



Aandacht voor ouderen

Onderzoek van de Rekenkamercommissie Zwolle
naar de toegevoegde waarde van de seniorenagenda Vitaal en Waardig Ouder Worden





Inhoudsopgave

Voorwoord		2
1	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	3
1.1	Samenvatting en conclusies _____	3
1.2	Aanbevelingen _____	7
2	Inleiding	9
2.1	Achtergrond _____	9
2.2	Onderzoeksvragen _____	9
2.3	Beleidstheorie en methoden _____	9
2.4	Leeswijzer _____	10
3	Beleid	11
3.1	Achtergrond seniorenagenda, speerpunten en instrumenten _____	11
3.2	Bestaand netwerk rond ouderen(welzijn) in Zwolle _____	15
3.3	Conclusie _____	16
4	Praktijk	18
4.1	Stakeholders en uitgevoerde projecten _____	18
4.2	Interne organisatie gemeente Zwolle _____	21
4.3	Sturing op rollen en taken _____	23
4.4	Conclusies _____	24
5	Resultaten	26
5.1	Behaalde resultaten _____	26
5.2	Wat merken inwoners van de seniorenagenda? _____	27
5.3	Impact coronacrisis _____	30
5.4	Rol van de raad _____	30
5.5	Conclusies _____	31
Bijlagen _____		33



Voorwoord

Geachte raadsleden en burgerleden,

Zwolle wil een stad zijn waar het voor senioren prettig is om te wonen, te verblijven en vitaal en waardig ouder te worden. Dat lijkt aardig te lukken: senioren beoordelen wonen en leven in Zwolle gemiddeld met een 8-min. Dat is een rapportcijfer waarmee je thuis kunt komen. Maar het kan natuurlijk altijd beter.

Zwolle telt in 2022 zo'n 21.500 65-plussers, 16,5% van de inwoners (voor Nederland is dit 20%). Zwolle is daarmee geen 'grijze stad'. Wel neemt het aantal ouderen, net als in heel Nederland, de komende jaren snel toe. De gemeente Zwolle en talloze maatschappelijke organisaties besteden dan ook veel aandacht aan ouderen.

Hoewel Zwolle geen doelgroepenbeleid voert, is door het vorige college (2018-2022) gekozen extra aandacht te besteden aan ouderen, onder andere met de seniorenagenda 'Vitaal en Waardig Ouder Worden'. De raad heeft de agenda op 9 maart 2020 vastgesteld.

Dat kwetsbare groepen als ouderen in Zwolle aandacht verdienen zal voor weinigen ter discussie staan. Ook blijkt dat het uitgebreide netwerk dat zich richt op ouderen veel resultaten boekt. Toch is het een belangrijke vraag of de 'extra' seniorenagenda, als aanvullende paraplu over het reguliere beleid, ook merkbaar bijdraagt aan de doelstelling om Zwolle voor ouderen aantrekkelijk te maken. Daarover gaat dit onderzoek.

Voor college en raad is dit onderzoek wellicht extra interessant omdat het programma Vitaal en Waardig Ouder Worden in het nieuwe coalitieakkoord (2022-2026) wordt voortgezet. In breder perspectief levert dit onderzoek leerzame bevindingen op over de doelmatigheid en doeltreffendheid van aanvullende thema- of doelgroepenagenda's en belangrijke kwetsbaarheden en succesfactoren daarvoor.

Het onderzoek is uitgevoerd door Leon Heuzels, Rachel Beerepoot en Carolien Veldkamp van I&O Research. Zij hebben de documentstudie uitgevoerd, interviews afgenomen en enquêtes uitgezet. Op basis daarvan hebben zij het rapport van bevindingen opgesteld en een voorzet gedaan voor de conclusies en aanbevelingen. Namens de Rekenkamercommissie dank ik hen voor de plezierige samenwerking. Tevens gaat dank uit naar de ambtelijke organisatie voor de coöperatieve houding en de feitencheck op het eerste conceptrapport.

Dit onderzoek is grotendeels uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de vorige Rekenkamercommissie. Namens de huidige Rekenkamercommissie dank ik de afgetreden leden Annemee van de Klundert, Ruben van de Belt en David Hof voor hun belangrijke bijdrage.

Namens de Rekenkamercommissie Zwolle
Dirk Jan Droogh (extern voorzitter)

Leden Rekenkamercommissie:
Bert-Jan Buiskool
Margriet Leest
Klariska ten Napel
Mart oude Egbrink

Ambtelijk secretaris: Evert Jan Bagerman



1 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

1.1 Samenvatting en conclusies

In het hoofdstuk 'Sociale ontwikkeling van de stad' van het coalitieakkoord schreef het college in 2018: *"Wij werken aan de toekomstbestendigheid van onze stad en dat betekent dat Zwolle een stad wil zijn waar het voor senioren prettig is om te wonen, te verblijven en vitaal en waardig ouder te worden"* (p. 11). Het college onderkent dat, net als elders in het land, het aantal senioren in Zwolle stijgt en dat dit speciale aandacht vereist. Ondanks dat Zwolle het doelgroepenbeleid heeft losgelaten, heeft het college mede om bovengenoemde ontwikkeling en doelstelling in 2018 een wethouder met de portefeuille 'Vitaal en Waardig Ouder Worden' aangesteld. Deze speciale aandacht heeft in 2019 concrete vormen gekregen met de seniorenagenda 'Vitaal en Waardig Ouder Worden'. Ook in het coalitieakkoord 2022-2026 wordt het programma 'Vitaal en Waardig Ouder Worden' voortgezet.

I&O Research heeft in opdracht van en in samenwerking met de rekenkamercommissie Zwolle onderzoek gedaan naar deze seniorenagenda. De te beantwoorden onderzoeksvraag luidt: *"In hoeverre draagt de speciale aandacht die in deze bestuursperiode wordt geschonken aan ouderen - zoals vervat in de seniorenagenda Vitaal en Waardig Ouder Worden - bij aan de algemene doelstelling om Zwolle aantrekkelijker te maken voor ouderen en is daarbij te verwachten dat het college de geformuleerde ambities zal realiseren?"*

Deze onderzoeksvraag is opgedeeld in zes deelvragen, die drie onderwerpen behandelen: het beleid achter de seniorenagenda, de uitvoering in de praktijk en de tot nu toe behaalde resultaten. Deze samenvatting presenteert de belangrijkste resultaten op deze drie gebieden.

Beleid

De gemeenteraad van Zwolle stelde de seniorenagenda op 9 maart 2020 vast. Daarbij werd een motie aangenomen waarin het college wordt opgeroepen om te onderzoeken hoe Zwolle een dementievriendelijke gemeente kan worden.

Met het besluit besloot de raad om:

- 1 In te stemmen met de seniorenagenda Vitaal en Waardig Ouder Worden;
- 2 Zeven onderwerpen tot speerpunten van het seniorenbeleid te benoemen.

Het beoogde effect is dat Zwolse ouderen, op alle levensdomeinen, zo lang mogelijk zelfstandig mee kunnen doen in de samenleving. Daarbij zijn zeven speerpunten benoemd om dit effect te bewerkstelligen: 1) positieve gezondheid; 2) levensloopbestendig wonen; 3) meedoen en ertoe doen (waaronder arbeidsparticipatie); 4) toegankelijkheid fysieke omgeving; 5) aanpak eenzaamheid; 6) cultuursensitiviteit en 7) regenboogouderen. Het onderwerp Zwolle dementievriendelijke stad is op een later moment toegevoegd als speerpunt (april 2021).

Om het effect te bereiken staan in de seniorenagenda drie instrumenten genoemd, die onderliggend zijn aan alle activiteiten die in het kader van de seniorenagenda uitgevoerd worden:

- 1 *Verbinden: samenwerking en netwerken;*
- 2 *Monitoring van beleid en uitvoering;*
- 3 *Het project Vitaal en Veilig Thuis.*

Voor de uitvoering zijn van de seniorenagenda zijn in eerste instantie geen extra middelen beschikbaar gesteld. In een eerder stadium waren al wel extra middelen gereserveerd voor de uitvoering van Vitaal en Veilig Thuis (€150.000 in 2020 en €175.000 in 2021). Voor de uitvoering van de motie Zwolle



Dementievriendelijke gemeente zijn later ook extra middelen beschikbaar gesteld (€40.000 in 2021 en €75.000 in 2022 en 2023).

De belangrijkste conclusie die volgt na het bestuderen van onderliggende beleidsdocumenten is dat de onderliggende beleidstheorie – met andere woorden: de basis van de seniorenagenda – onvoldoende is gespecificeerd. Er is bijvoorbeeld geen duidelijke probleemstelling opgesteld waarom de vastgestelde speerpunten van de agenda relevant zijn en wat de omvang van het probleem is en hoe de agenda hieraan specifiek gaat bijdragen. Zo wordt niet duidelijk voor welk specifiek probleem, anders dan de notie dat Zwolle vergrijst en de verwachting dat er meer ouderen in Zwolle komen te wonen de aankomende jaren, de seniorenagenda een oplossing moet bieden. Ook is onvoldoende expliciet gemaakt wat de agenda toevoegt aan (be)staand beleid voor ouderen en wat het vernieuwend karakter van de agenda is. Tot slot zijn de doelen van de agenda onvoldoende concreet en meetbaar gemaakt wat het lastig maakt om verantwoording af te leggen over de bereikte resultaten.

Op basis van de beleidsdocumenten concluderen wij dat de seniorenagenda vooral een belangrijke coördinerende en communicatiefunctie heeft. De instrumenten en activiteiten die vallen onder de agenda gaan vooral uit van het realiseren van samenwerking en verbinding tussen organisaties en monitoring van activiteiten. Op de meeste terreinen zal dit niet direct tot nieuw beleid en zichtbare resultaten voor senioren leiden. Wel geeft de seniorenagenda meer inzicht in wat er al beschikbaar is aan voorzieningen voor ouderen en geeft het voor partijen de mogelijkheid om beter samen te werken. Er wordt hierbij veelal voortgeborduurd op bestaande initiatieven.

Het voorgaande maakt het beoordelen van de meerwaarde van de seniorenagenda ingewikkeld. Daarbij wordt de beoordeling ook bemoeilijkt doordat de status van de agenda onvoldoende is gespecificeerd. De verantwoordelijk wethouder heeft de seniorenagenda getypeerd als “een experiment waarvoor geen grote formele processen zijn opgetuigd”. In de seniorenagenda zelf staat dat het “nadrukkelijk geen beleidsnota die in beton gegoten is, maar een agenda die meebeweegt met de actualiteit en actuele vragen.” Ook wordt in de agenda benoemd dat Zwolle weliswaar het doelgroepenbeleid heeft losgelaten, maar dat het college er niettemin voor heeft gekozen om senioren expliciet als bijzondere aandachtsgroep te benoemen.

Tegelijkertijd is ervoor gekozen om de seniorenagenda ter instemming/vaststelling aan te bieden aan de gemeenteraad, waarbij de raad de eerdergenoemde onderwerpen tot speerpunten van het beleid heeft benoemd. Met deze formele besluitvorming door de raad, is er sprake van een door de raad vastgesteld beleidskader. Hiermee heeft de seniorenagenda een status gekregen, waarmee mogelijk ook verwachtingen worden geschept die groter zijn dan de activiteiten uit de seniorenagenda kunnen bewerkstelligen. Dit alles leidt tot onduidelijkheid over wat de agenda is en wat het moet bewerkstelligen. Dit lijkt op gespannen voet te staan met de uitspraak dat de seniorenagenda getypeerd kan worden als ‘experiment’ en ‘met de actualiteit meebewegend’.

De rol van de gemeente Zwolle blijft beperkt tot regievoering in minimale vorm. Er is slechts beperkt budget vrijgemaakt voor de uitvoering van de Seniorenagenda en de ambtelijke capaciteit is beperkt. De vraag is of de agenda hiermee voldoende slagkracht heeft om het gewenste maatschappelijke effect van de seniorenagenda te realiseren: dat Zwolse ouderen, op alle levensdomeinen, zo lang mogelijk zelfstandig mee kunnen doen in de samenleving.

Praktijk

Uit het onderzoek blijkt dat de seniorenagenda vooral voor externe organisaties een meerwaarde heeft gehad. Aanvullende aandacht door de seniorenagenda heeft ervoor gezorgd dat de activiteiten rond de verschillende organisaties – in het overigens al goed georganiseerde veld – een impuls kregen. Het werd voor hen



makkelijker activiteiten gericht op ouderen onder de aandacht te brengen en zo sneller of met minder benodigde overtuigingskracht uit te voeren. Over het algemeen weten de stakeholders elkaar beter te vinden en wordt het contact met de gemeente, zowel bestuurlijk als ambtelijk als constructief ervaren. Wel wordt aangegeven dat er mogelijk een overvloed aan initiatieven en netwerken is: de seniorenagenda geeft meer overzicht, maar laat ook zien dat de doelstellingen en activiteiten van organisaties soms overlappen. Ook leiden het uitgebreide netwerk en de vele overleggen ertoe dat organisaties soms moeten kiezen bij welk netwerk of overleg zij wel en waar zij niet aansluiten. Dit heeft als risico dat organisaties langs elkaar gaan werken (op het gebied van werkwijze, taken en verantwoordelijkheden).

De eerdere conclusie dat de beleidstheorie onvoldoende is uitgewerkt, werkt ook door in de praktijk. Het ontbreken van SMART-geformuleerde doelstellingen en activiteiten binnen de agenda leidt ertoe dat het niet tot nauwelijks mogelijk is om de doeltreffendheid en doelmatigheid daarvan te monitoren. Door de focus op verbinden en versterken van het netwerk is het niet goed inzichtelijk te maken in hoeverre inwoners de gewenste ondersteuning krijgen. Versterken van het netwerk leidt indirect mogelijk wel tot betere ondersteuning van de doelgroep ouderen, maar dat is niet voor alle speerpunten hard te maken. Wel wordt een belangrijk instrument in de seniorenagenda, het project Vitaal en Veilig Thuis in de praktijk – ook bij inwoners - goed ontvangen.

De opdracht die vanuit de politiek en het bestuur in de seniorenagenda is meegegeven, lijkt voor veel betrokken ambtenaren onduidelijk te zijn geweest. De vragen die opkwamen bij de onderzoekers na bestudering van het onderliggende beleid blijken ook te leven bij een deel van de betrokken ambtenaren. Een ‘stip op de horizon’ in de agenda ontbreekt. Nut en noodzaak van de seniorenagenda als afzonderlijk instrument wordt intern dan ook in twijfel getrokken.

Een aantal medewerkers rapporteerde wel over de voortgang op hun onderdelen, maar gaf aan dat de verdere inhoud van de seniorenagenda niet te kennen. De seniorenagenda is ook niet leidend in hun dagelijkse werkzaamheden, medewerkers rapporteren vooral over de voortgang op het eigen beleidsterrein aan de betreffende verantwoordelijk wethouder. Geïnterviewde medewerkers geven aan dat de agenda niet heeft geleid tot nieuwe activiteiten.

Wat betreft regievoering en monitoring heeft de gemeente Zwolle gedurende de afgelopen twee jaar waar het kon de regierol gepakt, maar dit was beperkt, enerzijds doordat er slechts beperkt ambtelijke capaciteit voor is vrijgemaakt en anderzijds door uitval van medewerkers, die verantwoording droegen voor de coördinatie van de agenda. Het is de gemeente Zwolle wel gelukt om zicht te houden op de uitvoering van de activiteiten en er is ook de mogelijkheid om daar op bij te sturen.

In de seniorenagenda wordt aangegeven dat er wordt ‘meebewogen met de actualiteit’. Dit is onder andere gebeurd met het toevoegen van het speerpunt ‘dementievriendelijke gemeente’. Ook zijn er gedurende de looptijd van de seniorenagenda nieuwe activiteiten ontplooid, gericht op senioren, zoals de Vitaal en Veilig Thuis-dag in de Spiegel (april 2022) met ca. 2.000 bezoekers.

Resultaat

Na twee jaar van werken met de seniorenagenda zien de onderzoekers dat voorgenomen acties die bij de meeste speerpunten van de seniorenagenda waren bedacht, zijn uitgevoerd. Alleen op het gebied van regenboogsenioren is nog weinig actie ondernomen. Er bestaat geen eenduidig beeld of deze acties ook waren uitgevoerd wanneer er geen seniorenagenda was. In de interviews zijn vermoedens geuit dat de activiteiten ook wel waren uitgevoerd zonder de seniorenagenda, maar dat deze door de seniorenagenda sneller en/of met meer medewerking zijn uitgevoerd. Door de beperkte motivatie van het nut en de noodzaak van een seniorenagenda, kan moeilijk worden aangegeven op welke punten de seniorenagenda een duidelijke



meerwaarde biedt. Er is output gegenereerd met de drie instrumenten, maar het verband met het beoogde maatschappelijke effect is niet inzichtelijk te maken.

Een belangrijke opbrengst is wel dat er overzicht is gecreëerd in het aanbod voor ouderen vanuit de gemeente en de daaraan verbonden partijen. Deze partijen kunnen elkaar makkelijker vinden. Uit de uitgezette vragenlijst blijkt dat de senioren in de gemeente Zwolle zelf weinig merken van de seniorenagenda. Er is voornamelijk ingezet op het stimuleren van overleggen, bestuurlijke structuren, netwerken en monitoring 'achter de schermen'. Dit leidt geleidelijk en over een lange tijd pas tot merkbare effecten voor inwoners. WijZ is het meest bekend onder senioren in Zwolle (76% kent hen), gevolgd door Sociaal Wijkteam Zwolle (66%). Een kleiner deel weet ook wat deze organisaties doen. Veel organisaties zijn onder de meeste senioren niet bekend.

De belangrijke aandachtspunten voor ouderen in de gemeente Zwolle zijn wonen en eenzaamheid, zo blijkt uit de vragenlijst die is verstuurd. Belangrijk instrument in de seniorenagenda is het project Vitaal en Veilig Thuis, dat vooral gericht is op langer zelfstandig thuis wonen en sociale contacten. Dit lijkt goed aan te sluiten bij de behoeften van de inwoners: zij zijn bekend met de organisatie WijZ en het project sluit aan op belangrijke thema's. Het is dan ook niet verwonderlijk dat uit de eigen evaluatie van Vitaal en Veilig Thuis blijkt dat ongeveer de helft van de benaderde inwoners meedoet aan het project. Dit project realiseert dan ook de meest tastbare positieve resultaten, maar beperkt zich tot op heden tot enkele wijken.

Een laatste belangrijk aspect is de rol van de raad. De gesproken afvaardiging uit de raad gaf aan meer integrale informatie te willen over het thema senioren omdat de huidige informatievoorziening als verbrokkeld en abstract wordt ervaren, ondanks de aanwezigheid van de agenda. Hierbij dient ook vermeld te worden dat de raad zelf niet erg actief is geweest om dit te bewerkstelligen, bijvoorbeeld door het stellen van schriftelijke vragen. Wanneer de raad tijdens het besluitvormingsproces scherper had gekeken naar de status van de agenda, de beoogde meerwaarde ten opzichte van bestaand beleid, de kaders en succescriteria, had zij haarzelf instrumenten gegeven een oordeel te vormen of de seniorenagenda doelmatig en doeltreffend was.

Algemene conclusie

Gekeken naar de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek, komen wij tot de conclusie dat niet vast te stellen is of de seniorenagenda een bijdrage heeft geleverd aan de algemene doelstelling om Zwolle aantrekkelijker te maken voor ouderen. Dat komt onder andere doordat de status van de agenda niet duidelijk is: niet alleen ontbreken een duidelijke beleidstheorie en SMART-geformuleerde doelen waardoor het vaststellen van resultaten moeilijk is, bovenal is onduidelijk wat de agenda eigenlijk is: een beleidskader, een visie, een kompas of vooral een document dat signaleert, agendeert en experimenteert? Eveneens is onduidelijk hoe acties en verantwoordelijkheden uit de agenda zich verhouden tot bestaand beleid.

De verwachtingen die de seniorenagenda schept, zijn - onder meer door de geformuleerde ambitie en de vaststelling als 'nieuw' beleidskader door de raad - groter dan wat met de activiteiten uit de seniorenagenda kan worden bewerkstelligd. De instrumenten en activiteiten die vallen onder de agenda gaan vooral uit van het realiseren van samenwerking en verbinding tussen organisaties en monitoring, waarbij op korte termijn geen directe invloed op het vitaal en waardig ouder worden van inwoners kan worden verwacht. Op langere termijn kan de verbinding en betere samenwerking hier uiteraard wel aan bijdragen. De seniorenagenda als instrument lijkt weinig toe te voegen aan het (be)staande beleid. Met het onderbrengen van de verschillende activiteiten bij de bestaande beleidsvelden zou mogelijk hetzelfde bereikt kunnen worden. Daarbij kan gelet op het karakter van de agenda de vraag gesteld worden of een afzonderlijk raadsbesluit eigenlijk wel noodzakelijk en gerechtvaardigd was.



1.2 Aanbevelingen

Op basis van de hiervoor beschreven conclusies komen wij tot de volgende aanbevelingen. Deze aanbevelingen moeten mede worden gezien in het licht van het voortzetten van het programma 'Vitaal en Waardig Ouder Worden' in het nieuwe coalitieakkoord.

Aanbeveling 1:

Specifiek doelgroepenbeleid (en een agenda) voor senioren kan te rechtvaardigen zijn, maar onderbouw dit met een duidelijke probleemstelling

Iedereen is het erover eens dat senioren een potentieel kwetsbare groep vormen. Het is daarom belangrijk om deze groep in het vizier te houden en problemen waar zij tegen aan lopen zo vroeg mogelijk aan te pakken. Er is echter geen overeenstemming of dit in een aparte seniorenagenda moet of dat juist vanuit het bestaande beleid integraliteit gewaarborgd kan worden. Wanneer besloten wordt om – in de nieuwe bestuursperiode – met een seniorenagenda specifieke aandacht voor deze groep te houden, is het belangrijk om een betere onderbouwing te geven waarom zo'n agenda nodig is en voor welke problemen de agenda een oplossing moet bieden

Aanbeveling 2:

Zorg voor een stip op de horizon en prioriteer acties en speerpunten bij voortzetting van de seniorenagenda

Om van toegevoegde waarde te zijn, moet een agenda iets toevoegen aan het (be)staande beleid dat in de agenda wordt samengebracht. Zorg voor 'een stip op de horizon' met bijbehorende doelen en activiteiten die een bijdrage kunnen leveren aan de gewenste maatschappelijke effecten. Daarbij is het raadzaam de acties en speerpunten uit de agenda te prioriteren. Neem hierin ook nadrukkelijk de behoeften van ouderen en belangenorganisaties mee. Zo bleek uit de enquête onder ouderen dat de thema's wonen en eenzaamheid als prioriteit worden gezien.

Aanbeveling 3:

Zorg voor aansluiting in budgettering en portefeuilles

Voor de interne organisatie helpt het wanneer er naast een duidelijke prioritering aansluiting plaatsvindt in budgettering en portefeuilles. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het onderbrengen van de seniorenagenda bij dezelfde portefeuillehouder als die van Wmo en/of welzijn. Het is in dat kader goed om te constateren dat hier in het nieuwe coalitieakkoord in is voorzien.

Aanbeveling 4:

Zet Vitaal en Veilig Thuis voort en breidt uit naar andere wijken in de stad

Vitaal en Veilig Thuis is een instrument dat goed gewaardeerd wordt. Met Vitaal en Veilig Thuis wordt bovendien ingezet op thema's die senioren belangrijk vinden: wonen en eenzaamheid. Het project heeft de afgelopen jaren (deels als pilot) in een aantal wijken in de stad Zwolle gelopen en er is onder inwoners veel animo voor deelname. Inmiddels is het project verder uitgebreid en het verdient aanbeveling dit project te blijven ondersteunen. Kijk naar mogelijkheden om het project uit te breiden naar de rest van de stad. Hierbij is het wel belangrijk dat afstemming plaatsvindt met andere vergelijkbare initiatieven en organisaties die ook veel ouderen spreken, zoals het Sociaal Wijkteam.

Aanbeveling 5:

Houd blijvende aandacht voor overzicht en afstemming van activiteiten

Zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie blijkt het bieden van overzicht over de vele organisaties en activiteiten voor senioren, als belangrijke meerwaarde ervaren te worden. Hiermee voorziet de agenda kennelijk in een behoefte. Bovendien komen hierdoor kansen voor effectievere afstemming en minder overlap



in beeld. Ook blijkt uit het onderzoek dat veel (activiteiten van) organisaties maar beperkt bekend zijn onder senioren. In het uitgebreide veld van organisaties en steeds weer nieuwe generaties senioren en medewerkers verdienen deze bevindingen blijvende aandacht en concrete actie. Alleen zo is er bij organisaties, medewerkers en (via hen) bij senioren goed zicht voor welke hulpvraag men waar terecht kan.

Aanbeveling 6:

Kies en onderbouw de rol van de gemeente en pas middelen daarop aan

De uit aanbeveling 5 volgende vraag is op welke wijze overzicht en afstemming (beter) georganiseerd kunnen worden. Uit het onderzoek komt naar voren dat hierover met de agenda nog geen eenduidig beeld bestaat. Bij een nadere visie over senioren (stip op de horizon) past ook een beter afgewogen en onderbouwde keuze over de rol van de gemeente Zwolle: sturing (regie), coördinatie (afstemming) of slechts monitoring (bewaken) van de activiteiten van maatschappelijke organisaties. Bij de gekozen rol horen bijpassende ambtelijke capaciteit en middelen.

Aanbeveling 7 (aan gemeenteraad):

Wees bij het vaststellen van beleid kritisch op wat wordt vastgesteld

Belangrijke constatering van de onderzoekers is dat de status van de agenda niet duidelijk is. Ook is onduidelijk hoe acties en verantwoordelijkheden uit de agenda zich verhouden tot bestaand beleid. Met deze bevindingen levert de seniorenagenda als instrument een belangrijk leeraspect op, ook voor de gemeenteraad. Wanneer de raad tijdens het besluitvormingsproces scherper had gekeken naar de status van de agenda, de beoogde meerwaarde ten opzichte van bestaand beleid, de kaders en succescriteria, had zij haarzelf instrumenten gegeven een oordeel te vormen of de seniorenagenda doelmatig en doeltreffend was. Als er in de basis van de agenda bovendien geen sprake is van aanvullend beleid of een benodigd extra budget, is het bovendien de vraag of een afzonderlijk raadsbesluit eigenlijk wel noodzakelijk en gerechtvaardigd is.



2 Inleiding

2.1 Achtergrond

In het hoofdstuk 'Sociale ontwikkeling van de stad' van het coalitieakkoord schreef het college in 2018: *"Wij werken aan de toekomstbestendigheid van onze stad en dat betekent dat Zwolle een stad wil zijn waar het voor senioren prettig is om te wonen, te verblijven en vitaal en waardig ouder te worden"* (p. 11). Het college onderkent dat, net als elders in het land, het aantal senioren in Zwolle stijgt en dat dit speciale aandacht vereist. Ondanks dat Zwolle het doelgroepenbeleid heeft losgelaten, heeft het college mede om bovengenoemde ontwikkeling en doel een wethouder met de portefeuille 'Vitaal en Waardig Ouder Worden' aangesteld.

Deze speciale aandacht heeft in 2019 concrete vormen gekregen met de seniorenagenda 'Vitaal en Waardig Ouder Worden'. In de perspectiefnota 2020-2023 wordt onder het kopje inwonersondersteuning aangegeven dat met behulp van de agenda de komende jaren wordt geïnvesteerd op de levensdomeinen die bij het ouder worden een grote rol van betekenis spelen. De seniorenagenda kent een achttal speerpunten waarvoor de gemeente Zwolle extra aandacht wil. De rode draad van de agenda is bij monde van de wethouder in de seniorenagenda 'in gesprek en samen op zoek naar oplossingen'.

De rekenkamercommissie Zwolle wil een onderzoek uitvoeren naar de bijdrage van de seniorenagenda aan de algemene doelstelling om Zwolle aantrekkelijk(er) te maken voor ouderen. Zij hebben I&O Research de opdracht gegeven dit onderzoek voor en met hen uit te voeren. Dit rapport presenteert de belangrijkste bevindingen.

2.2 Onderzoeksvragen

De te beantwoorden hoofdvraag luidt:

"In hoeverre draagt de speciale aandacht die in deze bestuursperiode wordt geschonken aan ouderen - zoals vervat in de seniorenagenda Vitaal en Waardig Ouder Worden - bij aan de algemene doelstelling om Zwolle aantrekkelijker te maken voor ouderen en is daarbij te verwachten dat het college de geformuleerde ambities zal realiseren?"

Om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn er zes deelvragen opgesteld.

- 1 Welke maatschappelijke doelen zijn in de seniorenagenda opgeschreven en wat is de toegevoegde waarde van de seniorenagenda ten opzichte van (be)staand beleid (voor ouderen)?
- 2 Hoe verloopt de uitvoering van de seniorenagenda in de praktijk?
- 3 Hoe sturen de gemeente en uitvoeringspartijen op de doelen, taken en activiteiten vanuit de seniorenagenda?
- 4 Wat zijn de resultaten tot nu toe en welke worden de komende jaren nog verwacht?
- 5 In hoeverre wordt de raad gefaciliteerd om zijn kaderstellende en controlerende taken uit te voeren als het gaat om de beoordeling en eventuele bijstelling van het ouderenbeleid, zoals geformuleerd in de agenda?
- 6 Welke lessen kunnen we leren uit de eerste ervaringen met de implementatie van de agenda en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om het ouderenbeleid en de uitvoering daarvan in gemeente Zwolle te verbeteren?

2.3 Beleidstheorie en methoden

In deze inleiding geven wij een beknopt overzicht van de ingezette instrumenten om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Voor een volledig overzicht van de ingezette methoden en achterliggende beleidstheorie



verwijzen wij u naar bijlage A. De gegevensverzameling vond plaats tussen december 2021 en maart 2022 en bestond uit vier onderdelen:

- Voorbereiding: In samenspraak met de rekenkamercommissie is een normenkader opgesteld. Daarnaast vond een startgesprek plaats met de ambtelijk contactpersoon van de gemeente Zwolle, waarbij de gelegenheid was tot het stellen van vragen.
- Deskresearch en gegevensanalyse: Ter voorbereiding op de interviews en voor het verkrijgen van relevante (monitor)gegevens rond de seniorenagenda zijn diverse documenten en gegevensbronnen geanalyseerd. Een (groot) deel daarvan is aangeleverd door de ambtelijk contactpersoon van de gemeente Zwolle. Een ander deel is door de onderzoekers zelf opgezocht, onder meer via de resultaten van het vorige buurt-voor-buurtonderzoek en openbare databanken (CBS, waarstaatjegemeente.nl, enzovoorts).
- Interviews en groepsgesprekken: In totaal spraken de onderzoekers met zeven intern betrokkenen van de gemeente Zwolle, tien extern betrokken stakeholders en de wethouder. Daarnaast vonden drie groepsgesprekken plaats: met de seniorenraad, Participatieraad en een vertegenwoordiging van fracties uit de gemeenteraad.
- Enquête onder inwoners: Tot slot is een vragenlijst uitgezet onder 1.000 senioren in Zwolle. Inwoners konden online en schriftelijk de vragenlijst invullen. In totaal vulden 438 inwoners de vragenlijst in. De vragenlijst had onder meer betrekking op het wonen en leven in Zwolle, ervaren aandacht voor de speerpunten en bekendheid van betrokken organisaties. Ouderen met een migratieachtergrond hadden de mogelijkheid om de vragenlijst in het Turks of Arabisch in te vullen. Hiervan is geen gebruik gemaakt. Ook is een kopie van de vragenlijst als open link onder oudere leden van het COC verspreid, om zodoende meer regenboogsenioren te bereiken. De 15 reacties op deze open link zijn toegevoegd aan de overige resultaten.

Zoals gebruikelijk is het conceptrapport aangeboden voor het ambtelijk wederhoor voor een controle op de feitelikheden. Het feitelijk commentaar uit dit ambtelijk wederhoor is daar waar mogelijk verwerkt in het voorliggende rapport. Na het ambtelijk wederhoor zijn de conclusies en aanbevelingen opgesteld door de rekenkamercommissie. Het eindrapport, inclusief conclusies en aanbevelingen, wordt aangeboden aan de raad, waarna het college van B&W in de gelegenheid wordt gesteld om een bestuurlijke reactie te geven. De bestuurlijke reactie wordt te zijner tijd tezamen met dit rapport behandeld in een raadsvergadering.

2.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 bevat de samenvatting met daarin opgenomen de belangrijkste conclusies en aanbevelingen. Hoofdstuk 3 tot en met 5 geven de bevindingen uit het onderzoek weer. Hoofdstuk 3 behandelt de achtergrond, de context en de ambities en doelstellingen van de seniorenagenda. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar de beoogde toegevoegde waarde ten opzichte van bestaand beleid.



3 Beleid

Het eerste inhoudelijke hoofdstuk gaat in op de eerste deelvraag:

- 1 Welke maatschappelijke doelen zijn in de seniorenagenda opgeschreven en wat is de toegevoegde waarde van de seniorenagenda ten opzichte van (be)staand beleid (voor ouderen)?

Wij gaan eerst in op de basis van de seniorenagenda: de agenda zelf en het onderliggende raadsbesluit. De speerpunten die benoemd zijn en ingezette instrumenten volgen daarop. Daarna behandelen wij de plaats van de seniorenagenda binnen het bestaande beleid in Zwolle. Uit deze bevindingen volgen – aan de hand van het vastgestelde normenkader - de belangrijkste conclusies in hoofdstuk 3.3.

3.1 Achtergrond seniorenagenda, speerpunten en instrumenten

De seniorenagenda in vogelvlucht: Zwolse ouderen zo lang mogelijk en zelfstandig meedoen

In het coalitieakkoord 2018 – 2022 is door de coalitiepartijen afgesproken dat zij speciale aandacht wilden geven aan de Zwolse ouderen. Dit vanwege de (toenemende) vergrijzing en een verwachte groei van de groep senioren (65+’ers), van ongeveer 19.000 nu naar een verwachte 27.000 in 2030. De inzet is dat Zwolle nu en in de toekomst een stad wil zijn waar het voor senioren prettig is om te wonen, te verblijven en vitaal en waardig ouder te worden. Voor senioren moet er de ruimte en mogelijkheid zijn om actief te blijven deelnemen aan de maatschappij. De gemeenteraad van Zwolle stelde de seniorenagenda op 9 maart 2020 vast. In dat besluit wordt ingestemd met het volgende:

- 1 In te stemmen met de seniorenagenda Vitaal en Waardig Ouder Worden;
- 2 Zeven onderwerpen tot speerpunten van het seniorenbeleid te benoemen.

In de toelichting voor het besluit worden de volgende argumenten voor instemmen genoemd (zoals opgenomen in de beslisnota van 7 januari 2020):

- De seniorenagenda en geformuleerde speerpunten zijn tot stand gekomen met inbreng van betrokken partijen in de stad: de agenda wordt breed gedragen. De agenda sluit bovendien aan bij de afspraken gemaakt in het coalitieakkoord;
- De geformuleerde speerpunten vragen in het licht van vergrijzing extra aandacht;
- De speerpunten dragen bij aan het zo lang mogelijk en zelfstandig laten meedoen van Zwolse ouderen in de samenleving. De speerpunten zijn in dat licht een samenhangend geheel.

Het beoogde effect is dat Zwolse ouderen, op alle levensdomeinen, zo lang mogelijk zelfstandig mee kunnen doen in de samenleving. Wethouder Dogger is als portefeuillehouder aanjager binnen het college achter de seniorenagenda en schrijft in het voorwoord van de seniorenagenda dat het een dynamische en actieve benadering is richting de belangrijkste vraagstukken voor deze doelgroep. De agenda moet *“meebewegen met de actualiteit en actuele vragen”* (p. 3). De rode draad is volgens de wethouder met elkaar in gesprek gaan en samen op zoek naar oplossingen.

Seniorenagenda bestaat uit acht speerpunten

Hieronder volgt een korte omschrijving van de geformuleerde speerpunten. Een volledig overzicht van alle concrete acties bij de speerpunten kunt u vinden in bijlage D.

Positieve gezondheid: Sluit aan bij het Zwolse preventieve Gezondheidsbeleid en Beweging vanuit eigen regie 2019 – 2023 en de agenda publieke gezondheid van de GGD. Bouwt verder op het Netwerk Senioren Zwolle Gezonde Stad, ook gefaciliteerd door de gemeente. Beleid van partners wordt geïnventariseerd en gestimuleerd rond positieve gezondheid.

Levensloopbestendig wonen: Sluit aan bij de woonvisie ‘Ruimte voor Wonen 2017 - 2027’ en de Ontwikkelstrategie Wonen 2019 – 2025. Doel is te onderzoeken in hoeverre de woningvraag op de



oververhitte woningmarkt voor senioren er uit ziet, zodat verschillende type woningen ontwikkeld kunnen worden. Een voorbeeld hiervan is het concept 'Krasse Knarrenhof'.

Meedoen en ertoe doen (waaronder arbeidsparticipatie): Aan inwoners die niet in staat zijn zelf een zinvolle dagbesteding in te vullen (met werk of vrijwilligerswerk) wordt extra ondersteuning geboden. Denk daarbij aan het vinden van werk met trainingen gericht op 55-plussers.

Toegankelijkheid fysieke omgeving: Om ouderen op hogere leeftijd zelfstandig te kunnen laten deelnemen aan de samenleving is een toegankelijke fysieke leefomgeving noodzakelijk. Zowel op openbare plekken als in de eigen woning. In 2018 is door de raad een actieplan toegankelijkheid vastgesteld. Deze acties zijn grotendeels overgenomen in de seniorenagenda.

Aanpak eenzaamheid: Ouderen kennen vaker gevoelens van eenzaamheid dan jongeren, door bijv. verlies van partner of vrienden en toenemende lichamelijke beperkingen. Doel in de seniorenagenda is het opzetten van een coalitie van organisaties die eenzaamheid bestrijden. Ook wordt gekeken naar mogelijkheden voor dagbesteding voor (eenzame) ouderen.

Cultuursensitiviteit: Van de 34.000 55-plussers in 2019 hadden 4.000 een migratieachtergrond. Allochtone ouderen kennen vaker met ouderdom gerelateerde problemen, maar melden zich minder vaak bij gezondheidsinstellingen. In 2018 is een manifest Cultuursensitieve ouderenzorg ondertekend. Uitgesproken is meer aandacht te hebben voor cultuur en afkomst bij ouderenzorg in Zwolle.

Regenboog senioren: Net als ouderen met een migratieachtergrond zijn LHBTI+-ouderen een groep waar de gemeente Zwolle in de agenda specifiek aandacht voor heeft. Deze groep voelt zich relatief vaker eenzaam en in ouderenzorg is het onderwerp vaak lastig bespreekbaar. Doel is de zichtbaarheid vergroten, activiteiten te organiseren en regenboogdiversiteit bespreekbaar(der) te maken in ouderenzorginstellingen.

Na een motie door D66 en CDA is hier op later moment nog een achtste speerpunt aan toegevoegd, namelijk:

Dementievriendelijke gemeente: Naar verwachting zijn er in 2030 2.400 inwoners met de diagnose dementie. Veel van de ondersteuning voor deze groep vindt thuis plaats door mantelzorgers. Er is een plan van aanpak gemaakt voor voldoende voorzieningen ter ondersteuning, maar ook voor voldoende kennis en expertise in zorg en dienstverlening. Ook hier krijgt de groep migrantenouderen specifieke aandacht.

Drie instrumenten onderliggend aan speerpunten: gemeente Zwolle is aanjager en regievoerder

Een meerderheid van de speerpunten en activiteiten genoemd in de seniorenagenda sluiten dus aan op bestaande initiatieven en overleggen. In die zin kent de seniorenagenda geen vernieuwend karakter, maar lijkt deze vooral aanvullende aandacht binnen de gemeente Zwolle (als organisatie) en partnerorganisaties te leggen op ouderen. Onderliggend aan de speerpunten zijn drie instrumenten genoemd, zie hieronder. In de voortgangsmonitor 2021 van de seniorenagenda worden deze instrumenten omschreven als voorwaardenscheppend voor alle speerpunten. De instrumenten die de seniorenagenda op alle speerpunten inzet zijn:

1. Verbinden: samenwerking en netwerken

Zwolle kent – zo blijkt uit de documentanalyse en verschillende interviews – al voor de ingang van de seniorenagenda een goed georganiseerde en brede samenwerking als het gaat om senioren. Zowel in de seniorenagenda als in de voortgangsmonitor van de seniorenagenda uit juni 2021 (p. 3) wordt benoemd dat de agenda de gezamenlijke focus en verbinding benadrukt. Zoals hierboven ook al te zien is, is er sprake van overlap en raakvlakken van diverse domeinen. Onder meer op het gebied van welzijn(zorg), gezondheid, het sociale en het fysieke domein. Centraal bij de overlap van deze domeinen en speerpunten is dan ook dat de verschillende organisaties weten van elkaar wat zij doen. Dit biedt ruimte om aanvullend op elkaar te werken en in te zetten op het uitwisselen van casuïstiek en signalen.



2. Monitoring van beleid en uitvoering

Voor en tijdens de 'looptijd' van de seniorenagenda worden gegevens over ouderen uit verschillende bronnen verzameld. Denk hierbij aan de GGD Gezondheidsmonitor, het buurt-voor-buurtonderzoek, Vitaal en Veilig Thuis-interviews et cetera. Ook voert het Sociaal Wijkteam van Zwolle regelmatig huisbezoeken uit bij ouderen. Via deze data is het mogelijk ontwikkelingen en kengetallen rond ouderen inzichtelijk te maken. Een verdere stroomlijning van data, om resultaten van andere ingezette instrumenten inzichtelijk te maken, dient nog een vlucht te nemen.

3. Vitaal en Veilig Thuis

De aanpak Vitaal en Veilig Thuis is een van de grotere initiatieven die genoemd staat in de seniorenagenda. Centraal in deze aanpak staat het doen van huisbezoeken bij alle 70-plussers in de gemeente. Bij het huisbezoek wordt gekeken naar de zelfredzaamheid van inwoners, de veiligheidsbeleving en de mate waarin men nog sociale contacten heeft. Stichting WijZ voert deze huisbezoeken sinds 2017 uit en ontvangt hier subsidie voor. Bij het project zijn 30 organisaties aangesloten als partner, waaronder andere welzijnsorganisaties, de brandweer, politie, GGD en zorgorganisaties. Mochten er tijdens een huisbezoek aspecten aan het licht komen, dan kunnen partnerorganisaties aansluiten voor een oplossing. De pilot van het project vond plaats in de wijk Aa-landen in 2017. De huisbezoeken bieden ook een bron van informatie over de wensen van ouderen op allerlei leefgebieden. Er is een duidelijke connectie met de gedachte achter de seniorenagenda. Daarom is besloten VVT in de seniorenagenda op te nemen en het project voort te zetten en uit te breiden naar meerdere wijken in Zwolle.

Wanneer deze instrumenten op een rij worden gezet, volgen daar de volgende beoogde resultaten uit:

- 1 **Monitoren:** Inzichtelijk maken voor partijen wat wanneer en waar georganiseerd wordt voor senioren.

En vanuit dat inzicht verbinden:

- 2 Zorgen voor een integrale(re) aanpak en betere samenwerking tussen alle betrokken partijen. Bijvoorbeeld door stakeholders te motiveren beleid te gaan schrijven voor zaken die ouderen aangaan
- 3 Daarmee ook deels voorzien in een overkoepelende visie op welzijn van ouderen, welke op dit moment niet aanwezig is. Met daarbij specifieke aandacht voor onderwerpen die tot dan toe onder de radar zijn gebleven.

Onduidelijk wat de status is van de seniorenagenda na raadsbesluit; probleemanalyse ontbreekt

Na bestudering van de seniorenagenda en de bijbehorende toelichting (in de beslisnota) komen de onderzoekers tot de bevinding dat op basis van de stukken veel onduidelijk is over wat de seniorenagenda precies is en hoe dit stuk beoordeeld zou moeten worden. De basis voor de seniorenagenda is onvoldoende gespecificeerd en dat maakt het inzichtelijk maken van wat de seniorenagenda aan maatschappelijke effecten heeft opgeleverd ingewikkeld. Dit lichten wij toe aan de hand van de volgende bevindingen:

- Het is onduidelijk of de seniorenagenda een beleidskader of een richtlijn dan wel visie is.
- Er ontbreekt een duidelijke probleemanalyse.
- In de seniorenagenda zijn acties en initiatieven opgenomen, maar het wordt onvoldoende duidelijk hoe de instrumenten en acties bijdragen aan het beoogde maatschappelijk effect.
- In de seniorenagenda staan veel bestaande initiatieven opgenomen die zijn belegd bij andere portefeuilles: welk beleid is dan leidend?

Is de seniorenagenda beleid of een kompas?

Het valt de onderzoekers op dat in het raadsbesluit wordt ingestemd met het benoemen van de onderwerpen tot speerpunt van beleid, maar dat in de toelichtingen niet duidelijk wordt of de seniorenagenda nu een beleid met kaders (en doelen) is, of dat het een visie dan wel richtlijn is. Het besluit zelf doet denken dat de



seniorenagenda beleid is, maar in de toelichting van de beslisnota staat opgenomen dat het als kompas dient voor initiatieven in de komende jaren.

Ontbreken van een probleemanalyse

Bovendien ontbreekt er een probleemanalyse in de beslisnota. Er wordt opgemerkt dat door de vergrijzing (en het groeiende aantal ouderen met bijkomende problematiek) extra aandacht nodig is voor de speerpunten, maar dat is in de ogen van de onderzoekers te summier. Dat het aanpakken van de vergrijzing een uitdaging is voor de Nederlandse samenleving, en dus ook voor Zwolle, staat buiten kijf. Maar het ontbreekt aan een toelichting wat dan precies de verwachte gevolgen zijn van de vergrijzing en hoe de seniorenagenda hier een positieve bijdrage aan levert. Het ontbreken van een dergelijke probleemanalyse zorgt ervoor dat de basis voor de seniorenagenda niet duidelijk is. Het meten van effecten wordt hierdoor zeer ingewikkeld omdat de (ongewenste) beginsituatie niet voldoende in beeld is gebracht en het roept de vraag op of het te rechtvaardigen is dat er specifiek voor seniorenbeleid moet worden gemaakt, terwijl Zwolle officieel geen doelgroepenbeleid kent.

Beleidstheorie achter seniorenagenda onduidelijk: hoe leiden acties tot gewenst effect?

In de seniorenagenda zelf valt bij nadere bestudering op dat er geen sprake is van vooraf vastgestelde, concrete en daarmee meetbare doelen die feitelijk geëvalueerd kunnen worden. Er staan wel acties benoemd, maar er zijn geen normen of streefwaarden toegekend waarmee aannemelijk gemaakt wordt dat zij (bij het behalen daarvan) bijdragen aan het te behalen effect. Er is verder sprake van tegenstrijdigheid tussen het beoogde effect (ouderen zo lang mogelijk zelfstandig mee laten doen) en de rode draad van de agenda: in gesprek met elkaar gaan over oplossingen (p. 3). 'In gesprek gaan met elkaar' heeft in de ogen van de onderzoekers niet direct tot gevolg dat ouderen langer zelfstandig thuis kunnen blijven wonen. De relatie tussen de outcome (het gewenste maatschappelijk effect) van de instrumenten en activiteiten lijkt niet in verbinding te staan met de beoogde resultaten van de activiteiten (de output).

De seniorenagenda roept de verwachting op een directe bijdrage te leveren aan vitaal en waardig ouder worden in Zwolle, maar lijkt – wanneer het stuk nader geanalyseerd wordt – meer als beoogd effect 'agendasetting' te hebben. Dit is dan bedoeld om de gemeente Zwolle, bewoners, adviesraden, maatschappelijke organisaties en ondernemingen (zorgorganisaties, woningcorporaties) te activeren zich (meer) in te zetten op de speerpunten, wat indirect en na verloop van tijd bijdraagt aan een beter klimaat voor ouderen in Zwolle. Hierbij moet benadrukt worden dat deze bevinding geen normatief oordeel bevat: het ene effect is, zeker wanneer de korte looptijd van de seniorenagenda meegenomen wordt, niet beter dan de ander. De bevinding gaat nadrukkelijk om de onduidelijke richting van de seniorenagenda, die de waardering en uiteindelijke beoordeling daarvan ingewikkeld maakt.

Seniorenagenda sluit veelal aan bij bestaande initiatieven die vallen onder andere portefeuilles

Het is ook opvallend dat de seniorenagenda veelal aansluit bij bestaande initiatieven zoals Zwolle Gezonde Stad (p. 5), het programma Vitaal en Veilig Thuis (p. 7) en Welzijn op Recept (p. 10). Deze initiatieven hebben ook raakvlakken met de portefeuilles van andere wethouders. Dit maakt dat meerdere wethouders uit het college te maken hebben met de seniorenagenda, maar heeft als risico dat onduidelijk is wie waar verantwoording over af moet leggen. Welk kader is leidend? Is dit de seniorenagenda of het staande beleid? En wanneer dit het staande beleid is: wat is dan de meerwaarde van de seniorenagenda?

Geen budget voor seniorenagenda, wel voor VVT en dementievriendelijke gemeente

De uitwerking van de zeven oorspronkelijke speerpunten vroeg niet om extra financiële middelen vanuit de gemeente Zwolle. Vitaal en Veilig Thuis maakte wel aanspraak op de daarvoor eerder gereserveerde middelen van €150.000 en €175.000 voor respectievelijk 2020 en 2021. Voor uitvoeren van de motie over de



Dementievriendelijke gemeente is aanvullend budget vrijgemaakt. Het gaat daarbij om €40.000 in 2021 en €75.000 in 2022 en 2023.

Voor de projectleiding rond de seniorenagenda waren binnen de gemeente Zwolle oorspronkelijk twee medewerkers aangewezen. Uiteindelijk is deze projectleiding door ziekte en persoonlijke omstandigheden bij één medewerker komen te liggen. Ook voor de regievoering is dus geen uitgebreide capaciteit vrijgemaakt. De coördinerend beleidsadviseur gaf aan dat hij over de speerpunten informatie verzamelt en hier antwoord op krijgt. Dit wordt vervolgens gerapporteerd aan de raad. De tijd die de medewerker voor de seniorenagenda heeft is naar eigen zeggen beperkt. Dit leidt tot de bevinding dat het financiële risico rond de seniorenagenda relatief klein is, maar roept ook de vraag op wat men zonder investering met de agenda wilde bereiken, zeker gezien het ambitieuze maatschappelijke effect.

Visie van de wethouder

Ten aanzien van de stukken zijn er bij de onderzoekers dus veel vragen over de plaats (en daarmee toegevoegde waarde) van de seniorenagenda. In het interview met de wethouder is hier nader op ingegaan. De wethouder omschrijft in het interview de seniorenagenda als een koers en kompas waar de gemeente ten aanzien van ouderen in de afgelopen twee jaar aan heeft gehouden. Door een verwachte toename van het aantal senioren, met bijbehorende ontwikkelingen en vraagstukken (levensloopbestendig wonen, toename lichamelijke en geestelijke klachten) is tijdens de vorige coalitieonderhandelingen dit onderwerp tot een thema gemaakt. Achterliggende doelen zijn het voorkomen van duurdere zorg (in lijn met de hervormingsagenda sociaal domein), ouderen in zijn algemeen vitaal en waardig ouder laten worden en het borgen van inclusiviteit onder doelgroepen binnen de groep ouderen. Meer specifieke doelen zijn het in kaart en bij elkaar brengen van netwerken, verzorgen van monitoring en een uitbreiding van het project Vitaal en Veilig Thuis. De wethouder benadrukt dat het een agenda is, en geen beleid. In zekere zin een experiment: de insteek was om met het onderwerp aan de slag te gaan. Hiervoor is geen groot formeel proces opgetuigd.

Hoewel deze toelichting duidelijk en logisch is gezien de verwachte uitdagingen die komen kijken bij de vergrijzing van Nederland, geeft het geen nadere probleemanalyse. Bovendien is het redelijkerwijs af te vragen waarom de raad een besluit heeft moeten nemen over de seniorenagenda, wanneer de wethouder dit zelf niet als beleid bestempeld en in zekere zin als een experiment ziet zonder groot formeel proces.

3.2 Bestaand netwerk rond ouderen(welzijn) in Zwolle

Groot netwerk in Zwolle rond ouderen(welzijn)

Voornaamste opbrengst van de seniorenagenda is, op basis van het bovenstaande, het bij elkaar brengen van organisaties en initiatieven. Hierbij moet opgemerkt worden dat in Zwolle al voor de komst van de seniorenagenda een goed netwerk op het gebied van ouderen, ouderenwelzijn en ouderenzorg aanwezig was. Dit bleek uit zowel documenten als interviews. Partijen die in verschillende netwerken en overleggen bij elkaar komen zijn onder meer:

- Gemeente Zwolle (die ook de Seniorenraad en Participatieraad begeleiden);
- Maatschappelijke initiatieven: Sportservice Zwolle, ZwolleDoet, SamenZwolle (met het project Samenouderen);
- Zorginstellingen en gezondheidsorganisaties (Zorgspectrum Het Zand, IJsselheem, Carinova, Icare, Isala, Medrie, Zonnehuisgroep, GGD IJsselland);
- Hogeschool Windesheim;
- Welzijnsorganisatie WijZ.

Daarnaast zijn, bijvoorbeeld bij Vitaal en Veilig Thuis, nog vele andere organisaties aangesloten zoals de politie, brandweer, huisartsen, wijkcentra et cetera. Uit de documentanalyse en interviews kwam naar voren dat deze



verschillende partijen in wisselende samenstellingen bijeenkomen in diverse netwerken. Dit zijn netwerken die bijv. overleg hebben op bestuurlijk en/of uitvoerend niveau. Voorbeelden van deze netwerken zijn:

- Netwerk Senioren Zwolle Gezonde Stad¹ ;
- ZwolleDoet!;
- Seniorenraad en Participatieraad;
- Aanpak Vitaal en Veilig Thuis (via WijZ);
- Regionaal Bestuurdersnetwerk Cultuursensitieve Ouderenzorg;
- Klankbordgroep Zwolle Dementievriendelijke stad;
- (vanwege corona) Bestuurlijk Overleg Verpleeg- en Verzorgingshuizen en Thuiszorg.

3.3 Conclusie

In dit hoofdstuk zetten wij vooral de context, achtergrond en insteek van de seniorenagenda uiteen. Voor het trekken van conclusies uit de bevindingen maken wij gebruik van een normenkader. Dit normenkader vindt u in bijlage B. Voor de eerste norm (beleid) zijn de volgende toetsingscriteria gebruikt. De toetsingscriteria zijn beoordeeld aan de hand van een stoplichtmodel.

Norm	Toetsingscriteria	Beoordeling
1. Beleid en doelstellingen		
De seniorenagenda heeft een meerwaarde ten opzichte van bestaand beleid	• De doelen van het beleid zijn helder beschreven.	• -
	• De uitvoeringsplannen zijn gebaseerd op het beleid.	• +
	• De doelstellingen in de uitvoeringsplannen zijn SMART.	• -
	• De beschikbare middelen passen bij de ambities en het karakter van de regeling.	• -
	• De bekostigingssystematiek past bij het beleid van de gemeente.	• -

De belangrijkste conclusie die volgt uit de bevindingen van dit hoofdstuk is dat de beleidstheorie – met andere woorden: de basis van de seniorenagenda – onvoldoende gespecificeerd is. Hierdoor roept het in het leven roepen van de seniorenagenda vragen bij de onderzoekers op, zeker omdat Zwolle in de regel geen doelgroepenbeleid voert. Er lijkt een tegenstrijdigheid te zitten tussen wat de seniorenagenda uiteindelijk wil bereiken (en waarvoor deze is opgesteld) en de instrumenten die daarvoor worden ingezet. Het is de vraag of de resultaten van de uitgevoerde activiteiten (de output) direct leiden tot het beoogde effect dat ouderen langer zelfstandig thuis wonen en meedoen (de outcome). De basis voor de seniorenagenda, de probleemstelling, en verbinding tussen output en outcome zijn onvoldoende duidelijk. De doelen die zijn beschreven zijn niet concreet en meetbaar en op basis van de seniorenagenda kan moeilijk verantwoording afgelegd worden. Ook wordt niet duidelijk op welk probleem, anders dan ‘vergrijzing’ en de verwachting dat er meer ouderen in Zwolle komen te wonen de aankomende jaren, de seniorenagenda een antwoord moet geven.

Wij concluderen dat de seniorenagenda vooral moet worden gezien als een stuk dat voor ‘agendasetting’ moet zorgen, waarbij de verwachting is dat deze op de meeste terreinen niet direct tot zichtbare resultaten heeft geleid voor de oudere bevolkingsgroepen in de gemeente. Wel moet de seniorenagenda meer inzicht geven in wat er al is op het gebied van voorzieningen voor ouderen en geeft het de mogelijkheid voor partijen hoe zij beter kunnen samenwerken. Er wordt veelal voortgeborduurd op bestaande initiatieven. Het bovenstaande

¹ met onder andere: Sportservice Zwolle, ZwolleDoet, Driezorg, Windesheim, Zorgspectrum Het Zand, WijZ, IJsselheem, Carinova, SamenOuderen / SamenZwolle, GGD IJsselland, Icare, Isala, Medrie, Zonnehuisgroep



gecombineerd maakt het beoordelen van de meerwaarde van de seniorenagenda moeilijk. Zonder concrete doelstellingen en onduidelijke verwachtingen is het trekken van de conclusie ‘alle aandacht voor het onderwerp is goed’ voor de hand liggend. Het financiële risico van de seniorenagenda is ook beperkt, maar roept op zijn beurt de vraag op of de beoogde doelen niet via een andere route efficiënter bekostigd hadden kunnen worden. Bijvoorbeeld via de portefeuilles Wmo en/of welzijn.

Daar komt de vraag nog bovenop op of het wel noodzakelijk was de gemeenteraad een besluit te laten nemen over de seniorenagenda. Een officieel raadsbesluit geeft namelijk veel gewicht aan een project wat later door de verantwoordelijke wethouder wordt bestempeld als een experiment waarvoor geen grote formele processen zijn opgetuigd. Een vraag die de onderzoekers met de bevindingen in de volgende hoofdstukken willen beantwoorden: is het te verantwoorden dat de seniorenagenda is ingesteld, terwijl de gemeente Zwolle geen doelgroepenbeleid meer voert?



4 Praktijk

In dit hoofdstuk behandelen wij de volgende onderzoeksvragen:

- 2 Hoe verloopt de uitvoering van de seniorenagenda in de praktijk?
- 3 Hoe sturen de gemeente en uitvoeringspartijen op de doelen, taken en activiteiten vanuit de seniorenagenda?

Wij delen het hoofdstuk op in vier paragrafen: wij starten met een omschrijving van de praktijkervaringen van stakeholders en netwerkpartners. Daarbij gaan wij ook kort in op de projecten die zijn opgestart per speerpunt. Wij gaan vervolgens van de externe organisatie naar de interne organisatie van de gemeente Zwolle: hoe is de seniorenagenda geland en hoe is de projectleiding en regievoering in de praktijk uitgevallen? Wij eindigen wederom met een concluderende paragraaf, voor wij naar de resultaten van de seniorenagenda kijken.

4.1 Stakeholders en uitgevoerde projecten

Zwolle kent een groot netwerk aan organisaties die actief zijn voor ouderen: is het niet te veel?

Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven zijn er veel verschillende organisaties actief die ouderen als doelgroep hebben. Naast grotere welzijnsorganisaties en initiatieven als WijZ, ZwolleDoet en ZwolleSamen zijn ook zorgorganisaties, ouderenbonden en -raden en (publieke) gezondheidsdiensten zoals de GGD en huisartsen actief. Deze komen samen in overleggen en vergaderingen op zowel bestuurlijk als uitvoerend niveau. Daarbuiten zijn er ook nog overleggen tussen partijen die op projectbasis (incidenteel) met elkaar samenwerken.

Dat er veel overleggen en initiatieven zijn wordt door de meeste gesproken stakeholders ook benoemd. Een van de voornaamste doelen/instrumenten van de seniorenagenda is dan ook om deze initiatieven en overleggen dicht bij elkaar te brengen. Een aantal organisaties vraagt zich af of het netwerk en het aantal actieve overleggen niet té groot is. Het is mede door de aanvullende aandacht van de seniorenagenda in hun ogen wel gelukt om alle organisaties en initiatieven in kaart te brengen, maar de stap naar het verbinden van alle netwerken is nog niet volledig gelukt. Personen komen elkaar vaak bij meerdere overleggen en initiatieven tegen.

De seniorenagenda wordt gezien als een goede leidraad, maar zorgt er niet automatisch voor dat de verbindingen tussen alle knopen ook ontstaan en er efficiënt met vergadertijd wordt omgegaan. Dit leidt ertoe dat een aantal geïnterviewden zich afvraagt of binnen en tussen organisaties medewerkers wel op de hoogte zijn wie wat precies doet. Zij vragen zich daarom intern wel eens af of er niet strakker keuzes gemaakt moeten worden: het is niet mogelijk om overal bij aan te sluiten.

Naast de seniorenagenda ook andere (regionale en landelijke) initiatieven actief in Zwolle

Dat men het gevoel heeft soms keuzes te moeten maken, heeft er ook mee te maken dat er naast gemeentelijke initiatieven ook regionale en landelijke initiatieven gericht op ouderen in het algemeen, of een van de speerpunten in het bijzonder, in de stad actief zijn². Zo is er ook het project 'Zorg in de Wijk Zwolle' van Zilveren Kruis, waarbij diverse zorginstellingen zijn aangesloten die ook in de seniorenagenda bij elkaar komen³. Binnen de gemeente Zwolle zelf is er een ander voorbeeld met het project Wonen en Zorg, dat valt

² Waarbij de speerpunten van deze initiatieven zich ook kunnen richten op een breder publiek en niet alleen op ouderen.

³ Via: <https://www.zilverenkruis.nl/consumenten/zorg-regelen/zorg-in-de-wijk-zwolle>



onder de Hervormingsagenda Sociaal Domein, maar qua thematiek duidelijke raakvlakken heeft met de seniorenagenda⁴. In de seniorenagenda en de voortgangsinformatie over de agenda⁵ wordt van dit programma geen melding gemaakt, ondanks dat het al twee jaar actief is. Hoewel de doelgroep van het programma Wonen en Zorg breder is dan de doelgroep van de seniorenagenda, komt de thematiek grotendeels overeen met de thematiek bij het speerpunt Wonen uit de agenda. Ook bij het programma Wonen en Zorg zijn 29 partijen zoals woningcorporaties, zorgaanbieders, huurdersbelangenvereniging de Woonkoepel en welzijnsorganisaties verenigd in WWZ038⁶.

Doordat er zo veel partijen actief zijn, binnen verschillende netwerken die op het oog veel overlap met elkaar hebben maar niet naar elkaar verwijzen, is het noodzakelijk voor stakeholders om keuzes te maken. Dit kan ten koste gaan van de efficiëntie. Een gesproken medewerker van een externe stakeholder licht toe: *“Onder Zwolle Gezonde Stad [waar wij als organisatie bij aangesloten zijn] zit het seniorennetwerk. Preventie is voor ons ook wel een thema, maar wel op een ander niveau dan Zwolle Gezonde Stad. Wij richten ons vooral op senioren. Het is natuurlijk essentieel om veel over jeugd en preventie te praten, maar daardoor zijn wij wel zoekende wat voor ons de meerwaarde binnen Zwolle Gezonde Stad is.”*

Overzicht krijgen, is ook een taak van de betrokken stakeholders zelf

Bij het bovenstaande moet vermeld worden dat corona op het verkrijgen van overzicht tussen alle organisaties en initiatieven geen positieve invloed heeft gehad. Verschillende gesproken medewerkers geven aan dat het belemmerend werkt als je ‘elkaar niet in de wandelgangen tegenkomt’. Ook externe stakeholders zijn van mening dat het interne overleg bij hen beter kan. Zij zien daarvoor zichzelf ook een te maken efficiëntieslag. Een medewerker licht toe: *“Dat het nog te veel eilandjes zijn is in de praktijk misschien wel het geval. De organisaties zijn hetzelfde, maar de poppetjes niet. De vraag is bij een zorgorganisatie of het interne overleg over de onderwerpen van de seniorenagenda goed is. Dat gebeurt waarschijnlijk niet. Ik denk dat je als organisaties daar enorm op kan besparen, alleen al in energie.”*

Seniorenagenda geeft wel impuls aan externe organisaties: sterk gevoel van samenwerking

Stakeholders delen de bevinding dat er in Zwolle – ook al voor de komst van de seniorenagenda – een goed netwerk van organisaties gericht op senioren is. Vergaderingen (bijv. van Zwolle Gezonde Stad) werden goed bezocht. Hierdoor ontstond – zo blijkt uit de interviews – in de ogen van de betrokkenen ook een goede samenwerking tussen partijen als thuiszorg, welzijnsorganisaties en maatjesprojecten. Organisaties voelen (zo is dat wellicht historisch gegroeid) ook de plicht en de noodzaak om in Zwolle goed samen te werken. Deze samenwerking leidt er onder andere toe dat lijnen veelal kort zijn en organisaties een signaleringsfunctie voor elkaar vervullen.

Voor met name externe organisaties is het prettig dat de seniorenagenda met de speerpunten een mate van (politieke) urgentie meegeeft aan de onderwerpen waar zij al langere tijd mee bezig zijn. Dit verhoogt de aandacht en zichtbaarheid van hun projecten. In die zin werkt de seniorenagenda stimulerend: alles dat aandacht krijgt bloeit. Het contact met de gemeente (via de coördinerend beleidsadviseur en de wethouder) wordt als goed ervaren, externe partijen hebben het gevoel als partner te worden gezien door de gemeente. De lijnen met de coördinerend beleidsadviseur zijn kort. De wethouder wordt in meerdere interviews neergezet als een ambassadeur van de seniorenagenda en geïnteresseerd in de uitvoering. Dit wordt als prettig ervaren. Andersom geven ook medewerkers van de gemeente in gesprekken aan dat er al een goed

⁴ Via: <https://www.zwolle.nl/wonen-en-zorg-in-de-wijk-inwoners-laten-wonen-op-een-plek-die-bij-hen-past>

⁵ Informatienota voor de raad, voortgang seniorenagenda medio 2021 (dd. 16 juni 2021)

⁶ Via: <https://www.swz.nl/over-swz/organisatie/samenwerking/>



netwerk voor ouderenzorg in de gemeente actief is: de samenwerking tussen de partners wordt ook vanuit de gemeente als goed ervaren.

Vitaal en Veilig Thuis

Een specifiek instrument - naast verbinden en monitoren - is de aanpak Vitaal en Veilig Thuis (VVT). Zoals eerder aangegeven is het project VVT gericht op het doen van huisbezoeken bij 70-plussers, om zo vroegtijdig op te sporen of er knelpunten zijn in het levensloopbestendig wonen, zorg of welzijn. In de afgelopen jaren heeft er een pilot plaatsgevonden in een aantal wijken.

Ervaringen met VVT zijn goed: 50 procent uitgenodigde inwoners doet mee

Het project Vitaal en Veilig Thuis wordt uitgevoerd door WijZ. Vrijwilligers betrokken bij WijZ worden opgeleid om huisbezoeken te doen. Huisbezoeken worden gekoppeld aan een sterk partnernetwerk op basis van bestaande structuren. Er wordt in de huisbezoeken bijvoorbeeld gekeken naar brand- en valpreventie. Ook andere behoeften, zoals sociale contacten worden onder de loep genomen. Het is de bedoeling, volgens de gesproken medewerker, om met Vitaal en Veilig Thuis alle speerpunten uit de agenda te raken. Door de coronacrisis hebben er in 2020 en 2021 perioden geen huisbezoeken plaatsgevonden, zo blijkt uit de voortgangsinformatie uit medio 2021. De bezoeken vonden toen telefonisch plaats. Het project startte als pilot in 2017 en is na de opstartfase vooral uitgevoerd in de wijk Aa-landen. De wens is uitgesproken om ook in andere wijken huisbezoeken plaats te laten vinden. Uit de tussenrapportage 2021 van WijZ blijkt dat in de volgende wijken VVT actief is:

- Aa-landen;
- Westenholte;
- Zwolle-Zuid (per 2021)
- Diezerpoort (per september 2021).

Uit het halfjaarverslag uit 2021 (waar men in drie wijken actief was en de vragenlijsten telefonisch worden afgenomen) blijkt dat er 45 ingevulde vragenlijsten terug zijn gekomen. In totaal werden 145 ouderen gebeld. Dat is een respons van 31 procent, wat iets lager is dan bij de fysieke huisbezoeken. In interviews en documenten werd genoemd dat ongeveer de helft van de uitnodigde inwoners bij een fysiek huisbezoek deelneemt.

Uit de voortgangsinformatie van de gemeente Zwolle volgt: *“Vitaal & Veilig Thuis heeft in de periode november 2017 – 12 maart 2020 1.994 inwoners van 70 jaar (tot 1 januari 2019 67 jaar) en ouder in de wijk Aa-landen benaderd en bij 829 inwoners is de scan afgenomen. Vanaf 2019 zijn er ook adviesgesprekken bijgehouden, dit waren er 155 (geen scan, wel advies of een doorverwijzing). In totaal had 51 procent van de benaderde inwoners deelgenomen aan Vitaal & Veilig Thuis. De laatste jaren is gewerkt aan een nieuw interactief platform voor Vitaal & Veilig Thuis, dat uniek is in zijn soort. Zo bevat dit platform een vragenlijst die verandert afhankelijk van gegeven antwoorden, persoonlijke tips en adviezen en een mogelijkheid om – daar waar extra actie nodig is – direct partners te betrekken. Dit vergroot de vitaliteit bij ouderen zodat zij langer vitaal en veilig thuis kunnen wonen. Vanaf mei 2021 is het mogelijk om per wijk, per dag/maand/kwartaal, per vraag te kunnen monitoren/rapporteren.”*

Redenen om niet deel te nemen zijn veelal dat inwoners zich nog te vitaal voelen om zich met dit soort onderwerpen bezig te houden. WijZ blijft er echt voor kiezen om de leeftijdsgrens van 70 aan te houden. Wanneer ouderen later benaderd zouden worden, kan dit het preventieve karakter van VVT ondermijnen. Dit wordt door meerdere betrokken partijen bevestigd. Het project was in eerste instantie gepland tot en met 2021. In de begroting voor 2022 zijn wederom (incidentele) middelen (€175.000) beschikbaar gesteld voor voortzetting.



WijZ geeft aan dat inwoners positief reageren op VVT. Ook in het gesprek met de Participatieraad wordt dit beaamd en dit bleek ook al uit eerdere evaluaties van onder andere de GGD. Inwoners voelen zich beter gezien, en de vrijwilligers bieden een luisterend oor voor eventuele problemen. Bijkomend voordeel voor VVT is dat met deze aanpak er één aanspreekpunt is voor de inwoner die kan coördineren welke andere partijen aan dienen te sluiten, afhankelijk van de hulpvraag. Dit zorgt ook voor een betere samenwerking tussen partijen⁷. Hierbij lukt het ook vaker om te kunnen verwijzen naar de voorliggende voorzieningen. WijZ geeft in het interview aan dat bij gesprekken van ouderen met een dagbestedingsvraag bijna de helft (46%) wordt verwezen naar een voorliggende voorziening. Hiermee wordt met VVT mogelijk ook voorkomen dat inwoners op den duur (wanneer de klachten verergerd zijn) een beroep moeten doen op (duurdere) geïndiceerde zorg.

Een doelgroep die nog vaak gemist wordt zijn ouderen met een migratieachtergrond. Dit is een doelgroep die moeilijk bereikbaar blijft. Vanuit het speerpunt cultuursensitieve zorg is daarom gestart met een pilotproject in de wijk Holtenbroek.

Naast Vitaal en Veilig Thuis is Sociaal Wijkteam weinig aangehaakt bij de seniorenagenda

Vitaal en Veilig Thuis is een aanpak waarbij veel ouderen bereikt worden met persoonlijk contact en huisbezoeken. Het Sociaal Wijkteam in Zwolle is een andere partij die ook veel dergelijke huisbezoeken uitvoert, zij voeren de gehele Wmo uit. Hoewel de insteek van de gesprekken anders is dan VVT, het Sociaal Wijkteam werkt niet uitsluitend preventief, zij bereikt ook een aanzienlijk aantal Zwolse ouderen per jaar. Zo zijn in het tweede halfjaar van 2020 1.355 Wmo-trajecten gestart in Zwolle (bron: Monitor Sociaal Domein, Waarstaatjegemeente.nl).

Het Sociaal Wijkteam geeft echter aan dat zij bij aanvang van de seniorenagenda beperkt betrokken zijn. Gedurende de looptijd van de seniorenagenda is zij wel aangesloten bij verschillende overleggen (o.a. Zwolle Gezonde Stad, kwaliteitsteam ouderen, mantelzorgraad, GGZ naastenraad), maar is verder niet actief betrokken in de uitvoering van de seniorenagenda. Gezien het grote bereik van het Sociaal Wijkteam is dat opvallend. Hoewel zij taken voor de Wmo moet uitvoeren, kunnen de consultants ook een signalerende rol vervullen voor de speerpunten van de seniorenagenda.

4.2 Interne organisatie gemeente Zwolle

De vragen die volgen uit de seniorenagenda (zie het vorige hoofdstuk) blijken ook bij medewerkers van de gemeente Zwolle te leven. Zoals hiervoor beschreven zien externe partijen voordelen van de seniorenagenda. De aanvullende aandacht maakt het voor hen makkelijker hun visie en producten naar voren te brengen. Hieronder komen wij tot de bevinding dat dit bij de interne organisatie van de gemeente Zwolle minder het geval is.

⁷ De lijst met partijen die zijn aangesloten bij Vitaal en Veilig Thuis is als volgt:

Alzheimer Vereniging, Gemeente Zwolle, Stichting WijZ, GGD IJsselland, Beter Thuis Wonen, Brandweer IJsselland, Brommercentrum.nl, De Dobbe fysiotherapie praktijk Zwolle, De Kern Maatschappelijke dienstverlening, Dierenteam Zwolle, DrieZorg, Expertisecentrum Voet & Beweging, Fysiomobilae, FysioPlus Zwolle, Fysiotherapie Holtenbroek, Fysio Zwolle, Habito, Impluz, Isala ziekenhuis, Medrie, Optimaal Oud, Optisport De Vrolijkheid, OZO verbindzorg, Politie IJsselland, ProScoop, Rabobank IJsseldelta Zwolle, Saar aan Huis, SamenZwolle, Seniorenraad Zwolle, Sociale Wijkteams gemeente Zwolle, SportService Zwolle, Stichting Delta Wonen, Stichting Icare, Travers Welzijn, Van Smaak, Van Rossum, Veiligheidsregio IJsselland, Vegro, Woningcorporatie SWZ, Zorgmies, ZwolleDoet!



Intern draagvlak ontbreekt voor seniorenagenda: doel niet duidelijk genoeg

De onderzoekers komen tot de bevinding dat er binnen de organisatie meer twijfel is over de seniorenagenda. Een aantal medewerkers rapporteerde wel over de voortgang op hun onderdelen, maar gaf te kennen dat zij de verdere inhoud van de seniorenagenda niet te kennen. Dit heeft verschillende oorzaken:

- Er is weinig capaciteit vrijgemaakt voor regievoering op de agenda, waardoor interne verbinding en samenhang ontbreekt. Een integrale benadering van het thema senioren lijkt er niet te zijn, de eigen overkoepelende beleidsnota blijft leidend voor medewerkers.
- Doordat de speerpunten van de seniorenagenda onder verschillende wethouders vallen, wordt dit gevoel versterkt.
- Vanuit verschillende beleidsterreinen blijft men daarom rapporteren naar de eigen wethouder, periodiek wordt een update gestuurd over de voortgang van de speerpunten naar de coördinerend beleidsadviseur van de seniorenagenda.
- Dit zorgt ervoor dat medewerkers van de gemeente Zwolle het gevoel blijven houden dat iedereen vanuit zijn eigen beleidsterrein met de seniorenagenda bezig is.

De meerwaarde van de seniorenagenda wordt daarom niet altijd gezien: het doel van de seniorenagenda in de ogen van ambtenaren is vooral het informeren van de politiek. Het is voor hen daarom lastig prioriteit te geven aan de werkzaamheden van de agenda. Na enige tijd is er wel meer structuur ontstaan, waarbij periodiek gerapporteerd wordt aan de coördinerend beleidsadviseur, die vervolgens de stand van zaken rond de speerpunten samenvat.

Plaats van seniorenagenda niet duidelijk: veel portefeuillehouders betrokken

Doordat de seniorenagenda over speerpunten gaat die belegd zijn bij verschillende portefeuillehouders is de plaats van de seniorenagenda intern voor veel medewerkers niet duidelijk en ook niet efficiënt. Het is onduidelijk wat het leidende stuk is bij het afleggen van verantwoording van acties. Zo geeft een medewerker aan: *“Ik moet voor elk onderwerp met drie of vier verschillende mensen aan tafel (vijf portefeuillehouders). Het lijkt daardoor heel veel werk. Maar er is al heel veel goeds, je moet alleen zorgen dat de lijnen goed liggen. Juist omdat je zoveel mensen op de portefeuilles zet maak je het onnodig ingewikkeld.”*

Geen vernieuwing door seniorenagenda, twijfels over meerwaarde

Het beeld bij medewerkers van de gemeente is dat er vooral op bestaande ambities en activiteiten wordt gestuurd met de agenda. Dit draagt eraan bij dat de seniorenagenda vooral als een samenvatting ter informatie voor de raad en college wordt gezien. Het bevreemdt sommige medewerkers dat deze agenda is ingesteld, terwijl in eerdere jaren het doelgroepenbeleid is afgeschaft. De seniorenagenda is daarmee in hun ogen vooral een bundeling van bestaande activiteiten voor een specifieke doelgroep, waardoor zij het gevoel kregen dat het een project was waar zij zijdelings mee te maken hadden. Omdat zij ook herkennen dat er al een goed netwerk rond ouderenwelzijn in Zwolle is, roept dat de vraag op wat de meerwaarde is van de agenda.

Doordat de agenda ook weinig concreet is op het gebied van doelen, wordt de registratie en het doorgeven van activiteiten als een zoektocht ervaren. Het is moeilijk boven water te krijgen bij een groot deel van de acties wat er precies bereikt is, in het bijzonder voor de inwoners. Hiermee lijken ook de betrokken ambtenaren niet de verbinding te zien tussen de output van de activiteiten en de gewenste resultaten. Resultaten moesten uit de uitvoering naar boven worden gehaald, maar dat kost veel tijd voor medewerkers. Dit voelde niet als efficiënt aan, omdat ook aan het directe nut voor de inwoners van Zwolle werd getwijfeld.

Twijfels over voortzetten seniorenagenda: duidelijker maken wat status van de agenda is

Hoewel er twijfels blijven bestaan, zijn medewerkers van de gemeente niet alleen maar negatief. Zelf waarderen zij het ook dat er overzicht is op de verschillende onderwerpen en dat er (passief) kennisgenomen



kan worden van andere ontwikkelingen die spelen binnen de afdeling. Er wordt onderkend dat problematiek die volgt uit de vergrijzing aandacht verdient vanuit de gemeente Zwolle. Er is echter geen overeenstemming of dit 1) vanuit een seniorenagenda zou moeten gebeuren of dat dit valt onder bestaand beleid en 2) of de gemeente Zwolle hier een sterke regierol in zou moeten hebben of dat dit (vooral) aan maatschappelijke organisaties wordt overgelaten, waarbij de gemeente Zwolle meer faciliterend is.

In de volgende paragraaf gaan wij dieper in op de sturing op rollen en taken van de gemeente Zwolle op de seniorenagenda.

4.3 Sturing op rollen en taken

Beperkte capaciteit voor seniorenagenda, coördinerend beleidsadviseur heeft seniorenagenda concreter gemaakt

Gedurende de looptijd van de seniorenagenda zijn twee medewerkers betrokken geweest bij de projectleiding en aansturing van de seniorenagenda. Op dit moment is één medewerker hiervoor verantwoordelijk. Mede door uitval en problemen bij de personele bezetting is de centrale aansturing rond de seniorenagenda in eerste instantie niet optimaal uitgevoerd. De overgebleven medewerker heeft in de afgelopen twee jaren het project grotendeels gedragen. De hoeveelheid tijd die de medewerker hiervoor krijgt is beperkt. Het gaat hierbij om het uitsturen van vragen, en daar antwoord op krijgen. Op basis deze antwoorden wordt vervolgens gerapporteerd. De lijnen zijn kort en het contact wordt als prettig ervaren, maar de informatiestroom en inrichting van het onderwerp senioren is daarmee nog erg verbrokkeld, zeker wanneer deze bevinding in samenhang wordt gezien met de bevinding dat veel ambtenaren ‘vanaf eilandjes’ zijdelings werken aan de agenda. Van uitgebreide monitoring is vooralsnog geen sprake, maar dat is wel een wens bij eventuele voortzetting van de agenda. Momenteel is hier niet de capaciteit voor vrijgemaakt, waardoor de sturing vooral beperkt blijft tot het verzamelen van informatie.

Coördinerend beleidsadviseur verzamelt informatie van contactpersonen; monitoring in dialoog

De wijze van informatieverzameling gaat ook niet volgens vaste resultaten of prestatieafspraken. Hiervoor zijn de speerpunten en acties in de seniorenagenda onvoldoende SMART opgesteld, waarmee de bevinding gepresenteerd in het vorige hoofdstuk intern wordt herkend en bevestigd. Voortgangsinformatie wordt voornamelijk in dialoog gedeeld. Met organisaties zoals WijZ die in sterke mate betrokken zijn bij de seniorenagenda is wel een uitgebreide informatiehuishouding ingericht, maar dit gaat vanuit het subsidiebeleid en niet vanuit de eisen van de seniorenagenda. WijZ levert bijvoorbeeld ook de (half)jaarverslagen met de gemeente Zwolle, die vervolgens ook door de coördinerend beleidsadviseur worden ingezien en daarna gedeeld worden in de voortgangsupdates aan de raad. Medewerkers geven aan dat, omdat het soms onduidelijk is waarover gerapporteerd moet worden, het veel tijd kost om informatie op te halen, te bundelen en aan te geven welke effecten er zijn bereikt. Het is wel mogelijk voortgang van de voorgenomen acties inzichtelijk te maken, maar de informatiehuishouding is nog niet zo ver dat aangegeven kan worden wat deze concreet opleveren in het licht van het beoogde maatschappelijke effect. De coördinerend beleidsadviseur beaamt dit: met de huidige opgehaalde informatie kan een (probleem-)analyse gemaakt worden die moet leiden tot een verdere concretisering van een eventueel volgende seniorenagenda.

Gemeente kan regierol nog beter pakken

Uit het bovenstaande volgt dat de regierol van de gemeente Zwolle rond de seniorenagenda niet optimaal is ingevuld. In de afgelopen twee jaren is deze beperkt, vrijblijvend en verbrokkeld ingericht. Er was veel vrijheid voor de beleidsmedewerkers om zelf invulling te geven aan de speerpunten, omdat er weinig centrale aansturing was. Dit heeft te maken met de keuze om hier weinig capaciteit voor vrij te maken en slechts beperkt budget toe te kennen aan de seniorenagenda. Maar tegelijk kwam dit ook door personele bezetting



en uitval. Het is de wens van de coördinerend beleidsadviseur en de wethouder dat bij eventuele voortzetting van de seniorenagenda de gemeente een duidelijkere regierol krijgt. Dit vanuit de gedachte dat er door de vergrijzing veel uitdagingen op de gemeente Zwolle afkomen. In de interviews met intern betrokken komt naar voren dat er een visie en doel van de seniorenagenda ontbreekt. Een toelichting en probleemanalyse waarom het onderwerp een urgent probleem is komt zoals eerder aangegeven niet naar voren. Deze visie wordt bij voortzetting wel gewenst. Hier wordt volgens gesproken betrokkenen ook om gevraagd vanuit de maatschappij. De gedachte hierachter is dat niet maatschappelijke organisaties bepalen wat er in de gemeente Zwolle nodig is, maar dat de (politiek van) de gemeente Zwolle dit doet.

4.4 Conclusies

In dit hoofdstuk is vooral gekeken naar de praktijkervaringen met de seniorenagenda en de ontvangst bij interne en externe stakeholders. Hierbij hoorden onderstaande twee normen met bijbehorende toetsingscriteria.

Norm	Toetsingscriteria
2. Praktijk	
Het beleid werkt door in de praktijk	• Werkwijzen, taken en verantwoordelijkheden zijn beschreven en duidelijk belegd. • Inwoners krijgen de gewenste ondersteuning.
	• +/-
3. Sturing en monitoring	
Er is sprake van een gezonde en doelmatige werkwijze bij de gemeente en uitvoerende partijen en een constructieve samenwerking tussen de diverse partijen	• De gemeente Zwolle monitort de doeltreffendheid en doelmatigheid van de eigen activiteiten.
	• -
	• De gemeente Zwolle heeft zicht op de voortgang en prestaties van de seniorenagenda. • De gemeente Zwolle heeft mogelijkheden om bij te sturen.
	• +

Wij concluderen dat de seniorenagenda vooral voor externe organisaties een meerwaarde heeft gehad. Aanvullende aandacht met de seniorenagenda heeft ervoor gezorgd dat de activiteiten rond de verschillende organisaties bij – het overigens al goed georganiseerde veld – een impuls kregen. Over het algemeen weten de stakeholders elkaar goed te vinden en wordt het contact met de gemeente, zowel bestuurlijk als ambtelijk als constructief ervaren. Wel wordt aangegeven dat er misschien een overvloed aan initiatieven en netwerken is: de seniorenagenda geeft meer overzicht, maar laat ook zien dat organisaties soms moeten kiezen waar zij wel en waar zij niet aansluiten. Dit heeft als risico dat organisaties langs elkaar gaan werken (op het gebied van werkwijze, taken en verantwoordelijkheden).

De eerdere conclusie dat de basis van de seniorenagenda onvoldoende gespecificeerd is, werkt ook door in de praktijk. Het ontbreken van SMART doelstellingen en activiteiten leidt ertoe dat het voor de gemeente Zwolle niet mogelijk is om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de activiteiten te monitoren. Door de sterke focus op verbinden en versterken van het netwerk is het niet volledig inzichtelijk te maken in hoeverre inwoners de gewenste ondersteuning krijgen. Versterken van het netwerk leidt indirect mogelijk wel tot betere ondersteuning, maar dat is niet voor alle speerpunten hard te maken. Wel wordt een belangrijk instrument in de seniorenagenda, het project Vitaal en Veilig Thuis in de praktijk – ook bij inwoners - goed ontvangen.

Wat betreft regievoering en monitoring heeft de gemeente Zwolle gedurende de afgelopen twee jaar waar het kon de regierol gepakt, maar dit was beperkt en vaak niet afdoende in het licht van de gestelde doelen over verbinding. Het is de gemeente Zwolle wel gelukt om zicht te houden op de voortgang en prestaties van de



activiteiten en er is ook de mogelijkheid om daarop bij te sturen. Meer was, onder andere door persoonlijke uitval en beperkt vrijgemaakte capaciteit, niet te verwachten. Mede door een beperkte regierol is het uiteindelijke doel van de seniorenagenda intern onvoldoende naar voren gekomen, waardoor medewerkers de seniorenagenda vooral als bijzaak zijn gaan zien en twijfels hebben over de toegevoegde waarde. De vragen die opkwamen bij de onderzoekers na bestudering van het onderliggende beleid blijken ook te leven bij een deel van de betrokken ambtenaren.



5 Resultaten

In dit laatste hoofdstuk gaan wij in op de volgende deelvragen:

- 4 Wat zijn de resultaten tot nu toe en welke worden de komende jaren nog verwacht?
- 5 In hoeverre wordt de raad gefaciliteerd om zijn kaderstellende en controlerende taken uit te voeren als het gaat om de beoordeling en eventuele bijstelling van het ouderenbeleid, zoals geformuleerd in de agenda?

5.1 Behaalde resultaten

Acties in meeste speerpunten uitgevoerd, enkel bij regenboogsenioren weinig voortgang

De seniorenagenda kent zoals eerder opgemerkt geen concrete doelstellingen, maar vooral acties verbonden aan speerpunten. Een volledig overzicht van al deze acties en de voortgang vindt u in bijlage D. In juni 2021 is een voortgangsmonitor van de seniorenagenda gedeeld met de gemeenteraad. Uit deze monitor blijkt dat bij de meeste speerpunten – ondanks de coronacrisis - voortgang is geboekt (op actieniveau).

De acties uit de seniorenagenda zijn uitgevoerd of opgestart en daarna blijvend in uitvoering gebleven. Dit beeld is bevestigd door de coördinerend beleidsadviseur. Uit de interviews en het documentonderzoek komt naar voren dat enkel bij het thema Regenboogsenioren weinig tot geen vooruitgang is geboekt. Dit komt doordat de werkgroep Regenboogsenioren bij het COC Zwolle (die samen met de gemeente kartrekker van dit speerpunt is), mede vanwege corona, lange tijd niet van de grond is gekomen. Onlangs (in november '21 en januari '22) hebben hier de eerste bijeenkomsten van plaatsgevonden. Van echte voortgang kan bij dit speerpunt daarom niet gesproken worden. Ook bij het speerpunt Dementievriendelijke gemeente wordt in interviews aangegeven dat het opstarten daarvan langzamer ging dan verwacht, maar waar op het moment wel verbinding is gezocht tussen partijen.

Effect tot nu toe vooral gericht op het beter kunnen vinden van elkaar; vervolgstap nodig om verdere vooruitgang te boeken

Wanneer betrokkenen gevraagd werd naar de meerwaarde van de seniorenagenda gaven zij aan dat zij vooral andere partijen weten te vinden. De signaleringsfunctie tussen partijen is verbeterd. Een gesproken zorgaanbieder legt uit: *“Hoe basaal het ook klinkt: [door de seniorenagenda] elkaar weten te vinden. Elkaar ook kunnen consulteren daar waar het ingewikkeld is. Waar het schuurt tussen visie in de praktijk en dat met elkaar te adresseren. ... We geloven dat samenwerking op papier, alleen het opschrijven is van een gedachtegoed. Het gaat erom dat je elkaar opzoekt waar het ingewikkeld wordt.”* Vanuit de gemeentelijke organisatie is er ook waardering voor de mate waarin besturen van zorg- en welzijnspartijen de seniorenagenda hebben opgepakt. Er wordt een gedeeld belang gezien, vanuit de ontwikkeling (vergrijzing) die de aanleiding was voor de seniorenagenda.

Acties rond de speerpunten zijn ingezet, wat betekent dat de seniorenagenda zoals deze er nu ligt voltooid is. Er zijn in de agenda echter geen aanknopingspunten opgenomen over de vervolgstappen. Door verschillende geïnterviewde betrokkenen wordt aangegeven dat een besluit over een vervolg noodzakelijk is om verdere stappen te zetten. Als risico wordt benoemd dat wanneer er nu geen volgende stappen worden genomen, de voortgang stil komt te liggen.

Wat als er geen seniorenagenda was geweest?

Zoals al eerder aangegeven was er voor de seniorenagenda al een groot netwerk van organisaties die zich inzetten voor ouderen. Eén van de bevindingen uit het onderzoek is – op basis van de interviews - dat de activiteiten die nu hebben plaatsgevonden in het kader van de seniorenagenda zonder deze agenda



waarschijnlijk ook hadden plaatsgevonden. Maar de activiteiten hebben door de aandacht van uit de seniorenagenda wel makkelijker en sneller plaats kunnen vinden. Er was zonder seniorenagenda minder overzicht geweest. In de toekomst kan door het overzicht mogelijk ook meer focus worden aangebracht in de seniorenagenda. Daarmee zijn twee van de beoogde resultaten van de seniorenagenda behaald: er wordt meer verbinding ervaren door betrokken organisaties en er is volgens hen een beter inzicht in wat het aanbod is aan (welzijns)activiteiten voor ouderen.

Huidige acties uitgevoerd, verschillende meningen over hoe nu verder

Op dit moment zijn de acties uit de seniorenagenda vrijwel allemaal uitgevoerd. Over hoe nu verder verschillen de meningen. De speciale aandacht voor senioren door middel van een seniorenagenda kan een versturende werking hebben, doordat er een aparte portefeuille is gemaakt naast het inhoudelijke beleid waar de senioren ook onder vallen. Argumenten hiervoor zijn:

- De seniorenagenda zorgt voor verbrokkeling en de rapportage over acties kost dubbel tijd omdat de seniorenagenda bovenop bestaande werkzaamheden komt;
- Daarnaast zijn er ook andere doelgroepen waar de speerpunten en ingezette acties nuttig voor zijn, denk bijvoorbeeld aan de GGZ doelgroep en is er overlap met acties die buiten de seniorenagenda worden ingezet voor de brede doelgroep waar senioren ook onder vallen.
- Tenslotte geven tegenstanders aan dat het maatschappelijk veld rondom senioren al zo goed is georganiseerd dat zij het zelf zouden moeten kunnen zonder regie van de gemeente.

Voorstanders van een seniorenagenda geven aan dat aandacht voor senioren van belang is gezien de toename van de omvang van de groep en de verwachte vraagstukken die je bij een toename van senioren kunt verwachten. Er is dan wel een volgende fase nodig. Het overzicht is nu gecreëerd, nu moet een gezamenlijke analyse plaatsvinden om te prioriteren en verbrokkeling tegen te gaan. Daar moet dan voldoende tijd en geld voor worden vrijgemaakt.

5.2 Wat merken inwoners van de seniorenagenda?

De meeste inspanning is gericht op overleggen, bestuurlijke structuren, netwerken en monitoring

Veel van de acties voortvloeiend uit de seniorenagenda zijn gericht op overleggen, bestuurlijke structuren, netwerken en monitoring. Dit zijn activiteiten die normaliter niet zichtbaar zijn voor de gemiddelde oudere inwoner. Wel zouden ze de gevolgen van deze overleggen kunnen merken, bijvoorbeeld doordat zaken waar ze tegenaan lopen makkelijker worden opgelost. Dit gaat echter vaak heel geleidelijk waardoor het de vraag is of de inwoner dit ziet. Het instrument Vitaal en Veilig Thuis zullen oudere inwoners waarschijnlijk wel vaker herkennen (zeker in de wijken waar dit project wordt uitgevoerd) en de organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van de seniorenagenda ook. Een grote directe impact volgend uit de acties van de seniorenagenda is niet te verwachten. Soms zijn er ook maar één of twee activiteiten geweest (bijv. bij het speerpunt Meedoen en ertoe doen), waar negen mensen aan hebben deelgenomen⁸. De impact en het bereik van dat soort activiteiten is beperkt.

Enquête onder senioren in Zwolle

Om te onderzoeken wat inwoners merken van de seniorenagenda en wat zij vinden van de aandacht in Zwolle voor senioren, zijn senioren in Zwolle via een enquête gevraagd naar hun mening over wonen en leven in Zwolle. Van de 1.000 uitgenodigde senioren in Zwolle hebben 438 senioren de enquête ingevuld, een respons

⁸ Gerapporteerd in de voortgangsmonitor over de eerste helft van 2021.



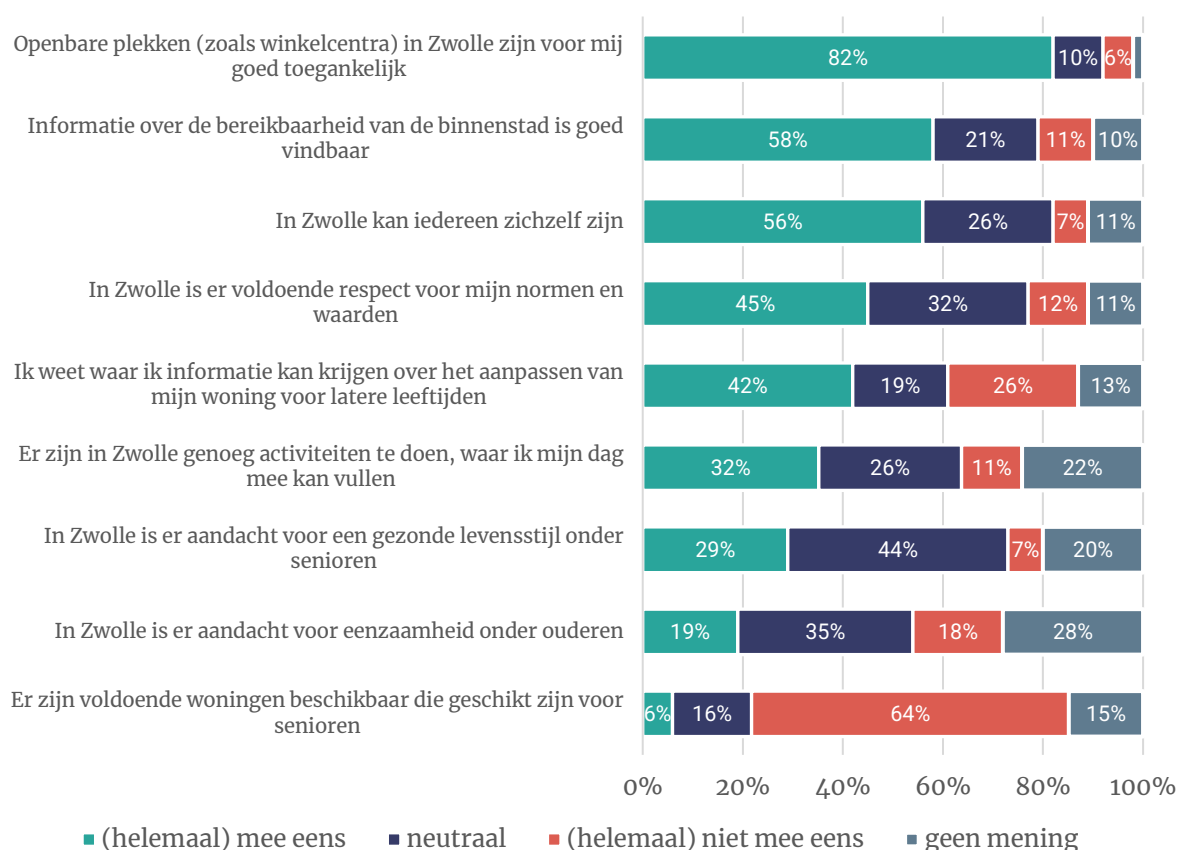
van 44 procent. Hier noemen wij de belangrijkste resultaten en conclusies uit de enquête. Voor een uitgebreide beschrijving van de resultaten en de methode verwijzen wij naar de bijlage (bijlage C).

Senioren over algemeen tevreden over Zwolle

Senioren zijn over het algemeen tevreden over het wonen en leven in Zwolle. Ze beoordelen dit met gemiddeld een 7,7 waarbij slechts drie procent een onvoldoende geeft. Senioren van 85 jaar en ouder geven een iets lager cijfer (7,3) dan senioren tussen de 65 en 80 jaar. Redenen die worden genoemd voor de positieve beoordeling zijn onder andere de mooie en rustige omgeving, goede sfeer en voldoende voorzieningen nabij. Daarnaast zijn senioren het meest te spreken over de toegankelijkheid van openbare plekken (82% is hier (zeer) tevreden over). De meerderheid vindt dan ook dat er voldoende aandacht gaat naar dit onderwerp.

Van de speerpunten uit de seniorenagenda worden toegankelijkheid en jezelf kunnen zijn het best beoordeeld. Bij dit laatste punt merken wij op dat het aantal LHBTI-senioren en migrantenouderen dat gerepsondeerd heeft klein is. De speerpunten wonen en eenzaamheid lijken het urgentst op basis van de beoordeling door de senioren.

Figuur 5.2.1 In hoeverre bent u het eens met deze stellingen?



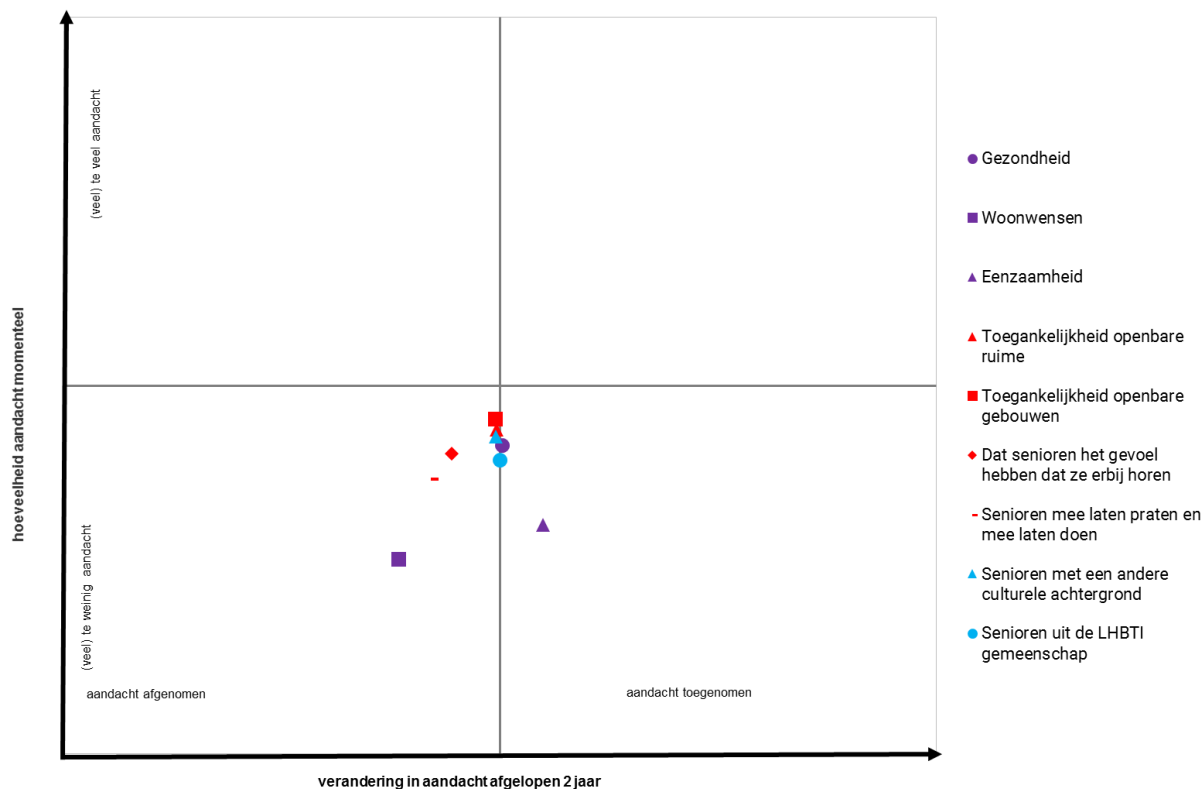
Geen duidelijke verandering zichtbaar voor senioren

We zien dat een groot deel van de ouderen geen duidelijk beeld heeft van hoeveel aandacht er is voor verschillende onderwerpen en of de aandacht de afgelopen twee jaar is veranderd. Daarmee wordt het beeld dat inwoners weinig merken van de seniorenagenda bevestigd. Zes op de tien senioren weten niet of de aandacht voor senioren sinds 2020 is veranderd, drie op de tien senioren denken dat de hoeveelheid aandacht hetzelfde is gebleven. Met name jongere senioren (65 t/m 69 jaar) weten niet of de hoeveelheid aandacht veranderd is, oudere senioren (75 t/m 84 jaar) denken vaker dan jongere senioren dat de aandacht hetzelfde is



gebleven. Vrijwel niemand vindt dat er *te veel* aandacht is voor de onderwerpen, en bij de meeste speerpunten zien inwoners nauwelijks verandering. Ook uit de toelichtingen komt het beeld naar voren dat een groot deel van de senioren geen duidelijk beeld heeft van wat de gemeente voor hen doet: “Ik weet helemaal niet wat de gemeente op al deze gebieden doet.”

Figuur 5.2.2 Matrix: hoeveelheid aandacht (Y-as) en verandering in aandacht (X-as) per speerpunt ⁹



Wonen en eenzaamheid krijgen onvoldoende aandacht

Hoewel geen van de onderwerpen te veel aandacht krijgt zijn er twee onderwerpen die er in negatief opzicht uitspringen. De onderwerpen wonen en eenzaamheid worden het minst positief beoordeeld door senioren. De meerderheid vindt dat er niet voldoende geschikte woningen voor senioren zijn (64%) en dat hier (veel) te weinig aandacht voor is (55%). Een vijfde van de senioren is tevreden over de hoeveelheid aandacht voor eenzaamheid onder ouderen, ruim een derde (36%) vindt dat er hier (veel) te weinig aandacht voor is. Wel zien we dat een klein deel van de senioren vindt dat de aandacht voor eenzaamheid de afgelopen twee jaar is toegenomen (13%). De aandacht voor woonwensen is daarentegen afgenomen volgens een vijfde (22%). Het instrument waar van uit de seniorenagenda het meeste geld naar toe is gegaan is Vitaal en Veilig Thuis. Dit richt zich juist op de speerpunten wonen en eenzaamheid maar is nog niet stadsbreed uitgerold.

De organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van de seniorenagenda zijn redelijk bekend: minder dan één op de tien kent geen enkele organisatie

WijZ is het meest bekend onder ouderen in Zwolle (76% is bekend met de organisatie), gevolgd door het Sociaal Wijkteam Zwolle (66%). Een kleiner deel weet ook wat deze organisaties doen. Ongeveer de helft weet dat men vrijwilligerswerk kan vinden via ZwolleDoet, SamenZwolle of WijZ. Een kwart is bekend met de afspraken met Vitaal en Veilig Thuis, in de wijken waar VVT actief is ligt dit op 34 procent. Veel andere

⁹ De categorie ‘geen mening’ is niet meegenomen in de analyse



organisaties en initiatieven zijn onder de meeste senioren niet bekend. Toch zegt slechts 7 procent van de oudere inwoners geen enkele van de betrokken organisaties bij de seniorenagenda te kennen. Het potentiële bereik van de actieve organisaties is dus wel groot. Een deel van de senioren geeft aan dat zij ook geen behoefte heeft aan ondersteuning of activiteiten speciaal voor senioren, omdat zij nog vitaal zijn en voldoende contact hebben.

Ouderen met een migratieachtergrond en LHBTI-ouderen lijken minder tevreden

We hebben aanvullend specifiek gekeken naar de resultaten voor ouderen met een migratieachtergrond en ouderen die zichzelf tot de LHBTI-groep rekenen. Vanwege de lage respons voor deze groepen (beiden n=15) zijn deze resultaten en percentages echter (zeer) indicatief. We zien dat iets meer dan de helft van alle senioren in Zwolle (56%) vindt dat iedereen in Zwolle zichzelf kan zijn, slechts 7 procent is het hier niet mee eens. Onder ouderen met een migratieachtergrond en LHBTI-ouderen lijkt het aandeel dat het hier niet mee eens is hoger. Het gaat om resp. 20% en 27% maar vanwege het lage aantal respondenten zijn deze percentages (zeer) indicatief. Een derde van de ouderen met een migratieachtergrond en vier op de tien LHBTI-ouderen vinden dat er voldoende respect is voor hun normen en waarden in Zwolle, tegenover 45 procent onder senioren in het algemeen. Een relatief groot deel van de ouderen met een migratieachtergrond (40%) en LHBTI-ouderen (53%) vindt dat er te weinig aandacht is voor de doelgroep waartoe zij behoren. Organisaties voor senioren met een andere culturele achtergrond (bijvoorbeeld Stichting Turkse Ouderen Zwolle of Gotong Royong) lijken ook onder de desbetreffende doelgroep niet goed bekend. De Roze Middagen zijn onder de meerderheid van de LHBTI-ouderen bekend.

5.3 Impact coronacrisis

De coronacrisis heeft impact gehad op de uitvoering van de seniorenagenda en veelal in negatieve zin. Zo konden in bepaalde perioden activiteiten voor senioren niet doorgaan. Dit leidt tot een vicieuze cirkel: hierdoor is er minder bereik onder ouderen, waardoor het weer moeilijker is om mensen daarna weer naar activiteiten te krijgen. Ook het samenbrengen van netwerken kwam moeilijker op gang doordat iedereen vanuit huis ging werken. Men kwam elkaar minder snel in de wandelgangen tegen waar men nog even een praatje mee kon maken. Daardoor weten betrokken minder goed van elkaar waar ze mee bezig zijn. Hoewel de eenzaamheid onder ouderen toenam door beperkte contacten was er door de coronacrisis juist ook veel (extra) aandacht voor eenzaamheid onder ouderen en werden er verschillende alternatieve acties opgezet om eenzaamheid tegen te gaan.

5.4 Rol van de raad

Aan de voorkant, bij het opstellen van de seniorenagenda, is de gemeenteraad niet betrokken geweest. Met een motie heeft de raad een speerpunt toegevoegd aan de agenda: de dementievriendelijke gemeente. Tijdens de uitvoering van de agenda is er één keer teruggekoppeld op de agenda door middel van de voortgangsrapportage (in juni 2021). Daarnaast wordt er informatie ontvangen over diverse onderwerpen die ook als speerpunt in de seniorenagenda staan vermeld maar dit wordt niet gedaan in relatie tot de seniorenagenda. De gesproken raadsleden gaven aan dat de informatie over het welzijn van oudere inwoners in Zwolle verbrokkeld is en de informatievoorziening abstract is en het daardoor moeilijk is om zicht te houden op de voortgang. Zij zouden graag meer diepgang willen zien in de informatie en meer integraliteit. Daar ligt dan een duidelijke toegevoegde waarde voor een seniorenagenda.

In een groepsgesprek gaven aanwezige raadsleden aan dat de voortgangsrapportage positief was, dus dat er ook weinig reden was om kritisch te zijn. Het is echter zo dat door de opzet van de seniorenagenda het ook ingewikkeld is een kritisch en onderbouwd oordeel te vormen over het effect dat bereikt moet worden: duidelijke doelen ontbreken en er is een summiere en niet specifieke omschrijving van het probleem waar de seniorenagenda een antwoord op moet geven. De voortgangsinformatie geeft vooral informatie over ingezette



processen en uitgevoerde activiteiten, waarbij aangenomen moet worden dat het een positieve bijdrage aan de Zwolse gemeenschap heeft geleverd. Wanneer de raad tijdens het besluitvormingsproces scherper had gekeken naar de kaders en succescriteria van de seniorenagenda, had zij haarzelf instrumenten gegeven een oordeel te vormen of de seniorenagenda doelmatig en doeltreffend was.

5.5 Conclusies

Hieronder volgen de laatste conclusies van dit onderzoek. Ook hier maken wij gebruik van het opgestelde normenkader en bijbehorende toetsingscriteria.

Norm	Toetsingscriteria	
4. Doeltreffende activiteiten		
De uitvoering van de activiteiten dragen bij aan het behalen van de ambities uit de seniorenagenda	• De activiteiten in het kader van de seniorenagenda dragen bij aan de ambities	• -
	• De activiteiten zijn gericht op de oudere inwoners van Zwolle.	• +/-
	• De gemeente en uitvoeringspartners hebben de doelgroep goed in beeld.	• +/-
	• De oudere inwoners vinden Zwolle een aantrekkelijke stad om in te wonen.	• +
	• Geholpen inwoners zijn tevreden over de ondersteuning die zij kregen.	• +
5. Rol van de raad		
Het bestuurlijke en financiële beheer van de seniorenagenda is op orde	• De raad stelt kaders voor het beleid.	• +/-
	• De raad informeert actief naar ontwikkelingen en heeft mogelijkheden voor bijsturing.	• -
	• De informatie die de raad ontvangt is transparant en biedt de mogelijkheid de relatie te leggen met de gestelde middelen.	• -

Wij concluderen dat acties die bij de meeste speerpunten van de seniorenagenda waren bedacht, zijn uitgevoerd. Alleen op het gebied van regenboogsenioren is nog weinig gebeurt. Er bestaat geen eenduidig beeld of de acties ook waren uitgevoerd als er geen seniorenagenda was geweest. Door de beperkte motivatie waarom een seniorenagenda nodig was, kan ook niet worden aangegeven of de seniorenagenda hiervoor een oplossing is. Er is dus output gegenereerd, maar het verband met het beoogde effect is – zoals ook geconcludeerd in de vorige hoofdstukken – niet inzichtelijk te maken.

Wel is bereikt dat er overzicht is gecreëerd in het aanbod voor ouderen vanuit de gemeente en de daaraan verbonden partijen. Deze mensen kunnen elkaar makkelijker vinden. De senioren in de gemeente Zwolle merken weinig van de seniorenagenda. Dat is deels te verklaren door de inzet op overleggen, bestuurlijke structuren, netwerken en monitoring. Dit leidt geleidelijk en over tijd pas tot merkbare effecten voor inwoners. De organisaties die acties uitvoeren voor senioren zijn bekend onder de doelgroep. Minder dan één op de tien (7%) van de oudere inwoners zegt geen enkele van de betrokken organisaties bij de seniorenagenda te kennen. Het potentiële bereik van de actieve organisaties is dus groot. Een doelgroep die nog moeilijk bereikt wordt, zijn oudere inwoners met een migratieachtergrond.

Belangrijke aandachtspunten voor ouderen zijn eenzaamheid en wonen. Belangrijk instrument in de seniorenagenda is het project Vitaal en Veilig Thuis, dat onder andere ingaat op langer zelfstandig thuis wonen en sociale contacten. Dit lijkt goed aan te sluiten bij de behoeften van de inwoners: zij zijn bekend met de organisatie WijZ en het project sluit aan op belangrijke thema's. Het is dan ook niet verwonderlijk dat uit de eigen evaluatie van Vitaal en Veilig Thuis blijkt dat ongeveer de helft van de benaderde inwoners meedoet aan



het project. Dit project realiseert dan ook de meest tastbare positieve resultaten. Het is aan te bevelen dit project door te zetten.

Een laatste belangrijk aspect is de rol van de raad. De gesproken raadsleden geven aan meer integrale informatie te willen over het thema senioren en dat dit nu als verbrokkeld en abstract wordt ervaren. Aan de voorkant (in het kader van het besluitvormingsproces) bestond de kans om om duidelijkere kaders te vragen die helpen bij het beoordelen van het nut en maatschappelijk effect van de seniorenagenda. Alles dat aandacht krijgt is goed en het is niet waarschijnlijk dat de seniorenagenda helemaal niets heeft bijgedragen, maar bij dit proces kan men zich afvragen waarom besloten is om een apart besluitvormingsproces in te richten voor deze seniorenagenda.

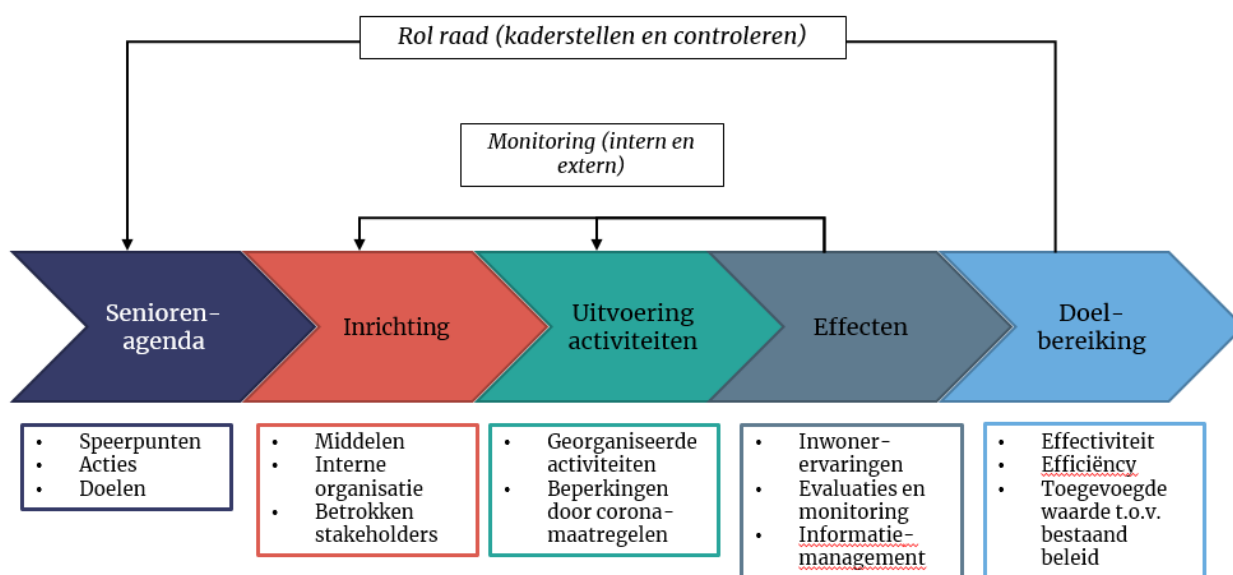
Bijlagen



a Bronnen en onderzoeksmethoden

i Onderzoeksmethoden

Deze bijlage geeft aanvullende informatie over de ingezette onderzoeksmethoden en achterliggende beleidstheorie. Procesmatig ziet de organisatie achter de seniorenagenda eruit als de onderstaande figuur, waar de beleidstheorie staat weergegeven. De gemeente Zwolle stelt ten eerste de speerpunten, acties en doelen vast die men met de seniorenagenda nastreeft. Vervolgens is intern en met betrokken stakeholders uit de praktijk ingericht hoe men de seniorenagenda in de praktijk wil uitvoeren. Uit dit uitvoeringsplan komen (uitgevoerde) taken en activiteiten voort die ondersteuning bieden aan de oudere inwoners van Zwolle, welke op hun beurt weer van invloed zijn op de gezondheid, zelfredzaamheid en het welzijn van de oudere inwoners (de effecten). Aan de hand van deze effecten wordt door middel van monitoring bepaald of de doelen al dan niet zijn bereikt. Het behalen van de doelen dient vervolgens aanleiding te zijn voor de gemeente Zwolle om de uitvoeringspraktijk bij te sturen en anderzijds voor de gemeenteraad van Zwolle om door middel van haar kaderstellende en controlerende rol de seniorenagenda bij te sturen. Bijvoorbeeld door hier een vervolg aan te geven of speerpunten, acties en doelen te verleggen.



Voorbereiding

In twee sessies is (1) de onderzoeksopzet en het normenkader vastgesteld met de rekenkamercommissie en (2) het onderzoek gepresenteerd aan de ambtelijke organisatie van de gemeente. Daarbij kon de ambtelijk contactpersoon reageren op de aanpak en zijn afspraken gemaakt over het aanleveren van contactpersonen voor interviews en benodigde documenten en gegevens.



Gegevensverzameling

De resultaten in dit rapport zijn verkregen uit deskresearch (document- en gegevensanalyse van stukken aangeleverd door de gemeente Zwolle), interviews met intern en extern betrokkenen en een enquête onder 1.000 inwoners van 65 jaar en ouder. In totaal zijn de volgende activiteiten zijn ondernomen:

- deskresearch;
- gegevensanalyse;
- 17 interviews met stakeholders :
 - 7 gesproken medewerkers van de gemeente Zwolle;
 - 10 gesproken medewerkers van externe stakeholders;
- groepsinterview met de Participatieraad van de gemeente Zwolle;
- groepsinterview met de seniorenraad van de gemeente Zwolle;
- groepsinterview met raadsfracties;
- interview met portefeuillehouder.

Van ieder interview en groeps gesprek is een gespreksverslag gemaakt, welke na afloop aan de betrokkenen is voorgelegd. Deze konden het verslag controleren op volledigheid en juistheid. De interviewverslagen zijn vertrouwelijk en niet toegevoegd aan dit rapport. De gespreksverslagen zijn gebruikt bij een interne duidingssessie bij I&O Research.

Een volledig overzicht van de gebruikte documenten en interviews vindt u hieronder.

Interview		Specifiek thema/bijzonderheden
1	Bestuurder Driezorg	Positieve gezondheid, eenzaamheid, zorg
2	Manager Icare	Positieve gezondheid, eenzaamheid, zorg
3	Manager ZwolleDoet	Meedoen en ertoe doen
4	Projectleider Cultuursensitieve Ouderenzorg	Cultuursensitieve zorg, Dementievriendelijke gemeente
5	Duo-interview managers WijZ	Welzijn, eenzaamheid, positieve gezondheid, Vitaal en Veilig Thuis
6	Duo-interview medewerkers WijZ	Welzijn, eenzaamheid, positieve gezondheid, Vitaal en Veilig Thuis
7	Contactpersoon COC Zwolle	Regenboog-/roze ouderen
8	Manager en medewerker Sportservice Zwolle	Positieve gezondheid, Meedoen en ertoe doen
9	Medewerker Sociale Wijkteams Zwolle	
10	Lector Hogeschool Windesheim	Cultuursensitieve zorg, Dementievriendelijke gemeente
11	Beleidsmedewerker gemeente Zwolle	Regenboog-/roze ouderen
12	Beleidsmedewerker gemeente Zwolle	Duo-interview Meedoen en ertoe doen
13	Beleidsmedewerker gemeente Zwolle	Duo-interview Meedoen en ertoe doen
13	Beleidsmedewerker gemeente Zwolle	Wonen
14	Beleidsmedewerker gemeente Zwolle	Toegankelijkheid fysieke omgeving
15	Beleidsmedewerker gemeente Zwolle	Positieve gezondheid en cultuursensitiviteit
16	Beleidsmedewerker gemeente Zwolle	Eenzaamheid, dementievriendelijke gemeente, beleidsadviseur ouderen
17	Wethouder	Portefeuillehouder seniorenagenda
Groepsgesprekken		
18	Drie leden van de seniorenraad	
19	Vier leden van de Participatieraad	
20	Vier raadsleden van de gemeenteraad	D66, GroenLinks, SP en CDA



	Document	Organisatie	Datum
1	Seniorenagenda 'Vitaal en Waardig Ouder Worden'	Gemeente Zwolle	7-1-2020
2	Advies Zwolle 'Dementievriendelijke Stad'	Participatieraad Zwolle	26-1-2021
3	Coalitieakkoord 2018 – 2022	Gemeente Zwolle	2018
4	Zwolle dementievriendelijk: plan van aanpak	SamenZwolle	Februari 2021
5	Halfjaarverslag WijZ	WijZ	30-8-2021
6	Monitor september 2021 over financiële gevolgen coronacrisis	Gemeente Zwolle	September 2021
7	Voortgang actiepunten seniorenagenda 1 ^e helft 2021	Gemeente Zwolle	Juni 2021
8	Plan Migrantenouderen cultuursensitief werken	WijZ	2021
9	Plan van aanpak dementievriendelijk Zwolle	WijZ	2021
10	Voortgang seniorenagenda december 2020	Gemeente Zwolle	2020
11	Voortgangsrapportage Vitaal en Veilig Thuis Regio IJssel-Vecht	WijZ	September 2021
12	Beslisnota raad Seniorenagenda	Gemeente Zwolle	7-1-2020
13	Beantwoording moties en amendementen ihkv seniorenagenda	Gemeente Zwolle	g.j.
14	Informatienota voor de raad ihkv seniorenagenda	Gemeente Zwolle	16-6-2021
15	Raad notitie uitvoering agenda vitaal en waardig ouder worden	Gemeente Zwolle	16-6-2021
16	Informatienota raad Zwolle Dementievriendelijke Gemeente	Gemeente Zwolle	13-4-2021



b Normenkader

Norm	Toetsingscriteria	
1. Beleid en doelstellingen		
De seniorenagenda heeft een meerwaarde ten opzichte van bestaand beleid	• De doelen van het beleid zijn helder beschreven.	• -
	• De uitvoeringsplannen zijn gebaseerd op het beleid.	• +
	• De doelstellingen in de uitvoeringsplannen zijn SMART.	• -
	• De beschikbare middelen passen bij de ambities en het karakter van de regeling.	• -
	• De bekostigingssystematiek past bij het beleid van de gemeente.	• -
2. De praktijk		
Het beleid werkt door in de praktijk	• Werkwijzen, taken en verantwoordelijkheden zijn beschreven en duidelijk belegd.	• +/-
	• Inwoners krijgen de gewenste ondersteuning.	• +/-
3. Sturing en monitoring		
Er is sprake van een gezonde en doelmatige werkwijze bij de gemeente en uitvoerende partijen en een constructieve samenwerking tussen de diverse partijen	• De gemeente Zwolle monitort de doeltreffendheid en doelmatigheid van de eigen activiteiten.	• -
	• De gemeente Zwolle heeft zicht op de voortgang en prestaties van de seniorenagenda.	• +
	• De gemeente Zwolle heeft mogelijkheden om bij te sturen.	• +
4. Doeltreffende activiteiten		
De uitvoering van de activiteiten dragen bij aan het behalen van de ambities uit de seniorenagenda	• De activiteiten in het kader van de seniorenagenda dragen bij aan de ambities	• +/-
	• De activiteiten zijn gericht op de oudere inwoners van Zwolle.	• +/-
	• De gemeente en uitvoeringspartners hebben de doelgroep goed in beeld.	• +/-
	• De oudere inwoners vinden Zwolle een aantrekkelijke stad om in te wonen.	• +
	• Geholpen inwoners zijn tevreden over de ondersteuning die zij kregen.	• +
		• +
5. Rol van de raad		
Het bestuurlijke en financiële beheer van de seniorenagenda is op orde	• De raad stelt kaders voor het beleid.	• +/-
	• De raad informeert actief naar ontwikkelingen en heeft mogelijkheden voor bijsturing.	• -
	• De informatie die de raad ontvangt is transparant en biedt de mogelijkheid de relatie te leggen met de gestelde middelen.	• -



c Enquête onder senioren

i Achtergrondkenmerken respondenten

Tabel C.1 Respons

Uitgenodigd	Respons	Responspercentage
1.000	438	44%

Tabel C.2 Achtergrondkenmerken respondenten

Achtergrondkenmerken	%
Geslacht	
Man	44%
vrouw	55%
Zeg ik liever niet	1%
Leeftijd	
65-69	22%
70-74	24%
75-79	25%
80-84	17%
85 en ouder	12%
Culturele achtergrond	
Nederlands	96%
Turks	1%
Antilliaans of Arubaans	1%
Indonesisch/Moluks	-
Marokkaans	-
Syrisch	-
Surinaams	-
Anders	1%
LHBTI	
Ja	4%
Nee	95%
Zeg ik liever niet	1%
Respons per wijk	
Binnenstad	1%
Diezerpoort	5%
Wipstrik	8%
Assendorp	6%
Kamperpoort-Veerallee	2%
Westenholte	5%
Stadshagen	15%
Holtenbroek	5%
Aa-landen	21%
Vechtlanden	0%
Berkum	8%
Schelle	9%
Ittersum	14%
Ontbreekt	2%



ii Methode

Dataverzameling

In totaal ontvingen 1.000 senioren een uitnodigingsbrief met vragenlijst per post. De vragenlijst was ook online in te vullen met een unieke inlogcode en daarnaast in het Turks en Arabisch beschikbaar. Na twee weken ontvingen de inwoners die nog niet hadden deelgenomen een herinneringsbrief. In totaal hebben 438 senioren in Zwolle de enquête ingevuld, een respons van 44 procent.

Analyse

In de analyse hebben we speciaal gekeken naar ouderen met een migratieachtergrond en ouderen die zichzelf tot de LHBTI groep rekenen. Relevante resultaten voor deze groepen noemen we hieronder. Vanwege de lage respons onder ouderen met een migratieachtergrond (n=15) en LHBTI-ouderen (n=15) zijn deze resultaten echter indicatief.

In de vragenlijst waren een aantal vragen opgenomen over cultuursensitieve zorg. Na selectie van respondenten die zorg hebben ontvangen was de respons onder ouderen met een migratieachtergrond te laag om de resultaten hier te beschrijven.



iii Resultaten

1 Algemene bevindingen over wonen in Zwolle

Ouderen meest positief over toegankelijkheid openbare plekken

Een ruime meerderheid van de senioren in Zwolle zijn positief over de toegankelijkheid van de openbare plekken. Iets meer dan de helft vindt dat er voldoende informatie is over de bereikbaarheid van de binnenstad. Een relatief groot deel weet niet waar hij of zij informatie kan krijgen over woningaanpassingen (26%), dit kan deels te maken hebben met dat inwoners tevreden zijn met hun woning en daarom niet op zoek gaan naar informatie hierover. Vier op de tien weten wel waar hij/zij informatie kan vinden hierover.

Ongeveer drie op de tien senioren zijn positief over de hoeveelheid activiteiten en de aandacht voor een gezonde levensstijl voor ouderen. Het minst positief zijn zij over de aandacht voor eenzaamheid onder ouderen en de hoeveelheid woningen die beschikbaar en geschikt zijn voor ouderen, twee derde is het met dit laatste punt oneens.

Figuur C.4.1 In hoeverre bent u het eens met deze stellingen?





Kleine meerderheid senioren vindt dat iedereen zichzelf kan zijn

Een groep van 56 procent vindt dat in Zwolle iedereen zichzelf kan zijn, een klein deel is het met deze stelling oneens (7%). Onder ouderen met een migratieachtergrond is het aandeel dat niet vindt dat iedereen zichzelf kan zijn 20 procent. Onder LHBT-ouderen is dit aandeel zelfs 27 procent. Iets minder dan de helft (45%) van de ouderen vindt dat er genoeg respect is voor zijn of haar normen en waarden. Onder ouderen met een migratieachtergrond is dit maar 33 procent, onder LHBTI-ouderen 40 procent.

Tabel C.4.1 In Zwolle kan iedereen zichzelf zijn, naar migratieachtergrond en LHBTI

	(helemaal) mee eens	Neutraal	(helemaal) niet mee eens	Geen mening
Migratieachtergrond (n=15)	60%	7%	20%	13%
Geen migratieachtergrond	56%	27%	7%	11%
LHBTI-ouderen (n=15)	40%	27%	27%	7%
Geen LHBTI-oudere	57%	36%	6%	11%

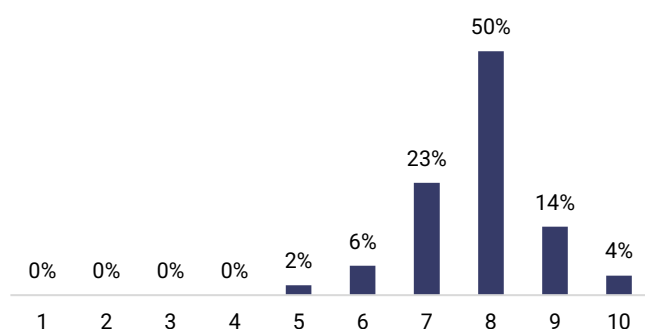
33%

van de ouderen met een **migratieachtergrond** vindt dat er in Zwolle **voldoende respect is voor zijn of haar normen en waarden**. Onder LHBTI-ouderen is dit 40 procent.

Wonen en leven in Zwolle krijgt gemiddeld een 7,7

Senioren beoordelen wonen en leven in Zwolle met gemiddeld een 7,7. Slechts drie procent geeft een onvoldoende en 68 procent geeft een 8 of hoger. We zien dat senioren van 85 jaar en ouder een lager cijfer geven (7,3) dan ouderen tussen de 65 en 80 jaar. Senioren met een migratieachtergrond geven gemiddeld een 7,1 voor wonen en leven in Zwolle, LHBTI-ouderen een 7,5. Senioren zonder migratieachtergrond of LHBTI-achtergrond geven gemiddeld een 7,8.

Figuur C.4.2 Rapportcijfer voor wonen en leven in Zwolle



Tabel C.4.2 Rapportcijfer naar verschillende leeftijdsgroepen

65-69 jaar	8,0
70-74 jaar	7,8
75 – 79 jaar	7,9
80 – 84 jaar	7,7
85 jaar e.o.	7,3

7,1

is het gemiddelde cijfer dat senioren met een **migratieachtergrond** geven voor wonen en leven in Zwolle. Onder senioren zonder migratieachtergrond is dit een 7,8.

Senioren noemen als toelichting onder andere de mooie en rustige omgeving, de goede sfeer, de schoonheid van de stad zelf en voldoende voorzieningen nabij. Sommigen geven als kritiekpunt het gebrek aan passende woningen voor senioren.

- “Ik geniet van de ruimte, gemoedelijke sfeer en de natuur.”



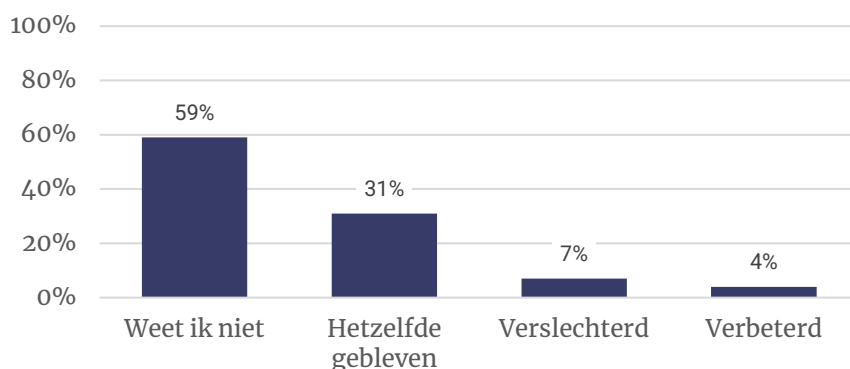
- “Mooie historische stadskern.”
- “Alle voorzieningen zijn aanwezig.”
- “Er zijn veel te weinig woningen c.q. appartementen waar wij (met of zonder hulp) oud kunnen worden.”

2 Aandacht voor onderwerpen die belangrijk zijn voor senioren

Een derde van senioren denkt dat aandacht voor hen hetzelfde is gebleven

De meerderheid van de ouderen weet niet of er meer of minder aandacht is gekomen in Zwolle voor senioren. Een derde denkt dat de hoeveelheid aandacht hetzelfde is gebleven. Maar vier procent denkt dat het is verbeterd.

Figuur C.4.3 Vindt u dat de aandacht in Zwolle voor (wensen van) senioren sinds begin 2020 is verbeterd, verslechterd of hetzelfde is gebleven?



We zien verschillen in leeftijd: de jongste leeftijdsgroep (65 t/m 69 jaar) antwoordt vaker ‘weet ik niet’ (75%) dan senioren van 70 jaar en ouder. De groep van 80 tot 84 jaar oud is vaker van mening dat de aandacht hetzelfde is gebleven dan de jongere senioren, dit verschil zien we ook tussen 65- tot 69-jarigen en 75- tot 79-jarigen (zie tabel C.4.3).

Tabel C.4.3 Vindt u dat de aandacht in Zwolle voor (wensen van) senioren sinds begin 2020 is verbeterd, verslechterd of hetzelfde gebleven? – uitgesplitst naar leeftijdsgroepen

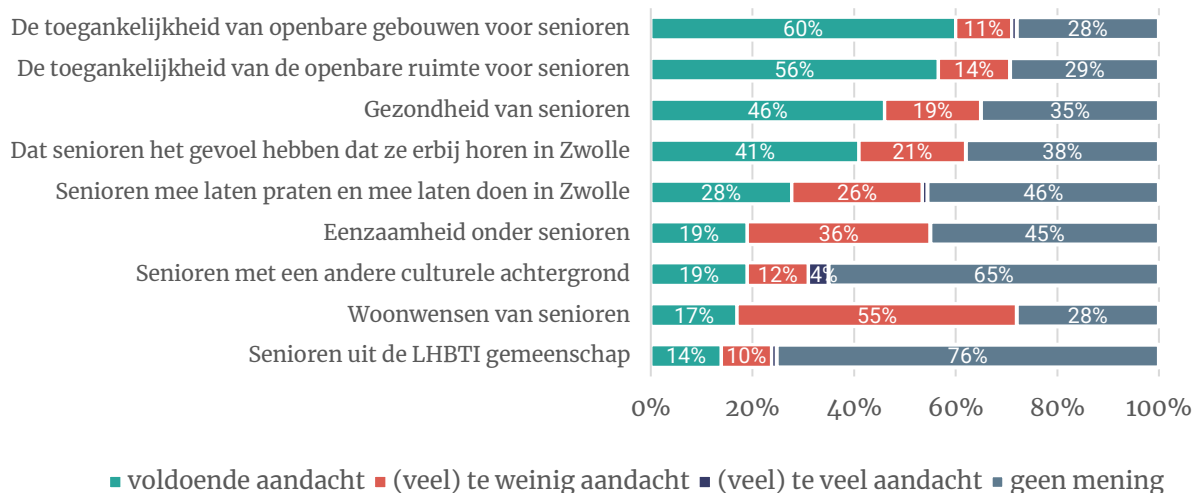
	65 - 69 jaar	70-74 jaar	75-79 jaar	80-84 jaar	85 jaar e.o.
Verbeterd	2%	4%	2%	3%	9%
Hetzelfde gebleven	18%	28%	36%	47%	31%
Verslechterd	4%	9%	9%	5%	7%
Weet ik niet	75%	59%	53%	45%	53%

Meeste tevredenheid over toegankelijkheid, te weinig aandacht voor woonwensen

De meeste ouderen zijn tevreden over de hoeveelheid aandacht die er gaat naar de toegankelijkheid van openbare gebouwen en de openbare ruimte voor senioren. De andere onderwerpen krijgen volgens minder dan de helft van de senioren voldoende aandacht. We zien dat een groot deel geen mening heeft over de hoeveelheid aandacht die hier naar toe gaat.

Er lijkt een structurele (kleine) groep die ontevreden is; zij vinden dat er te weinig aandacht gaat naar deze onderwerpen. Meer dan de helft vindt dat er (veel) te weinig aandacht is voor woonwensen van senioren (55%), gevolgd door eenzaamheid onder senioren (36%). Vrijwel niemand vindt dat er te veel aandacht is voor de onderwerpen, met uitzondering van het onderwerp ‘senioren met een andere culturele achtergrond’: een kleine groep van vier procent vindt dat hier te veel aandacht voor is.

Figuur C.4.4 Hoeveel aandacht is er volgens u in Zwolle voor de volgende onderwerpen?



40%

Van de senioren met een migratieachtergrond vindt dat er **(veel) te weinig** aandacht is voor senioren met een andere culturele achtergrond.

53%

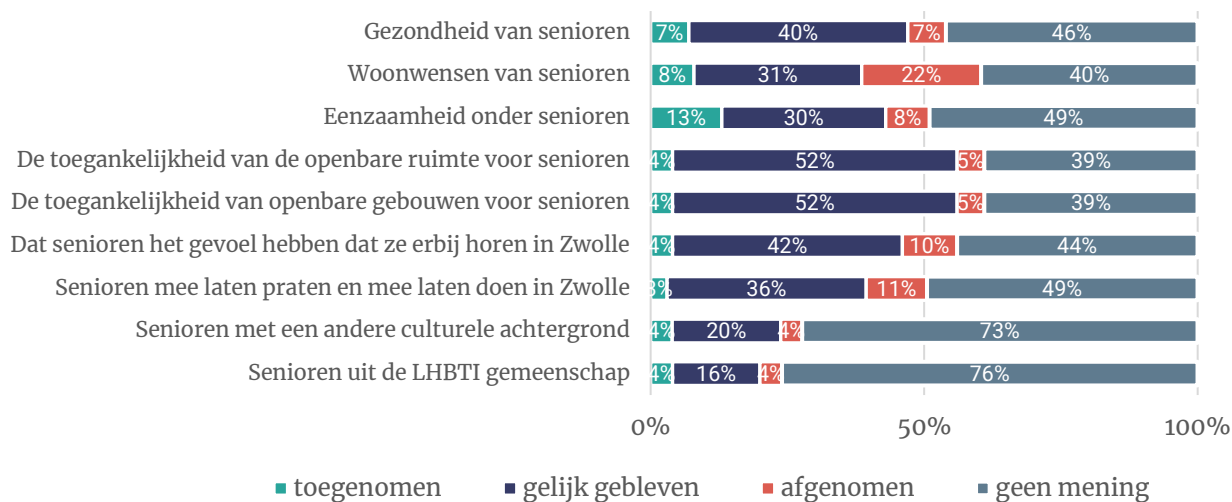
Van de LHBTI-senioren vindt dat er **(veel) te weinig** aandacht is voor senioren uit de LHBTI gemeenschap.

Senioren zien geen duidelijke verandering in aandacht voor deze onderwerpen

Senioren zijn gevraagd in hoeverre de aandacht voor deze onderwerpen de afgelopen twee jaar is veranderd. We zien dat de grote meerderheid van de senioren ofwel geen mening heeft hierover ofwel denkt dat de hoeveelheid aandacht gelijk is gebleven. Maar een kleine groep denkt dat de aandacht is toegenomen of afgenomen. De grootste afname denkt men te zien bij de woonwensen van senioren (22%). De grootste toename voor eenzaamheid onder senioren (13%).



Figuur C.4.5 Is de aandacht voor de onderstaande onderwerpen de afgelopen twee jaar toegenomen, gelijk gebleven of afgenomen?



20%

van de LHBTI-senioren vindt dat de aandacht voor senioren uit de LHBTI gemeenschap is **afgenomen**. Een even grote groep denkt dat het gelijk is gebleven, zeven procent ziet een toename en 53 procent heeft geen mening.

21%

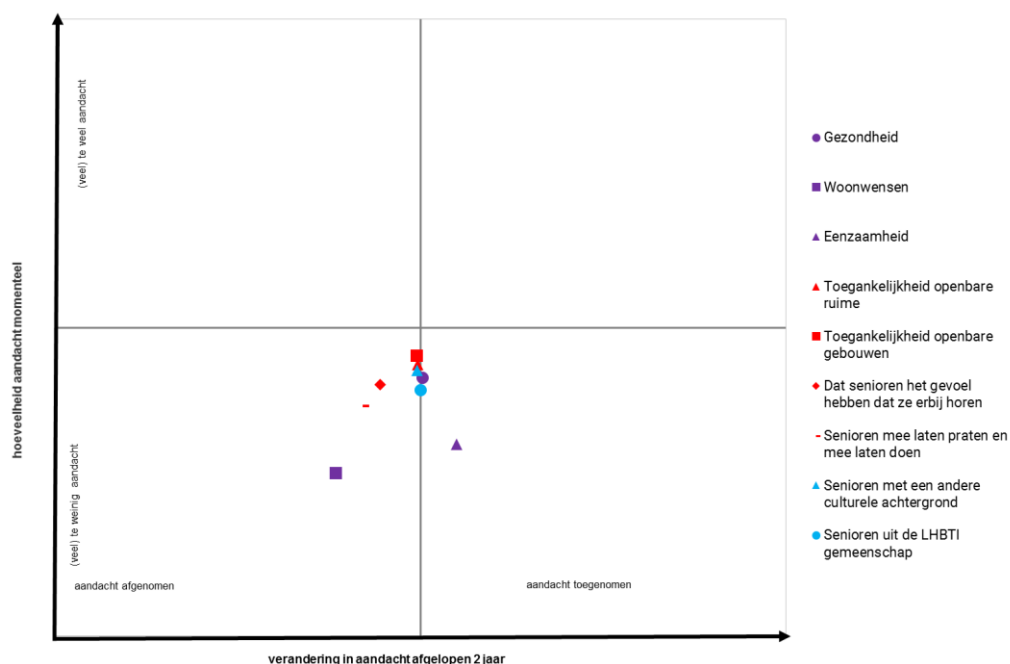
van de senioren met een migratieachtergrond vindt dat de aandacht voor senioren met een andere culturele achtergrond is **toegenomen**. Een groep van 14 procent denkt dat het is **afgenomen**. Een derde (36 %) denkt dat het gelijk is gebleven en 29 procent heeft geen mening hierover.

Ook uit de toelichtingen komt het beeld naar voren dat een groot deel van de senioren niet goed weet wat de gemeente voor hen doet. Een deel geeft aan dat zij weinig horen over aandacht voor senioren in Zwolle. Een aantal noemen dat er meer aandacht moet zijn voor de woonwensen van senioren.

- “Alleen de woonwensen voor senioren zou meer mee worden gedaan.”
- “Als ik iemand krijg vanuit organisatie houden ze weinig rekening met zoals schoenen uit etc.”
- “Ik weet helemaal niet wat de gemeente op al deze gebieden doet.”
- “Ik zie, hoor en lees weinig hierover.”



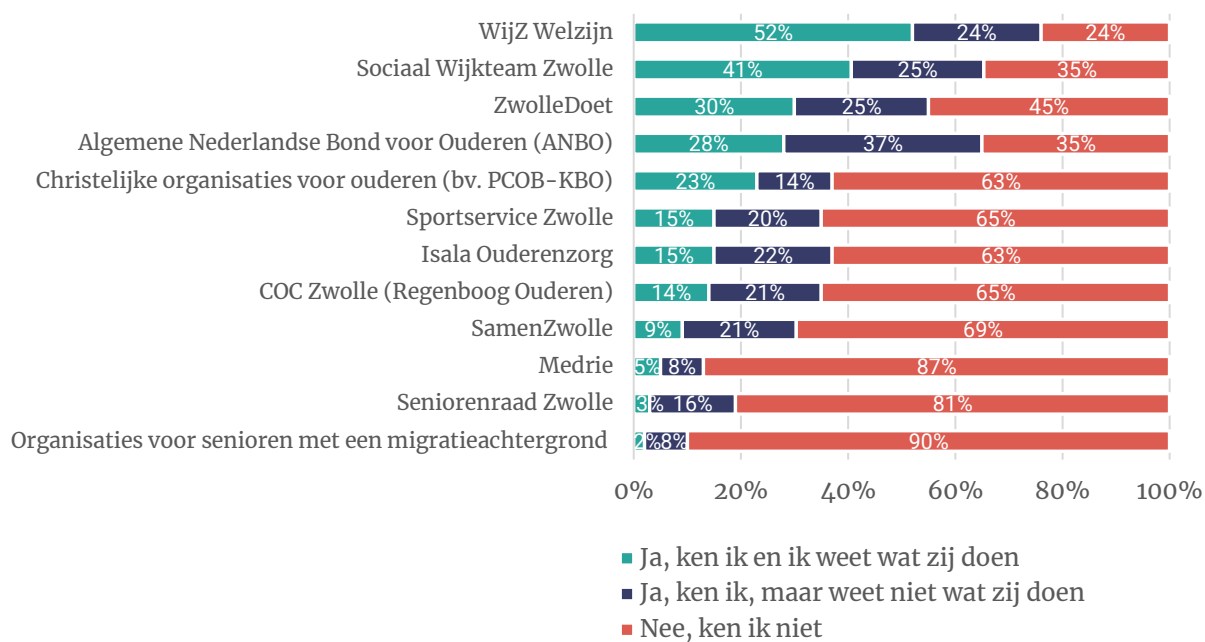
Figuur C.4.6 Matrix: hoeveelheid aandacht (Y-as) en verandering in aandacht (X-as) per speerpunt



3 Herkenbaarheid van organisaties die actief zijn voor senioren, deelname aan activiteiten

WijZ is het meest bekend onder senioren in Zwolle (76% kent hen), gevolgd door Sociaal Wijkteam Zwolle (66%). Een kleiner deel weet ook wat deze organisaties doen. Veel organisaties zijn onder de meeste senioren niet bekend.

Figuur C.4.7 Welke van de onderstaande organisaties kent u?





7%

van de senioren met een migratieachtergrond **kent organisaties voor senioren met een andere culturele achtergrond en weet wat zij doen**. Veertien procent kent deze organisaties wel maar weet niet wat zij doen. De meerderheid (79%) kent deze organisaties niet.

Meeste activiteiten niet bekend onder meerderheid van de senioren

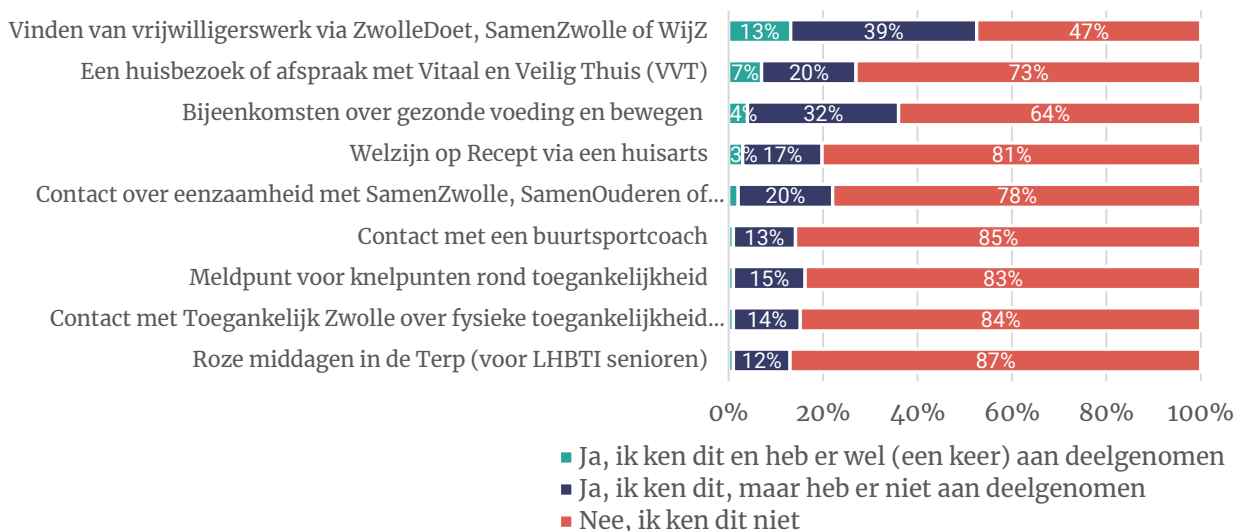
Het vinden van vrijwilligerswerk via Zwolle Doet, SamenZwolle of WijZ is het meest bekend en gebruikt onder senioren: 13 procent heeft dit wel eens gedaan en 39 procent weet dat dit kan (maar heeft dit niet gedaan). De bijeenkomsten over gezonde voeding en bewegen zijn onder een derde bekend. Voor de overige activiteiten geldt dat ze onder de ruime meerderheid van de senioren niet bekend zijn. Van de senioren die deel hebben genomen aan één van de eerder genoemde activiteiten, lijkt het grootste deel tevreden of neutraal. Meestal heeft een aanzienlijk deel geen mening hierover.

Een kleine groep (7%) heeft een afspraak gehad met Vitaal en Veilig Thuis (VVT). Deze afspraken zijn in totaal onder meer dan een kwart van de senioren bekend. Als we onderscheid maken tussen de wijken waarin VVT wel en de wijken waarin VVT niet actief is¹⁰, zien we dat VVT bekender is in de wijken waar zij wel actief is (34%). Alsnog is VVT bekend onder 23 procent van de inwoners in de wijken waar zij niet bekend is. In de wijken waarin VVT actief is heeft 16 procent een afspraak gehad, in vergelijking met 3 procent in de overige wijken.

27%

van de LHBTI-senioren heeft **deelgenomen aan de Roze middagen** in de Terp en 33 procent kent deze activiteit (maar heeft niet deelgenomen). Onder vier op de tien LHBTI-ouderen is deze activiteit niet bekend.

Figuur C.4.8 Welke van de onderstaande initiatieven/activiteiten kent u en/of heeft u gebruikt?



Bekend via media of anderen, niet iedereen heeft behoefte aan informatie over activiteiten

¹⁰ VVT is actief in de wijken Diezerpoort, Zwolle-Zuid (Ittersum en de Schelle), Aa-landen en Westenholte.



Senioren kennen de activiteiten uit de krant of media, via anderen, hun werk of via organisaties zoals WijZ. Op de vraag of zij nog aan andere activiteiten deelnemen naast bovenstaande, worden onder andere sporten en culturele activiteiten genoemd. Sommigen senioren leggen uit dat zij nog vitaal zijn en voldoende sociaal contact hebben, waardoor zij (nog) geen behoefte hebben aan ondersteuning of activiteiten speciaal voor senioren. Hierdoor zijn zij minder bekend met de activiteiten en initiatieven voor senioren. Een deel geeft dan ook aan dat zij geen behoefte hebben om op de hoogte te worden gehouden van activiteiten voor senioren. Anderen willen graag via de post, e-mail en/of plaatselijke kranten en bladen op de hoogte worden gehouden.

Aanbod seniorenwoningen en bereikbaarheid binnenstad kan beter

Wat ouderen missen in Zwolle zijn onder andere geschikte woningen en voldoende parkeerplaatsen in de binnenstad. Ook is een centraal punt gewenst waar alle activiteiten duidelijk te vinden zijn. Veel ouderen geven aan niets te missen.

- *“Centraal punt waar alle activiteiten te vinden zijn.”*
- *“Betaalbare woningen voor senioren.”*
- *“Eén aanspreekpunt voor al je vragen, maar niet via computer.”*
- *“Goede parkeergelegenheid voor ouderen die slecht ter been zijn in de binnenstad.”*
- *“Op dit moment weet ik het niet. Ik ben er nog niet zo mee bezig.”*



d Overzicht acties en speerpunten seniorenagenda

Speerpunt	Acties	Status (Q2 2021)	Actie voltooid?
1. Positieve gezondheid (Zwolle Gezonde Stad)	Partners van Zwolle Gezonde Stad nemen stimuleren van een gezonde levensstijl op in hun beleid en uitvoeringsprogramma. Op bijeenkomsten en activiteiten wordt voorlichting gegeven over voeding en bewegen.	Geïnterviewd en gestimuleerd via Netwerk Senioren Zwolle Gezonde Stad.	Ja, blijvend in uitvoering.
	Buurtsporcoaches stimuleren ouderen om meer te bewegen.	Vanwege de coronacrisis wordt gepoogd het al bestaande aanbod overeind te houden.	Ja, blijvend in uitvoering.
	Huisartsen geven soms 'Welzijn op Recept': verwijzen naar welzijnsactiviteiten waardoor inwoner zelf gezondheid kan verbeteren.	In de praktijk verwijzen de huisartsen, eerstelijns zorgverleners en ook de SWT's (...) door naar WIJZ.	Ja.
	Betrokkenen blijven zoeken naar initiatieven en activiteiten die bijdragen aan de gezondheid en leefstijl van senioren.	Dit wordt meegenomen bij de actualisering van het Zwolse gezondheidsbeleid.	Ja, blijvend in uitvoering.
2. Wonen	Via het project Vitaal en Veilig Thuis worden senioren gestimuleerd zich tijdig bezig te houden met het aanpassen van de (eigen) woning en/of het kiezen voor een levensloopbestendige woonvorm.	Gelet op de coronacrisis zijn er tijdelijk geen huisbezoeken uitgevoerd. Dit wordt opgevangen via telefonische interviews en gesprekken.	Ja, blijvend in uitvoering.
	Monitoren van de vraag naar passende woonruimte en ontwikkelingen in de markt.	Onderdeel van de actualisering van de gemeentelijke woonvisie 2017-2032.	Ja.
	In gesprek gaan met senioren, woningcorporaties en projectontwikkelaars over woonwensen en ontwikkelingen in de markt.	Idem.	Ja.
	Kijken naar mogelijkheden om vergelijkbare projecten als 'Krasse Knarrenhof' te realiseren.	Idem.	Ja.
	In overleg met Zwolse woningcorporaties senioren (via VVT) bevragen naar woonwensen om langer zelfstandig thuis te blijven wonen.	De Zwolse woningcorporaties zijn inmiddels aangesloten als partner bij VVT.	Ja, blijvend in uitvoering.



Speerpunt	Acties	Status (Q2 2021)	Actie voltooid?
3. Meedoen en er toe doen	Met Tiem en welzijnsorganisaties inzetten op arbeidsparticipatie voor oudere werklozen. Doel is in beeld brengen van deze doelgroep en ontwikkelen van programma om hen te ondersteunen bij vinden van werk.	Voor 2021 is extra geld aangevraagd om de pilot ouderen voort te zetten en de aanjaagfunctie voor activiteiten voor ouderen te versterken.	Ja.
	Werkevents organiseren in de stad met speciale aandacht voor oudere werkzoekenden.	Inmiddels zijn er 2 van deze events geweest: zorgmarkt en logistiek.	Ja.
	Pilot met 55-plussers opstarten om te onderzoeken welke ondersteuningsvragen leven bij vinden van werk.	De pilot zet in op een bredere leeftijdsgroep, onderdeel zijn 55-plussers. Aan de eerste activiteit hebben 9 55-plusser deelgenomen waarvan 4 werk hebben en 1 een werkervaringsplek.	Ja.
	Stimuleren van welzijnsorganisaties senioren te laten participeren door vrijwilligerswerk.	Dit is een doorgaand proces en bouwt voort op lopende activiteiten.	Ja, blijvend in uitvoering.
4. Fysieke toegang	Toegankelijk Zwolle maakt een checklist voor woningcorporaties voor woningen voor mensen met een beperking.	De checklist is klaar en wordt gebruikt door TZ in gesprekken met woningbouwcoöperaties.	Ja.
	Toegankelijk Zwolle werkt aan een voorstel voor een woning-/informatiecentrum voor aanpassingsmogelijkheden en voorzieningen.	De bedoeling was een tijdelijk pop-up domoticahuis in de Stadkamer te realiseren tijdens de week van de Toegankelijkheid. Door de coronacrisis is dat omgezet in digitale bijeenkomsten.	Ja.
	Op basis van meldingen rond knelpunten in fysieke toegang gaat een uitvoeringsteam aan de slag.	Inmiddels is toegankelijkheid voldoende bekend zodat een apart meldpunt niet meer nodig is.	Ja.
	Een extern onderzoeksbureau onderzoekt wat in de openbare ruimte gedaan kan worden aan mensen met dementie.	Inmiddels is dit project afgerond en is er het rapport opgeleverd. De uitkomsten worden verwerkt in de richtlijnen voor de openbare ruimte op de site van de gemeente Zwolle.	Ja, en afgesloten.
	Informatievoorziening rond bereikbaarheid binnenstad wordt verbeterd voor senioren en minder validen.	Er wordt nog gewerkt aan afronding van de informatievoorziening voor ouderen. Wordt hieronder ook meegenomen bij speerpunt Dementievriendelijke gemeente.	Ja.
5. Eenzaamheid	Er komt een lokale coalitie tegen eenzaamheid (ondersteund door ministerie van VWS).	De coronacrisis heeft de aandacht voor eenzaamheid sterk doen toenemen. Mede in overleg met VWS heeft de Zwolse Week tegen de Eenzaamheid (1 tot 8 oktober 2020) coronaproof invulling gekregen.	Ja.
	Er komt een pilot dagbesteding voor senioren (gericht op bewegen).	Zie Meedoen en er toe doen.	Ja.
	Welzijn op Recept wordt uitgevoerd door WijZ.	Zie Positieve gezondheid.	Ja, blijvend in uitvoering.

Speerpunt	Acties	Status (Q2 2021)	Actie voltooid?
6. Cultuursensitieve zorg	Inhoud geven aan manifest dat is ondertekend door 26 organisaties in Zwolle (in september 2018).	In 2020 drie bestuurlijke bijeenkomsten georganiseerd en hebben meer dan 30 organisaties, inclusief landelijk werkende, dit manifest ondertekend.	Ja.
	WijZ ontwikkelt een platform dementie allochtone ouderen.	Pilot cultuursensitieve ouderenzorg voor in eerste instantie Holtenbroek wordt uitgewerkt.	Ja, pilot in uitvoering door Windesheim.



	Bij selectie thuisondersteuning en andere marktvoorzieningen wordt rekening gehouden met behoefte van migrantenouderen.	In uitvoering.	Ja, blijvend in uitvoering.
7. Regenboog-ouderen	Er komt een nieuw actieprogramma LHBTI waarin Roze Ouderen als speerpunt zijn opgenomen.	In gesprek met Samen zwolle.nl bleek dat aansluiting daar niet persé logisch. Er wordt nu gekeken naar andere opties zonder weer een nieuwe site te starten.	Nee.
	Roze middagen voor senioren in de Terp worden georganiseerd.	Het ondersteunen-/organiseren van ontmoeting voor roze ouderen wordt nog nader uitgewerkt.	Nee.
	Ouderenzorg instellingen maken het thema bespreekbaar.	Het COC heeft al enige tijd een werkgroep ouderen. Zij zijn bezig deze werkgroep wat meer 'body' te geven.	Nee, in januari 2022 eerste bijeenkomst.
8. Dementievriendelijke gemeente	Voorzieningen realiseren voor thuiswonende mensen met dementie en hun mantelzorgers.	Afgerond.	Ja.
	Kennis en expertise in de zorg en dienstverlening hebben en delen (met aandacht voor cultuursensitiviteit).	Uitgevoerd i.s.m. Windesheim.	Ja.
	Bewustwording in de Zwolse samenleving creëren.	Plan van aanpak Zwolle dementievriendelijke opgesteld.	Ja, wel wat later opgestart dan gepland.
	Samenwerking tussen organisaties onderling en mantelzorgers bevorderen.	Idem.	Ja.
	Voorzieningen in de openbare ruimte dementievriendelijk(er) maken.	Idem.	Nee, moet nog uitgevoerd worden.