

# Handreiking 'Aan de slag met de CAK-lijst'

Inspiratie en tips voor een outreachende aanpak

## Samenvatting



**Opdrachtgever:** Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport  
**Datum:** maart 2023



 **Achtergrondrapportage:  
'Op pad met de CAK-lijst'**



# Samenvatting

## Aanleiding

Uit eerder onderzoek blijkt dat de CAK-lijst<sup>1</sup> een belangrijke vindplaats is voor mensen met schulden die nog niet in beeld zijn bij gemeenten. Deze groep heeft vaak te maken met problemen op meerdere leefgebieden, het is daarom belangrijk om de problemen in samenhang met elkaar aan te pakken.<sup>2</sup> De Ombudsman Amsterdam heeft de Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Volksgezondheid, Wetenschap en Sport (VWS) opgeroepen om samen met gemeenten dit actieonderzoek een vervolg te geven. De gemeenten Amsterdam, Midden-Groningen, Den Haag, Haarlem, Hof van Twente en Arnhem hebben zich aangesloten in het project 'de Challenge'. De Challenge richt zich vooral op verbetering van de (toegang tot) reguliere schuldhulpverlening voor inwoners die op de CAK-lijst staan. De Challenge is onderdeel van het Samenwerkingsverband Brede Schuldenaanpak.

## Effectmeting, doel en onderzoeks aanpak

In opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft het Verwey-Jonker Instituut onderzoek gedaan naar vijf gemeenten – Arnhem, Midden-Groningen, Amsterdam, Haaksbergen en Haarlem – die concreet aan de slag zijn gegaan met de CAK-lijst en hier een outreachende aanpak op hebben ontwikkeld. Het doel van het onderzoek is om de Challenges projecten nader in beeld te brengen en zicht te krijgen op de eerste effecten. De

bedoeling is om andere gemeenten te inspireren om een dergelijke aanpak te ontwikkelen. De werkzame elementen en geleerde lessen bieden hiervoor concrete handvatten.

Het onderzoek bestaat uit de volgende onderdelen:

- Analyse van beschikbare documenten en interviews met de projectleiders van de Challenges.
- Kwantitatief onderzoek op basis van beschikbare data.
- Kwalitatief onderzoek: gesprekken op basis van de Effectencalculator of 'light versie' met interviews.

<sup>1</sup> Sinds 1 juli 2017 is het CAK bevoegd om informatie te delen met gemeenten, zodat mensen in de regeling gericht, proactief en intensief kunnen worden benaderd. De CAK-lijst is maandelijks voor gemeenten beschikbaar en geeft een overzicht van de inwoners die bij het CAK zijn aangemeld door hun zorgverzekeraar (wanbetalersregeling) omdat zij gedurende zes maanden of langer niet in staat waren hun volledige zorgpremie te betalen en niet gereageerd hebben op herinneringen van hun zorgverzekeraar. Inwoners die op de lijst staan, de zogeheten 'wanbetalers', hebben uitsluitend recht op de basiszorgverzekering en moeten maandelijks een bestuursrechtelijke premie betalen. Het schuldbedrag bij de zorgverzekeraar, dat vermeerderd is door incasso- en eventueel deurwaarderskosten, blijft daarnaast staan. De boete wordt kwijtgescholden indien de schuld is afgelost.

<sup>2</sup> Ombudsman Metropool Amsterdam, Hoe het stelsel een stuwmeer creëert – Uitkomst van het actieonderzoek onder Amsterdammers in de wanbetalersregeling zorgverzekeringen, okt 2019.



De resultaten uit dit onderzoek zijn bedoeld voor gemeenten, maatschappelijke organisaties en bestaande initiatieven die geïnteresseerd zijn in het opzetten van een outreachende aanpak waarbij inwoners worden benaderd op basis van de CAK-lijst.

In de Handreiking 'Werken met de CAK-lijst. Inspiratie en tips voor een outreachende aanpak' beschrijven we de vijf Challenges uitgebreid. We gaan in op het doel, de doelgroep, looptijd, betrokken partijen, inhoud en werkwijze. We geven zicht op de werkzame elementen, randvoorwaarden en (voorlopige) resultaten aan de hand van beschikbare data en praktijkverhalen van inwoners (met tijdlijn en maatschappelijke kosten/baten).

In de achtergrondrapportage 'Op pad met de CAK-lijst: wat nog meer belangrijk is' beschrijven we de onderzoeks aanpak en gaan we in op de meer overkoepelende uitkomsten van het onderzoek: de werkzame elementen, knelpunten en conclusies 'hoe nu verder met het werken met de CAK-lijst'.

## De vijf Challenges in het kort

In het onderzoek zijn de volgende vijf Challenges onderzocht:

- **Arnhem:** Huisbezoeken en begeleiding via Oprecht (jongeren tot 27 jaar) & Rijnstad (27 jaar en ouder). De gemeente Arnhem verbindt de Challenge aan de aanpak Vroeg Eropaf. De doelgroepen van

de Challenge in Arnhem zijn jongeren van 21 t/m 26 jaar en inwoners van 27 jaar of ouder die kort op de CAK-lijst staan. Zij worden uit de CAK-lijst gefilterd door de gemeente. De gegevens van deze personen worden overdragen aan Rijnstad (inwoners van 27 jaar of ouder) en Oprecht (jongeren van 21 t/m 26 jaar) die de huisbezoeken afleggen en begeleiding bieden.

- **Midden-Groningen:** Huisbezoeken door Team Eropaf. Motiverende gespreksvoering met inwoners met een verhoogd risico op schulden en een hoog openstaand bedrag. De Challenge is gekoppeld aan Project IJsberg. Het doel van de Challenge is om inwoners daadwerkelijk te helpen om van hun schulden af te komen. Project IJsberg wil voor nu een oplossing bieden, maar ook voor de toekomst. De gemeente filtert de CAK-lijst op inwoners met een verhoogt risico op problematische schulden (met risiconiveau 8 t/m 10) en een hoog openstaand bedrag. Medewerkers van Team Eropaf gaan bij deze inwoners op huisbezoek en maken gebruik van 'motiverende gespreksvoering' om bij inwoners vertrouwen te winnen en ze te motiveren om hulp te accepteren.

- **Amsterdam:** Actie-onderzoek onder inwoners die 10 jaar op de CAK lijst staan. Dit is een vervolg op eerder onderzoek van de Ombudsman van Amsterdam. De gemeente Amsterdam heeft een brede aanpak gericht op de in- en uitstroom van de CAK-lijst.

ARNHEM

MIDDEN-GRONINGEN

AMSTERDAM

HAAKSBERGEN

HAARLEM

De Challenge is een vervolg op eerdere activiteiten waarbij maatschappelijke dienstverleners op huisbezoek gingen bij inwoners die op de CAK-lijst staan. De Challenge betreft een vervolgonderzoek (op het eerdere onderzoek van de Ombudsman Amsterdam "Hoe het stelsel een stuwmeer creëert") waarmee de gemeente direct ook de praktijk wil verbeteren. De gemeente richt zich op wanbetalers die al tien jaar op de lijst staan.

- **Haaksbergen:** Vanuit het programma [Twentse Koers](#) werken de 14 Twentse gemeenten samen met onder andere zorgverzekeraar Menzis aan het helpen van mensen met schulden. Hierbij zetten zij in op het aanpakken van schulden en armoede, vroegsignalering en het voorkomen van schulden. Omdat vaak ook andere problemen spelen bij mensen die te maken hebben met schulden en armoede, zetten de gemeenten in op een brede en integrale aanpak. Binnen het programma Twentse Koers geven de 14 Twentse gemeenten onder andere uitvoering aan de [Regeling Uitstroom Bijstandsge-rechtigden \(RUB\)](#). De RUB houdt in dat elke maand door de gemeente een aflossingsbedrag van €25,- bovenop de zorgpremie wordt ingehouden op de bijstandsuitkering van deelnemers, die vervolgens rechtstreeks aan Menzis wordt doorbetaald. Deze afbetalingsregeling duurt maximaal 36 maanden. Daarna scheldt Menzis een eventuele restschuld kwijt. Deelnemers betalen dan geen boete meer aan het Centraal Administratie Kantoor (CAK). Als onderdeel van de regeling worden deelnemers

verzekerd in de collectieve basis- en aanvullende verzekering die de gemeente met Menzis heeft afgesloten. Daarmee worden veel voorkomende ziektekosten zoals tandartskosten en fysiotherapie weer (gedeeltelijk) gedekt. Het eigen risico wordt in de gemeente Haaksbergen meeverzekerd.

- **Haarlem:** In dit project bellen budgetcoaches jongeren en bieden ze hen direct een cashcheck-gesprek aan. De gemeente Haarlem wil jongeren tussen de 18 en 27 jaar met kans op problematische schulden tijdig in beeld krijgen door de gegevens van de CAK-lijst efficiënt in te zetten. De gegevens van de CAK-lijst worden verrijkt, zodat elke maand de precieze doelgroep kan worden geselecteerd. De selecteerde jongeren krijgen vervolgens allemaal een brief en een deel van de groep wordt gebeld/gewhatsappt door een budgetcoach. Wanneer deze geen contact krijgt, gaat het sociaal wijkteam op huisbezoek. Als er contact is gelegd, krijgen de jongeren een cash-check gesprek (budget-advies gesprek) met een budgetcoach aangeboden. De budgetcoaches en wijkteams hebben een overzicht van de mogelijke routes en verwijzingen die zij kunnen inzetten om jongeren naar de juiste hulp te leiden.

#### **Belangrijkste conclusies**

Het werken met de CAK-lijst is een intensieve maar waardevolle manier om inwoners door middel van een outreachende aanpak (veelal huisbezoeken) te bereiken.



In de vijf gemeenten zijn de Challenges nog volop in ontwikkeling en/of al ingebed in de reguliere werkwijze. De kwantitatieve resultaten van de Challenges zijn helaas nog beperkt inzichtelijk. De gemeenten houden veelal het bereik en/of de ingezette acties bij, maar beschikken (nog) niet over gegevens die iets zeggen over de daadwerkelijke resultaten, zoals gegevens over de uitstroom van de CAK-lijst of de hoogte van de schulden. Bijvoorbeeld op welk deel van de groep de aanpak zich richt, ofwel de hulp heeft geaccepteerd, is veelal niet duidelijk. Belangrijk is dat de dataregistratie beter moet om iets te kunnen zeggen over de daadwerkelijke resultaten (zie tip vijf van de handreiking).

Ondanks dat de effecten nog niet allemaal meetbaar zijn<sup>3</sup>, laat dit onderzoek zien dat het werken met de CAK-lijst meerwaarde heeft. Een deel van de inwoners die op een eerder moment nog geen hulp accepteerde, doet dit nu bij de Challenge wél. Hierbij dient de aanpak wel aan een aantal randvoorwaarden te voldoen. Een randvoorwaarde is bijvoorbeeld dat het om een outreachende aanpak gaat, waarbij meerdere keren wordt geprobeerd om inwoners te bereiken. Deze volharding is belangrijk, net als het hebben van voldoende skills bij betrokken hulpverleners. Tevens is het van belang dat er sprake is van een aantrekkelijk en laagdrempelig hulpaanbod. De ondersteuning is intensief waarbij meerdere partijen (gemeenten en ketenpartners) met elkaar samenwerken. De geboden hulp rijkt verder dan alleen financieel.

Goede samenwerking met externe partners is hierbij belangrijk: goed informeren, warme overdracht en snel schakelen.

De praktijkervaringen van de Challenges laten zien dat het werken met de CAK-lijst – als vorm van laatsignalering – een mooie aanvulling is op vroegsignalering. Er is nog een stuk meer aan mensen met problematische schulden en niet iedereen is met vroegsignalering geholpen. Om inwoners beter te helpen werkt het adagium van én-én: vroegsignalering + laatsignalering.

#### ***Aanbevelingen 'Hoe nu verder met het werken met de CAK-lijst?'***

Gemeenten zien de meerwaarde van een aanpak op basis van de CAK-lijst. De aanpakken worden steeds meer onderdeel van de reguliere werkwijzen en zijn daarmee blijvend. Ook landelijk zijn er veel ontwikkelingen en is er steeds meer aandacht voor 'het stuk meer' van inwoners op de CAK-lijst.

Deze vorm van 'laatsignalering' is een waardevolle aanvulling op de al bestaande vroegsignalering. De outreachende aanpakken zijn voor sommige gemeenten nieuw. Het loont om te kijken wat de Challenge gemeenten hebben gedaan en om hierin te investeren. Wellicht ook met een landelijke aanpak. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) zien de outreachende

<sup>3</sup>In de [handreiking](#) staat beschreven dat de data-registratie nog onvoldoende is om goed te monitoren en inzicht te krijgen in wat de aanpak oplevert. Zie verder de [handreiking](#) Tip 5: Zorg voor een goede en zorgvuldige dataregistratie.

**CAK**



aanpakken op basis van de CAK-lijst ook als een waardevolle aanvulling op de vroegsignalering. Zij willen met gemeenten verkennen hoe deze aanpak opgeschaald kan worden en hoe gemeenten daarbij geholpen kunnen worden.

### **Implementatie**

De aanpakken, waarbij gewerkt wordt met de CAK-lijst, krijgen een vervolg in het kader van de Aanpak geldzorgen, armoede en schulden.<sup>4</sup> In het implementatieplan wordt de interventie: 'Actief benaderen schuldenaren, beginnende bij schuldenaren geregistreerd bij CAK' benoemd. In een recente Kamerbrief van 3 februari 2023 schrijft Minister Schouten dat er groepen mensen zijn van wie we als overheid weten dat ze problematische schulden hebben, bijvoorbeeld de groep mensen die in de CAK wanbetalersregeling zit. Daarnaast is VWS van plan om de informatie uit onze handreiking '[Aan de slag met de CAK-lijst: Inspiratie en tips voor een outreachende aanpak](#)' en de [achtergrondrapportage](#) verder te verspreiden. Samen met Zorgverzekeringslijn worden de geleerde lessen in ieder geval in 2023 verspreid via vier interactieve sessies voor gemeenten. Ook wordt nagedacht over manieren om de geleerde lessen nog breder te verspreiden en kennisuitwisseling mogelijk te maken tussen gemeenten (bijvoorbeeld via een online platform).

### **Maatwerk**

Het is voor gemeenten werkbaar om prioriteit aan bepaalde doelgroepen te geven en om maatwerk te leveren. Sinds kort is het mogelijk om een gefilterde CAK-lijst bij het CAK op te vragen die daarvoor erg behulpzaam is. Het is belangrijk dat het CAK maatwerk blijft leveren bij de CAK-lijst voor gemeenten. Mogelijk hebben gemeenten nog andere wensen ten aanzien van het filteren van de CAK-lijst die bij de doorontwikkeling van het maatwerk van de CAK-lijst meegenomen kunnen worden.

### **Juridische handreiking**

Gemeenten gaan verschillend om met het verrijken van de data zoals het koppelen aan bijstandsgegevens of het werken met het feitelijke bedrag van de schuld. Zorgverzekeringslijn laat momenteel een juridische analyse uitvoeren naar wat mogelijk is bij het gebruikmaken van de CAK-lijst. Zij onderzoeken of gemeenten - wanneer zij de CAK-lijst gebruiken - gehouden zijn aan de Wgs of dat dit onder de AVG valt. Dit onderzoek wordt aan het eind van het eerste kwartaal van 2023 afgerond en zal resulteren in een juridische handreiking. Het zou mooi zijn als de juridische handreiking concrete handvatten gaat bieden over met welke data gemeenten hun CAK-lijst kunnen verrijken.

<sup>4</sup> [kamerbrief-implementatieplan-aanpak-geldzorgen-armoede-en-schulden.pdf \(overheid.nl\)](#); Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting | Tweede Kamer der Staten-Generaal



### Bestuurlijke premie

Onlangs was er veel belangstelling voor de hoogte en werking van de bestuurlijke premie op inwoners die op de CAK-lijst staan. Op de korte termijn wordt gekeken naar een beperkte verlaging van de bestuursrechtelijke premie. In 2023 wordt een verdiepend onderzoek gedaan naar de precieze werking en effecten van de wanbetalersregeling en de effecten van de (hoogte van de) bestuurlijke premie op verschillende groepen wanbetalers. Ook kondigt Minister Kuipers aanvullende maatregelen aan om de negatieve effecten van de opslag te verminderen. Hieronder valt ook de maatregel 'Versterken lokale samenwerking'. Het gaat hierbij om het voortzetten van investeringen in de lokale samenwerking gericht op langdurige wanbetalers op basis van de CAK-lijst.

Kortom, er zijn veel ontwikkelingen waardoor het stuwmeer aan inwoners op de CAK-lijst steeds meer outreachende hulp krijgt. Hopelijk raken nog meer gemeenten enthousiast om een aanpak te ontwikkelen op basis van deze eenvoudig voorhanden vindplek voor kwetsbare inwoners met schulden, ofwel de CAK-lijst.

### 10 inspirerende tips

De onderzoekers hebben op basis van het onderzoek 10 tips opgesteld om mee te nemen voor wie een aanpak op basis van de CAK-lijst wil ontwikkelen en uitvoeren.

- **Tip 1:** Investeer in de aanpak (tijd en geld)
- **Tip 2:** Sluit aan bij bestaande initiatieven
- **Tip 3:** Werk gericht met de CAK-lijst: prioriteren, filteren en combineren
- **Tip 4:** Neem ruimte om te leren, ontwikkelen en bijstellen
- **Tip 5:** Zorg voor een goede en zorgvuldige data-registratie
- **Tip 6:** Heb specifieke aandacht voor het bereiken van deze kwetsbare doelgroep
- **Tip 7:** Denk out of the box
- **Tip 8:** Maak vooraf een sterk integraal plan met partners en zorg bij de uitvoering voor een goede samenwerking met partners
- **Tip 9:** Zorg ervoor dat alle partijen over de juiste informatie beschikken
- **Tip 10:** Heb aandacht voor aanvullende hulp

### Overkoepelende werkzame elementen van de aanpakken

In het onderzoek worden per Challenge de werkzame elementen beschreven. Overkoepelend is een aantal werkzame elementen (ingedeeld in data, bereik en aanbod) te onderscheiden:

#### Data

- Een doelgroep kiezen en die prioriteit geven bij de aanpak.
- Door verrijking van de data een volledig beeld van de schulden gebruiken om urgentie te creëren.

#### Bereiken

- Laagdrempelig hulpaanbod.
- De juiste bejegening.
- Inzet van specifieke kennis en vaardigheden om de doelgroep te bereiken bij de mensen die laagdrempelig contact leggen/het hulpaanbod doen.
- Het inzetten van rolmodellen die veel raakvlakken hebben met de doelgroep.
- Volhouden om de doelgroep te bereiken.

#### Aanbod

- Aandacht hebben voor financiële en niet-financiële problemen.
- Maatwerk leveren.
- Aantrekkelijk aanbod.

- Intensieve begeleiding.
- Warm toeleiden naar externe partners voor hulp bij andere problemen dan schulden.
- Goed werkende keten/goede samenwerking.

### Overkoepelende knelpunten

Naast werkzame elementen zijn er over de Challenges heen verschillende knelpunten:

- Te weinig capaciteit en tijdsdruk bij de uitvoerders van de Challenge.
- Gebrekkige organisatie en samenwerking bij ketenpartners.
- Privacywetgeving.
- Complexiteit problematiek inwoners.
- Kwaliteit data-registratie is niet altijd goed.
- Complexiteit systeem en regels.

