

## Het verhaal van het CAF-team

Enschede, 19 juli 2023

De toeslagenaffaire begon bij het CAF-team. Dat is een wijdverbreid misverstand dat doelbewust tot op de dag van vandaag niet nadrukkelijk ontkracht wordt door het ministerie van Financiën.

In dit artikel ligt de nadruk op de medewerkers van het CAF-team en wat zij hebben meegemaakt. Zij zijn echter zeker niet de enigen binnen Financiën die de afgelopen jaren onterecht veel over zich heen hebben gekregen omdat de politiek en ministeries desinteresse hadden in hoe hun slordige wetgeving werd uitgevoerd. Wat het CAF-team overkwam is meer medewerkers van Financiën overkomen. Hun situatie is helaas niet uniek. Het toont de werkwijze van de werkgever Financiën die bij heel grote en complexe problemen, de schuld meedogenloos afschuift op een heel kleine groep medewerkers.

### Falen van de politiek

Bij de toeslagenaffaire faalden allerlei schakels in het systeem. Er gingen zaken mis binnen de Belastingdienst. Maar er ging ook heel veel mis buiten de Belastingdienst en daar is veel minder aandacht voor geweest. De politiek bedacht het systeem van het uitbetalen van enorme voorschotten aan kinderopvangtoeslag die niet vooraf gecontroleerd mochten worden. Deze enorme bedragen waren echter wel achteraf bij ouders terug te vorderen. Verder was tot 2013 bij Belastingdienst/Toeslagen<sup>1</sup> te weinig toezicht op de kinderopvangtoeslag. Niet omdat Toeslagen dat onbelangrijk vond maar omdat de politiek niet wilde betalen voor een grote organisatie bij Toeslagen. De politieke opdracht was om toeslagen geautomatiseerd, zonder controle vooraf, op tijd als voorschot uit te betalen.

De uitbetaalde voorschotten aan toeslagen waren achteraf terug te vorderen. Vooral bij kinderopvangtoeslag ging dat om enorme bedragen, juist bij ouders met lage inkomsten. De Belastingdienst leek dit nooit een verstandig systeem maar de politiek drukte door. Het belangrijkste was voor de politiek immers dat Toeslagen een kleine en goedkope organisatie bleef.

De politiek bedacht een systeem dat wel mis moest gaan. Van Toeslagen werd verwacht om met veel te weinig personeel, volledig geautomatiseerd, zonder controle en toezicht vooraf, op tijd enorme voorschotten uit te betalen. De Belastingdienst heeft

<sup>1</sup> Belastingdienst/Toeslagen (hierna: Toeslagen) is de organisatie die belast is met het toekennen, uitbetalen en terugvorderen van kinderopvangtoeslag.

dit aangegeven, maar de problemen rondom gebrek aan toezicht of het terugvorderen van enorme bedragen kinderopvangtoeslag interesseerden de politiek helemaal niets.

De wetgever had besloten dat het opzetten van een grote organisatie bij Toeslagen duurder was dan het incalculeren van grootschalig frauduleus misbruik. Maar toen grootschalige fraude aan het licht kwam, kreeg de Belastingdienst er onterecht van langs. Het was de fout van de politiek.

### **Ommezwaai politiek**

Na de zogenaamde ‘Bulgarenfraude’<sup>1</sup> werd er in grote haast bij Toeslagen extra toezicht ingericht. Van de politiek moest dit veel te snel en met veel te weinig mensen en middelen worden opgezet. De staatssecretaris kwam langs op de werkvloer. Ineens moest van de politiek fraude keihard aangepakt worden.

De politiek had er geen boodschap aan dat de Belastingdienst aangaf dat het opzetten van goed grootschalig toezicht, juridisch heel complex is en veel tijd, mensen en middelen vraagt. De politiek vroeg het onmogelijke van de medewerkers van Toeslagen. De wetgeving rammelde maar er mocht tegelijkertijd geen fraudeur meer ontkomen. Op het gebied van fraudebestrijding lag er een onuitvoerbare opdracht bij de medewerkers van Toeslagen.

### **Oprichting CAF-team**

Tegelijk met het opzetten van het grootschalige toezicht bij Toeslagen, werd in 2013 met spoed het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF-team) opgericht. Dit team had niet als doel om misbruik van toeslagen door individuele burgers aan te pakken. Het CAF-team kreeg als opdracht om door facilitators georganiseerde grootschalige fraude en misbruik te signaleren en aan te pakken. Dit ging dan bijvoorbeeld om gastouderbureaus die met persoonsgegevens van, soms ook onwetende, ouders fraudeerden met kinderopvangtoeslagen of om belastingadviseurs die namens meerdere burgers fraude pleegden met de aangifte inkomstenbelasting. Dit CAF-team had binnen de organisatie van de Belastingdienst of Toeslagen geen enkele bevoegdheid of mogelijkheid om toezicht of sancties op te leggen aan individuele burgers. Het CAF-team moest hier wel zaken voor overdragen aan bijvoorbeeld de directies van Toeslagen of de Belastingdienst Particulieren.

Bij de Belastingdienst en het ministerie is er nooit enige twijfel over geweest dat het CAF-team bij geen enkele ouder een toeslag heeft kunnen terugvorderen. Ook was duidelijk dat het CAF-team geen toezicht heeft uitgevoerd op individuele burgers bij de aangifte inkomstenbelasting.

Het CAF-team was geen onderdeel van de directie Toeslagen. Het team bestond grotendeels uit medewerkers van de FIOD, Belastingdienst of Toeslagen die parttime gedetacheerd werden aan CAF. In totaal was het CAF-team slechts ongeveer 12fte groot. Het waren over de jaren heen in totaal een stuk of dertig medewerkers die voor het CAF-team gewerkt hebben. Deze kleine groep zou volgens pers en politiek ongeveer de hele toeslagenaffaire veroorzaakt hebben.

---

<sup>1</sup> Een door politiek en pers gebruikte term die volgens de NCF Bulgaren stigmatiseert en etnisch profileert. In deze tekst wordt de term gebruikt omdat het helaas de enige ingeburgerde term voor deze casus is geworden. De hoofdverdachte van de ‘Bulgarenfraude’ was overigens geen Bulgaar.

### **CAF-team krijgt onterecht de schuld**

Voor 2013 was er sprake van te weinig toezicht en controle op toeslagen. Dit veranderde in 2013 toen er op grotere schaal toezicht kwam. Hierdoor werden er vanaf toen vaker ouders geconfronteerd met de zogenaamde ‘alles-of-niets-aanpak’ die de wetgeving voorschreef. Hierbij hanteerde Toeslagen soms een werkwijze die achteraf erg ongelukkig uitpakte voor het CAF-team. Toeslagen gebruikte namelijk eigen CAF-codes.

Toeslagen gaf aan terugvorderingen bij ouders soms een eigen CAF-code. Dit konden zaken zijn die het CAF-team had overgedragen aan de bevoegdheid van Toeslagen, maar ook zaken die geen enkele link met het echte CAF-team hadden. Deze terugvorderingen met een CAF-code gebeurden in alle gevallen volledig onder de verantwoordelijkheid van de directie Toeslagen. Maar de ouders zagen op de naheffingen dus wel die CAF-code. Omdat er voor 2013 veel minder terugvorderingen waren bij Toeslagen, leek het alsof ouders door het CAF-team ineens massaal op een speciale ‘CAF-manier’ aangepakt werden.

### **Verkeerd onderzoek naar CAF**

Dat er met de oprichting van het CAF-team in 2013 geen feitelijke verandering heeft plaatsgevonden in de behandeling van toeslaaanvragen van ouders blijkt uit het feit dat de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) ook zaken van voor 2013 gewoon in behandeling neemt. Ouders die voor 2013 nadeel van de toeslagenwetgeving hebben ondervonden worden ook gecompenseerd door UHT. De oprichting van het CAF-team is dus zeker niet het begin van de problemen die veroorzaakt zijn door de slechte toeslagenwetgeving.

Toch zou het CAF-team jarenlang de focus worden van onderzoek naar de toeslagenaffaire. De Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) heeft zich volledig blindgestaard op de rol van het CAF-team. Meermaals werd tijdens verhoren aangereikt dat het CAF-team geen toezicht heeft gehouden op individuele burgers en geen enkele toeslag heeft kunnen stopzetten of terugvorderen. Maar dit vond amper gehoor bij de commissie. Mede daardoor lopen deze onderzoeken naar het CAF-team tot op de dag van vandaag nog door. En als het aan de Belastingdienst ligt, lopen deze onderzoeken ook de komende tijd nog gewoon verder. En geheel zonder goede reden.

### **Communicatie CAF**

Sinds het begin van de toeslagenaffaire is bekend dat alle casussen met een CAF-code bij Toeslagen niet afgehandeld konden zijn door het CAF-team. Dit was al bekend toen de bekende CAF-11-zaak aan het licht kwam. Deze informatie paste echter niet in de manier waarop over CAF gecommuniceerd zou moeten gaan worden.

Deze manier van communiceren over CAF, zou in gaan houden dat de toevalligheden en de ongelukkige samenloop van omstandigheden rondom het CAF-team volledig uitgebuit werden om de onduidelijkheid over de rol van het CAF-team in de toeslagenaffaire jarenlang te laten voortduren. Alsof de hoofdoorzaak van die hele grote toeslagenaffaire toch ergens bij dat heel kleine team lag.

Telkens kwamen kleine stukjes informatie over CAF naar buiten waarbij stelselmatig niet uitgelegd werd wat het verschil was tussen het werk van het CAF-team en het werk dat bij Toeslagen een eigen CAF-code had gekregen. Hierdoor is volledig begrijpelijk een beeld ontstaan van een enorm geheimzinnige CAF-organisatie die geniepig werkend een grote schade aan ouders veroorzaakt heeft. Ergens bestaat bij pers en politiek wel een half compleet beeld van dat CAF-team dat onderzoek naar facilitators deed, maar dan slingeren ergens ook weer die CAF-codes rond van die terugvorderingen die toeslagenouders kregen. Dit moest in de beeldvorming wel betekenen dat het CAF-team stiekem toch besliste over die terugvorderingen. Tot op de dag van vandaag denken sommige politici dat ze nog harder moeten zoeken naar dit ene missende schakeltje: hoe het toch mogelijk was dat het CAF-team na een onderzoek naar een facilitator ineens bij honderden ouders tegelijk kinderopvangtoeslagen kon terugvorderen. Dat ook na vier jaar zoeken dit schakeltje niet gevonden is, moest wel wijzen op een grote doofpot rondom de bevoegdheden van het CAF-team. Dit is echter een doodlopend spoor. Er is al vier jaar bekend dat dit een zinloze zoektocht is en dat Toeslagen eigen CAF-codes gebruikte bij zaken die niet behandeld waren door het CAF-team omdat daarvoor geen bevoegdheid lag bij het CAF-team.

### **Leden CAF-team nooit gehoord**

Het CAF-team werd vervolgens opgeheven. Het was het enige team bij de Belastingdienst waarbij dit naar aanleiding van de toeslagenaffaire gebeurde. Een reden werd nooit officieel gegeven maar het leek alsof de Belastingdienst de aanstichters van de toeslagenaffaire gevonden en aangepakt had. De leden van het CAF-team werden zo in de beeldvorming nog meer de ongrijpbare schuldigen van de toeslagenaffaire. Er volgden kamervragen om de 'CAF-cowboys' te vervolgen. Het ministerie deed zelfs aangifte tegen zijn eigen personeel en noemde hierin het CAF-team expliciet. Hiervoor hadden ze geen enkele goede reden.

Er werden vele onderzoeken naar het CAF-team uitgevoerd. Hierbij gaf de Belastingdienst de onderzoekers vaak kleine stukjes informatie die tot een totaal misleidend beeld leidden. Het CAF-team zelf is hierbij niet of nauwelijks gehoord. Het gehele CAF-team past in een heel kleine vergaderzaal. Toch is het volledige beeld van het CAF-team opgesteld door het bestuderen van een kleine greep uit documenten die geselecteerd zijn door de Belastingdienst. Soms waren die documenten enkel uit het verband gerukte losse e-mails. Of een opschrift op een pennetje. Of de voetnoot onder een mail van een voetbalsupporter die een collega van die andere club wilde jennen: 'Geen woorden maar daden'. Hier zijn kamervragen over gesteld.

Eén onderzoeker had in twee dagen tijd ieder lid van het CAF-team kunnen spreken. Een dergelijk onderzoek werd tot begin van dit jaar nooit uitgevoerd.

### **Eerste onafhankelijke onderzoek naar het CAF-team**

Anderhalf jaar geleden vroeg Pieter Omtzigt in de Tweede Kamer om een totaaloverzicht van de schade die de CAF-teams, naast de schade bij de toeslagenouders, bij andere burgers aangericht zouden hebben. Drie jaar na de blootlegging van de toeslagenaffaire had hij blijkbaar het idee van meerdere teams die buiten het zicht van de buitenwereld een enorme hoeveelheid burgers de vernieling in hielpen. Deze vraag kon kort en eenvoudig beantwoord worden. Er was namelijk geen sprake van

meerdere CAF-teams. Het echte CAF-team was een piepklein team dat nooit één toeslag had teruggevorderd maar toch de schuld van de toeslagenaffaire voor een groot deel over zich heen heeft gekregen. Dit CAF-team had ook op andere gebieden, zoals inkomstenbelasting, geen enkele bevoegdheid om individuele burgers aan te pakken. De vraag was met de kennis van 2019 al te beantwoorden. Toch is er onder-tussen anderhalf jaar gewerkt aan de beantwoording van deze vraag. En we moeten nog steeds op het officiële antwoord wachten.

De fout over de meerdere CAF-teams in de vraag van Pieter Omtzigt was goed te begrijpen. Het was het resultaat van vier jaar onduidelijkheid die over het CAF-team naar buiten is gebracht. Er is echter helemaal geen sprake van meerdere geheimzinnige grote CAF-teams. Er is een afgebakende hoeveelheid CAF-zaken en dat zijn er 591 in totaal. Deze zijn allemaal bekend.

Wel werd uiteindelijk een onderzoek opgetuigd naar de gehele governance en werkwijze van het CAF-team. Dit onderzoek moest de vraag van Pieter Omtzigt ook gaan beantwoorden. De NCF heeft zich hierbij ingezet om dit onderzoek onafhankelijk door een derde partij uit te laten voeren. Tevens vond de NCF het noodzakelijk dat de onafhankelijke onderzoekers, als ze het nodig achtten, toegang tot alle leden van het CAF-team krijgen. Er moest ook sprake zijn van hoor en wederhoor onder alle betrokkenen, zodat het echte beeld over het CAF-team eindelijk eens gebaseerd kon worden op volledige informatie. Dit onderzoek is uiteindelijk bij KPMG aanbesteed. KPMG is begin van dit jaar begonnen met dit onderzoek.

### **Rutte in de tussentijd**

In de tussentijd heeft minister-president Mark Rutte de gehele CAF-werkwijze in een kamerdebat nog weggezet als ‘over de schreef’. Dit antwoord aan de Kamer was medeondertekend door de minister van Financiën. Hoe je als minister-president de gehele werkwijze van het CAF-team als ‘over de schreef’ wegzet terwijl de Belastingdienst tegelijkertijd een onafhankelijk onderzoek laat uitvoeren omdat die werkwijze nog in kaart moet worden gebracht, is onbegrijpelijk. Er was ook geen enkele aanleiding voor deze opmerking. Er is binnen het ministerie van Financiën geen informatie beschikbaar over leden van het CAF-team die over de schreef waren gegaan in de 591 CAF-zaken.

### **Rookgordijn CAF**

Tijdens de uitvoering van het onafhankelijke onderzoek is de rapportage nog in twee delen opgeknipt. Deel I hiervan is afgelopen week opgeleverd aan de Tweede Kamer. In dit rapport staat de governance van het CAF-team en de bevoegdheden die het team had. Hierin staat duidelijk, bevestigd door de directeur van Toeslagen, dat het CAF-team geen enkele toeslag stop kon zetten en dat het werk van het CAF-team zich richtte op het signaleren en aanpakken van facilitators die met behulp van persoonsgegevens van soms onwetende burgers op grote schaal fraude of misbruik pleegden. De goede lezer kan uit dit rapport enkel de conclusie trekken dat er geen enkele individuele burger is aangepakt door het CAF-team. Verder werd door KPMG bevestigd dat Toeslagen eigen CAF-codes gebruikte voor onderzoek dat plaatsvond bij Toeslagen in plaats van bij het CAF-team.

Bij de presentatie van dit KPMG-rapport zit echter ook een kamerbrief van de staatssecretaris voor Fiscaliteit en Belastingdienst. Hierin presenteert de staatssecretaris wat hij concludeert uit het KPMG-rapport. En dit trekt opnieuw het rookgordijn op rond het CAF-team. Om definitieve conclusies te trekken zou nog gewacht moeten worden op deel 2 van het onderzoek. En daarna volgt kritiek over onduidelijkheden en slordigheden in de governance van het CAF-team en kritiek op de communicatiestijl. Het CAF-team kreeg de opdracht om de grenzen van de wet op te zoeken. Verder zou bij medewerkers van Toeslagen niet altijd duidelijk geweest zijn waar de scheiding van Toeslagen en het CAF-team precies lag. Het is onduidelijk waar de staatssecretaris deze conclusie op baseert. KPMG heeft namelijk geen enkel onderzoek uitgevoerd onder de medewerkers van Toeslagen. Bij het CAF-team was de scheiding tussen het CAF-team en Toeslagen altijd duidelijk.

Het taalgebruik in de kamerbrief is soms ook misleidend. De zaken van Toeslagen met een CAF-code worden in de nota bijvoorbeeld 'toeslag gerelateerde CAF-zaken' genoemd terwijl het hier natuurlijk niet om CAF-zaken maar om echte toeslagzaken ging die ongelukkigerwijs een CAF-code hadden gekregen. Het rookgordijn rond het CAF-team moet blijikbaar in stand blijven.

### **Onze conclusie**

De belangrijkste conclusie zou een heel andere moeten zijn. Hiervoor moeten we even terug naar de aanleiding die tot het onafhankelijke onderzoek leidde. De aanleiding om het CAF-team te onderzoeken was immers dat over het CAF-team gedacht werd dat ze burgers op grote schaal onrechtmatig behandeld hebben bij terugvorderingen van kinderopvangtoeslagen. En dat gaf aanleiding te vermoeden dat het CAF-team dit ook deed bij bijvoorbeeld inkomstenbelasting. De aanleiding is nooit geweest om de manier van oprichting van het CAF-team te bekritisieren.

Uit het onafhankelijke onderzoek van KPMG blijkt duidelijk dat het CAF-team geen enkele bevoegdheid heeft gehad om bij individuele burgers toeslagen stop te zetten of terug te vorderen. Tevens blijkt dat het CAF-team niet stiekem de verantwoordelijkheid had om bij de directie Toeslagen beslissingen over individuele ouders te nemen. Verder had het CAF-team ook op andere fiscale gebieden geen bevoegdheid op gebied van toezicht op individuele burgers en konden ze geen naheffingen, terugvorderingen of sancties opleggen aan individuele burgers.

Verder is gebleken dat de directie Toeslagen bij het opleggen van terugvorderingen eigen CAF-codes gebruikte, zonder dat het CAF-team hierbij betrokken was. Deze onderzoeken met CAF-codes vielen volledig onder de verantwoordelijkheid van de directie Toeslagen.

Bovendien is gebleken dat de kritiek over de governance en aansturing van het CAF-team in de KPMG-rapportage, hoofdzakelijk betrekking heeft op hoger management en leiding van de Belastingdienst. Zij hebben het CAF-team opgedragen de grenzen van de wet op te zoeken. Dat ondanks deze slordige aansturing van hogerhand na vier jaar intensief onderzoek nog geen inhoudelijke fout is gevonden in het werk van de leden van het CAF-team, toont eigenlijk aan dat deze ambtenaren zelf zeer vakkundig te werk moeten zijn gegaan. De staatssecretaris rept hier niet over.

De conclusies samen ontkrachten het bestaande beeld van de rol van het CAF-team in de toeslagenaffaire. Het beantwoordt ook de vraag van Pieter Omtzigt. Er zijn geen individuele burgers aangepakt door het CAF-team. Hier zou de staatssecretaris nadrukkelijk op moeten wijzen in zijn kamerbrief.

### **De aangerichte schade**

De schade die is aangericht bij de medewerkers van het voormalige CAF-team is enorm. Zij hebben de afgelopen jaren veel over zich heen gekregen. Ze zijn aangekeken als de hoofdschuldigen van een drama. Ze zijn bedreigd, achtervolgd door de pers, er is strafrechtelijk onderzoek naar ze gedaan en ze worden tot op de dag van vandaag geconfronteerd met slepende en zeer intensieve onderzoeken. De afgelopen jaren waren een heel zware last.

Een groot aantal leden van het voormalige CAF-team is de afgelopen twee jaren ondersteund door de NCF. Zij hebben volgens ons te veel over zich heen gekregen.

De staatssecretaris zou nu geen rookgordijnen over het aandeel van het CAF-team in de toeslagenaffaire meer in stand moeten houden. Er is nooit een aanleiding geweest om de gehele CAF-werkwijze in de Tweede Kamer weg te zetten als 'over de schreef'. Al in 2019 was bekend dat de toeslagenaffaire niet begon bij het CAF-team. Er zijn in de 591 zaken die het CAF-team behandeld heeft geen individuele burgers aangepakt.

De afgelopen jaren hebben een enorme schade aangericht aan de medewerkers van het voormalige CAF-team en dit was onnodig. Voor een eerste stapje in het rechtzetten van deze schade hoeft de staatssecretaris niet langer te wachten. Het KPMG-rapport bevat hiervoor meer dan genoeg informatie.

Breng de waarheid over het CAF-team naar buiten!



Albert van der Smissen  
voorzitter NCF