53 1208/007](#), *Wetsontwerp houdende diverse bepalingen*, p. 14-15, www.dekamer.be: “Het is duidelijk dat dit geen beperkte lijst is, maar dat nieuwe inzichten, technieken en vaststellingen ertoe kunnen leiden om deze lijst verder aan te vullen.”

Hoofdstuk 3

Controle door de AABBI

In dit hoofdstuk gaat het Rekenhof na of de fiscus efficiënt gebruikmaakt van de bankgegevens, onder meer door e-controle, en hoe de uitvoering van de controles verder kan worden geoptimaliseerd. Verder gaat het via een dossieronderzoek na of de procedureregels worden nageleefd en welke praktische moeilijkheden zich bij controles voordoen.

3.1 Gebruik van e-audit

3.1.1 Geen standaard bestandstype

Momenteel is er geen standaard bestandstype voor de uitwisseling van bankgegevens. Wanneer de administratie in het kader van een bankonderzoek gegevens opvraagt bij de belastingplichtige of bij de bank, verschilt vaak het bestandstype waarin die bezorgd worden. Ook de opmaak kan voor problemen zorgen, met bijvoorbeeld lege regels of kolommen tussen de data in de rekenbladen, verschillende gegevens in één kolom, datums in tekstformaat, getallen in tekstformaat met scheidingstekens voor de duizendsten, bedrag enkel in absolute waarde met een extra kolom debet/credit enz. Uitzonderlijk worden – veelal door buitenlandse financiële instellingen – ook nog pdf's met banktransacties bezorgd. Dat betekent voor de e-auditcellen⁸¹ veel manueel en tijdrovend werk om de gegevens in een werkbaar bestandstype om te zetten en over te maken aan de controlediensten. Niet zelden moet voor elke lay-out die een bank gebruikt een afzonderlijk omzettingsscript geschreven worden. Zo zijn er momenteel binnen de FOD Financiën 52 scripts ontwikkeld om de verschillende vormen van dataoplevering door de verschillende financiële instellingen op te vangen.

Sommige banken verstrekken in het kader van bankonderzoeken ook minder informatie over de verrichte transacties dan andere. Een bijkomend pijnpunt is de mogelijke manipulatie (wijziging) van bankgegevens, vooral wanneer ze door de belastingplichtige zelf worden aangeleverd.

Het Rekenhof beveelt aan om in overleg met de banksector een gemeenschappelijk bestandstype voor bankgegevens te ontwikkelen. Idealiter bevat dat bestandstype een unieke code per banktransactie, zodat eventuele dubbels bij de 'betalende' en 'ontvangende' bank eenvoudig verwijderd kunnen worden bij het samenvoegen van verschillende bankrekeninguittreksels. Een gemeenschappelijk bestandstype zou niet alleen efficiëntiewinst opleveren, maar ook de gelijke behandeling van belastingplichtigen verzekeren doordat steeds dezelfde soort data wordt verstrekt. E-auditcellen zouden bovendien niet meer met allerlei formaten worden geconfronteerd en dus veel minder manuele aanpassingen moeten doen. Een bijkomend voordeel is dat de software- en analysetools die op deze standaard zijn gebaseerd, kunnen worden uitgewisseld binnen de FOD Financiën of met andere overheidsdiensten. Momenteel voert de AAI gesprekken met Febelfin om een API (application programming interface) te creëren, zodat de fiscale administratie rechtstreeks digitaal kan communiceren met de banken.

⁸¹ Elk van de vijf AABBI-directies heeft een eigen e-auditcel. Deze cellen leveren IT-technische bijstand aan de controleambtenaren, bijvoorbeeld bij de verwerking van bankgegevens.

3.1.2 Aanmaak van een bank audit file

Wanneer de aangeleverde bankgegevens te omvangrijk zijn om manueel te doorzoeken, kunnen de e-auditcellen ze op verzoek van de controleambtenaar verwerken in een *bank audit file* (BAF)⁸². Een BAF is een elektronisch rekeningoverzicht van alle bankverrichtingen op basis van ontvangsten en uitgaven, in de vorm van een rekenblad met ingebouwde draaitabellen. De e-auditors maken een BAF aan met een speciale tool die is ontwikkeld bij de FOD Financiën. De eerste BAF's werden aangemaakt in 2020 en sindsdien is het gebruik ervan ieder jaar toegenomen. Onderstaande tabel bevat een overzicht van het aantal verwerkte BAF's per jaar voor de hele FOD Financiën⁸³.

Tabel 3 – Aantal BAF's per jaar⁸⁴

Jaartal	Aantal BAF's
2020	23
2021	3.681
2022	4.620
2023	10.364
2024	15.664
Totaal	34.352

Bron: AABBI

Na de verwerking wordt de BAF aan de bevoegde controleambtenaar bezorgd voor verder onderzoek en analyse. Met een BAF kan de ambtenaar de bankgegevens automatisch doorzoeken. Zo kunnen de ontvangsten en de uitgaven gesorteerd worden, bijvoorbeeld per tijdvak, per soort en per tegenpartij. Op die manier kunnen anomalieën gedetecteerd worden.

Voorbeelden bij de ontvangsten zijn:

- hiaten in het verkrijgen van opbrengsten;
- inkomende betalingen die niet aan klanten zijn gefactureerd;
- het bestaan van andere (professionele) bankrekeningen.

Voor de uitgaven kan de ambtenaar onder meer automatisch nagaan:

- of de belastingplichtige alle uitgaven werkelijk betaald heeft;
- welke uitgaven als tekenen en indiciën kunnen worden beschouwd.

Om de boekhouding efficiënt te kunnen analyseren, heeft de AAFisc voor de meeste boekhoudpakketten een toepassing ontwikkeld: de *Belgian Standard Audit File* (BSAF)⁸⁵. Ook de AABBI gebruikt de BSAF in haar onderzoeken. De bankgegevens (via de BAF) kunnen op die manier automatisch gekruist worden met de boekhoudgegevens (BSAF).

⁸² Ook wel bekend als een FinFile of *financial file*.

⁸³ Het gaat om BAF's aangevraagd door zowel de AABBI als AAFisc. Er zijn geen betrouwbare cijfers voor het aantal BAF's die uitsluitend aan de AABBI toe te wijzen zijn.

⁸⁴ De cijfers tonen het aantal verwerkingen, niet het aantal dossiers. Sommige dossiers kennen meerdere verwerkingen, bijvoorbeeld door een mislukte poging of omdat meerdere rekeningen van één belastingplichtige niet tegelijk verwerkt konden worden.

⁸⁵ Zie Rekenhof, *E-controles door de Algemene Administratie van de Fiscaliteit*, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, september 2024, 59 p., [rekenhof.be](https://www.rekenhof.be).

Het Rekenhof evalueert deze aanpak als positief en beveelt aan het gebruik van BAF's, al dan niet in combinatie met BSAF, verder te maximaliseren en te monitoren. Daarnaast moet erover gewaakt worden dat de BAF's ook efficiënt en effectief worden ingezet in de strijd tegen fiscale fraude. Daarvoor is het nodig de controleambtenaren te sensibiliseren en hen gedegen kennis bij te brengen over de bijkomende onderzoeks- en analysemogelijkheden die de BAF biedt.

Momenteel worden op directieniveau interne opleidingen georganiseerd om te werken met een BAF, zowel voor beginnende als meer ervaren ambtenaren⁸⁶. Uit de enquête blijkt dat niet alle respondenten die opleidingen gevolgd hebben of ervan op de hoogte waren. *Gerichte en frequente opleidingen, zowel over de BAF als over de integratie van de BAF in de BSAF, zijn bijgevolg aan te bevelen.*

3.1.3 Analysetools en alarmbellen

Op de BAF kunnen ook allerhande analysetools worden toegepast om patronen te herkennen die anders in de veelheid van data niet ontdekt zouden worden. Herhaaldelijke geldopnames kunnen bijvoorbeeld wijzen op het bestaan van zogenaamde 'hawala'-rekeningen⁸⁷. In de nabije toekomst wil de e-auditcel van de vijfde AABBI-directie (hierna: 5^{de} Directie⁸⁸) daarom tot een AI-model komen dat dergelijke hawala-rekeningen automatisch opspoorde. Ook btw-carrousel zouden op die manier sneller gedetecteerd kunnen worden. De grotere rekenkracht en de inzet van artificiële intelligentie die ervoor nodig zijn, vergen volgens de AABBI extra middelen en ICT-ondersteuning.

Het Rekenhof stelde ook vast dat er nood is aan meer kennis over alarmbellen die kunnen wijzen op onregelmatigheden in de banktransacties. *Het beveelt daarom nadere samenwerking en kennisuitwisseling aan, zowel tussen de e-auditcellen van de AABBI onderling als tussen andere administraties binnen de FOD Financiën (o.a. AAFisc en AAI). Om dubbel werk te vermijden moet ook onderzocht worden of kennis kan worden gedeeld over de exploitatie van bankgegevens (bv. via protocollen) en over het gebruik van analysetools: die kennisdeling kan gebeuren met andere nationale overheidsdiensten belast met de analyse van banktransacties (zoals de CFI, de FOD Economie, de politie), en met internationale overheidsdiensten, zoals het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF).*

3.2 Overige knelpunten

3.2.1 Gegevens opvragen bij financiële instellingen

Uit de enquête bleek dat digitaal minder onderlegde belastingplichtigen er soms de voorkeur aan geven dat de fiscus rechtstreeks de gegevens bij de financiële instellingen opvraagt, ook omdat sommige banken kosten aanrekenen om de gegevens aan te leveren aan hun klanten. In de huidige stand van de wetgeving is het in de inkomstenbelastingen echter onmogelijk dat de fiscale administratie zich rechtstreeks tot de banken wendt zonder de hele procedure voor een bankonderzoek te doorlopen, wat onnodig tijdsverlies meebrengt. *Het Rekenhof beveelt aan dit wettelijk mogelijk te maken – zowel voor binnenlandse als buitenlandse bankonderzoeken - op voorwaarde dat de belastingplichtige er vrijwillig en uitdrukkelijk zijn toestemming voor geeft.*

⁸⁶ Cijfers over hoeveel AABBI-ambtenaren deze opleiding hebben gevolgd, worden niet bijgehouden.

⁸⁷ Hawala is een informele geldtransfermethode buiten het traditionele banksysteem, zonder fysieke of digitale geldverplaatsing. Iemand stort geld bij een hawalasteunpunt, waarna iemand anders het op een ander steunpunt afhaalt, zonder werkelijke overdracht of enig digitaal spoor.

⁸⁸ De 5^{de} Directie houdt zich hoofdzakelijk bezig met specifieke fraudetypologieën, zoals btw-carrousel, Braziliaanse netwerken, onterechte btw-teruggave gefaciliteerd door valse facturen enz.

3.2.2 Niet-medewerking door de belastingplichtige of de financiële instelling

De wet bepaalt dat de administratie alle inlichtingen mag opvragen die nuttig zijn om het bedrag van de belastbare inkomsten van de belastingplichtige te bepalen (artikel 322, § 2, WIB92). Uit de enquête blijkt dat financiële instellingen niet altijd de documenten voorleggen die vermeld staan bij de individuele transacties (bv. bijlagen van buitenlandse transacties). Daardoor loopt het onderzoek van de administratie vertraging op: ze moet dan immers een bijkomende vragenronde voeren bij de belastingplichtige en bij de betrokken financiële instelling.

Financiële instellingen verwijzen de administratie ook soms door naar de kredietkaartinstellingen om de bankgegevens op te vragen. Nochtans zijn het de financiële instellingen die de kredietkaarten aanbieden. De klanten ontvangen hun uitgavenstaat in de bankomgeving van de financiële instelling. Kredietkaarten zijn ook vrijwel altijd gelinkt aan een rekening bij de instelling die ze aanbiedt. Dat de administratie zich tot de kredietkaartinstellingen moet wenden, houdt een onnodige belemmering en vertraging in.

De administratie merkt op dat de bestaande sancties ontoereikend zijn wanneer een belastingplichtige of een financiële instelling niet of niet volledig meewerkt. Momenteel kan de administratie slechts een beperkte administratieve geldboete opleggen⁸⁹ of eventueel bij justitie een dwangsom eisen⁹⁰. *Het Rekenhof beveelt aan om de algemene geldboetes te actualiseren en ze vervolgens regelmatig aan te passen (bv. door indexering)*⁹¹. Zo stelde het vast dat wie niet voldoet aan fiscale basisverplichtingen (zoals het voorleggen van documenten en data) nauwelijks gesanctioneerd kan worden, terwijl er wel hogere sancties bestaan voor wie niet voldoet aan specifieke rapporteringsverplichtingen (bv. juridische constructies, verrekenprijzen)⁹². De grote meerderheid van financiële instellingen werkt goed mee, maar voor de andere kan overwogen worden om ook een gepast sanctiebeleid te ontwikkelen.

3.2.3 Beperkingen bij CAP-raadpleging

De adviseur-generaal krijgt bij een CAP-raadpleging van bankrekeningen enkel de rol van de betrokken belastingplichtige (bijvoorbeeld als titularis of volmachthouder) te zien. Om informatie over andere titularissen of volmachthouders van rekeningen te verkrijgen, moet hij een aparte raadpleging per rekeningnummer uitvoeren. Die werkwijze is omslachtig, zeker wanneer er veel rekeningen zijn. *Idealiter wordt daarom bij de eerste raadpleging ook de rol van andere titularissen of volmachthouders al getoond, zodat de administratie sneller en efficiënter kan beslissen of er ook een bijkomend bankonderzoek naar hen nodig is.*

⁸⁹ Tussen 50 en 1.250 euro (artikel 445 WIB92 en de artikelen 229/1-229/4 KB/WIB92) of tussen 50 en 5.000 euro (artikel 70, § 4, WBTW en KB nr. 44).

⁹⁰ Artikel 381 WIB92 en artikel 92ter WBTW. Het Regeerakkoord voorziet in de afschaffing van de fiscale dwangsom en de invoering van een minimum belastbare winst (*Parl. St. Kamer, 4 februari 2025, DOC 56 0020/001, Regeringsverklaring. Regeerakkoord*, p. 61, www.dekamer.be).

⁹¹ Idealiter komen de aard van de overtreding en het boetebedrag in het WBTW en het WIB92 overeen.

⁹² 6.250 euro per constructie per jaar (artikel 445, § 2, WIB92). Niet-naleving van de rapporteringsverplichtingen voor verrekenprijzen: tussen 1.250 tot 25.000 euro per overtreding (artikel 445, § 3, WIB92).

3.3 Dossieronderzoek door het Rekenhof

3.3.1 Opzet van het dossieronderzoek

Het Rekenhof onderzocht een selectie van dossiers waarin AABBI-directies een bankonderzoek, een CAP-raadpleging of beide uitvoerden. In totaal werden 50 recente dossiers geselecteerd, waarvan 22 over de inkomstenbelastingen en 28 over de btw, ongeacht of er al dan niet een rechtzetting gebeurde. Dat komt neer op ca. 10 % van de dossiers waarin een bankonderzoek plaatsvond. In 5 van de 22 dossiers inkomstenbelasting en in 13 van de 28 btw-dossiers ging het om een polyvalent onderzoek (zowel btw als inkomstenbelasting).

Het Rekenhof ging na:

- of er zich moeilijkheden voordeden tijdens de procedure;
- of de procedureregels werden nageleefd⁹³;
- waarom het bankonderzoek al dan niet productief was.

Er werd ook gekeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het bankonderzoek.

3.3.2 Analyse van de dossiers

Voorafgaande VOI

Alle dossiers bevatten de verplichte voorafgaande VOI, waarmee de bankgegevens of de bankrekeningnummers eerst aan de belastingplichtige werden opgevraagd. Op één dossier na vermeldden alle VOI's de mogelijkheid om bij niet-medewerking van de belastingplichtige het bankgeheim op te heffen of het CAP te raadplegen.

Gemotiveerde CAP-aanvraag

In alle dossiers waarin het CAP werd geraadpleegd, heeft de dossierbeheerder vooraf bij de adviseur-generaal een gemotiveerde aanvraag ingediend, die op een duidelijke en overzichtelijke manier de feiten en de aanwijzingen van belastingontduiking weergaf. Het Rekenhof beschouwt die aanpak als een goede praktijk die het voor de bevoegde adviseur-generaal mogelijk maakt om met kennis van zaken te oordelen of een raadpleging van het CAP geoorloofd is. In 31 dossiers werd een CAP-raadpleging uitgevoerd. In btw-dossiers vonden beduidend minder CAP-raadplegingen plaats dan in dossiers inkomstenbelastingen⁹⁴.

Machtigingen bankonderzoek

Alle dossiers bevatten de machtigingen van de adviseur-generaal die vereist zijn om een bankonderzoek uit te voeren. Ze werden samen met de VOI's aan de financiële instellingen bezorgd.

Kennisgeving bankonderzoek (inkomstenbelastingen)

Tenzij de rechten van de Schatkist in gevaar zijn, moet de administratie gelijktijdig met het versturen van de VOI's aan de financiële instellingen een kennisgeving aan de belastingplichtige richten. Die kennisgeving vermeldt de gronden die een bankonderzoek rechtvaardigen. In vier dossiers inkomstenbelastingen gebeurde die kennisgeving niet gelijktijdig, hoewel het Rekenhof

⁹³ Door de tegenstrijdige rechtspraak doet het Rekenhof geen uitspraak over de naleving van de procedureregels in polyvalente onderzoeken (zie punt 2.2.4).

⁹⁴ In 12 van de 28 btw-dossiers en in 19 van de 22 IB-dossiers.

uit het dossier niet kon opmaken dat de rechten van de Schatkist in gevaar waren. In één dossier kon het Rekenhof helemaal geen kennisgeving terugvinden.

Productiviteit bankonderzoeken

In 70 % van de dossiers werden bij het bankonderzoek niet-aangegeven inkomsten of omzet ontdekt of niet-aftrekbare kosten of btw, en resulteerde dat in een rechtzetting. Het cijfer zegt echter niet alles over de doeltreffendheid of de productiviteit van een bankonderzoek. Een onderzoek van bankgegevens is in de eerste plaats een (procedure)middel en geen doel op zich (zie ook punt 4.5.1). Ook kan het resultaat aanzienlijk zijn zonder dat er sprake is van een rechtzetting. Zo werden vier zaken van btw-carrouselfraude ontdekt: door ambtshalve schraping van het btw-nummer werd erger verlies voor de Schatkist voorkomen.

Doorlooptijd bankonderzoek

Het Rekenhof heeft twee soorten doorlooptijden berekend (zie Figuur 5):

1. de tijd die is verstreken tussen de verzending van de VOI naar de financiële instellingen en het antwoord erop;
2. de totale tijd die is verstreken tussen de voorafgaande VOI aan de belastingplichtige en het antwoord van de financiële instellingen.

Figuur 5 – Doorlooptijd van een bankonderzoek



Bron: Rekenhof

Voor sommige dossiers kon geen nauwkeurige doorlooptijd worden berekend, bijvoorbeeld omdat er meerdere vragenrondes aan de financiële instellingen plaatsvonden, of omdat sommige antwoorden van die instellingen geen datum vermeldden. Om een vertekend beeld te vermijden, werden deze dossiers niet meegenomen in de berekening van de doorlooptijd⁹⁵.

⁹⁵ Zo kon de doorlooptijd bij de financiële instellingen bepaald worden in 34 dossiers (inkomstenbelastingen en btw) en de doorlooptijd van een bankonderzoek in 16 dossiers inkomstenbelastingen. Inzake btw wordt er niet altijd een voorafgaande VOI naar de belastingplichtige verstuurd, zodat de totale doorlooptijd van een btw-bankonderzoek in vergelijking met de inkomstenbelastingen niet representatief is.

De *doorlooptijd bij de financiële instellingen* bedraagt gemiddeld 34 dagen, met uitschieters van 116 en 154 dagen. Dergelijke uitschieters vertragen het onderzoek, maar daarop heeft de administratie geen vat.

In de enquête gaven verschillende respondenten aan dat vooral niet-traditionele financiële instellingen (zoals geldtransferinstellingen en neo-banken) er gemiddeld langer over deden om de gevraagde bankgegevens over te maken aan de fiscus. Als er problemen rezen met de ontvangen gegevens waren die instellingen ook moeilijker te bereiken. Dat zij minder ervaring hebben met deze procedures dan traditionele financiële instellingen lijkt daarbij een rol te spelen.

De *totale doorlooptijd van een bankonderzoek* bedraagt gemiddeld 205 dagen, met uitschieters van 306 en 420 dagen. Daaruit valt af te leiden dat er vrij veel tijd verloopt tussen de voorafgaande VOI aan de belastingplichtige en de VOI's aan de financiële instellingen⁹⁶.

Procedurefouten

Het Rekenhof stelde procedurefouten vast in vijf dossiers (10 %)⁹⁷ van inkomstenbelastingen. Wellicht maakt de strengere regelgeving in de inkomstenbelastingen deze bankonderzoeken vatbaarder voor vergissingen dan btw-bankonderzoeken. *Het Rekenhof herhaalt daarom zijn aanbeveling om de procedureregels te vereenvoudigen door beide belastingmateries op elkaar af te stemmen (zie punt 2.2.3)*. In haar reactie beklemtoont de AABBI dat ze een doorgedreven, jaarlijks geactualiseerde opleiding over fiscale procedure organiseert, waarop ze in de toekomst ook zal blijven inzetten om dergelijke procedurefouten te vermijden.

Bankonderzoeken en e-audit

Het Rekenhof stelt vast dat de e-auditcel in acht dossiers bijstand heeft geboden bij de verwerking van de bankgegevens. In twee dossiers ging het om een BAF, in de overige zes ging het om algemene bijstand, bv. conversie van wisselkoersen of omzetting naar een bruikbaar rekenblad.

Interne toepassingen voor CAP-aanvragen en bankonderzoeken

De AABBI gebruikt momenteel twee interne softwaretoepassingen waarin respectievelijk alle CAP-raadplegingen en bankonderzoeken gedocumenteerd zijn. Dat getuigt van een goede praktijk, want op die manier verzekert de administratie een uniforme behandeling van de aanvragen.

Uit de enquête blijkt dat de toepassing voor een CAP-aanvraag in het algemeen voldoet, maar dat er nog ruimte is voor verbetering. De toepassing voor een bankonderzoek schiet echter op een aantal punten tekort, zowel op het vlak van gebruiksgemak als vanwege de administratieve last.

⁹⁶ Hiervoor kunnen verschillende redenen zijn, zoals de verlenging van de antwoordtermijn voor de voorafgaande VOI aan de belastingplichtige, de belastingplichtige die (onterecht) mededeelt dat de administratie de bankgegevens bij hem ter plaatse kan inkijken of ophalen, de analyse door de administratie op basis van het antwoord van de belastingplichtige, de tijd die nodig is voor de CAP-raadpleging of de machtigingen bankonderzoek, enz. Andere niet-procedurele redenen: de noodwendigheden van de dienst of de afwezigheid van de behandelende controleambtenaar.

⁹⁷ In één dossier werden meerdere procedurefouten vastgesteld. In totaal werden zes procedurefouten vastgesteld: vijf inzake de kennisgeving bankonderzoek en één inzake het ontbreken in de voorafgaande VOI van de vermelding dat de fiscus bij niet-medewerking van de belastingplichtige het CAP kan raadplegen (zie hoger).

De respondenten brachten een aantal voorstellen aan:

- automatisch informatie uit andere FOD Financiën-toepassingen invullen en de integratie in StirFraude⁹⁸ onderzoeken;
- de uploadmogelijkheden van documenten verbeteren;
- de tijdlimiet afschaffen om blokkering van de toepassing te voorkomen;
- de aanvragen bundelen voor alle banken en, indien mogelijk, voor alle belastingplichtigen (bijvoorbeeld gezamenlijk belaste partners);
- door de toepassing bankonderzoek standaarddocumenten laten genereren, zoals de machtiging van de bevoegde ambtenaar en de VOI's aan de financiële instellingen;
- een eenvoudige, laagdrempelige handleiding opstellen voor sporadische gebruikers.

Onderzoeksverslag

Bij het afsluiten van een dossier maken de dossierbeheerders voor iedere onderzochte belastingmaterie een onderzoeksverslag op, waarin onder meer staat welke aspecten en periode onderzocht zijn en welke onderzoeken en rechtzettingen gebeurd zijn. Het Rekenhof stelt vast dat er een modeldocument gebruikt wordt voor dat onderzoeksverslag, wat de uniformiteit en vergelijkbaarheid ten goede komt. Aangezien een groot deel van de gegevens in het verslag eveneens in de toepassing Stirfraude is opgenomen, *beveelt het Rekenhof aan te onderzoeken of het mogelijk is dit verslag als een invulformulier in Stirfraude te integreren.*

⁹⁸ Databank van de AABBI waarmee zij fraudeonderzoeken toewijst en coördineert.

Hoofdstuk 4

Globale evaluatie

In dit hoofdstuk onderzoekt het Rekenhof of het gebruik van bankgegevens door de administratie wordt gemonitord en geëvalueerd, en welke opvolgingsinstrumenten daarbij worden gebruikt. Zo is de administratie wettelijk verplicht om jaarlijks een evaluatieverslag op te stellen over het gebruik van bankgegevens.

Verder komen de statistieken aan bod over het aantal CAP-raadplegingen en bankonderzoeken, en de concrete aanwijzingen die aanleiding geven tot een bankonderzoek. Er wordt ook nagegaan hoe productief dossiers met een bankonderzoek zijn en welke belastingopbrengsten eruit voortvloeien.

4.1 Jaarlijks evaluatieverslag bankonderzoeken

Artikel 333/1, § 2, WIB92 verplicht sinds 2011 een jaarlijks rapport over de bankonderzoeken van de administratie. Het bevat onder meer:

- het aantal bankonderzoeken;
- de concrete aanwijzingen van fraude opgedeeld in categorieën;
- het aantal positieve en negatieve beslissingen van de bevoegde adviseurs-generaal;
- een globale technische en juridische evaluatie.

Het verslag wordt openbaar gemaakt door de minister van Financiën en overgemaakt aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers. De Dienst Procedure van de AAFisc is belast met de coördinatie van het rapport en moet een evaluatieverslag opstellen voor de bankonderzoeken van zowel de AAFisc als de AABBI. Deze dienst stelde voor de jaren 2011 tot 2015 een rapport op en bezorgde het aan de toenmalige beleidscellen van de minister. Navraag bij de Kamer leert dat die enkel het evaluatieverslag 2011-2012 heeft ontvangen. De rapporten van 2016 en 2017 werden opgesteld, maar niet officieel overgemaakt aan de beleidscellen. Sinds 2018 worden geen nieuwe rapporten meer opgesteld. Enkel de globale, statistische gegevens worden verzameld en gebruikt om ze op te nemen in het jaarverslag van de FOD Financiën.

Een globale technische en juridische evaluatie wordt dus sinds 2018 niet meer opgesteld. De Dienst Procedure van de AAFisc verwijst daarvoor naar het ontbreken van feedback op de eerste rapporten. Hij haalt ook aan dat de weinige rechtspraak over bankonderzoeken heel specifiek was, telkens geanalyseerd werd en aan de externe diensten doorgestuurd (via de bevoegde adviseur-generaal, expertennetwerk, cursussen, enz.); pas de laatste jaren waren er wetswijzigingen, die becommentarieerd werden in de administratieve circulaire.

De Dienst Procedure vermeldt als grootste pijnpunt de verschillende regelgeving voor een CAP-raadpleging en bankonderzoek inzake inkomstenbelastingen en btw, zoals ook het Rekenhof vaststelt.

Bij een analyse van recente rechtspraak heeft het Rekenhof vastgesteld dat het belangrijkste twistpunt het bestaan van minstens één aanwijzing van belastingontduiking was, zowel bij pre-taxatiegeschillen⁹⁹ als bij geschillen ten gronde¹⁰⁰. Daarnaast moet de administratie erop toezien dat ze een bankonderzoek uitvoert tegen de juiste persoon (bv. bedrijfsleider versus werknemers¹⁰¹ of titularis van de rekening versus volmachtouder¹⁰²). Aangezien niet alle rechtspraak publiek toegankelijk is, kan ze het best gebundeld worden en verspreid onder de bevoegde controleambtenaren. Het Rekenhof stelde vast dat dat binnen de AABBI gebeurt in interne cursussen, die jaarlijks geüpdatet worden, wat een goede praktijk is.

4.2 Statistieken

4.2.1 Aantal CAP-raadplegingen

De AAII verzamelt binnen de FOD Financiën de statistische gegevens over de CAP-raadplegingen. Daarbij wordt het aantal consultaties bij de NBB geteld voor de verschillende administraties (waaronder de AABBI). Het Rekenhof stelde vast dat deze cijfers niet volledig betrouwbaar zijn wegens een intern informaticaprobleem¹⁰³.

Het Rekenhof heeft getracht een nieuwe berekening te maken van het aantal CAP-raadplegingen gebaseerd op het aantal dossiers waarvoor een CAP-raadpleging is gebeurd (zie tabel 4).

Deze cijfers tonen vanaf 2021 een sterke verhoging van het aantal CAP-raadplegingen. Deze toename is voornamelijk voor rekening van de 5^{de} Directie en hangt samen met het hoge aantal meldingen vanwege de CFI van ernstige aanwijzingen van witwassen met een luik fiscale fraude, bestemd voor deze directie. Om de nauwkeurigheid van de bankgegevens vermeld in de CFI-melding na te gaan, raadpleegt de 5^{de} Directie vaak het CAP.

Tabel 4 – Het aantal CAP-raadplegingen door de AABBI

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
95	187	210	78	81	127	242	353	212

Bron: Berekening Rekenhof op basis van bestand AABBI

4.2.2 Aantal bankonderzoeken

Aantal machtigingen tot bankonderzoek

Op verzoek van het Rekenhof heeft de AABBI cijfers bezorgd over het aantal afgeleverde machtigingen tot bankonderzoeken, onderverdeeld per belastingmaterie. Het overzicht uit de jaarverslagen van de FOD Financiën was immers niet bruikbaar omdat daar ook de bankonderzoeken op vraag van een buitenlandse zusteradministratie in het kader van de SCAC's¹⁰⁴ werden meegeteld.

⁹⁹ Rb. Antwerpen, vonnis van 22 april 2022, rolnr. 21/2764/A; 8 oktober 2021, rolnr. 21/2764/A en 26 november 2021, rolnr. 21/2269/A;; Rb. Brussel (NL), vonnis van 24 mei 2012, rolnr. 12/625/C.

¹⁰⁰ Hof van beroep Gent, arrest van 7 maart 2023, rolnr. 2021/AR/1919.

¹⁰¹ Hof van beroep Antwerpen, arrest van 31 oktober 2023, rolnr. 2022/1199.

¹⁰² Hof van beroep Gent, arrest van 16 maart 2021, rolnr. 2016/AR/1176.

¹⁰³ Zo konden een groot aantal consultaties niet correct worden toegewezen aan de verschillende fiscale administraties.

¹⁰⁴ Een SCAC-formulier is een gestandaardiseerde werkwijze voor internationale gegevensuitwisseling in btw-zaken.

Tabel 5 – Het aantal machtigingen voor een bankonderzoek (excl. SCAC's) afgeleverd door de AABBI

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 ¹⁰⁵	Totaal
IB ¹⁰⁶	79	186	333	155	243	316	499	540	379	360	3.090
Btw	143	213	209	213	328	336	496	642	530	351	3.461
Totaal	222	399	542	368	571	652	995	1.182	909	711	6.551

Bron: AABBI

Er wordt per bankrekening en per belastingplichtige een machtiging verleend. Daardoor kunnen er verschillende machtigingen zijn voor één dossier als een belastingplichtige bankrekeningen bij verschillende banken heeft. Uit bovenstaande cijfers blijkt dat bankonderzoeken vaker worden gebruikt in de btw dan in de inkomstenbelastingen.

Zoals bij de CAP-raadplegingen (zie [punt 4.2.1](#)) heeft vooral de 5^{de} Directie sinds 2021 meer bankonderzoeken uitgevoerd. Zo startte ze een project op met de CFI en het parket om Braziliaanse fraudenetwerken te bestrijden die zich inlaten met het witwassen van geld uit diverse criminele activiteiten (sociale fraude, drugs, oplichting, wapenhandel enz.). Deze Braziliaanse netwerken richten op korte tijd talrijke vennootschappen op die onderling frequent factureren, om zo verdachte transactiestromen minder zichtbaar te maken. De fiscus kan vaak de verschuldigde belasting niet tijdig vaststellen en innen omdat de vennootschappen al zijn ontbonden en de zaakvoerders België hebben verlaten. Met een *follow-the-money-strategie* probeert de AABBI het verdienmodel van de fraudeurs te breken. Ze brengt het criminele vermogen eerst in kaart om vervolgens zo snel mogelijk de bankrekeningen van de nieuw opgerichte vennootschappen te blokkeren¹⁰⁷ en het geld op de bankrekeningen in beslag te nemen. Daarbij is inzage in de bankrekeningen uitermate nuttig om onder andere de geldopnames in contanten en de betalingen aan de diverse bedrijven en particulieren te analyseren.

Ook de AABBI-directie Brussel voert veel bankonderzoeken uit, vooral in het kader van onderzoeken naar domiciliefraude. Wanneer een belastingplichtige in een land met een gunstig fiscaal regime verblijft, maar de administratie kan onder meer met bankgegevens de duurzame vestiging op Belgisch grondgebied aantonen, dan blijft de betrokkene wel degelijk onderworpen aan de Belgische personenbelasting en niet aan de belasting niet-inwoners (of geniet hij geen volledige fiscale vrijstelling). Vaak maken dossiers met domiciliefraude het voorwerp uit van een strafonderzoek, waarbij justitie al gestart is met een bankonderzoek en de fiscale administratie die gegevens op haar beurt kan gebruiken voor een grondig bankonderzoek.

Aantal dossiers met bankonderzoek

Per belastingplichtige wordt een dossier bankonderzoek opgemaakt. Een dossier omvat doorgaans meerdere machtigingen, afhankelijk van het aantal bevraagde financiële instellingen.

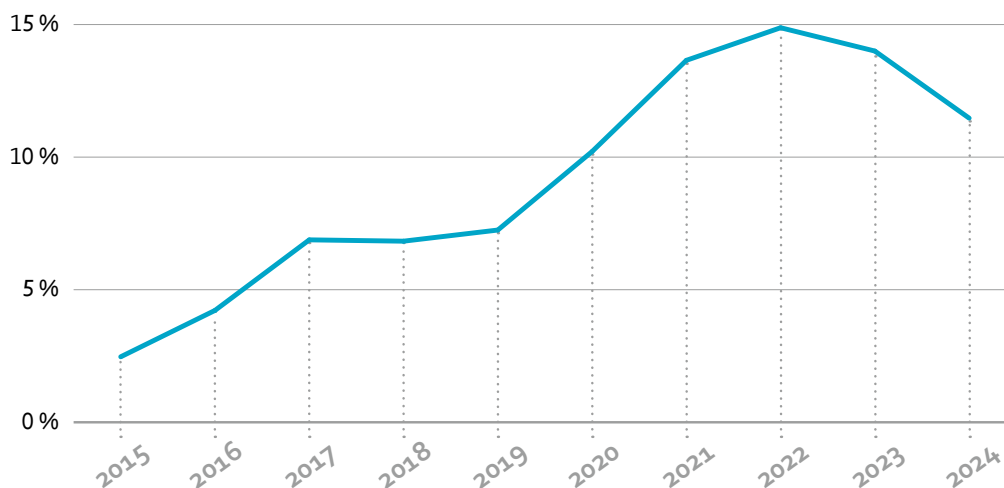
¹⁰⁵ Cijfers tot midden oktober 2024.

¹⁰⁶ Voor de inkomstenbelastingen gaat het om het aantal verleende machtigingen voor een bankonderzoek.

¹⁰⁷ Van de 145 dossiers waarvoor de 5de Directie in 2023 en 2024 een CFI-inlichting ontving, leidden er al 84 tot een blokkering van bankrekeningen.

Het Rekenhof ging na in hoeveel procent van de dossiers de AABBI een bankonderzoek uitvoerde. Figuur 6 toont de verhouding tussen de dossiers waarin een bankonderzoek plaatsvond ten opzichte van het totale aantal dossiers.

Figuur 6 – Jaarlijks percentage dossiers met bankonderzoek t.o.v. het totale aantal dossiers van de AABBI¹⁰⁸



Bron: Rekenhof op basis van gegevens AABBI

Waar het aantal dossiers met bankonderzoek in 2015 nog nagenoeg nihil was, nam het aandeel in het totaal aantal dossiers gestaag toe tot 2022. Het type dossier bepaalt grotendeels of een bankonderzoek nuttig is. In het kader van domiciliefraude of een indiciaire taxatie is het bijvoorbeeld heel nuttig (zie punt 4.3). In andere dossiers is het dat minder, bijvoorbeeld bij een controle van bepaalde boekhoudposten van een vennootschap. De bankgegevens van een vennootschap zijn in principe opgenomen onder de boekhoudpost 'liquide middelen', die ze te allen tijde moet verantwoorden¹⁰⁹. Wanneer de vennootschap de liquide middelen niet verantwoordt of niet meewerkt, kan in tweede instantie een bankonderzoek nuttig zijn. Tot slot is het ook mogelijk dat de AABBI de bankgegevens al heeft verkregen dankzij een kennisgeving vanwege de CFI of het openbaar ministerie, waardoor ze zelf geen bankonderzoek hoeft uit te voeren.

4.3 Concrete aanwijzingen voor bankonderzoek

Figuren 7 en 8 geven een overzicht van de meest voorkomende aanleidingen voor bankonderzoek tussen 2015 en 2024: de aanwijzingen van fraude (voor inkomstenbelastingen) of de redenen (voor btw). De fraudeaanwijzingen of redenen werden in ongeveer 60 % van de dossiers ingevuld in de interne toepassing van de AABBI. De figuren geven dus geen volledig beeld, maar tonen wel tendensen. Vaak hanteert de fiscus meerdere fraudeaanwijzingen of redenen wanneer ze een bankonderzoek wil uitvoeren. De drie belangrijkste aanwijzingen bij de inkomstenbelastingen zijn:

- niet-aangegeven inkomsten (ca. 30 %);
- inlichtingen uit het buitenland (ca. 20 %);
- tekenen en indiciën (ca. 10 %).

¹⁰⁸ Cijfers t.e.m. midden oktober 2024. De figuur geeft het aantal openstaande dossiers met een bankonderzoek weer t.o.v. het totale aantal openstaande dossiers van de AABBI.

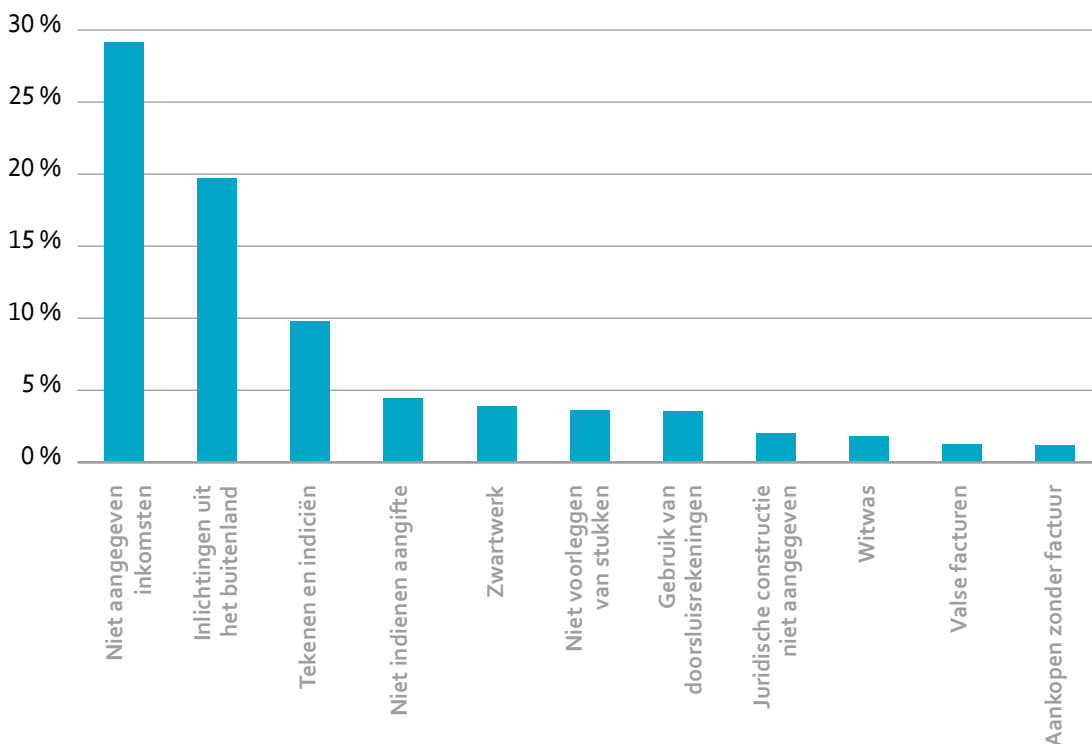
¹⁰⁹ Artikel III.86 van het Wetboek van Economisch Recht in samenlezing met artikel 315, lid 1, WIB92 en artikel 61, § 1, WBTW.

De drie belangrijkste redenen bij de btw zijn:

- valse facturen (23 %);
- niet-indiening van de btw-aangifte (12 %);
- niet-aangegeven omzet (11 %).

Ook stelde het Rekenhof vast dat de 5^{de} Directie in sommige dossiers bankonderzoeken uitvoerde op basis van CFI-inlichtingen.

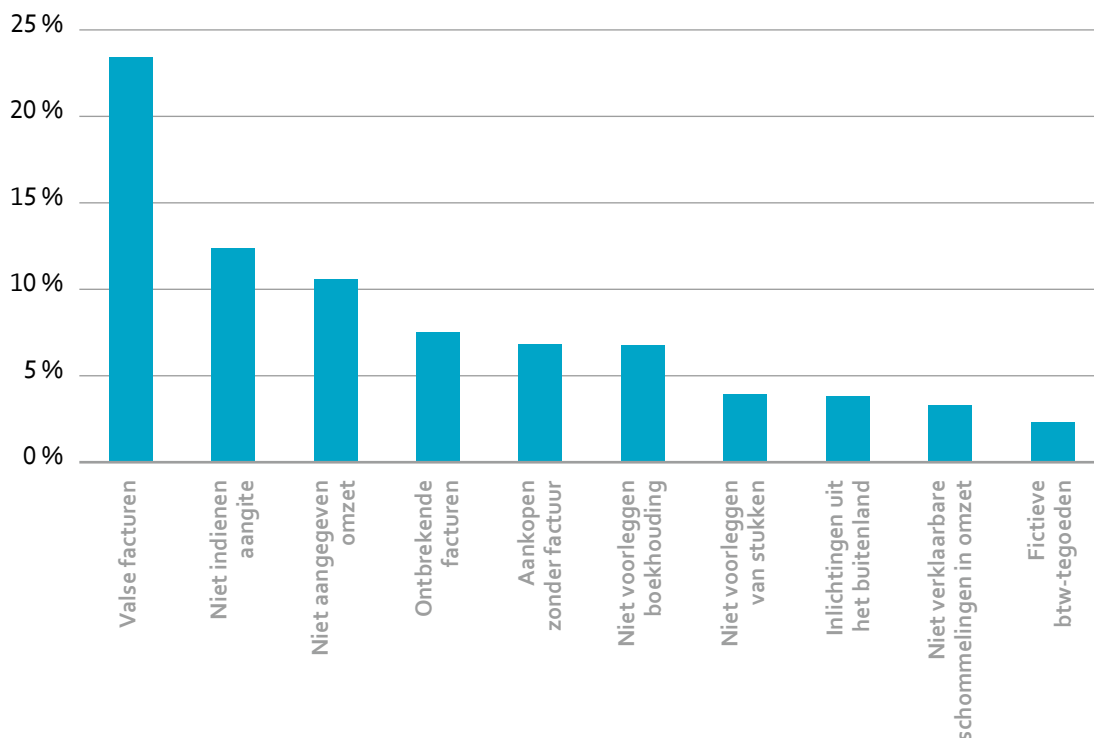
Figuur 7 – Aanwijzingen van belastingfraude voor bankonderzoeken inzake inkomstenbelastingen¹¹⁰



Bron: Rekenhof op basis van bestand CAP-raadplegingen AABBI

¹¹⁰ De figuur houdt enkel rekening met aanwijzingen die 80 % van het totaal van de indiciën verklaren. Andere niet-vermelde aanwijzingen zijn bv. domiciliefraude, vervaemding van vennootschaps gelden, CFI-inlichtingen enz.

Figuur 8 – Redenen voor bankonderzoeken inzake btw¹¹¹



Bron: Rekenhof op basis van bestand CAP-raadplegingen AABBI

4.4 Gebruik van KPI's

Sinds 2023 werkt de AABBI met een KPI (kritische prestatie-indicator) die per jaar de verhouding meet tussen het aantal afgesloten dossiers¹¹² met een bankonderzoek en het totale aantal afgesloten dossiers. Dat maakt een betere evaluatie mogelijk dan vóór 2023, toen de verhouding werd gemeten tussen het totale aantal gemachtigde bankonderzoeken en het totale aantal afgesloten dossiers. De KPI kon toen boven de 100 % stijgen in een jaar waarin veel machtigingen werden verleend maar slechts weinig dossiers werden afgesloten. Per financiële instelling en per belastingplichtige is immers een machtiging voor een bankonderzoek vereist. De KPI van vóór 2023 werd dus foutief gemeten, was vrij nutteloos en geen goede maatstaf voor de beoogde monitoring.

De AABBI heeft een norm van 10 % gedefinieerd, maar de keuze voor dat percentage is onduidelijk. Dezelfde norm geldt ook voor alle gewestelijke directies, hoewel het Rekenhof heeft vastgesteld dat 58 % van de bankonderzoeken wordt uitgevoerd door de 5^{de} Directie. Zij behandelt vooral btw-dossiers, waarin sneller worden overgegaan tot een btw-bankonderzoek gezien de minder strikte procedure in btw-zaken (zie punt 2.2.2). Tot nog toe ondernam de AABBI geen acties wanneer de KPI-norm niet werd gehaald, aangezien de KPI in het verleden niet juist werd gemeten. Het Rekenhof stelde vast dat in 2023 twee gewestelijke directies de KPI-norm van 10 % niet haalden, terwijl de 5^{de} Directie de norm van 10 % ruimschoots overschreed. In haar reactie vermeldt de AABBI dat de drempel van 10 % een indicatieve richtwaarde is, gebaseerd op waargenomen activiteiten en een kwalitatieve beoordeling, en niet op een strikte statistische norm.

¹¹¹ De figuur houdt enkel rekening met redenen die 80 % van het totaal verklaren. Andere niet-vermelde redenen zijn bv. niet-aangeven van intracommunautaire verwervingen, gebruik van doorsluisrekeningen.

¹¹² Een dossier bestaat meestal uit twee luiken: btw en inkomstenbelastingen.

Deze KPI is bedoeld als een globaal en contextafhankelijk instrument: een te hoog percentage kan op systematisch gebruik wijzen, terwijl een te laag percentage kan duiden op onderbenutting of onvoldoende vertrouwdheid met het instrument.

Om een betere monitoring van CAP-raadplegingen en bankonderzoeken te verzekeren, is het nuttig om de interne toepassingen CAP en bankonderzoek in Stirfraude te integreren of minstens aan elkaar te linken. Zo kan bijvoorbeeld worden nagegaan wat de productiviteit (zie punt 4.5.1) is van bankonderzoeken of kan automatisch de doorlooptijd¹¹³ worden gemeten. Om eventuele knelpunten te verhelpen kan daarnaast onderzocht worden in welke dossiers meerdere CAP-raadplegingen of bankonderzoeken hebben plaatsgevonden, of een CAP-raadpleging is geweigerd en om welke redenen.

4.5 Resultaat van de bankonderzoeken

4.5.1 Productiviteit

De productiviteit¹¹⁴ van dossiers met een bankonderzoek (61 %¹¹⁵) is over het algemeen hoger dan de totale productiviteit van de AABBI-dossiers (54 %¹¹⁶). Daar zijn echter enkele nuanceringen bij te plaatsen. Het bankonderzoek is slechts één van de onderzoeksmiddelen waarover de fiscus beschikt om fiscale fraude op te sporen. De productiviteit van bankonderzoeken is dus dossiergebonden. Zo kan een dossier waarin ook een bankonderzoek is uitgevoerd productief zijn als gevolg van een visitatie en niet zozeer door het bankonderzoek, of een bankonderzoek kan niet productief zijn omdat de belastingplichtige alternatieve betaalmiddelen gebruikt (cash, buitenlandse rekeningen, cryptovaluta) zonder spoor naar een Belgische bankrekening.

Bovendien kan een dossier waarvoor een bankonderzoek is uitgevoerd, gekoppeld zijn aan een ander dossier waarin een rechtzetting heeft plaatsgevonden (bv. bij de gezamenlijk belaste partner of bij de bedrijfsleider van een vennootschap), of kan uit het bankonderzoek blijken dat de belastingplichtige insolvabel is.

Ook resulteert de productiviteit van een bankonderzoek niet altijd in positieve belastingopbrengsten. Zo is het bij btw-carrousel belangrijk dat het verlies voor de schatkist zo snel mogelijk gestopt wordt; veelal is het niet mogelijk (bijkomende) belastingen op te leggen of te innen.

4.5.2 Belastingopbrengsten

Op verzoek van het Rekenhof heeft de AABBI de resultaten berekend van de dossiers waarin het een bankonderzoek uitvoerde. Het merkt daarbij op dat het jaar van de vestiging van de belastingen niet noodzakelijk samenvalt met het jaar van de inning of invordering (hierna: inning). Het bedrag dat is gevestigd zal veeleer later geïnd¹¹⁷ of eventueel niet geïnd worden¹¹⁸. Bijgevolg bestaat er binnen een welbepaald jaar vrijwel nooit een één-op-één relatie tussen de gevestigde en de geïnde belastingen.

¹¹³ De tijd tussen de CAP- of bankonderzoekaanvraag en de afsluiting van het luik in Stirfraude.

¹¹⁴ Het Rekenhof berekende de gemiddelde productiviteit per AABBI-directie, op basis van de cijfers die de AABBI bezorgde.

¹¹⁵ Dit meet de dossiers met een bankonderzoek met een rechtzetting ten opzichte van alle dossiers met een bankonderzoek tussen 2015 en 2024.

¹¹⁶ Dit meet de dossiers met een rechtzetting ten opzichte van alle dossiers tussen 2015 en 2024. Hierin zitten zowel dossiers met als zonder een bankonderzoek.

¹¹⁷ Bijvoorbeeld: de belastingplichtige betaalt na een akkoord met de administratie zijn belastingschuld pas in het jaar na de vestiging van de belasting, of voldoet zijn belastingschuld pas jaren later, na de bezwaarfase of een gerechtelijke uitspraak.

¹¹⁸ Bv. de administratie wordt in het ongelijk gesteld in de bezwaarfase of door een gerechtelijke uitspraak.

Tussen 2015 en 2024 werd in dossiers met een bankonderzoek voor in totaal 2,3 miljard euro aan belastingen gevestigd¹¹⁹, waardoor deze dossiers 12 % vertegenwoordigen van alle door de AABBI gevestigde belastingen (18,7 miljard euro). Van die 2,3 miljard euro werd tot dusver 36 miljoen euro geïnd, ofwel 1,57 %.

De grote discrepantie tussen gevestigde en geïnde belastingen is voor een deel te verklaren door de specifieke opdracht van de 5^{de} Directie: bepaalde fraudecircuits bestrijden (voornamelijk carouselfraude) door geldstromen te blokkeren, en verder verlies voor de Schatkist voorkomen, bijvoorbeeld door btw-nummers te schrappen¹²⁰. Op dat ogenblik wordt de fraude weliswaar gestopt, maar de geleden verliezen recupereren is vrijwel onmogelijk¹²¹.

Tabel 6 geeft een overzicht van het percentage geïnde belasting ten opzichte van de gevestigde belasting, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de 5^{de} Directie en de overige vier directies AABBI.

Het Rekenhof beveelt aan om verder te onderzoeken wat de redenen zijn voor het lage bedrag aan geïnde belastingen.

Tabel 6 – Gevestigde en geïnde inkomstenbelastingen en btw (in 1.000 euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Zonder de 5^{de} directie										
Gevestigde belasting	3.893	15.144	80.118	17.732	32.817	25.538	19.124	91.313	52.178	24.459
Geïnde belasting	0	304	1.276	2.722	5.203	1.588	3.076	11.571	879	3.647
Verhouding geïnde t.o.v. gevestigde belasting	0 %	2 %	1,59 %	15,35 %	15,85 %	6,22 %	16,08 %	12,67 %	1,68 %	14,91 %
5^{de} directie										
Gevestigde belasting	0	16.892	24.730	165.353	78.595	150.783	292.638	450.418	413.507	346.920
Geïnde belasting	0	0	0	0	1.471	409	908	1.791	1.050	298
Verhouding geïnde t.o.v. gevestigde belasting	–	0 %	0 %	0 %	1,87 %	0,27 %	0,31 %	0,40 %	0,25 %	0,09 %

Bron: Berekening AABBI

¹¹⁹ Dit is het totaalbedrag van de ingekohierde inkomstenbelasting en de ingevorderde btw van 2015 tot oktober 2024. Alle bedragen in deze alinea betreffen de totaalbedragen van 2015 tot oktober 2024.

¹²⁰ Uit het dossieronderzoek bleek dat in drie van de elf dossiers het btw-nummer ambtshalve werd geschrapt.

¹²¹ Rekenhof, *Intracommunautaire btw-fraude*, Verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, maart 2009, 71 p., rekenhof.be.

Hoofdstuk 5

Conclusie en aanbevelingen

5.1 Conclusie

Toegang tot de bankgegevens van een belastingplichtige vormt een essentieel onderdeel in de strijd tegen fiscale fraude. Deze audit ging na of de AABBI de CAP-databank en de bankgegevens efficiënt gebruikt en stelde daarbij verschillende moeilijkheden en beperkingen vast. Ook contro-leerde het Rekenhof of het gebruik van bankgegevens wordt gemonitord en geëvalueerd.

5.1.1 Gebruik van het CAP

Volledigheid

De volledigheid van de CAP-databank is tot dusver niet gegarandeerd. Waar binnenlandse rekeningen en cryptorekeningen (vanaf 2026) automatisch door de Belgische financiële instellingen aan het CAP worden gemeld, is dat niet het geval voor **buitenlandse rekeningen en crypto-rekeningen**, die de belastingplichtige zelf moet melden. Voor de fiscale administratie vormt de niet-aangifte meestal geen probleem, op voorwaarde dat zij over deze informatie beschikt via de internationale automatische gegevensuitwisseling (CRS-gegevens). Voor overheidsinstellingen die geen toegang hebben tot de CRS-gegevens (zoals de CFI, politie of justitie) vormt de onvolledigheid van het CAP wel degelijk een probleem. Momenteel laat het internationale rechtskader niet toe om de CRS-gegevens rechtstreeks in het CAP te integreren.

De opkomst van neo-banken en diverse betalingsdienstaanbieders vormt een bijkomend risico, net als virtuele IBAN's en cryptorekeningen. Deze relatief **nieuwe ontwikkelingen** maken het voor de fiscus moeilijker om een belastingplichtige te identificeren en om financiële bewegingen te traceren en te analyseren. De DAC 8-richtlijn inzake cryptoactiva komt hieraan gedeeltelijk tegemoet.

Instrumenten voor een systematische **controle op de volledigheid** van het CAP ontbreken, zodat leemtes in het CAP momenteel enkel bij occasionele controles ontdekt worden. De controle-taak van de AAThes kan daarom worden uitgebreid.

Datamining op het CAP

Datamining of het uitvoeren van een risicoanalyse op de CAP-database was tot voor kort niet mogelijk wegens de strikte procedure en de vereiste van specifieke fraudeaanwijzingen. Daardoor kon de informatie in het CAP **niet ten volle benut** worden in het kader van de fraudebestrijding. Met de wet van 18 december 2025 houdende diverse bepalingen wordt uitwerking gegeven aan de in het federale regeerakkoord opgenomen afspraak om datamining op het CAP toe te passen. Tijdens de enquête in het kader van de audit gaven veel respondenten echter te kennen dat de informatie vervat in het CAP daarvoor ontoereikend is. *Om datamining te optimaliseren kan worden onderzocht of het juridisch mogelijk is het CAP uit te breiden met een aantal gegevens. Daarbij kan een geïmplementeerde CAP-raadpleging mogelijk gemaakt worden naargelang van de informatiegerechtigde.*

5.1.2 Knelpunten in de fiscale procedure

Harmonisering van procedures bankonderzoek en CAP-raadpleging

In de inkomstenbelasting geldt voor een bankonderzoek een strikte en trapsgewijze procedure. Voor een CAP-raadpleging zijn de wettelijke regels soepeler, maar een administratieve circulaire maakt een **voorafgaande VOI** (vraag om inlichtingen) aan de belastingplichtige toch verplicht. Het Rekenhof stelde vast dat er in de praktijk maar één mogelijkheid bestaat om de correctheid en volledigheid te controleren van de bankrekeningnummers die de belastingplichtige verstrekt heeft: een CAP-raadpleging achteraf. Het Rekenhof stelt dan ook het nut en de noodzaak van de voorafgaande VOI bij een CAP-raadpleging ter discussie. Indien toch een voorafgaande VOI gesteld wordt, is het aangewezen om uitdrukkelijk bij wet een CAP-raadpleging achteraf mogelijk te maken.

Een andere vaststelling is dat informatie over de **buitenlandse bankrekeningen** wel rechtstreeks aan de administratie ter beschikking wordt gesteld dankzij de automatische uitwisseling van fiscale bankgegevens, in tegenstelling tot informatie over de binnenlandse bankrekeningen. Met een versoepeling van de procedure voor een CAP-raadpleging kan een gelijk speelveld worden gecreëerd tussen binnenlandse en buitenlandse bankrekeningen.

In btw-zaken geldt geen strikte uitputtingsvereiste voor een bankonderzoek, waardoor ze vaak sneller en efficiënter verlopen. Voor een CAP-raadpleging gelden wel strikte vereisten, zoals een voorafgaande VOI en aanwijzingen van fraude. Het is wettelijk niet vereist om vóór een bankonderzoek de CAP-databank te raadplegen, hoewel dat efficiënter is. Uit het dossieronderzoek blijkt dan ook dat de CAP-databank in btw-dossiers beduidend minder geraadpleegd wordt dan in dossiers inkomstenbelastingen.

Op basis van de parlementaire documenten is er geen *ratio legis* voor de verschillende procedure voor een bankonderzoek in de btw en een bankonderzoek in de inkomstenbelastingen. Evenmin is die er voor het onderscheid tussen een CAP-raadpleging en een bankonderzoek in zuivere btw-zaken. In de praktijk zijn veel fiscale onderzoeken trouwens polyvalent: ze hebben dus zowel betrekking op de inkomstenbelastingen als op de btw. Het verschil in procedureregels zorgt dan voor **rechtsonzekerheid** en staat een gedegen fraudebestrijding in de weg. Noch de wet, noch de rechtspraak biedt klaarblijkelijk voldoende handvatten om de juiste rechtsgrond te bepalen voor een rechtmatig bankonderzoek in polyvalente onderzoeken. Uit de enquête door het Rekenhof, uitgevoerd in het kader van deze audit, blijkt dat de meeste respondenten bij dergelijke polyvalente onderzoeken het voorzichtigheidsprincipe toepassen en dus de strengste procedure of beide procedures aanwenden om te vermijden dat ze achteraf door de rechter in het ongelijk worden gesteld.

Uit het dossieronderzoek blijkt ook dat de controleambtenaren de procedureregels over het algemeen goed naleven. Toch stelde het Rekenhof in 10 % van de onderzochte dossiers **procedurefouten** vast, die allemaal betrekking hadden op de inkomstenbelastingen. Dit bevestigt de noodzaak om de procedureregels te vereenvoudigen en op elkaar af te stemmen.

De trapsgewijze procedure voor een bankonderzoek in de inkomstenbelastingen neemt veel tijd in beslag, verloopt daardoor minder efficiënt en stelt de belastingplichtige soms zelfs in staat zijn onvermogen te organiseren. Zo toonde het onderzoek van zestien dossiers inkomstenbelastingen aan dat de **doorlooptijd** van een bankonderzoek gemiddeld 205 dagen bedraagt, met uitschieters tot 306 en 420 dagen.

Volmachtrekeningen

Een bankonderzoek in de inkomstenbelastingen is alleen mogelijk voor rekeningen waarvan de belastingplichtige (mede)titularis is, en niet voor rekeningen waarop hij enkel een volmacht heeft. Door een rekening te openen op naam van een stroman en zelf enkel als volmachthouder op te treden, kan een fraudeur de slagkracht van de fiscus inperken, vermits een bankonderzoek enkel mogelijk is ten aanzien van de stroman-titularis.

5.1.3 Optimaliseren van controles bij gebruik van bankgegevens

Gebrek aan standaard bestandstype

Momenteel bestaat er geen standaard bestandstype voor de uitwisseling van bankgegevens, waardoor de financiële instellingen en de belastingplichtigen de opgevraagde gegevens in verschillende formaten versturen. Dat bemoeilijkt een efficiënte verwerking van bankgegevens. De ontwikkeling van een gemeenschappelijk bestandstype voor bankgegevens kan hier soelaas bieden.

Gebruik van een bank audit file (BAF)

Wanneer de aangeleverde bankgegevens te omvangrijk zijn om manueel te doorzoeken, kunnen de e-auditcellen ze op verzoek van de controleambtenaar verwerken in een *bank audit file* (BAF). Een BAF geeft een elektronisch rekeningoverzicht van alle bankverrichtingen, zodat de controleambtenaren **anomalieën detecteren** die anders nooit aan het licht zouden komen. De eerste BAFs werden aangemaakt in 2020 en sindsdien is het aantal ieder jaar gestegen. Dat komt de slagkracht van de fiscus ten goede, zeker in combinatie met het gebruik van een BSAF (Belgian Standard Audit File).

Analysetools en knipperlichten

Met analysetools is het mogelijk om in de BAF's patronen te herkennen. De 5^{de} Directie wil in de toekomst tot een voorspellend model komen om hawalarekeningen en btw-carrouzels automatisch op te sporen. Daartoe zijn bijkomende **investeringen** in hardware noodzakelijk. De exploitatie van bankgegevens en het gebruik van analysetools kan verder nog verbeteren door een nauwere **samenwerking en kennisdeling** van de diverse e-auditcellen van de AABBI en de AAFisc met andere nationale en internationale overheidsdiensten die partners zijn in de strijd tegen fiscale fraude, zoals de CFI en de OLAF.

Interne toepassingen

De twee interne toepassingen waarmee de administratie de CAP-raadplegingen en de bankonderzoeken opvolgt, kunnen het best gelinkt of geïntegreerd worden in de toepassing **Stirfraude**. Dat maakt een betere monitoring mogelijk van de dossiers waarin bankgegevens worden gebruikt, en geeft een zicht op de doorlooptijden en de productiviteit.

5.1.4 Evaluatie van het gebruik van bankgegevens

Een globale technische en juridische evaluatie van het gebruik van bankgegevens, zoals wettelijk voorgeschreven, is sinds 2018 niet meer uitgevoerd. Het jaarverslag van de FOD Financiën vermeldt enkel het aantal uitgereikte machtigingen voor een bankonderzoek.

Het Rekenhof heeft op basis van de cijfers en bestanden van de AABBI een **overzicht** gemaakt van het aantal machtigingen en dossiers voor bankonderzoeken, de CAP-raadplegingen en de voornaamste aanwijzingen van fraude die een bankonderzoek konden rechtvaardigen.

De AABBI heeft in 2024 een zeventhonderdtal machtigingen voor bankonderzoeken opgesteld, voor een groot deel voor de 5^{de} Directie. Die directie is bevoegd voor de strijd tegen btw-carroussels. Ze bestrijdt samen met de CFI en het federaal parket Braziliaanse fraudenetwerken, die bekendstaan om het witwassen van geld uit diverse criminele activiteiten. Om het crimineel vermogen in kaart te brengen is de inzage in de bankrekeningen een absolute noodzaak. Daarnaast vertegenwoordigt ook de directie Brussel een groot deel van de machtigingen voor bankonderzoeken, vooral om domiciliefraude tegen te gaan.

Het Rekenhof stelde vast dat de evaluatie van de bankonderzoeken zich binnen de AABBI hoofdzakelijk beperkt tot de berekening van een KPI. Iedere directie moet jaarlijks voor minstens 10 % van alle dossiers gebruikmaken van een bankonderzoek. Het Rekenhof merkte op dat in 2023 twee directies die KPI-norm niet haalden, terwijl de 5^{de} Directie de norm van 10 % ruimschoots overschreed. Het is niet duidelijk waarom de indicatieve norm op 10 % is vastgesteld. Er wordt ook geen actie ondernomen als een directie die norm niet bereikt.

Tussen 2015 en 2024 werd op een totaal van 2,3 miljard euro gevestigde belasting slechts 36 miljoen euro ook effectief geïnd. Het **lage inningspercentage** is voornamelijk te verklaren door de inzet op een preventieve aanpak, in het bijzonder door de 5^{de} Directie. De taxaties van deze Directie vertegenwoordigen zo'n 80 % van alle belastingaanslagen en btw-heffingen. Hoewel ze slechts heel beperkt geïnd worden, zijn ze belangrijk in de preventieve strijd tegen zware fiscale fraude.

5.2 Aanbevelingen

Thema's	Aanbevelingen	Gericht aan	Zie punt
Wetgeving	<p>1 Versterk de AAThes in haar controletaak op het CAP, o.a. door haar gebruik te laten maken van statistische analyse van de NBB; ga na wat de bijkomende behoeften voor de AAThes zijn</p> <p>Maak het CAP vollediger, onder meer door gegevens op te nemen over de neo-banken, betalingsdientaanbieders, virtuele IBAN's, evenals rijksregister- of ondernemingsnummers</p>	Wetgever/ FOD Financiën	2.1.2
	<p>2 Sensibiliseer de bevoegde ambtenaren van de FOD Financiën om vastgestelde onjuiste of ontbrekende gegevens in het CAP te melden aan de AAThes</p>	FOD Financiën	2.1.2
	<p>3 Onderzoek of het juridisch mogelijk is het CAP verder uit te breiden om datamining te optimaliseren en de efficiëntie van de fiscale controles te verhogen; maak daarbij eventueel een gelaagde CAP-raadpleging mogelijk naargelang van de informatiegerechtigde</p>	Wetgever/ FOD Financiën	2.1.3
	<p>4 Harmoniseer en vereenvoudig de procedures voor een CAP-raadpleging en een bankonderzoek in de inkomstenbelastingen en btw</p> <p>Zorg voor een duidelijk procedureel rechtskader voor polyvalente onderzoeken</p>	Wetgever	2.2.4
	<p>5 Onderzoek of de voorwaarden voor een CAP-raadpleging kunnen worden versoepeld, in vergelijking met die voor een bankonderzoek; maak zo een einde aan het onverantwoorde verschil tussen binnenlandse en buitenlandse bankrekeningen</p> <p>Ga na wat het nut en de noodzaak is van een voorafgaande VOI bij een CAP-raadpleging in de btw; schrap in de circulaire de verplichte voorafgaande VOI bij een CAP-raadpleging in de inkomstenbelastingen</p>	Wetgever/ FOD Financiën	2.2.4

Thema's	Aanbevelingen	Gericht aan	Zie punt
Wetgeving	<p>6 Verhelp minstens de bestaande wettelijke onduidelijkheden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • harmoniseer de gronden tot uitvoering van een CAP-raadpleging met die van een bankonderzoek • voorzie in de wet uitdrukkelijk in de mogelijkheid van een CAP-raadpleging, ook nadat de belastingplichtige een VOI beantwoord heeft • ga na of het niet-melden van bankrekeningen of -gegevens wettelijk verankerd kan worden als een automatische aanwijzing van belastingontduiking 	Wetgever/ FOD Financiën	2.2.4
	<p>7 Versoepel de procedure bankonderzoek voor rekeningen waarop de belastingplichtige een volmacht heeft</p>	Wetgever	2.2.4
	<p>8 Onderzoek of het nuttig is om buitenlandse volmachtrekeningen te melden aan het CAP</p>	Wetgever	2.2.4
	<p>9 Maak het mogelijk om de raadpleging van het CAP na goedkeuring (door de adviseur-generaal) te delegeren aan de ambtenaar die het dossier behandelt</p>	Wetgever	2.2.4
Controle	<p>10 Onderzoek of het mogelijk is een uniform bestandstype in te voeren voor de uitwisseling van opgevraagde bankgegevens tussen financiële instellingen, via wetgeving of via een overeenkomst met de financiële sector</p>	Wetgever / FOD Financiën	3.1
	<p>11 Onderzoek of het voor de fiscus mogelijk is rechtstreeks bankgegevens op te vragen bij de financiële instellingen, op voorwaarde dat de belastingplichtige uitdrukkelijk instemt</p>	Wetgever	3.1
	<p>12 Maximaliseer het gebruik van de BAF (<i>Bank Audit File</i>), waar mogelijk in combinatie met de BSAF (<i>Belgian Standard Audit File</i>); organiseer bijkomende opleidingen over het gebruik van de BAF in combinatie met de BSAF</p>	FOD Financiën	3.1
	<p>13 Onderzoek of extra middelen en ICT-ondersteuning (o.m. voor de 5^{de} Directie) nodig zijn om de automatische analyse van bankrekeningen te verbeteren</p>	FOD Financiën	3.1
	<p>14 Zet voor e-audit in op verdere samenwerking en kennisdeling tussen de AABBI-directies, de andere administraties binnen de FOD Financiën en de nationale en internationale overheidsdiensten die partner zijn in de strijd tegen de fiscale fraude (CFI, FOD Economie, OLAF, politie, enz.)</p>	FOD Financiën/ FOD Justitie/ FOD Economie/ FOD Binnenlandse Zaken	3.1

Thema's	Aanbevelingen	Gericht aan	Zie punt
Controle	15 Onderzoek een verstrenging van het sanctiebeleid voor belastingplichtigen en financiële instellingen die niet of onvolledig meewerken	Wetgever	3.2
	16 Onderzoek of het mogelijk is de interne toepassingen CAP en bankonderzoeken te integreren in Stirfraude, of link de toepassingen aan elkaar Maak de interne toepassingen gebruiksvriendelijker, met de focus op de toepassing bankonderzoek	FOD Financiën	3.3
Evaluatie	17 Zorg voor een betere monitoring met aangepaste evaluatiecriteria	FOD Financiën	4.4
	18 Onderzoek de knelpunten die leiden tot een laag bedrag aan geïnde belastingen in dossiers met een bankonderzoek	FOD Financiën	4.5

Dit verslag is enkel elektronisch beschikbaar,
in het Nederlands en het Frans op rekenhof.be.



WETTELIJK DEPOT

D/2026/1128/07

COVERFOTO

Shutterstock

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

rekenhof.be