PARTICIPATIERAAD
ASSEN

Participatieraad@assen.nl
Tel. 06-16562532

Het College van Burgemeester en Wethouders
van de gemeente Assen / gemeenteraad Assen
Postbus 30018
9400 RA Assen

Assen, 21 augustus 2026

Betreft: Concept inkoopstrategie buurtkracht Assen

Geacht College en geachte gemeenteraad,

Zwaarwegend Advies inzake de Concept-Inkoopstrategie Buurtkracht Assen

1. Inleiding: Visie versus Uitvoeringsrealiteit

Naar aanleiding van het adviesverzoek d.d. 16 juni 2026, gericht aan de Participatieraad, is een diepgaande analyse uitgevoerd van de concept-inkoopstrategie Buurtkracht Assen. De ideologische fundamenten van de transformatie naar Buurtkracht—gericht op demedicalisering, het wijkgericht organiseren van ondersteuning en het doorbreken van financiële schotten—worden als nastrevenswaardig en lovenswaardig erkend. De gemeenteraad heeft dit politiek-bestuurlijke kader, inclusief de achterliggende visie op preventie, reeds in september 2025 vastgesteld. Bijgevolg concentreert dit strategisch advies zich nadrukkelijk niet op de ideologische wenselijkheid van Buurtkracht op zichzelf, maar op de feitelijke doorvertaling van deze principes naar het voorliggende inkoopkader.

De beleidsanalyse van de concept-inkoopstrategie en de bijbehorende documentatie onthult dat de realisatie van deze visie thans gepaard gaat met onverantwoorde juridische, financiële en praktische blinde vlekken. Het voorliggende raamwerk stuurt aan op een systeeminrichting die de rechtsbescherming van de meest kwetsbare inwoners uitholt, structurele financiële risico's introduceert en irreële verwachtingen koestert omtrent de draagkracht van informele netwerken. Op grond van deze fundamentele uitvoeringsrisico's luidt het advies negatief over het in de markt zetten van de huidige strategie, waarbij wordt aangedrongen op een stringente herziening alvorens tot een Europese aanbesteding (SAS) wordt overgegaan.

2. Juridische Onhoudbaarheid en Verlies van Rechtsbescherming

Zorg in de wijk mag de wettelijke rechtsbescherming van kwetsbare inwoners nimmer vervangen door willekeur aan de wijktafel.

PARTICIPATIERAAD ASSEN

Participatieraad@assen.nl
Tel. 06-16562532

Het meest kritieke juridische fundament onder de afwijzing van de huidige strategie betreft de herdefiniëring van zorgaanbod en de inrichting van de toegang. De inkoopstrategie poogt specifieke maatwerkvoorzieningen uit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)—waaronder "Begeleiding basis" (productcode 02A22) en "Begeleiding basis plus" (02A16)—alsmede jeugdproducten (zoals 45A63) organisatorisch om te vormen tot vrij toegankelijke, algemene basisondersteuning in de wijk. Deze beleidskeuze staat haaks op dwingende nationale jurisprudentie. Uit een reeks uitspraken van de Rechtbank Noord-Nederland (waaronder ECLI:NL:RBNNE:2025:4928) volgt dat individuele begeleiding naar zijn aard per definitie is afgestemd op de unieke behoeften van een individu, waardoor het onmogelijk als een gestandaardiseerde, algemene voorziening kan worden gekwalificeerd. De intentie om deze zorgvorm in de algemene basis te integreren, impliceert een onrechtmatige ontneming van het wettelijke recht op een Persoonsgebonden Budget (PGB).

Daarnaast vormt het de facto afschaffen dan wel ontmoedigen van de formele indicatiestelling een ernstige uitholling van de rechtsbescherming. Het informele karakter van de buurtteams positioneert de besluitvorming buiten de reikwijdte van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waardoor de inwoner verstoken blijft van de formele beschikking die vereist is om bezwaar of beroep aan te tekenen tegen tekortschietende zorg. Hoewel een inwoner theoretisch om een ondersteuningsplan en een formele beschikking mag verzoeken, vereist dit een onevenredig hoge mate van assertiviteit en systeemkennis. Dit werpt een ontoelaatbare barrière op voor doelgroepen die veelal kampen met cognitieve (LVB), financiële of zware psychosociale beperkingen.

Voorts leidt de vervlechting van informele en formele ondersteuning bij de triage tot zwaarwegende privacyrisico's. Het wegen van hulpvragen rond stigmatiserende problematiek, zoals huiselijk geweld of problematische schulden, in gemengde buurtteams waar professionals, vrijwilligers en buurtbewoners samenwerken, genereert schaamte en drempelvrees. Inwoners met meervoudige problematiek zullen deze semi-openbare voorzieningen naar verwachting mijden, hetgeen de inzet op vroegsignalering volstrekt tenietdoet.

3. Financiële Haalbaarheid en het Gebrek aan Fundament

Het aanbesteden van een tienjarig contract in het sociaal domein zonder financieel fundament is geen innovatie, maar het uitschrijven van een blanco cheque.

De concept-inkoopstrategie schrijft een taakgerichte lumpsum bekostiging voor, gekoppeld aan een monopoliecontract met een maximale looptijd van tien jaar (4+3+3 jaar). Terwijl een dergelijke langdurige verbintenis wordt gepresenteerd als stabiliteitsverhogend, ontbreekt thans elke reële financiële doorrekening; het nulkader, het definitieve budget en het veronderstelde besparingspotentieel worden pas "na de zomer" (2026) geconcretiseerd. Een tienjarige verbintenis structureren op een raming van 22,5 tot 32,5 miljoen euro (exclusief welzijnstaken) zonder historische data en concrete kaders, dis-kwalificeert de inkoopstrategie als een robuust sturingsinstrument en representeert onbehoorlijk financieel bestuur.

De introductie van "ontwikkelopdrachten"—zoals de overheveling van de Huishoudelijke Ondersteuning, de Hulpmiddelenpool en de Doorbraakmethode—vergroot dit risico substantieel. Door deze kostbare domeinen als blanco cheque in de huidige aanbesteding op te nemen, zonder

Participatieraad@assen.nl
Tel. 06-16562532

specificatie van toekomstige bekostiging, tekent de gemeente voor een fundamenteel onvoorspelbaar financieel traject.

De financiële stabiliteit wordt verder ondermijnd door het voorgestelde "veiligheidsventiel", dat stelt dat afwijkingen in volumes of kosten tot 10% volledig voor rekening en risico van de gecontracteerde aanbieder komen. Dit mechanisme beschermt de gemeentelijke begroting op papier, maar veroorzaakt in de operationele werkelijkheid direct marktfalen en kwaliteitsreductie.

Beleidsinstrument Gemeente	**Theoretisch Doel (Inkoopstrategie)**	**Reëel Operationeel en Financieel Risico**
Monopoliecontract (max 10 jaar)	Creëert marktruste, langdurig partnerschap en ruimte voor sociale investeringen.	Ontmantelt de bestaande infrastructuur van 75 aanbieders, waardoor een "too big to fail" scenario ontstaat. Bij falen is er geen plan B.
Veiligheidsventiel (>10% bandbreedte)	Legt ondernemersrisico primair bij de zorgaanbieder ter afscherming van lokale begrotingen.	Dwingt de aanbieder tot 'cherry-picking'. Complexe, dure trajecten worden gemeden of afgewenteld op regionale budgetten (specialistische jeugdhulp of GGZ) om miljoenenverliezen te voorkomen.
Taakgerichte lumpsum bekostiging	Reduceert urenverantwoording, bureaucratie en stimuleert resultaatafspraken.	Bij afwezigheid van een nulkader en gebrek aan sturingsdata (diagnostic controls) ontstaat een prikkel tot structurele onderbehandeling.
Integratie "Ontwikkelopdrachten"	Anticipeert op landelijke transities in 2029 (zoals Huishoudelijke Hulp) en bevordert ontschotting.	Creëert een blanco cheque voor tien jaar. Het ontbreken van budgetkaders vooraf schrikt serieuze marktpartijen af.

Wanneer de monopolist in jaar drie of vier met structurele exploitatietekorten kampt, rest de gemeente vanwege haar wettelijke zorgplicht geen andere optie dan financieel bij te springen. Daarmee is de risico-overdracht via het 10%-ventiel een papieren werkelijkheid; het ultieme financiële verliesrisico berust te allen tijde bij het gemeentebestuur.

PARTICIPATIERAAD ASSEN

Participatieraad@assen.nl
Tel. 06-16562532

4. De Illusie van de Onuitputtelijke Sociale Basis

Een robuust sociaal vangnet bouw je niet op de structureel overbelaste schouders van een krimpende groep vrijwilligers.

Het piramidemodel van Buurtkracht is verankerd in de premisse dat de sociale basis—bestaande uit vrijwilligers, ervaringsdeskundigen, buren en verenigingen—in staat is een substantieel aandeel van de basisondersteuning te absorberen. Deze aanname is diametraal in tegenspraak met de actuele demografische en maatschappelijke realiteit. Decennialang beleid gericht op extramuralisering (langer thuis wonen) leidt ertoe dat de thuiswonende populatie in toenemende mate kampt met zware, meervoudige problematiek zoals beginnende dementie, complexe schulden, en vereenzaming. Tegelijkertijd reduceert de vergrijzing structureel de beschikbaarheid van vitale vrijwilligers, een fenomeen dat thans reeds in de wijken wordt ervaren.

Binnen deze krimpende capaciteit vereist de concept-inkoopstrategie bovendien dat de informele ondersteuning in de wijk complexe maatwerkvoorzieningen (zoals Wmo productcodes 02A22 en 02A16) opvangt. Deze producten behelzen dagelijkse ondersteuning bij het voeren van de regie over het huishouden, de ordening van administratie en het behouden van zelfredzaamheid bij kwetsbare inwoners. Het is onrealistisch en onverantwoord om dagelijkse begeleidingscontinuïteit en kwaliteitsborging voor deze doelgroep te beleggen bij ongekwalificeerde, veelal zelf vergrijzende, informele buurtkracht. Indien het netwerk faalt of de vrijwilliger uitvalt, rest er in het nieuwe model geen professionele achtervang, hetgeen directe, acute escalaties en zware crisisinterventies uitlokt.

Verder signaleert de Participatieraad een schadelijk verdringingseffect met betrekking tot gespecialiseerde welzijnstaken. Doordat het volledige welzijnsdomein wordt ondergebracht in één overkoepelend wijkbudget, zullen in tijden van budgettaire schaarste structurele, preventieve opdrachten wijken voor acute zorgbehoeften. Cruciale, specialistische voorzieningen—waaronder het straathoekwerk, de maatschappelijke begeleiding en sociale activering van inburgeraars (Z-route), juridische ondersteuning van statushouders, en naschoolse participatie—dreigen hierdoor gemarginaliseerd te worden. Het onderbrengen van de respijtzorg in een model dat juist inzet op het zwaarder belasten van mantelzorgers en informele netwerken, vormt hierin de ultieme tegenstrijdigheid.

5. Afsluiting en Voorwaarden

De vertaling van de ambitie rondom Buurtkracht naar het voorliggende inkoopkader toont onaanvaardbare deficiënties op de as van rechtsbescherming, financiële borging en praktische uitvoerbaarheid. Het beleggen van kwetsbare zorg bij wijkvrijwilligers enerzijds, gecombineerd met een financieel monopolie zonder nulkader anderzijds, creëert een stelselrisico voor de gemeente Assen.

Ter bescherming van de meest kwetsbare burgers en de gemeentelijke continuïteit, adviseert de Participatieraad dwingend om de publicatie van de aanbesteding (oorspronkelijk gepland voor

PARTICIPATIERAAD ASSEN

Participatieraad@assen.nl
Tel. 06-16562532

november 2026) te bevriezen. Om uitvoeringsrisico's te beperken, luidt het dringende advies om eerst de volgende drie voorwaarden te realiseren alvorens de aanbesteding in de markt te zetten:

1. **Onafhankelijke Juridische Toetsing:** Er dient een onomstotelijke juridische rechtvaardiging gepresenteerd te worden die aantoont dat de inrichting van de toegang (triage zonder initiële beschikking) en het ontzeggen van de PGB-optie bij maatwerkzorg, niet in conflict zijn met de recente jurisprudentie van de Rechtbank Noord-Nederland.
2. **Compleet Financieel Kader:** De gemeenteraad moet instemmen met een volledige, gespecificeerde financiële doorrekening (inclusief historisch nulkader, budgetplafond en harde taakstellingen) alvorens een marktverplichting voor maximaal tien jaar wordt aangegaan. Tevens dienen blanco "ontwikkelopdrachten" afgebakend te worden.
3. **Waarborging Specialistische Zorg en Rechtsbescherming:** Zeer specifieke, preventieve welzijnsvoorzieningen (zoals straathoekwerk, respijtzorg en inburgering) dienen middels harde kwaliteitskaders beschermd te worden tegen verdringing door curatieve zorg. Bovendien dient de rechtsbescherming van de inwoner (privacy tijdens triage en recht op een formele beschikking) direct en actief verankerd te worden aan de voordeur van ieder buurtteam.

Met vriendelijke groet,
Participatieraad Assen

Mellie Lumalessil-Metiarij
Voorzitter

Augusta Miedema
Secretaris