

Onderzoek Subsidiebeleid



02 maart 2007

Jacques Necker bv

Postbus 85203
3508 AE Utrecht

Onderzoekers:

Drs. G.M. van Dieren
Drs. A.R.B.J. Houkes
Drs. E. Horselenberg
Drs. S.J. Dickson
Drs. J.J.C. Blokland
Drs. M. Laverman

[t] 030 2334429

[f] 030 2623438

[e] info@necker.nl

[i] www.necker.nl

Inhoudsopgave

1. INLEIDING EN ONDERZOEKSOPZET	5
1.1 Doelstelling en vraagstelling	5
1.2 Methode en werkwijze	6
1.3 Normenkader	8
1.4 Leeswijzer	10
RAPPORTAGE ELBURG	11
2. GEMEENTELIJK BELEID EN SUBSIDIEREGELGEVING.....	13
2.1 Beleidskaders jongeren- en ouderenbeleid	13
2.1.1 Ouderenbeleid	13
2.1.2 Jongerenbeleid	14
2.2 De regelgeving voor subsidieverlening.....	15
2.3 Algemene Subsidieverordening 2006.....	18
3. SUBSIDIE OUDERENBELEID EN JONGERENBELEID 2005.....	20
3.1 Inleiding.....	20
3.2 Het subsidieproces	21
3.3 Relatie tussen gemeente en stichting WIEL	23
3.4 Relatie met het gemeentelijk beleid.....	23
3.5 Subsidies jeugdbeleid.....	26
3.6 Tot slot	26
4. DOELTREFFENDHEID SUBSIDIES OUDERENWERK	28
4.1 De doelen van de gemeente Elburg in het ouderenbeleid	28
4.2 Bereik ouderenwerk.....	28
4.3 Variëteit van het aanbod in Elburg	31
4.4 Door de deelnemers gepercipieerde kwaliteit van het ouderenwerk.....	36
4.5 Effect van de maatregelen.....	37
RAPPORTAGE NUNSPEET	39
2. GEMEENTELIJK BELEID EN SUBSIDIEREGELGEVING.....	41
2.1 Beleidskaders jongeren- en ouderenbeleid	41
2.1.1 Ouderenbeleid	41
2.1.2 Jongerenbeleid	43
2.2 De regelgeving voor subsidieverlening.....	46
3. SUBSIDIES OUDERENBELEID EN JEUGDBELEID 2005.....	50
3.1 Inleiding.....	50
3.2 Het subsidieproces	51
3.3 Relatie tussen gemeente en stichtingen.....	54
3.4 Relatie met het gemeentelijk beleid.....	56
3.5 Subsidies jeugdbeleid.....	58
3.6 Tot slot	59
4. DOELTREFFENDHEID SUBSIDIES OUDERENWERK	60
4.1 De doelen van de gemeente Nunspeet in het ouderenbeleid	60
4.2 Bereik ouderenwerk.....	60
4.3 Variëteit van het aanbod in Nunspeet	65
4.4 Door de deelnemers gepercipieerde kwaliteit van het ouderenwerk.....	71
4.5 Effect van de maatregelen.....	73

RAPPORTAGE OLDEBROEK	77
2. GEMEENTELIJK BELEID EN SUBSIDIEREGELGEVING.....	79
2.1 Beleidskaders jongeren- en ouderenbeleid	79
2.1.1 Ouderenbeleid	79
2.1.2 Jeugdbeleid.....	81
2.2 De regelgeving voor subsidieverlening.....	82
2.3 Algemene Subsidieverordening 2006.....	85
3. SUBSIDIE OUDERENBELEID EN JONGERENBELEID 2005.....	87
3.1 Inleiding.....	87
3.2 Het subsidieproces	89
3.3 Relatie tussen gemeente en stichtingen.....	91
3.4 Relatie met het gemeentelijk beleid.....	93
3.5 Subsidies jeugdbeleid.....	95
3.6 Tot slot	96
4. DOELTREFFENDHEID SUBSIDIES OUDERENWERK	98
4.1 De doelen van de gemeente Oldebroek in het ouderenbeleid	98
4.2. Bereik ouderenwerk.....	98
4.3 Variëteit ouderenwerk.....	102
4.4 Door de deelnemers gepercipieerde kwaliteit van het ouderenwerk.....	105
4.5 Effect van de maatregelen.....	108
4.6 Inzet van de middelen in het ouderenwerk Oldebroek	108
RAPPORTAGE PUTTEN.....	111
2. GEMEENTELIJK BELEID EN SUBSIDIEREGELGEVING.....	113
2.1 Beleidskaders jongeren- en ouderenbeleid	113
2.1.1 Ouderenbeleid	113
2.1.2 Jongerenbeleid	115
2.2 De regelgeving voor subsidieverlening.....	116
3. SUBSIDIE OUDERENWERK EN JONGERENWERK 2005.....	119
3.1 Inleiding.....	119
3.2 Het subsidieproces	120
3.3 De relatie tussen gemeente en SWOP.....	122
3.4 De relatie met het gemeentelijk beleid	123
3.5 Subsidies jeugd	125
3.6 Tot slot	126
4. DOELTREFFENDHEID VAN DE SUBSIDIES OUDERENWERK IN PUTTEN	127
4.1 De doelen van de gemeente Putten in het ouderenbeleid	127
4.2 Bereik ouderenwerk.....	127
4.3 Variëteit ouderenwerk.....	131
4.4 Door de deelnemers gepercipieerde kwaliteit van het ouderenwerk.....	136
4.5 Effect van de maatregelen.....	138
BENCHMARK ELBURG, NUNSPEET, OLDEBROEK EN PUTTEN	141
5. VERGELIJKING VAN DE VIER GEMEENTEN OP SUBSIDIEBELEID	143
5.1 Kwaliteit van beleid en regelgeving	143
5.2 Kwaliteit van de uitvoering van subsidiebeleid	144
5.3 Aantal ouderen per gemeente	145
5.4 Inzet van middelen in de gemeenten.....	145
5.5 Bereik van de activiteiten.....	148
5.6 In hoeverre dekken de activiteiten de doelen met ouderenwerk?	150
5.7 Ten slotte	152
BIJLAGEN	153
BIJLAGE 1	155
BIJLAGE 2 INTERVIEWS.....	159

1. Inleiding en onderzoeksopzet

1.1 Doelstelling en vraagstelling

De rekenkamercommissies van de gemeenten Elburg, Nunspeet, Oldebroek en Putten hebben een onderzoek uitgevoerd naar het subsidiebeleid.

Veel onderzoeken naar subsidiebeleid in gemeenten richten zich op een analyse van beleid en regelgeving en van de naleving van deze regelgeving door de gemeente en gesubsidieerde instellingen. Daarmee wordt primair gekeken naar de mate waarin sturing op de effectieve inzet van subsidie mogelijk is en deze sturing ook daadwerkelijk plaatsvindt. In dit onderzoek zijn de rekenkamercommissies een stap verder gegaan en is tevens een analyse gemaakt van de effectiviteit van de subsidies op het terrein van het ouderenbeleid. De toets op de kwaliteit van regelgeving en beleid is relatief minder zwaar aangezet terwijl er juist relatief meer aandacht is besteed aan de werkwijze van de gesubsidieerde instellingen, het bereik van doelgroepen dat deze instellingen realiseren en de beleving van de doelgroepen zelf, te weten de ouderen.

Het doel van dit onderzoek is het achterhalen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het subsidiebeleid, zodat hier lering uit getrokken kan worden voor de inrichting en sturing van toekomstig subsidiebeleid.

Het onderzoek richt zich daarmee op drie aandachtsgebieden of 'lagen' binnen het subsidiebeleid:

Laag 1: Kwaliteit van gemeentelijk beleid en regelgeving

Laag 2: Uitvoering van het subsidiebeleid door gemeente en instellingen

Laag 3: Realisatie, bereik van doelgroepen en mening van doelgroepen

De eerste laag heeft betrekking op de mate waarin beleid en regelgeving binnen de gemeente op orde is. 'Op orde' wil zeggen dat duidelijk is wat de gemeente met subsidies wil bereiken (kwaliteit van beleid) en dat de regelgeving c.q. het instrumentarium zodanig is ingericht dat daarop sturing mogelijk is.

De tweede laag heeft betrekking op de praktijk van subsidieverlening: in hoeverre wordt de regelgeving ook daadwerkelijk nageleefd door gemeente en instellingen en, belangrijker nog, is er sprake van een efficiënte en effectieve manier van plannen, uitvoeren en verantwoorden in de relatie tussen gemeente en instelling?

De derde laag heeft betrekking op de effectiviteit van de ingezette subsidies: in welke mate is aantoonbaar dat de verstrekte subsidie leidt tot het realiseren van gemeentelijke doelen op het gebied van ouderenbeleid? Welke doelgroepen worden door de instellingen bediend, welke activiteiten voeren de instellingen uit en wat vinden ouderen van deze activiteiten?

1.2 Methode en werkwijze

Het onderzoek is uitgevoerd in drie fasen, overeenkomstig met de lagen die hierboven staan beschreven.

Fase 1: Kwaliteit van beleid en regelgeving

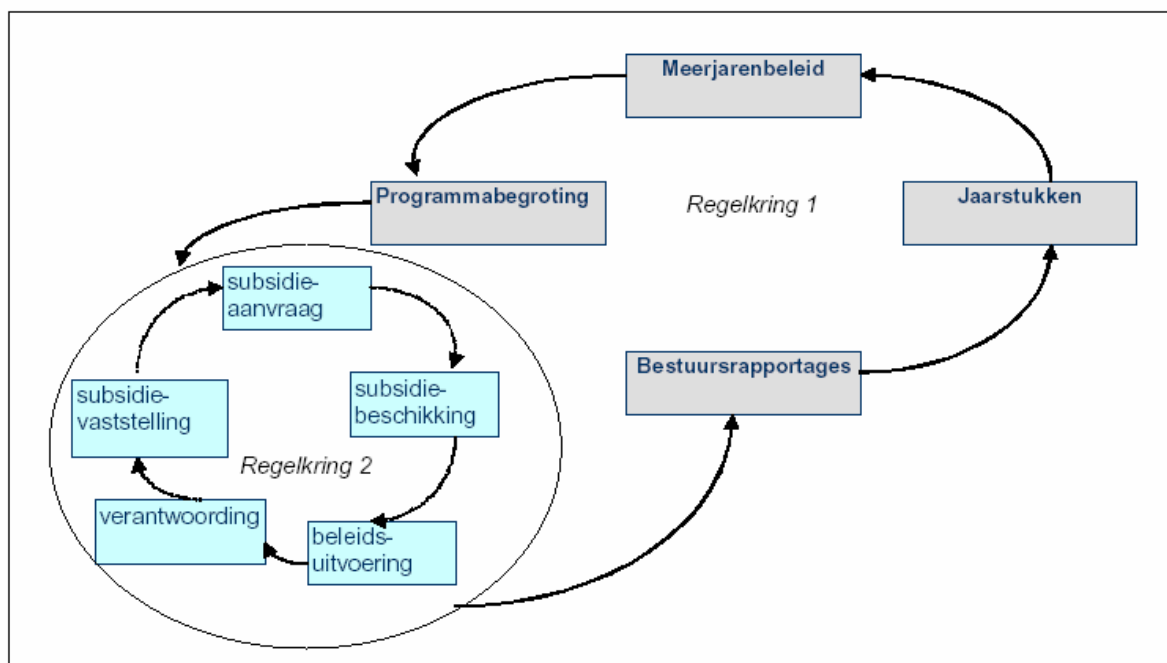
In de eerste fase is het beleid van de gemeente op het gebied van ouderenbeleid en jongerenbeleid geanalyseerd. Hierbij stond de vraag centraal in hoeverre dit beleid voldoende eenduidig en specifiek is om subsidieverlening erop te baseren. Daarnaast is de subsidieregelgeving van de gemeente beoordeeld op de mate waarin sturing op effectiviteit mogelijk is. Ook is bezien in hoeverre de regelgeving doelmatig is vormgegeven.

Fase 2: Beoordeling subsidieproces: op welke manier kan de gemeente sturen en stuurt zij daadwerkelijk?

In deze fase is de beleidscyclus in het subsidiebeleid onderzocht voor zover het gaat om subsidies die betrekking hebben op het ouderenwerk en jongerenwerk. De kernvraag bij de beoordeling in deze fase is eveneens de sturingsvraag. Welke mogelijkheden hebben de raad, het college en de ambtelijke organisatie om te sturen en maken zij hiervan ook optimaal gebruik, gezien hun verschillende rollen en taken?

In figuur 1.1 schetsen wij deze beleidscyclus. Deze geeft enerzijds de relatie weer tussen het proces van subsidieverstrekking en controle op de uitvoering (regelkring twee), en anderzijds tussen de kaderstellende en controlerende rol van de raad (regelkring één).

Figuur 1.1 Stroomschema subsidieproces, ingebed in de sturende/controlerende rol van de raad



De raad is verantwoordelijk voor het vaststellen van eventueel meerjarenbeleid (zoals de nota's met daarin beschreven het gemeentelijk beleid met betrekking tot het ouderenwerk)

en de jaarlijkse begroting. Op basis van de doelen en beoogde effecten in de begroting gaat het college het subsidieproces uitvoeren (regelkring twee). De regelgeving die daaraan ten grondslag ligt, stelt de raad vast in een Algemene Subsidieverordening. In deze verordening komt de sturingsfilosofie tot uiting die de raad beoogt met betrekking tot subsidies en de verschillende subsidievormen. De resultaten en effecten van het subsidieproces (bereikte effecten, uitgevoerde activiteiten etc.) rapporteert het college in de vorm van bestuursrapportages en jaarrekening. Deze documenten kan de raad hanteren om zijn controlerende rol ten aanzien van de verstrekte subsidies in te vullen. Regelkring één is daarmee primair het perspectief van de raad, de uitvoering van regelkring twee is een verantwoordelijkheid van het college. Beide processen grijpen echter wel in elkaar. We hebben in deze fase de beleidscyclus gevolgd en zullen per stap in de cyclus beoordelen of dit proces effectief en efficiënt is ingericht en wordt gebruikt om de raad te laten sturen.

Fase 3: Onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid ouderenwerk

In fase drie heeft de verdieping plaatsgevonden in het onderzoek. In deze fase is ingezoomd op het ouderenwerk. Omdat uit vooronderzoek van de rekenkamercommissie zelf het vermoeden is gerezen dat de doelen die de raad heeft gesteld niet volledig SMART¹ geformuleerd zijn, is het in deze fase van belang om naast het toetsen of doelen gehaald zijn, ook de doelen zelf te achterhalen. In deze fase onderscheiden we daarom de volgende onderzoeksactiviteiten:

3a. doelen achterhalen

3b. deze doelen samenbrengen in een toetsingskader

3c. toetsen in hoeverre deze doelen op doelmatige wijze gehaald zijn

Onderzoeksinstrumenten

In het onderzoek zijn de volgende onderzoeksinstrumenten ingezet:

1. documentenanalyse
2. instellingenonderzoek
3. klantenonderzoek
4. bestandsanalyse

Hieronder werken we deze één voor één uit.

¹ SMART staat voor de eisen: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Het direct toetsen aan criterium 'Acceptabel' valt buiten onze beoordeling. Dat doelen acceptabel zijn, is zinvol in een bedrijfsmatige context waar met managementcontracten wordt gewerkt, maar in een politieke omgeving is het als aparte eis weinig betekenisvol: als de raad een bepaald doel heeft vastgesteld, vormt dat een opdracht aan het college en de organisatie daarachter. In die zin zijn de doelen van de raad per definitie 'Acceptabel'. Of een portefeuillehouder het al of niet eens is met het doel waartoe de raad heeft besloten, is politiek interessant, maar doet niets af aan het feit dat de raad een opdracht geformuleerd heeft. De portefeuillehouder heeft zich daar aan te committeren. Met deze beperking hanteren we verderop de terminologie "SMART-gehalte".

Documentenanalyse

Ten behoeve van het onderzoek is een analyse gemaakt van beleidsstukken op het gebied van ouderenbeleid en jeugdbeleid, van subsidieregelgeving en van de concrete subsidiedossiers in het jaar 2005 (aanvragen, beschikkingen, bevoorschotting, correspondentie, etc.).

Daarnaast is documentatie van de gesubsidieerde instellingen voor ouderenwerk opgevraagd en bestudeerd. Deze documentatie betrof met name interne kostenoverzichten en beleidsstukken. De jaarstukken en -plannen waren niet altijd in de gemeentelijke dossiers voorhanden. In voorkomende gevallen hebben we deze bij de instellingen opgevraagd.

Instellingenonderzoek

Voor het beantwoorden van de vragen in fase drie (en deels fase twee) zijn de instellingen zelf bevraagd. Er zijn interviews afgenomen met het bestuur of de directie van de verschillende instellingen die zich met ouderenwerk bezighouden. Hierdoor is in ieder geval met de grootste subsidieontvangers gesproken. In de interviews onder de instellingen is met name gevraagd naar de manier waarop zij de doelen van de gemeente uitvoeren; welke doelen zij zelf nastreven en waarom; op welke wijze zij verantwoord en waarom; welk beeld zij zelf hebben van de kwaliteit en variëteit van de dienstverlening en de maatschappelijke effecten daarvan.

Klantenonderzoek

Bij het onderzoeken van (niet)klanten van gesubsidieerde instellingen hebben wij gebruik gemaakt van de volgende methoden:

- Groepsgesprekken en korte (straat)interviews in omgevingen waar veel ouderen verblijven, zoals in de recreatiezaal van verzorgingshuizen (met toestemming) en op de markt;
- aanwezigheid van een dag(deel) bij de gesubsidieerde instellingen zelf, waarbij gesproken werd met veel ouderen die meedoen aan de activiteiten;
- interviews met verschillende mensen uit het veld (vrijwilligers, beroepskrachten) al naar gelang de beleidsdoelen. Denk hierbij aan ouderenadviseurs en vrijwilligers die een activiteit coördineren.

Bestandsanalyse

Voor zover er cijfers beschikbaar zijn over ouderen in de gemeenten, zijn deze geanalyseerd. Denk hierbij aan cijfers aangaande georganiseerde activiteiten, aangaande evaluaties van instellingen, cijfers over de wensen en levensstijl van ouderen in de regio, CBS-gegevens over bevolkingssamenstelling, leefwijze, burgerlijke staat, enzovoort.

1.3 Normenkader

Voor het opstellen van normen voor het subsidiebeleid is een onderscheid gemaakt tussen vier aspecten van het subsidieproces die zich logisch en in de tijd tot elkaar verhouden. Het subsidieproces begint en eindigt bij de raad met respectievelijk de kaderstellende en controlerende rol van de raad. De tweede stap betreft de verordening en regelgeving. De derde stap betreft de (kwaliteit van de) uitvoering van de verordening en het beleid. De vierde stap betreft de kwaliteit van de gesubsidieerde instellingen. Hierna volgt logischerwijs de eerste stap weer; sturing door de raad.

1. Normen ten aanzien van de kaderstellende en controlerende rol van de raad

- *Er is inhoudelijk beleid op basis waarvan subsidie wordt verstrekt*
- *Dit beleid is dusdanig specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden geformuleerd dat subsidieverstrekking mogelijk is*
- *Het beleid is geformuleerd in consistente doelen en subdoelen: van visie naar doelen, naar voorzieningen/activiteiten, naar subsidieverstrekking*
- *Het beleid is zodanig van inhoud en formulering dat subsidieaanvragen daaraan kunnen worden getoetst*

2. Normen ten aanzien van de kwaliteit van de verordening / regelgeving

- *De verordening past binnen de (derde tranche) Algemene Wet Bestuursrecht (AWB)*
- *Subsidiemogelijkheden sluiten aan op de sturingswensen van de gemeente/raad*
- *De regeldruk is in overeenstemming met omvang en type van de subsidie (efficiëntie)*
- *Er zijn voldoende sturingsmogelijkheden voor de gemeente*
- *De uitvoering en beheersing van het subsidiebeleid is in regelgeving vastgelegd en voldoende efficiënt ingericht*

3. Normen ten aanzien van de kwaliteit van de uitvoering

- *Er bestaat een koppeling tussen de subsidieverstrekking en het gemeentelijke beleid, als garantie voor effectiviteit*
- *De uitvoering van het subsidiebeleid kent een juiste inzet van de verschillende subsidievormen*
- *De gemeente ziet toe op een doelmatige en doeltreffende besteding van de subsidiegelden*
- *De gemeente gebruikt de uitkomsten van evaluaties voor het bijstellen van beleid en/of het maken van nieuwe afspraken over subsidieverlening*

4. Normen ten aanzien van de kwaliteit van de relatie met instellingen (m.n. bij budgetsubsidie)

- *Het is instellingen bekend welke bijdrage zij dienen te leveren aan de uitvoering van gemeentelijk beleid*
- *De relatie van de gemeente met de gesubsidieerde instellingen draagt bij aan de doelmatige besteding van de subsidiegelden*
- *De gemeente draagt er zorg voor dat de normen voor de subsidieverstrekking bekend zijn voor subsidieaanvragers*
- *De gemeente voorziet in het (laten) doen van evaluaties van het gesubsidieerde aanbod*

5. Normen ten aanzien van de effectiviteit van het ouderenwerk

Voor het bepalen van *doeltreffendheid* van het ouderenwerk is een scala aan indicatoren te bedenken. In figuur 1.2 hebben we deze in een analysekader gezet. In onze analyse van het ouderenwerk is aandacht geschonken aan de in het schema geformuleerde vragen, teneinde een beeld te kunnen schetsen van de effectiviteit.

Figuur 1.2 Globaal analysekader doeltreffendheid ouderenwerk

Bereik ouderenwerk	Variëteit ouderenwerk	Kwaliteit ouderenwerk	(maatschappelijk) effect ouderenwerk
<i>Wie komt er (niet)?</i>	<i>Wat is er (niet) te doen?</i>	<i>Hoe goed is het?</i>	<i>Wat haalt het uit?</i>

1.4 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt gerapporteerd over de kwaliteit van het beleid en de regelgeving (normen 1 en 2). In hoofdstuk 3 wordt gerapporteerd over de kwaliteit van de uitvoering (normen 3 en 4) in het meest recente afgeronde subsidiejaar (2005). Daarbij is zowel het jeugdbeleid als het ouderenbeleid onderwerp van rapportage. Hoofdstuk 4 richt zich specifiek op de effectiviteit van het ouderenbeleid. Omdat het ouderenbeleid in dit onderzoek het meest diepgaand wordt onderzocht, hebben wij ook in de hoofdstukken over beleid en uitvoering iets meer aandacht geschonken aan het ouderenwerk. Hoofdstuk 5 bevat een vergelijking op hoofdlijnen tussen de onderzochte gemeenten Elburg, Nunspeet, Oldebroek en Putten.

Rapportage Elburg

2. Gemeentelijk beleid en subsidieregelgeving

In dit hoofdstuk zullen de beleidskaders voor het ouderenbeleid en jongerenbeleid in kaart worden gebracht alsmede de in de gemeente Elburg van toepassing zijnde subsidieregelgeving. Het kader van dit hoofdstuk voor wat betreft het ouderen- en jongerenbeleid wordt gevormd door de eerste set normen:

1. Normen ten aanzien van de kaderstellende en controlerende rol van de raad

- *Er is inhoudelijk beleid op basis waarvan subsidie wordt verstrekt*
- *Dit beleid is dusdanig specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden geformuleerd, dat subsidieverstrekking mogelijk is*
- *Het beleid is geformuleerd in consistente doelen en subdoelen: van visie naar doelen naar voorzieningen/activiteiten naar subsidieverstrekking*
- *Het beleid van de gemeente is zodanig van inhoud en formulering dat subsidieaanvragen daaraan kunnen worden getoetst*

2.1 Beleidskaders jongeren- en ouderenbeleid

In deze paragraaf wordt uiteengezet wat het beleid is in de gemeente Elburg op het gebied van jongeren en ouderen. De reden hiervan is dat dit beleid in principe sturend is voor de wijze waarop en aan welke instellingen er subsidie wordt verleend. Bij de inventarisatie van het beleid baseren we ons op de beleidsnota's en programmabegrotingen van de gemeente.

2.1.1 Ouderenbeleid

Beleidsnota's

Voor het ouderenbeleid in de gemeente Elburg wordt er een interne en niet door de raad vastgestelde beleidsnotitie ouderenbeleid gehanteerd. Daarnaast is er het 'Projectplan Woonservicegebieden 2005-2008'. Er is dus formeel geen beleidsnota voor het ouderenbeleid.

Programmabegroting en jaarrekening

Voor ouderen zijn in de Meerjarenprogrammabegroting 2004-2008 drie doelstellingen opgenomen:

1. *Gehandicapten en ouderen beter laten functioneren in de thuissituatie en in de deelname aan het maatschappelijk verkeer, door beschikbaarstelling van voorzieningen.*
2. *Het stimuleren van een langer en veiliger verblijf thuis, waardoor er minder behoefte bestaat om opgenomen te worden in verzorgingshuis c.q. verpleeghuis.*
3. *Ouderen in de gemeente in staat stellen zo lang mogelijk regie over hun eigen leven te voeren en hen deel te laten nemen aan het maatschappelijk leven.*

Ook voor deze doelstellingen geldt, dat de intentie duidelijk is, maar dat de doorvertaling naar concrete maatregelen op dit moment in deze gemeente uitblijft. Hierbij valt op dat de eerste doelstelling een grote overlap vertoont met doelstelling twee en drie.

In de jaarrekening 2005 komt naar voren dat er voor ouderen in 2005 het volgende is gerealiseerd:

1. *Subsidiëring van activiteiten- en bewegingsprogramma's, maaltijdvoorziening, ouderenadvisering, Memovo (meer mobiliteit voor ouderen).*
2. *Regievoering over gemeentelijk ouderenbeleid, met name via de Kerngroep ouderenbeleid.*
3. *Bevordering van participatie o.a. via de Seniorenraad.*

Ook de verantwoording van de doelen is erg algemeen. De verantwoording is zelfs geheel gericht op *inspanningen* van de gemeente en geheel niet op *resultaten* van inspanningen, *effecten* in de samenleving, *prestaties* die zijn geleverd, etc. Er wordt bijvoorbeeld geen antwoord gegeven op de vraag of ouderen langer thuis wonen.

2.1.2 Jongerenbeleid

Beleidsnota's

Binnen de gemeente Elburg is de Nota *Iemand die met je meegaat* door de raad vastgesteld op 31 oktober 2002. Uit interviews komt naar voren dat deze nota door de gemeente niet actief als beleidskader wordt gebruikt. Er wordt gewerkt aan de hand van de doelstellingen zoals geformuleerd in de meerjarenbegrotingen. Deze situatie wordt door de afdeling als goed werkbaar beschouwd.

Programmabegroting en jaarrekening

Voor het jongerenbeleid zijn in de Meerjarenprogrammabegroting 2004-2008 een drietal beleidsdoelen geformuleerd:

1. *Jongeren de kans bieden zich te ontwikkelen tot zelfstandige personen die op een volwaardige wijze deelnemen aan de samenleving.*
2. *Instandhouding van instellingen voor jeugd- en jongerenwerk, alsmede het in stand houden van een eigentijds aanbod van welzijnsvoorzieningen ten behoeve van jeugdigen.*
3. *Het bieden van een voldoende preventief aanbod voor jongeren en/of hun ouders zodat problemen en/of overlast voorkomen worden.*

De doelstellingen zijn vrij algemeen van aard. 'Jongeren de kans bieden', 'instellingen in stand houden' en 'voldoende preventief aanbod bieden' zijn erg algemene indicaties van beleid. In de begroting worden deze doelen niet uitgewerkt in concrete activiteiten, prestaties of maatregelen. Daarmee blijven de doelstellingen ook op een vrij abstract niveau 'hangen'. Dat betekent dat de subsidieverlening aan een instelling voor jeugdwerk al snel past binnen de kaders die de raad heeft gesteld. Tegelijkertijd betekent dit dat ook dat de raad niet heel specifiek stuurt op de inzet van deze middelen.

In het jaarverslag 2005 geeft de gemeente aan wat er in dat jaar gebeurd is ter realisatie van de doelstellingen voor jongeren. In 2005 is het volgende ondernomen vanuit de gemeente:

1. *Deelname aan multidisciplinaire overleggen.*
2. *Sturing activiteiten door middel van budgetsubsiëring Stichting WIEL (Welzijn In Elburg).*
3. *Afsluiten meerjarenbudgetcontract met Schoolmaatschappelijk werk.*
4. *Vormgeven jongerenparticipatie.*
5. *Structureel en reactief overleg in het overlastnetwerk jeugd.*
6. *Regievoering over gemeentelijk jeugdbeleid, met name via de regiegroep jeugdbeleid.*

Ook bij deze verantwoording van doelen kan worden geconcludeerd dat de indicatie van wat er is gerealiseerd vrij algemeen van aard is. De verantwoording is wederom geheel gericht op *inspanningen* van de gemeente (deelname aan overleggen, regievoering, etc.) en geheel niet op *resultaten*. Welk preventief aanbod is er bijvoorbeeld ontwikkeld voor jongeren?

Een raadslid kan dus, net als ten aanzien van de subsidies voor het ouderenbeleid, geen conclusies trekken over de mate waarin beleid succesvol is geweest. Zo wordt de subsidiëring van Stichting WIEL als een realisatie genoemd, terwijl niet duidelijk is wat deze subsidiëring nu concreet heeft opgeleverd aan activiteiten of effecten en wat dit bijdraagt aan de beoogde doelen.

2.2 De regelgeving voor subsidieverlening

Voor de geldende subsidieregelgeving is de tweede set normen uit het normenkader van toepassing:

2. Normen ten aanzien van de kwaliteit van de verordening / regelgeving

- *De verordening past binnen de (derde tranche) Algemene Wet Bestuursrecht (AWB)*
- *Subsidiemogelijkheden sluiten aan op de sturingswensen van de gemeente/raad*
- *De regeldruk is in overeenstemming met omvang en type van de subsidie (efficiëntie)*
- *Er zijn voldoende sturingsmogelijkheden voor de gemeente*
- *De uitvoering en beheersing van het subsidiebeleid zijn in regelgeving vastgelegd en voldoende efficiënt ingericht*

Algemene Subsidieverordening Welzijn 1999

In het subsidiejaar 2005 was de Algemene Subsidieverordening Welzijn 1999 van kracht. Voor 2006 is er gewerkt aan een Algemene Subsidieverordening (ASV 2006) en bijbehorende beleidsregels subsidiëring. De wens om te voldoen aan de AWB was hiervoor een belangrijke aanleiding. De verordening is opgesteld in samenwerking met meerdere gemeenten, waarbij is gekozen om de beleidsregels per gemeente nader in te vullen.² De ASV wordt uiteindelijk voor iedere gemeente uniek, maar zal gezamenlijke grondslagen bevatten. De ASV is in Elburg sinds dit jaar (2007) van kracht geworden. Met de komst van deze nieuwe ASV voldoen de gemeenten aan de derde tranche van de Algemene Wet

² Bedoeld zijn Elburg, Epe, Hattem, Heerde en Oldebroek.

Bestuursrecht, die voorschrijft dat er overkoepelende regelgeving voor subsidieverlening van kracht dient te zijn. Tot op heden voldoet de gemeente hier nog niet aan.

De Algemene Subsidieverordening Welzijn 1999 kent de volgende subsidievormen: subsidie en 'incidentele' of 'experiment' subsidies.

Onder subsidie wordt verstaan:

“de aanspraak op financiële middelen, door de gemeente verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan de gemeente geleverde diensten.”

Onder incidentele subsidie wordt verstaan:

“de subsidie die de gemeente toekent voor de uitvoering van bepaalde activiteiten op het terrein van het welzijn die het karakter hebben van een eenmalig evenement, van een nieuwe opzet of werkwijze, dan wel niet voorzien zijn ten tijde van de vaststelling van de gemeentelijke begroting.”

Dit zijn de enige vormen van subsidie volgens de verordening. In de definitie van 'subsidie' wordt expliciet de relatie gelegd met de uitvoering van bepaalde activiteiten. De nadruk ligt dus niet op het financieren van de exploitatie van een instelling. Om te kunnen bepalen welke activiteiten in aanmerking komen voor subsidie wordt er een Welzijnsplan opgesteld en vastgesteld door de gemeenteraad.³ Indien een instelling opgenomen wil worden in het Welzijnsplan dient zij hiervoor een subsidieaanvraag in te dienen. Subsidies worden dus verleend op basis van activiteiten. Ook in de paragraaf 'aanspraak op subsidie' uit het welzijnsplan wordt de subsidie gelieerd aan activiteiten van de instelling. Daarnaast wordt subsidie verleend voor de periode van maximaal één jaar.

Het subsidieproces is volgens de verordening als volgt: voor 1 april dient er een aanvraag voor het opvolgende subsidiejaar te zijn ingediend. Deze gaat vergezeld van een werkplan, een begroting en het financiële verslag van het afgelopen jaar, de leden- of deelnemerslijst, een verslag van de activiteiten en indien van toepassing kopieën van exploitatienota's. Voor een incidentele subsidie geldt dat deze acht weken voor de geplande activiteit ingediend moet worden.

De subsidiebeschikking moet voor 31 december van het voorafgaande subsidiejaar verstuurd zijn. In de beschikking moeten staan de subsidievoorwaarden, het toegekende subsidiebedrag en de berekening daarvan. De uiteindelijke vaststelling van de subsidie dient plaats te vinden voor 1 september van het jaar volgende op het subsidiejaar. De gesubsidieerde instelling verstrekt daarvoor voor 1 april van dat jaar de volgende gegevens: een balans, de jaarrekening, een accountantsverklaring en een verslag van de werkzaamheden. De accountantsverklaring kan vervangen worden door een door het bestuur verrichte controle op de administratie. Mocht bij de verantwoording blijken dat er niet is voldaan aan de afgesproken verplichtingen dan voorziet de verordening ook in maatregelen die genomen kunnen worden door het college.

³ Voor 2005 is er geen welzijnsplan van kracht.

De berekening van het subsidiebedrag (ofwel van de subsidiabele kosten) wordt vastgesteld op een vaste bijdrage, dan wel op een percentage van de kosten van de activiteiten. Daarnaast kan er rekening gehouden worden met de werkelijke kosten van activiteiten, het aantal deelnemers en de frequentie en intensiteit van de activiteiten.

Beleidsregels Algemene Subsidieverordening Welzijn

In de beleidsregels, behorende bij de subsidieverordening Welzijn 1999, wordt een nadere uitwerking van de subsidievoorstellen per doelgroep gegeven. Relevant voor dit onderzoek zijn de beleidsregels voor subsidie voor jeugdbeleid en ouderenbeleid.

De beleidsregels geven invulling aan de volgende elementen:

- de doelgroep
- de doelstelling
- de voorwaarden
- de subsidie in 1997
- de subsidienorm tot en met 1998
- de overwegingen die van invloed zijn geweest op de bepaling van de nieuwe normbedragen voor de doelgroep
- de subsidienorm vanaf 1999
- de raming van het totaalbedrag aan subsidies
- de kengetallen
- de prestatie-eisen
- de bijzondere aandachtspunten

De beleidsregels geven volgens bovenstaande kopjes inhoudelijk invulling aan het verlenen van subsidies door het verwoorden van doelstellingen en voorwaarden. De doelstellingen zijn echter oud en abstract van aard. Er is geen sprake van beschrijving van concrete activiteiten. Een voorbeeld van de doelstelling voor het verlenen van subsidie aan plaatselijke verenigingen jeugd- en jongerenwerk is: *“Het aanbieden en uitvoeren van een min of meer breed samengesteld pakket van activiteiten, dat in principe is gericht op jeugdigen en jongeren van een buurt, een wijk of groter samenlevingsverband.”* Er zijn wel bedragen en percentages genoemd: een totaalbedrag, bedragen en percentages per lid voor subsidiabele activiteiten en exploitatiekosten. Ook deze bedragen dateren uit 1997 en 1998 waardoor de actualiteit gering is.

Analyse kwaliteit subsidiebeleid

Er is in de gemeente Elburg geen integraal ouderen- of jeugdbeleid. De formulering van de doelen in de begroting is niet SMART, mede doordat een concrete vertaling in beleidsnota's of beleidsnotities ontbreekt. Enkele doelen zijn niet als doel geformuleerd maar als activiteit om een bepaald doel te bereiken, bijvoorbeeld: *“Instandhouding van instellingen voor jeugd- en jongerenwerk”*. Voor het ouderenbeleid geldt dat de doelen tweeledig geformuleerd zijn met enerzijds een doel en anderzijds een activiteit, zoals: *“Gehandicapten en ouderen beter laten functioneren in de thuissituatie en in de deelname aan het maatschappelijk verkeer door beschikbaarstelling van voorzieningen”*. Het feit dat de doelen niet SMART, consistent en volledig zijn, leidt ertoe dat toetsing van de subsidieaanvragen aan het inhoudelijke beleid niet ondubbelzinnig kan plaatsvinden.

Wat betreft de subsidieregeling kan geconstateerd worden dat de Algemene Subsidieverordening Welzijn, op de relevante punten in het subsidieproces, sturingsmogelijkheden biedt voor het college en de raad. De verordening schrijft immers voor dat er jaarlijks een Welzijnsplan wordt opgesteld en vastgesteld door de raad. Er kan dus gestuurd worden op activiteiten. Voor 2005 is er echter geen Welzijnsplan, wat betekent dat de inhoudelijke sturing niet heeft plaatsgevonden. Daarnaast bevat de Algemene Subsidieverordening Welzijn algemene normen voor de subsidieverstrekking. In de aanvullende beleidsregels worden per subsidie de voorwaarden gesteld. De 'gedateerdheid' van de verordening maakt dat deze niet voldoet aan de derde tranche van de Awb maar met de introductie van de nieuwe ASV wordt dit recht getrokken. De toetsing aan de norm 'regeldruk' is hierdoor ook lastig omdat de verordening slechts twee subsidiesoorten kent, budgetsubsidie is formeel niet gedefinieerd in de regelgeving.

De verordening voorziet bij het niet nakomen van verplichtingen en activiteiten in sancties door het college. Tevens zijn in de verordening de verplichtingen van de gesubsidieerde instanties opgenomen. Het subsidieproces is daarmee vastgelegd in de regelgeving. De beleidsregels kunnen inhoudelijk en financieel een handvat bieden voor het verlenen van subsidies. De beleidsregels zijn echter verouderd waardoor ze niet meer bruikbaar zijn.

2.3 Algemene Subsidieverordening 2006

Voor 2006 is er gewerkt aan een Algemene Subsidieverordening (ASV) en bijbehorende beleidsregels voor subsidiëring. Het voldoen aan de AWB was hiervoor een belangrijke aanleiding. Deze ASV gaat vanaf 2007 van kracht.

De ASV schrijft geen inhoudelijke beleidsregels meer voor. Doordat de verordening voor meerdere gemeenten is opgezet, is ervoor gekozen de beleidsregels en in het bijzonder de inhoudelijke bepalingen, per gemeente nader in te vullen. In Elburg gebeurt dit in de vorm van het Subsidieprogramma.

In de ASV is een hoofdstuk "De aanvraag om subsidie" opgenomen, waarin de termijnen en vereisten m.b.t. een subsidieaanvraag worden voorgeschreven. Daarnaast is er een hoofdstuk "Verplichtingen van de subsidieontvanger" opgesteld, waarin onder andere eisen aan de controleerbaarheid van de administratie zijn vastgelegd. Vervolgens zijn er de hoofdstukken "Subsidieverlening" en "Vaststelling van de subsidie", waarin de stappen van het subsidieproces concreet worden beschreven.

Een subsidieaanvraag moet aldus voldoen aan een aantal procesmatige en een aantal beleidsinhoudelijke eisen, waarvan de eerste zijn geregeld in de ASV 2006 en de tweede in het Subsidieprogramma. Hiermee is het subsidiebeleid een stuk eenduidiger geworden, wat de rechtsgelijkheid bevordert.

De verschillende subsidievormen in de ASV 2006 zijn:

- Waarderingssubsidie
- Activiteitensubsidie; onderverdeeld in incidentele activiteitensubsidie, structurele activiteitensubsidie en budgetsubsidie
- Investeringssubsidie

Ten opzichte van de Welzijnsverordening is er dus een slag gemaakt met het definiëren van de verschillende subsidievormen. Het Welzijnsplan is vervangen door een Subsidieprogramma waarin de raad haar inhoudelijke kaders kan stellen.

3. Subsidie ouderenbeleid en jongerenbeleid 2005

In dit hoofdstuk wordt ingezoomd op de budgetsubsidies die de gemeente Elburg verstrekt voor de uitvoer van het ouderen- en jongerenbeleid. Het subsidieproces wordt getoetst aan de hand van de derde set normen uit het normenkader:

3. Normen ten aanzien van de kwaliteit van de uitvoering

- *Er is een koppeling tussen de subsidieverstrekking en het gemeentelijk beleid, als garantie voor effectiviteit*
- *De uitvoering van het subsidiebeleid biedt een juiste inzet van de verschillende subsidievormen*
- *De gemeente ziet toe op een doelmatige en doeltreffende besteding van de subsidiegelden*
- *De gemeente gebruikt de uitkomsten van evaluaties voor het bijstellen van beleid en/of bij het maken van nieuwe afspraken over subsidieverlening*

3.1 Inleiding

In de gemeente Elburg is er één instelling die zorg draagt voor het welzijn van ouderen en die een gemeentelijke budgetsubsidie ontvangt.⁴ Dit is de stichting WIEL (Welzijn in Elburg). WIEL is een brede welzijnsorganisatie en in die hoedanigheid het verlengstuk van de gemeente. De stichting is zowel verantwoordelijk voor het jongeren- als ouderenbeleid. WIEL ontving in 2005 een budgetsubsidie van € 301.327,-. Hiervan is een gedeelte bestemd voor het ouderenwerk. Uit de jaarrekening 2005 van WIEL blijkt dat € 63.496,- van het beschikbare subsidiebudget is besteed aan activiteiten en diensten voor ouderen. Uit dezelfde jaarrekening blijkt dat de overheadkosten bij stichting WIEL € 127.199,- zijn. Dit is voor zowel jongeren- als ouderenwerk. Het is niet mogelijk hier, op basis van de jaarrekening, een splitsing in te maken. WIEL heeft ook nog andere baten die komen uit de werkgroepen en een subsidie van de Ziekenfondsraad Dagverzorging.⁵

Het jaarverslag van stichting WIEL vermeldt de volgende statutair vastgelegde doelen:

Algemeen:

“Werken aan het welbevinden van de bevolking van de gemeente Elburg op het gebied van haar woon-, werk- en leefsituatie.”

In het bijzonder:

“Het realiseren van een geïntegreerd dienstverleningsaanbod en het bieden van mogelijkheden voor activiteiten in groepsverband op sociaal, cultureel, sociaal-economisch, recreatief en educatief terrein met betrekking tot de werkvormen samenlevingsopbouw, ouderenwerk, jongerenwerk en sociaal-cultureel werk.”

⁴ De budgetsubsidie bestaat volgens de Algemene Subsidieverordening Welzijn niet. Er is dan ook geen formele definitie voor, die wordt formeel van kracht als de gemeente met de nieuwe ASV gaat werken.

⁵ In totaal ontvangt stichting WIEL van de Ziekenfondsraad Dagverzorging €163.015,-. Deze subsidie is bestemd voor dagverzorging, wonen met zorg en steunpunt mantelzorg.

De doelstellingen van WIEL zijn vertaald in de activiteiten en diensten die de stichting aanbiedt. Hiervan zijn vooral de activiteiten aan verandering onderhevig; aanpassing van bestaande activiteiten of de ontwikkeling van nieuwe activiteiten vindt voortdurend plaats om in te spelen op de algemene ontwikkelingen en in het bijzonder die van Elburg.

In opdracht van en in samenwerking met de gemeente heeft WIEL haar dienstverlening vertaald naar producten. Een greep uit de activiteiten en diensten voor ouderen: bewegingsactiviteiten, dagverzorging, ouderenadvisering, sociale activering en mantelzorgondersteuning.

De personeelsbezetting van stichting WIEL omvat een part-time directeur (20 uur), een full-time administratieve kracht en een part-time secretaresse (16 uur). Voor het ouderenwerk geldt dat er beroepskrachten in dienst zijn. In totaal heeft stichting WIEL 8 FTE (inclusief jongeren- en vrijwilligerswerk) in dienst. De salarissen van de beroepskrachten, in totaal 8 FTE, zijn in het volledige subsidiebedrag verwerkt. Wanneer de jaarrekening van stichting WIEL erop nageslagen wordt, blijkt dat een subsidiebedrag van € 127.199,- voor de loon-, organisatie- en huisvestingskosten is bestemd. Naast de betaalde krachten heeft WIEL ongeveer 130 werkzame vrijwilligers, verspreid over de verschillende werkvelden.

3.2 Het subsidieproces

Met stichting WIEL is voor de periode 2001-2004 een meerjarenbudgetcontract afgesloten. Dit is op zichzelf al opvallend omdat er in de verordening (art. 4.2) staat dat subsidies voor maximaal één jaar worden verleend. Wel wordt de subsidie aan WIEL jaarlijks heroverwogen.

Voor het subsidiejaar 2005 is besloten de overeenkomst te verlengen. Het subsidiebedrag dat stichting WIEL ontvangt, is gebaseerd op de afspraken in de meerjarenbudgetovereenkomst en opgebouwd uit: ouderenbeleid (onderverdeeld in subsidie WIEL en zorgcoördinatoren), opbouwwerk, jeugd-, en jongerenwerk. Deze onderverdeling is gebaseerd op de bijlage van de beschikking van 2004 "berekening budget van 2004", omdat er in 2005 geen berekening is gemaakt als gevolg van de verlenging.

Het subsidiejaar 2005 wordt met de verlenging van de budgetovereenkomst als overgangsjaar beschouwd. De verlenging is volgens de beschikking mede ingegeven door de bezuinigingen van de gemeente. Hierdoor zal het subsidiebedrag niet worden gecompenseerd voor kostenverhogingen en CAO-verhogingen en ook niet worden geïndexeerd. Bovendien is de totale subsidie gekort met een bedrag van €10.000,-. Stichting WIEL heeft bij de gemeente een aantal maatregelen aangegeven waarmee zij de tekorten wil aanvullen. Zo wordt er bijvoorbeeld niet overgegaan tot de invulling van een vacante vacature en van seniorenuren en wordt er een beroep gedaan op de reserves.

Na verwerking van deze maatregelen komt het subsidiebedrag voor het jaar 2005 uit op €301.327,-. Het wordt uit de beschikking van de gemeente echter niet duidelijk welk bedrag expliciet voor activiteiten in het kader van het ouderenbeleid is bestemd. Uit het jaarverslag 2005 van de stichting WIEL blijkt dat er voor € 63.496,- subtotaal aan ouderenactiviteiten is uitgegeven. Dit subtotaal bestaat uit een opsomming van de activiteiten maar is exclusief overheadkosten zoals personeel en huisvesting.

Uit de interviews met de gemeente en de medewerkers van WIEL blijkt dat de vertaling naar het productniveau door WIEL zelf wordt gedaan. De gemeente geeft de inhoudelijke wensen aan, de instelling vertaalt deze in mogelijkheden in dienstverlening en legt deze

mogelijkheden aan de gemeente voor. Vervolgens vindt er tussen de gemeente en WIEL afstemming plaats over de wijze waarop kosten worden toegerekend aan activiteiten. Het budget wordt dus beschikbaar gesteld door de gemeente en WIEL moet er zorg voor dragen dat de gemaakte afspraken en de aangeboden producten gerealiseerd worden.

Het subsidiedossier toont aan dat er voor 2005 geen formele aanvraag is gedaan. Dit is te verklaren door de besprekingen omtrent de gewenste en uiteindelijk doorgevoerde verlenging van het budgetcontract 2001-2004. In deze overeenkomst zijn de productafspraken met WIEL vastgelegd.

Het subsidiedossier bevat wel een beschikking, maar deze is pas op 20 januari 2005 verstuurd; volgens de termijnen in de verordening is dit te laat, een beschikking dient voor 31 december voorafgaand aan het subsidiejaar te worden verstuurd. In de beschikking wordt wel het bedrag vermeld, maar zoals beschreven gaat dit niet gepaard met een bijlage waarin de berekening staat van het budget voor de bijbehorende producten. In voorgaande jaren heeft stichting WIEL de gemeente als bijlage bij de aanvraag een productenboek of productenlijst aangeboden. Hierover vindt overleg plaats; de actualiteit wordt beoordeeld en nieuwe initiatieven worden besproken. Vervolgens worden de producten definitief gemaakt en het budget berekend. Zo is in 2004 bijvoorbeeld besloten om de maaltijdvoorziening af te stoten.

Uit het subsidiedossier 2005 blijkt niet dat het overleg over de productenlijst voor het 'overgangsjaar' heeft plaatsgevonden. Zoals de beschikking beschrijft, wordt na overleg tussen WIEL en de gemeente 2005 als overgangsjaar beschouwd. Daarmee is klaarblijkelijk ook besloten niet aan de voorschriften voor de aanvraag en beschikking van de subsidie te voldoen. Dit geldt voor zowel de gemeente als de stichting WIEL.

Volgens de verordening moet de beschikking ook beschrijven aan welke verantwoordingseisen WIEL moet voldoen. Deze eisen staan echter in de budgetovereenkomst en de belangrijkste daarvan zijn de financiële verantwoording met accountantsverklaring, de afrekening van de exploitatie en de inhoudelijke rapportage die jaarlijks voor 1 april verstrekt moeten worden. In de budgetovereenkomst worden ook de voorschriften voor de opbouw en inhoud van de jaarrekening, een inhoudelijk en cijfermatig onderbouwd verslag van de werkzaamheden, uitgesplitst per (deel)product.

Wat betreft de subsidieverantwoording over 2005 kan worden geconcludeerd dat de verantwoordingsdocumenten van WIEL te laat naar de gemeente zijn gestuurd. De gemeente heeft op 8 maart 2006 een herinnering verstuurd voor de indiening van jaarrekening en jaarverslag voor de daarvoor gestelde termijn van 1 april. Stichting WIEL reageerde niet tijdig op deze herinnering en daarom volgde op 25 juli 2006 een schrijven waarin de gemeente aangeeft de bevoorschotting voor 2006 met onmiddellijke ingang stop te zetten. Stichting WIEL geeft hierbij aan dat de stichting het schrijven nooit ontvangen heeft. In een interview met medewerkers van WIEL is aangegeven dat de stukken inderdaad te laat waren. De reactie van de gemeente begrijpt de stichting goed. De maatregel om de subsidiebevoorschotting stop te zetten was van te voren aangekondigd en de stichting heeft vervolgens de stukken zo snel mogelijk verstuurd. Deze situatie heeft geen gevolgen gehad voor de relatie met de gemeente.

3.3 Relatie tussen gemeente en stichting WIEL

In dit onderdeel wordt het referentiekader gevormd door de vierde set normen uit het onderzoek:

4. Normen ten aanzien van de kwaliteit van de relatie met instellingen (m.n. bij budgetsubsidie)

- *Het is instellingen bekend welke bijdrage zij dienen te leveren aan de uitvoering van gemeentelijk beleid*
- *De relatie van de gemeente met de gesubsidieerde instellingen draagt bij aan de doelmatige besteding van de subsidiegelden*
- *De gemeente draagt er zorg voor dat de normen voor de subsidieverstreking bekend zijn voor subsidieaanvragers*
- *De gemeente voorziet in het (laten) doen van evaluaties van het gesubsidieerde aanbod*

De relatie tussen gemeente en stichting WIEL krijgt vorm in contacten met de wethouder en beleidsambtenaren die de verantwoordelijkheid dragen voor de subsidies aan oudereninstellingen en het ouderenbeleid. De raadsfracties worden altijd geïnformeerd over de werkzaamheden van stichting WIEL o.a. in zogenaamde infosessies van de raad. De invoering van de budgetsubsidie heeft geleid tot een intensievere samenwerking tussen de gemeente en WIEL. Zowel de gemeente als de stichting geven aan dat het contact tussen beide goed is.

Het overleg tijdens het subsidieproces is niet formeel vastgelegd. De verordening schrijft geen overleg voor en er zijn ook geen verslagen van overleggen te vinden in het dossier. Hetzelfde geldt voor een (schriftelijke) tussentijdse rapportage. Er is twee à drie keer per jaar een bestuurlijk overleg over de voortgang van zaken, waarin de voortgang van het activiteitenplan wordt besproken en bewaakt. Daarnaast is er ook ad hoc overleg met de wethouder over het inspringen op actuele zaken in de samenleving.

De raad is ook vrij nauw betrokken bij de budgetsubsidie aan stichting WIEL. De budgetovereenkomst is dan ook vastgesteld door de raad. De raad wordt op de hoogte gehouden van de voortgang: zo krijgt de raad het jaarverslag en de jaarrekening ter informatie aangeboden en vinden er jaarlijks infosessies plaats. Zowel ambtenaren als WIEL zelf geven aan dat hierin wel het gevaar schuilt teveel op details te sturen.

Illustratief voor de relatie met de gemeente is, volgens de stichting, dat de afrekening van de budgetsubsidie soepel verloopt. Dit komt ook naar voren uit gesprekken met de gemeente. Er wordt niet heel strak per activiteit gesubsidieerd maar gekeken of het gehele plan voldoet aan het eisenpakket van de gemeente. Overschotten die op bepaalde producten ontstaan, kunnen bijvoorbeeld later voor de bedoelde activiteit worden ingezet of worden gereserveerd voor toekomstige investeringen.

3.4 Relatie met het gemeentelijk beleid

De verbinding met het gemeentelijk beleid wordt gelegd in het overleg over de producten uit de budgetovereenkomst. Er wordt echter noch in de budgetovereenkomst noch in de beschikking van 2005 een vertaalslag gemaakt naar activiteiten die bij de producten horen.

Stichting WIEL heeft wel een aantal actieve functies die staan beschreven in de overeenkomst en die zij dient uit te voeren:

- projectontwikkeling
- afstemming en coördinatie
- belangenbehartiging en activering
- hulp-, zorg- en dienstverlening
- informatie, voorlichting en advies
- vorming en educatie
- cultuur en creativiteit
- ontmoeting en recreatie

Als er wordt gekeken naar de activiteiten en diensten die stichting WIEL in het kader van het ouderenbeleid aanbiedt, kan er geconcludeerd worden dat de stichting aan alle doelstellingen een bijdrage levert. Hieronder staan de gemeentelijke doelstellingen nog eens opgesomd met daarbij een greep uit de ondersteunende activiteiten en diensten.

- *Gehandicapten en ouderen beter laten functioneren in de thuissituatie en in de deelname aan het maatschappelijk verkeer door beschikbaarstelling van voorzieningen.*

Dit wordt bijvoorbeeld ondersteund door huisbezoeken, hulp bij thuisadministratie, ondersteuning van mantelzorgers en ouderenadvisering.

- *Het stimuleren van een langer en veiliger verblijf thuis, waardoor er minder behoefte bestaat om opgenomen te worden in verzorgingshuis c.q. verpleeghuis*

Ook deze doelstelling wordt ondersteund door de onder de eerste doelstelling genoemde activiteiten, omdat het doel nagenoeg hetzelfde is. De meerwaarde zit hem in het voorkomen van de opname in een verzorgingstehuis. Dit betekent een preventieve werking en het op peil houden van de gezondheid. Zowel de huisbezoeken als sportactiviteiten zijn voorbeelden van activiteiten die hieraan een bijdrage leveren.

- *Ouderen in de gemeente in staat stellen zo lang mogelijk regie over hun eigen leven te voeren en hen deel te laten nemen aan het maatschappelijk leven*

Er zijn bij WIEL activiteiten die zich richten op de deelname van ouderen aan het maatschappelijk leven.

Over het algemeen zijn de doelen zo abstract dat de vertaling naar prestaties zeer divers kan zijn en ook is. Relevant is dat zowel uit het overleg tussen WIEL en de gemeente als uit de beschikking niet blijkt voor welke prestaties gesubsidieerd wordt. Voor 2005 is het zelfs zo dat budgetten niet naar producten worden toegerekend.

Volgens het jaarverslag is er voor ouderen in 2005 het volgende gerealiseerd:

- *Subsidiering van activiteiten- en bewegingsprogramma's, maaltijdvoorziening, ouderenadvisering, Memovo*
- *Regievoering over gemeentelijk ouderenbeleid, met name via Kerngroep ouderenbeleid*
- *Bevordering van participatie o.a. via de Seniorenraad*

WIEL heeft een bijdrage geleverd aan de eerste doelstelling, specifiek de activiteiten- en bewegingsprogramma's en ouderenadvisering.

Sturing op beleid door stichting WIEL

In 2006 en 2007 heeft stichting WIEL een productenboek opgesteld. In de jaren daarvoor werd een productenlijst opgesteld op basis waarvan de gemeente de budgetsubsidie verleende. Het productenboek vormt de basis voor de werkzaamheden van de stichting. De producten van WIEL vormen het uitgangspunt voor de financiële verslaggeving. WIEL heeft, op verzoek van de gemeente, de afgelopen jaren meer aandacht besteed aan het inzichtelijk maken van de kostprijsberekeningen.

Hiervoor schrijft elke medewerker tijd en geeft hij of zij aan voor welk product bezig te zijn geweest. Zo kan er tussentijds gestuurd worden op de uren en kosten per activiteit of dienst. Het sturen op prestaties en effecten gaat, wat betreft het ouderenbeleid, uit van het zo laag mogelijk houden van de financiële drempel, zodat de eigen bijdragen bij activiteiten niet verhoogd hoeven te worden. Dit betekent voor de stichting steeds schipperen tussen laagdrempeligheid en het genereren van voldoende inkomsten om de begroting rond te krijgen.

Stichting WIEL kan inspelen op de vraag van ouderen doordat er een breed netwerk van contacten is waaruit signalen komen. Een voorbeeld is de Seniorenraad van de gemeente Elburg, deze raad behartigt de belangen van 55-plussers in de gemeente. Daarnaast hebben de ouderenwerkers in dienst van WIEL veel contacten met andere instellingen en cliënten. Als laatste kunnen worden genoemd de vrijwilligers en freelancers die feedback geven over het verloop van de activiteiten. Ook dragen zij soms nieuwe initiatieven aan.

Wat betreft het doelgroepenbeleid staat WIEL voor een uitdaging. De gemeente Elburg bestaat namelijk uit veel aparte kernen met verschil tussen niet-oorspronkelijke en oorspronkelijke bewoners. Er zijn daardoor veel verschillende doelgroepen, waar stichting WIEL rekening mee houdt. Er is bijvoorbeeld 'concurrentie' tussen de verschillende kernen. Daarnaast zijn ook de kerkelijke identiteiten een factor waar informele mantelzorg een rol speelt. Dit heeft echter niet tot gevolg dat groepen niet bereikt worden, zo schat het bestuur van stichting WIEL in.

Signalen van ouderen die niet zelf naar WIEL komen en 'problemen' hebben, krijgt WIEL van verschillende kanten. Er zijn 130 vrijwilligers van wie veel informatie komt over bijvoorbeeld eenzame ouderen. De alertheid is niet iets wat getraind wordt, dit zit als het ware in de vrijwilligers. De vrijwilligers en medewerkers spelen dus een zeer belangrijke rol in de signalering van problemen.

3.5 Subsidies jeugdbeleid

Stichting WIEL is, naast het Nederlands Hervormd jeugd- en jongerenwerk, de enige organisatie in de gemeente Elburg die budgetsubsidie ontvangt voor de uitvoering van het jongerenbeleid.

Het subsidieproces wordt ook voor het jongerenbeleid volledig doorlopen; er is sprake van een aanvraag, beschikking en vaststelling. Wat opvalt, is dat de gemeente eind 2004 anticipeert op de aanvraag voor 2005. Dat wil zeggen dat er eind 2004 een beschikking met de titel 'voorschot subsidie 2005' vanuit de gemeente naar de instelling gaat. De aanvraag wordt vervolgens voor 1 april van het lopende subsidiejaar ingediend. Dit is niet conform de verordening waarin wordt gesteld dat de subsidie in het jaar voorafgaand aan het subsidiejaar dient te worden aangevraagd. Dit geldt voor tien van de dertien bestudeerde beschikkingen. Het gaat hier over beschikkingen voor instellingen die allemaal door stichting WIEL worden beheerd.

De aanvragen bestaan steeds uit een begroting en deelnemerslijst. De stichting krijgt subsidie op basis van het aantal deelnemers.

Ook ten aanzien van het jeugdbeleid worden subsidies steeds op tijd vastgesteld. De vaststelling bevat steeds een berekening van het subsidiebedrag, welke steeds gebaseerd is op het aantal deelnemers. Daarnaast wordt er ook een vermogenstoets gedaan. Dit kan ertoe leiden dat er een korting i.v.m. overschrijding van 40% van het jaarinkomen op de subsidie wordt toegepast. Hiervan is in 2005 een enkele keer sprake geweest. Het is dus niet de beschikking maar de vaststelling die een berekening van het subsidiebedrag bevat en waarin, logischerwijs, het uiteindelijke subsidiebedrag wordt bepaald.

In deze beschikkingen is geen sprake van een koppeling met het beleid. De instellingen krijgen immers subsidie op basis van ledenaantallen. Uit de verzendingen van beschikkingen op basis van een voorschot, blijkt dat er duidelijkheid is bij de gemeente over welke instellingen subsidie zullen aanvragen. De beleidsregels zouden een inhoudelijk kader moeten bieden voor het verlenen van subsidies. Maar zoals geconcludeerd zijn deze erg verouderd en uit de aanvragen en beschikkingen blijkt niet dat hiermee gewerkt wordt.

3.6 Tot slot

Afsluitend kunnen we concluderen dat de subsidierelatie tussen gemeente en instelling de afgelopen jaren deels gedomineerd is door bezuinigingen op het welzijnsbudget en een goede doorvertaling daarvan in het ouderenwerk. De afstemming tussen gemeente en instelling is goed en vindt op een zakelijke manier plaats. Dit komt doordat beleidskeuzes worden afgestemd en stichting WIEL deze keuzes vertaalt naar activiteiten. WIEL werkt zelf met een systematiek van kostprijzen dat volop in ontwikkeling is. Door deze systematiek te handhaven en te ontwikkelen wordt het bij de begroting en de jaarrekening steeds duidelijker wat dienstverlening gaat kosten en heeft gekost. Dit maakt het maken van heldere afwegingen steeds beter mogelijk.

De vertaalslag tussen beleidsdoelen van de gemeente en dienstverlening van de stichting vindt met name in het overleg tussen beide plaats. Daarbij moet worden opgemerkt dat dit op productniveau gebeurt en dat er geen formele vertaalslag van de beleidsdoelen naar beoogde activiteiten en prestaties is. In het overleg wordt bekeken welke producten van WIEL interessant zijn voor de gemeente, want het gemeentelijk beleid op zichzelf geeft onvoldoende houvast om een eenduidige vertaalslag te maken naar subsidieverlening. De zakelijk goede relatie tussen de gemeente en stichting WIEL leidt er toe dat subsidiegelden

vrij gericht kunnen worden ingezet, hetgeen de doelmatigheid en doeltreffendheid bevordert. Sturing vanuit de gemeente vindt echter niet plaats langs de weg van beleidsdoelen naar activiteiten en producten, omdat het gemeentelijk beleid (zowel inhoudelijk als qua regels) verouderd is.

Wat betreft het naleven van de termijnen en inhoudelijke eisen aan het subsidieproces, zien we in 2005 dat die door zowel de gemeente als de instelling niet zijn nageleefd. Tegelijk constateren we dat de gemeente alert heeft gereageerd en dat dit niet ten koste is gegaan van de kwaliteit van sturing en verantwoording die tussen gemeente en instelling gewenst is. De doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidiëring wordt door de gemeente getoetst. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat subsidie wordt teruggevorderd. Een evaluatie van de afspraken vindt nog niet echt plaats en er is mede daarom (nog) geen sprake van een jaarlijkse bijstelling van subsidieafspraken.

4. Doeltreffendheid subsidies ouderenwerk

In dit hoofdstuk geven we de doeltreffendheid van de subsidies ouderenwerk in Elburg weer. Hierbij behandelen we eerst de doelen die de gemeente Elburg stelt in haar ouderenbeleid. Vervolgens gaan we na in welke mate deze doelen zijn gerealiseerd als het gaat om het bereik van het ouderenwerk, de variëteit van het ouderenwerk, de kwaliteit van het ouderenwerk en de maatschappelijke effecten van het ouderenwerk. Hiertoe hebben wij gebruik gemaakt van diverse bronnen, waaronder gegevens van instellingen (jaarverslagen), diverse andere onderzoeksinformatie (o.a. CBS-cijfers) en informatie die door de gemeente is verstrekt. Op die manier hebben wij zoveel mogelijk relaties gelegd tussen beleidsdoelen, ingezette middelen, gesubsidieerde activiteiten en de resultaten (bereik) ervan. Het type en karakter van de genoemde gegevens verschilt. Hierdoor bieden de gegevens inzicht in de feitelijke situatie van de praktijk van het ouderenwerk. Dit leidt weliswaar niet tot 'harde conclusies', maar wel tot goede aanknopingspunten voor conclusies ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het ouderenbeleid.

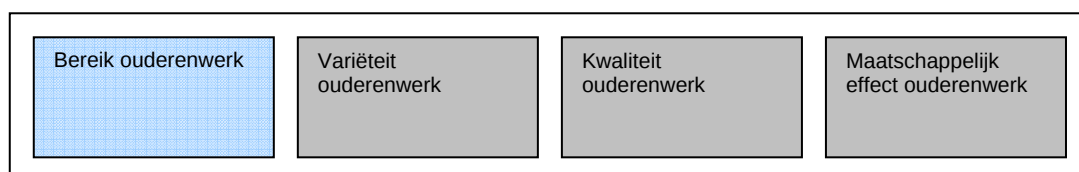
4.1 De doelen van de gemeente Elburg in het ouderenbeleid

Zoals eerder al beschreven werd, wil de gemeente Elburg de volgende zaken bereiken met haar ouderenbeleid:

1. Gehandicapten en ouderen beter laten functioneren in de thuissituatie en in de deelname aan het maatschappelijk verkeer door beschikbaarstelling van voorzieningen.
2. Het stimuleren van een langer en veiliger verblijf thuis, waardoor er minder behoefte bestaat om opgenomen te worden in verzorgingshuis c.q. verpleeghuis.
3. Ouderen in de gemeente in staat stellen zo lang mogelijk regie over hun eigen leven te voeren en hen deel te laten nemen aan het maatschappelijk leven.

Op basis van het analysekader uit hoofdstuk 1 zal nu in kaart worden gebracht in welke mate WIEL invulling geeft aan de realisering van de doelstellingen. In de komende paragrafen worden de vier aspecten uit het analysekader één voor één behandeld.

4.2 Bereik ouderenwerk



In deze paragraaf wordt nagegaan hoeveel ouderen in Elburg gebruik maken van de voorzieningen van het ouderenwerk en welke ouderen dit zijn. Betreft het hier de ouderen uit de doelgroep?

Aantal ouderen in Elburg

De gemeente Elburg heeft 22.032 inwoners (2005). Hiervan zijn 5.460 inwoners 55 jaar of ouder. Dit is een kwart van de bevolking.

De doelgroep “ouderen” is echter divers. Hieronder vallen 55+ers die vaak nog werken, maar ook hun ouders die al een generatie geleden met pensioen zijn gegaan.⁶ Als we de groep Elburgse ouderen uitsplitsen naar leeftijd krijgen we het volgende beeld (zie figuur 4.1):

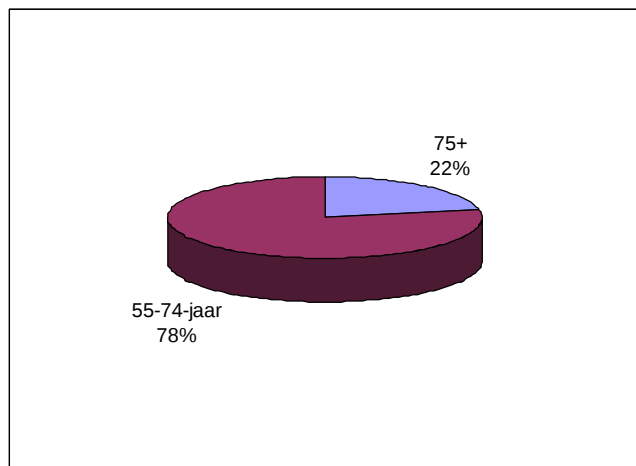
Figuur 4.1 Aantal ouderen in Elburg naar leeftijd (in 2005)

"jong"	55 - 59	60 – 64	65 - 69	70 - 74	75 - 79	80 - 84	85 - 89	90 - 94	95 e.o.
16.572	1.541	1.150	864	708	573	366	195	49	14

Bron: het Gelders kenniscentrum voor welzijn en zorg, 2006

Uit deze tabel blijkt dat ruim drie kwart van de ouderen in Elburg tussen de 55 en 74 jaar ‘jong’ is. Figuur 4.2 geeft dit grafisch weer:

Figuur 4.2 Aandeel 75+ers van de ouderen in Elburg in 2005



Bron: het Gelders kenniscentrum voor welzijn en zorg, 2006

Deelname ouderen aan diensten en activiteiten van het ouderenwerk

In Elburg wordt het ouderwerk verricht door WIEL. WIEL heeft als doel het werken aan het welbevinden van de bevolking van de gemeente Elburg op het gebied van haar woon-, werk- en leefsituatie.⁷ WIEL richt zich niet uitsluitend op ouderen. In dit onderzoek zijn alleen de activiteiten opgenomen die WIEL verricht voor ouderen. Deze stichting biedt ouderen in de gemeente Elburg een scala aan activiteiten. Figuur 4.3 geeft deze activiteiten één voor één weer. Ook geeft deze tabel de gegevens (voor zover bekend) over het bereik van de diensten van WIEL.

⁶ In 2005 heeft 55 procent van de 55–59-jarigen een baan. Vanaf het 60ste jaar neemt het aandeel werkende ouderen snel af. Van de 60–64-jarigen werkt minder dan één op de vijf. Bron CBS.

⁷ Bron: Jaarverslag 2005 WIEL, Welzijn in beweging, 2006

Figuur 4.3 Bereik ouderenwerk Elburg

Dienst	Afgenomen diensten	Deelnemers	Dienst	Afgenomen diensten	Deelnemers
Informatie	onbekend		Deur-tot-deur vervoer	2126 ritten	62
Gymnastiek		60	Tafeltje-dekje	31.200 maaltijden	
Werelddans		40	Dagverzorging	2229 deelnemersdagen	10
Zwemmen		85	Ouderenadvisering	280 telefoontjes	
Fietsen		25	Bezoek 75+	onbekend	
Biljarten		18	Indicering aanleunwoningen	32 intakes	
Koersbal		17	Huisbezoek		80
Nordic walking intro*		50	Project 'bezoek gewenst?'		16
Nordic walking		15	Welzijnsarrangement		24
Triatlon*		120	Mantelzorgersvragen		100
Schildercursus		6	Mantelzorgersgroeps-bijeenkomsten	8 bijeenkomsten	130
Computerclub		6	Belastinghulp		40
Spelletjesmiddag		6			

*Eenmalige evenementen

Bron: Jaarverslag Welzijn in Elburg 2005

Uit bovenstaande figuur blijken enkele diensten erg weinig deelnemers te hebben. Bij sommige diensten is het aantal deelnemers bewust laag gehouden. Zo is de dagverzorging erg duur en niet nodig voor iedereen; er is plaats voor maximaal tien deelnemers per dag en de deelnemers hebben een indicatie van het CIZ (Centrum Indicatiestelling Zorg) nodig. Het aantal mensen dat deelneemt aan de andere activiteiten ligt tussen de 6 en 130. Dit betekent per activiteit een percentage deelnemende ouderen tussen de 0 en 2 procent van de totale groep ouderen.

Bereik sociaal culturele activiteiten

Opvallend gering in Elburg is het aanbod van en de opkomst op sociaal culturele activiteiten. Deze trekken maar 36 deelnemers per week. Dit is een half procent van de Elburgse ouderen.

Bereik sport

Wanneer gesteld wordt dat iedere oudere niet meer dan één sport beoefent, dan sporten er in Elburg 242 ouderen op wekelijkse basis. Met inbegrip van éénmalige evenementen als de introductie nordic walking (50 deelnemers) en de triatlon (120 deelnemers) worden met het Elburgse sportaanbod in het meest gunstige geval 412 ouderen bereikt.⁸

Bereik tafeltje-dekje

In totaal zijn er in 2005 31.200 maaltijden bezorgd. Slechts het vervoer van de maaltijden wordt door WIEL verzorgd.

Bereik van-deur-tot-deur-vervoer

Het van deur-tot-deur-vervoer vervoert in Elburg 62 deelnemers. Afgezet tegen de totale oudere bevolking is dit een gering percentage (1%). Als echter aangenomen wordt dat alleen personen die zelf geen rijbewijs hebben en ook geen partner hebben met een rijbewijs,

⁸ Zie figuur 4.3: 60+40+85+25+17+15 maakt 242 wekelijkse deelnemers; 50+120 maakt 170 incidentele deelnemers. In totaal maakt dat (maximaal) 412 deelnemers.

gebruik maken van de SWOP-bus, wordt de potentiële doelgroep een stuk kleiner. Mannen in deze leeftijdsgroep hebben namelijk relatief vaak nog een rijbewijs (90% van de 55- tot 65-jarigen, 80% van de 65- tot 74-jarigen en 60% van de 75+-ers)⁹. Omgezet naar de Elburgse situatie betekent dit dat ongeveer 1365 personen (een kwart van de ouderen) tot een rijbewijsloos huishouden behoren. Dit betekent dat 4,5% van de rijbewijsloze ouderen gebruik maakt van de dienst.

Het van deur-tot-deur vervoer wordt ook gebruikt voor het brengen en halen van de deelnemers aan de dagverzorging. In totaal gaat het om 9600 ritten per jaar.

Opvallend bereik in Elburg: mantelzorgers

Wanneer gesteld wordt dat het aantal mantelzorgers in Elburg evenredig is aan het gemiddelde in Nederland dan heeft Elburg 1.254 mantelzorgers. Dit zijn niet alleen ouderen. Onderstaande figuur geeft het op basis van de bovengenoemde aanname geschatte aantal mantelzorgers in Elburg weer naar leeftijd.

Figuur 4.4 Geschatte aantal mantelzorgers in Elburg naar leeftijdscategorie

leeftijd	18-34	35-44	45-54	55-64	65-74	75+	Totaal
mantelzorgers	195	323	444	206	64	22	1.254

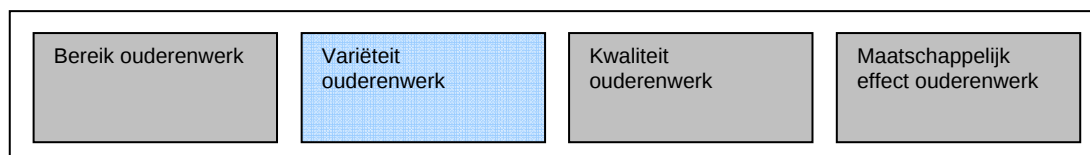
Bronnen: berekening met cijfers uit SCP 2003 landelijke mantelzorgers en GIDZ Elburgse bevolking

Uit het jaarverslag van WIEL blijkt dat WIEL ruim 100 individuele mantelzorgers ondersteund heeft en 130 Elburgse mantelzorgers gebruik maakten van de groepsbijeenkomsten. Als deze getallen inderdaad gaan over individuen (en er niet 16 mantelzorgers 8 maal kwamen), is het bereik van deze activiteit hoog. Zo'n 8% van de mantelzorgers werd individueel ondersteund en 10% van de mantelzorgers kwam op de groepsbijeenkomsten. Hierbij moeten we wel de kanttekening maken dat het steunpunt Mantelzorg niet gesubsidieerd wordt door de gemeente, maar door de ziekenfondsraad.

Conclusies bereik Elburg

Het bereik van de sportactiviteiten is ongeveer evenveel als in de andere drie gemeenten, maar het bereik (en aanbod van) sociaal culturele activiteiten is beduidend lager. Ook het aantal ritten van-deur-tot-deur vervoer is gering in vergelijking met Putten (van de andere gemeenten hebben we hierover geen cijfers).

4.3 Variëteit van het aanbod in Elburg

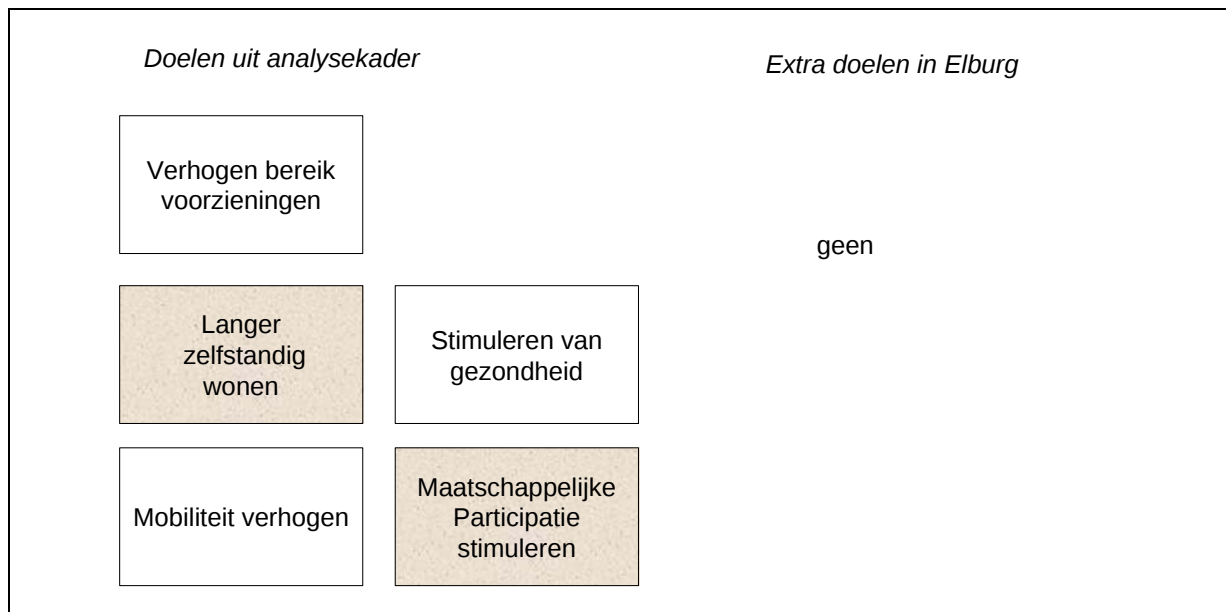


Hoe is de variëteit van het ouderenwerk? Als het aanbod van de gemeente Elburg wordt bekeken, valt op dat activiteiten worden aangeboden die aan allerlei verschillende

⁹ BronCBS.

doelstellingen voldoen. We onderscheiden hier de vijf doelen uit ons analysekader (zie onderstaande figuur links). De twee doelen van de gemeente Elburg zijn ondergebracht onder de gekleurd weergegeven doelen in de onderstaande figuur.¹⁰ De gemeente Elburg heeft geen doelen geformuleerd die afwijken van de doelen uit het analysekader (zie onderstaande figuur rechts).

Doelen van ouderenwerk die we meenemen in dit onderzoek



Hieronder worden de activiteiten per doelstelling besproken. Hierbij wordt nagegaan in welke mate de soorten dienstverlening bijdragen aan de volgende doelen:

- Verhogen bereik van de voorzieningen
- Mogelijk maken om langer zelfstandig te wonen
- Maatschappelijke participatie van ouderen stimuleren
- Mobiliteit van ouderen bevorderen
- Stimuleren gezondheid en bieden van psychische hulp

a. Verhogen bereik van de voorzieningen

Als de gemeente voorzieningen aanbiedt, is het ook belangrijk om de doelgroep te interesseren en te informeren over de mogelijkheden van het gebruik van deze voorziening. WIEL heeft daarom de volgende activiteiten in zijn dienstenpakket opgenomen:

- Ouderenadvisering
- Huisbezoek 75+

De ouderenadviseur is een persoon die ouderen met een hulpvraag verwijst naar de mogelijkheden binnen de gemeente. Deze adviseur is telefonisch benaderbaar. Afhankelijk van de noodzaak daartoe vindt daarop volgend huisbezoek plaats of wordt de hulpvraag telefonisch afgehandeld.

¹⁰ Hierbij hebben we “ouderen beter laten functioneren in de thuissituatie en in de deelname aan het maatschappelijk verkeer door beschikbaarstelling van voorzieningen” onder de doelen “Langer zelfstandig wonen” en “Maatschappelijke participatie stimuleren” ondergebracht.

Daarnaast heeft WIEL alle ouderen boven de 75 een huisbezoek aangeboden. Dit is bedoeld om ouderen te informeren over het dienstenaanbod en eventueel door te verwijzen naar een relevante instantie.

Het is waarschijnlijk dat deze activiteiten het gebruik van de voorzieningen zullen vergroten. De voorzieningen lijken elkaar goed aan te vullen. Mensen kunnen bellen en worden eventueel bezocht; de oudere wordt actief benaderd. Mensen (zonder telefoon) kunnen ook door anderen opgegeven worden voor een huisbezoek. Daarnaast heeft WIEL een website.

Maatregelen in Elburg om het gebruik van voorzieningen te stimuleren

	Elburg
Ouderenadviseur	ja
Huisbezoeken 75+	ja
Krant	nee
Speciale actie	nee
Mond-tot-mond reclame	ja
Website	ja

b. Langer zelfstandig wonen

Ouderen blijven over het algemeen het liefst zo lang mogelijk zelfstandig wonen. Maatschappelijk levert dit ook winst op. Een oudere die in een verzorgingshuis woont, is vele malen duurder dan een oudere die op zichzelf woont.

Zelfstandig wonen betekent dat een oudere in staat moet zijn zichzelf te verzorgen, boodschappen te doen, zijn huis schoon te maken, kapotte dingen te repareren, zijn administratie te doen en te weten waar hij hulp kan vragen als er iets niet lukt. WIEL biedt de volgende diensten aan die het ouderen makkelijker maken om thuis te blijven wonen:

- Hulp bij thuisadministratie
- Hulp bij invullen belastingaangifte
- Uitgebreide informatie aan ouderen over mogelijkheden om langer thuis te wonen
- Ondersteuning en groepsbijeenkomsten voor mantelzorgers
- Welzijnsarrangement
- Vervoer van tafeltje-dekje

Het dienstenpakket richt zich met name op hulp bij de administratie. Opvallend in Elburg is dat er een bijzonder uitgebreid welzijnsarrangement is voor een kleine, moeilijke doelgroep. Een ander opvallend punt is de ondersteuning van mantelzorgers. Mantelzorgers worden op diverse manieren ondersteund. Niet alleen door informatie en begeleiding, maar ook door hen een hart onder de riem te steken. Overigens wordt deze mantelzorgondersteuning niet betaald uit gemeentelijke subsidie, maar uit subsidie van de ziekenfondsraad. De alarmering heeft WIEL overgedragen aan een bedrijf.

Indien alleen gekeken wordt naar de dienstverlening dan kan geconcludeerd worden dat het welzijnswerk in de gemeente Elburg een redelijk aantal diensten aanbiedt die de Landelijke Organisatie Cliëntenraden noodzakelijk acht voor ouderen om thuis te kunnen blijven wonen. In Elburg ontbreken echter een klusjesdienst, hulp bij tuinonderhoud, hulp bij juridische vraagstukken, een boodschappendienst, wasgoedverzorging en een oppasdienst voor dementerenden.¹¹

¹¹ Zie bijlage 1

Voorzieningen om langer zelfstandig te kunnen wonen in Elburg

	Elburg
Ouderenadviseur	ja
Tafeltje dekje	ja
Seniorenrestaurant	ja
Hulp bij thuisadministratie	ja
Juridische ondersteuning	nee
Telefooncirkel/alarmering	ja
Sociale dagopvang	ja
Oppascentrale dementerenden	nee
Ondersteuning mantelzorgers	ja
Boodschappendienst	nee
Klusjesdienst	nee
Tuinonderhoud	nee
Wasgoedverzorging	nee

c. Maatschappelijke participatie

Ouderen verliezen regelmatig contacten omdat leeftijdsgenoten of partners overlijden, met pensioen gaan of minder mobiel worden. WIEL biedt ouderen de volgende activiteiten om de sociale contacten te bevorderen:

- Diverse sportactiviteiten
- Spelletjesmiddag
- Koffiemiddag
- Computerclub
- Schildercursus
- Koersbal
- Cursus 'bezoek gewenst?'

In Elburg is er voor de ouderen wekelijks een activiteitenmiddag in het ontmoetingscentrum. De activiteiten op deze middag ontstaan op initiatief van een aantal vrijwilligers. WIEL biedt de locatie hiervoor.

Opvallend is een cursus die ouderen leert een netwerk op te bouwen. Hierbij doet WIEL een stap verder dan het aanbieden van ontmoetingsgelegenheden. WIEL leert de eenzame oudere ook de sociale vaardigheden om zelf ontmoeting te organiseren. Bovendien zorgt WIEL door een dergelijke cursus dat ouderen niet afhankelijk van WIEL worden voor hun sociale contacten.

WIEL biedt geen vakanties, geen speciale vieringen bij feestdagen en geen restaurant. De ouderen worden wel in contact gebracht met andere ouderen.

Het gesubsidieerde ouderenwerk in Elburg bevat geen activiteiten waarin ouderen heel expliciet worden gestimuleerd om actief mee te doen in de maatschappij.

Activiteiten gericht op maatschappelijke participatie in Elburg

	Elburg
Ontmoetingsmogelijkheden via:	
- inloop/koffieochtenden	ja
- spelletjes	ja
- creatieve activiteiten	ja
- sport	ja
- educatie	ja
- feestdagen	nee
- vakanties	nee
In contact met:	
- ouderen	ja
- andere doelgroepen	nee
Versterken contactuele vaardigheden	ja
Beroep op capaciteiten oudere	
- vrijwilligerswerk	ja
- overig beroep op capaciteiten	nee

d. Mobiliteit van ouderen

Ouderen hebben vaker moeite met fietsen of lang lopen en minder vaak een rijbewijs dan jongere mensen. Om hen toch mobiel te houden biedt het ouderenwerk in Elburg de volgende activiteit aan:

- Van-deur-tot-deur-vervoer (of van-stoel-tot-stoel)

De doordeweekse mobiliteit van mensen wordt hierdoor verbeterd. In het weekend rijdt de taxi niet.

In de gemeenten Elburg, Epe, Ermelo, Harderwijk, Hattem, Heerde, Nunspeet, Oldebroek en Voorst is een niet door het Ouderenwerk georganiseerde Regiotaxi actief. De regiotaxi rijdt naar ieder gewenst adres. Regiotaxi Noord-Veluwe rijdt dagelijks tussen 06.00 uur tot 01.30 uur. De chauffeur vervoert ouderen van deur tot deur, maar ook naar de bushalte of naar het NS-station. Het systeem werkt met reiszones, bekend van het openbaar vervoer. De eerste vijf zones zijn gesubsidieerd.

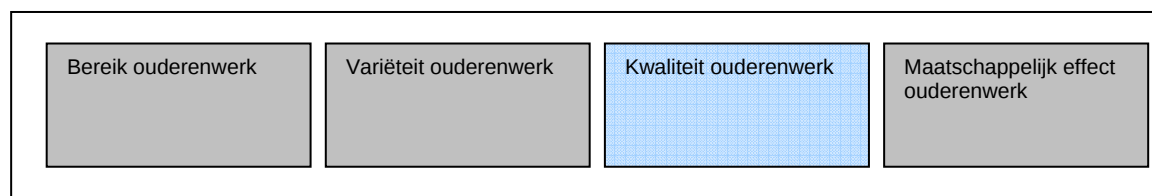
e. Gezondheid en psychische hulp

WIEL biedt de volgende activiteiten aan die tot doel hebben de gezondheid van ouderen te bevorderen:

- Gymnastiek
- Werelddans
- Zwemmen
- Fietsen
- Biljarten
- Triatlon
- Huisbezoeken aan eenzame ouderen
- Project "bezoek gewenst?"

Ouder worden heeft ook psychische gevolgen. WIEL biedt ouderen onder de paraplu van dit thema twee diensten aan: huisbezoek en het project “bezoek gewenst?” Ouderen worden door zichzelf of anderen opgegeven voor een huisbezoekencyclus. Zij worden dan vijf maal bezocht. Het project “bezoek gewenst?” leert ouderen om een sociaal netwerk op te bouwen.

4.4 Door de deelnemers gepercipieerde kwaliteit van het ouderenwerk



De kwaliteit van het ouderenwerk zelf is in het onderzoek niet gemeten. Wel is deelnemers en niet-deelnemers gevraagd naar hun mening over de kwaliteit van het dienstenpakket van de welzijnsinstellingen.

De niet-deelnemers

Alle geïnterviewden kennen het ouderenwerk van hun dorp of gemeente. Van hen was bijna niemand actief bij de stichting. Opvallend was dat de meeste ouderen op een of andere manier wel zelf bij het ouderenwerk betrokken waren, en op die manier in zekere zin ook deelnemer zijn (zoals het koor, kerkenwerk, mantelzorg, soos). De relatief ‘jonge ouderen’ die we spraken zaten zelfs nog in het gezinsleven met kinderen of ze actief waren in het ouderenwerk was voor hen een wat ‘vreemde’ vraag.

Een van de antwoorden op de vraag waarom niet wordt deelgenomen, is dat diegene niet van sport houdt. Het Elburgse ouderenwerk is minstens voor de helft van de sociale activiteiten gevuld met sport.

De deelnemers

Geïnterviewde deelnemers zijn bijzonder tevreden over de diensten van het ouderenwerk in Elburg. Zo vertelde een vrouw dat rondom een operatie een ouderenadviseur langskwam om een aantal praktische zaken te bespreken, wat bijzonder prettig was. Sommigen geven ook aan dat de diensten een gevoel van veiligheid en zekerheid geven, ook al zou een deel van de deelnemers ook wel zelfstandig kunnen leven zonder deze diensten.

De sociale activiteiten zijn gericht op sport, maar er is ook ruimte voor andere sociale contacten, bijvoorbeeld tijdens de inloopmiddag. De meeste mensen komen primair naar de sport-activiteiten voor de beweging. Zo geeft iemand aan dat het erg goed is voor reuma-patiënten. Een ander zegt zelfs: “Als ik niet wist dat het goed voor me was, kwam ik nooit weer”. Deze man gaf net als de drie anderen 60-70 jarigen aan tafel aan een vol eigen leven te hebben. Met fietsen, vrijwilligerswerk, kerkenwerk en andere (ouderen)activiteiten zoals nordic walking en wandelen vulden hun agenda’s zich. Een van hen heeft in ‘t Harde een eigen wandelgroep opgestart, omdat de wandelactiviteit in Elburg (door WIEL georganiseerd) te ver was. Wel was er veel contact met de groep uit Elburg. Herhaaldelijk zei een van de aanwezigen dat je echt een kruis in je agenda moet zetten, omdat het een hele ochtend kost en er genoeg te doen is. Alom is er tevredenheid over het aanbod van de stichting WIEL. Ook over het zwemmen, de service en de begeleiding zijn ouderen zeer te spreken.

De geïnterviewde deelnemers zijn voornamelijk inwoners die oorspronkelijk niet uit Elburg afkomstig zijn. Zij geven aan dat de Elburgers over het algemeen zeer gesloten zijn en dat het daarom voor hen moeilijk is contacten te leggen.

Het vervoer naar activiteiten, zoals het zwembad wordt erg gewaardeerd door de deelnemers. Zonder het WIEL zouden ze niet zwemmen, dan versloft het.

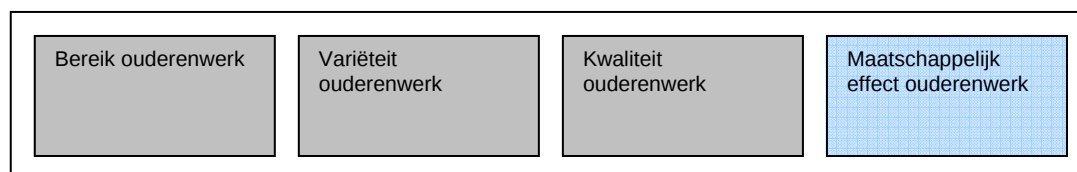
De deelnemers raden aan de activiteiten van het WIEL duidelijker onder de aandacht van ouderen te brengen, bijvoorbeeld via het huis-aan-huis blad op een prominente plek. Het is namelijk moeilijk om anderen over de drempel te krijgen: "Je moet praten als brugman".

Het geïnterviewde seniorenraadslid bevestigt dit: "Het over de drempel krijgen van mensen om mee te doen, is vaak lastig. Als ze niet willen, dan kan je ze ook niet dwingen." Ook zijn er veel jongere ouderen (55 tot 70) die zich te jong voelen.

Conclusie bij de gepercipieerde kwaliteit

Deelnemers zijn tevreden over het aanbod. Niet-deelnemers voelen zich vaak te jong om deel te nemen. Velen hebben nog een actief leven zonder tijd voor ouderenwerk. Voor sommige niet-deelnemers is het sportieve karakter van veel van de sociale activiteiten een reden om niet mee te doen.

4.5 Effect van de maatregelen.



In deze paragraaf wordt in beeld gebracht in welke mate het aannemelijk is dat de gesubsidieerde activiteiten van de stichting bijdragen aan het realiseren van de gemeentelijke doelen voor het ouderenwerk.

Meer bereik en draagvlak

Er zijn diverse activiteiten die bijdragen aan het vergroten van het bereik van het ouderenwerk. Voorbeelden zijn het werk van de ouderenadviseur en het huisbezoek voor 75-plussers. Er ontbreekt in Elburg een infobulletin (krant) voor ouderen in de gemeente.

Langer zelfstandig te wonen

Het Elburgse ouderenwerk biedt een aantal diensten aan die ertoe bijdragen dat ouderen lange zelfstandig kunnen blijven wonen. Enkele diensten die hierin relevant zijn ontbreken, zoals een boodschappendienst. De ouderen die dit nodig hebben, moeten dit van mantelzorgers betrekken. Er is wel veel aandacht voor mantelzorgers.

Maatschappelijke participatie

Het Elburgse ouderenwerk biedt verschillende diensten aan voor sociale activering. Een aanzienlijk deel daarvan is sportief van aard. Afgezien van de algemene inzet van veel vrijwilligers, ontbreken er activiteiten die een beroep doen op de specifieke capaciteiten van ouderen en het aanwenden daarvan voor anderen.

Mobiliteit van ouderen bevorderen

Er is handig vervoer van deur tot deur binnen de woonplaats. Dit vervoer is alleen doordeweeks te gebruiken. Hiermee is de vervoersfaciliteit in Elburg wat kariger dan in de onderzochte buurgemeenten.

Stimuleren gezondheid en bieden van psychische hulp

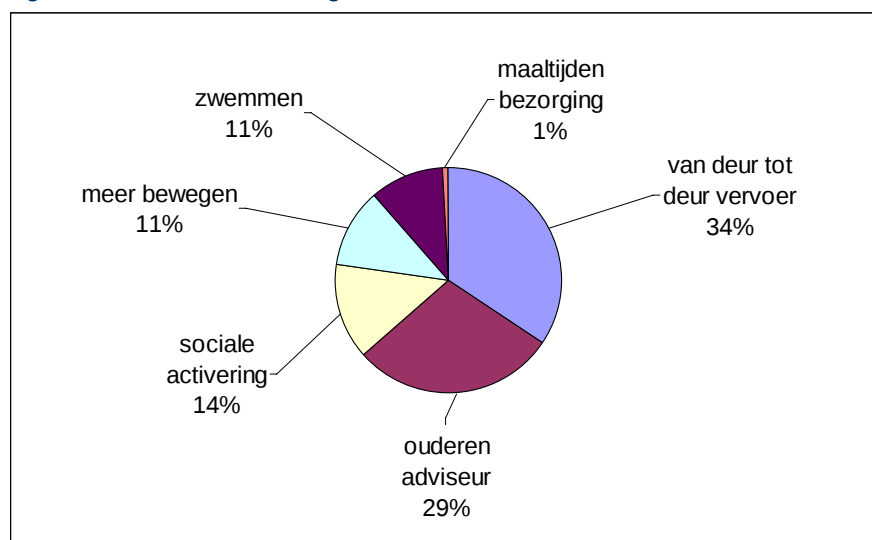
Er zijn veel sportieve activiteiten en twee psychische activiteiten. Er zijn geen andere activiteiten om de gezondheid te stimuleren, zoals een cursus gezonde voeding etc.

Inzet van de middelen in het ouderenwerk

Stichting WIEL heeft in 2005 € 63.496,- van de ontvangen subsidie besteed aan het ouderenwerk. Daarnaast kreeg de stichting nog € 54.780,- aan opbrengsten uit de activiteiten. Deze twee bedragen vormden samen het budget dat WIEL tot haar beschikking had. WIEL heeft in 2005 € 346,- meer uitgegeven dan dit budget.

Waar besteedt WIEL ouderenzorg het geld aan? In figuur 4.6 staan de relatieve bedragen genoemd.

Figuur 4.6. Waar wordt het geld aan besteed?



Bron: jaarrekening 2005 WIEL

Voor van-deur-tot-deur-vervoer wordt een derde van de middelen ingezet. In Elburg wordt het van deur-tot-deur vervoer volledig door vrijwilligers georganiseerd en uitgevoerd. De coördinatie wordt vier uur per week door een beroepskracht uitgevoerd. De ouderenadviseur neemt iets minder dan een derde van de middelen in beslag. Dit is niet verwonderlijk, aangezien het hier om betaalde krachten gaat en er veel huisbezoeken worden afgelegd. Maaltijdbezorging is relatief goedkoop. Dit komt omdat de kosten van de maaltijden zelf niet zijn meegenomen. Stichting WIEL verzorgt slechts het vervoer van de maaltijden. De overige kosten komen voor rekening van tafeltje-dekje.

Rapportage Nunspeet

2. Gemeentelijk beleid en subsidieregelgeving

In dit hoofdstuk zullen de beleidskaders voor het ouderenbeleid en jongerenbeleid in kaart worden gebracht, alsmede de in de gemeente Nunspeet van toepassing zijnde subsidieregelgeving. Het kader van dit hoofdstuk voor wat betreft het ouderen- en jongerenbeleid wordt gevormd door de eerste set normen van het normenkader:

1. Normen ten aanzien van de kaderstellende en controlerende rol van de raad

- *Er is inhoudelijk beleid op basis waarvan subsidie wordt verstrekt*
- *Dit beleid is dusdanig specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden geformuleerd, dat subsidieverstreking mogelijk is*
- *Het beleid is geformuleerd in consistente doelen en subdoelen: van visie naar doelen naar voorzieningen/activiteiten naar subsidieverstreking*
- *Het beleid van de gemeente is zodanig van inhoud en formulering dat subsidieaanvragen daaraan kunnen worden getoetst*

2.1 Beleidskaders jongeren- en ouderenbeleid

In deze paragraaf wordt uiteengezet wat het beleid is in de gemeente Nunspeet op het gebied van jongeren en ouderen. De reden hiervan is dat dit beleid in principe sturend is voor de wijze waarop en aan welke instellingen er subsidie wordt verleend. Bij de inventarisatie van het beleid baseren we ons op de beleidsnota's en programmabegrotingen van de gemeente.

2.1.1 Ouderenbeleid

Ouderen Nota 'Samen Leven'

De beleidsnota voor het ouderenbeleid in de gemeente Nunspeet is de Nota Samen Leven. Hierin zijn drie speerpunten opgenomen voor het ouderenbeleid in de periode 2002-2005:

1. *Versterking van het draagvlak en vergroting van het bereik van voorzieningen ten behoeve van ouderen.*
2. *Versterking van de samenhang tussen voorzieningen en samenwerking tussen betrokken partners.*
3. *Het werken aan een consistent ouderenbeleid en bevordering van de samenhang tussen betrokken beleidssectoren; wonen, welzijn, sociale zaken, zorg, ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer.*

De centrale doelstellingen voor de periode 2002-2005 zijn als volgt:

1. *“De zelfredzaamheid van ouderen in Nunspeet bevorderen en hen in staat stellen om zo lang mogelijk zelfstandig en in de eigen leefomgeving te blijven leven.”*
2. *“Het beleid dient zich te richten op de bevordering van de participatie en integratie van ouderen in de Nunspeetse samenleving.”*

Om deze doelen te realiseren richt de gemeente zich, naast de directe ondersteuning van ouderen door professionele aanbieders in de thuissituatie, ook op het ondersteunen van mantelzorg en vrijwilligerswerk. Om het draagvlak voor en het bereik van voorzieningen ten behoeve van zelfstandig wonende ouderen te bevorderen, wordt voorgesteld in de periode 2002-2005 de volgende beleidsvoornemens te realiseren:

1. Versterking ouderenadvisering door de welzijnsinstellingen voor ouderen
2. Preventieve huisbezoeken
3. Periodiek huisbezoekonderzoek onder alle 75-plussers
4. Versterking beleidsadvisering ouderen
5. Uitbreiding en versterking steunpunten

In het subsidiebeleid wil de gemeente Nunspeet meer aandacht besteden aan differentiatie van gesubsidieerde (kern)activiteiten naar kwaliteit, doelgerichtheid en het aandeel eigen bijdragen voor activiteiten van de GGD Noordwest-Veluwe en welzijnsinstellingen voor ouderen.

De gemeente subsidieert twee stichtingen: Stichting Welzijn Ouderen Nunspeet en Stichting Het Venster voor Protestants Christelijk Ouderenwerk. De kernactiviteiten waarop deze stichtingen zich richten zijn:

- Beweging voor ouderen
- Ontmoeting en recreatie
- Cultuur en creativiteit
- Ondersteuning en voorlichting
- Vorming en educatie
- Dienstverlening en projecten
- Coördinatie
- Beleidsadvisering en signalering

Tevens subsidieert de gemeente ondersteunende activiteiten voor ouderen als maaltijdvoorziening, AMVO-vervoer (Auto Mobiliteit Voorziening) en dagopvang.

Programmabegroting 2005 en Programmarekening 2005

In de begroting 2005 van de gemeente Nunspeet is één beleidsinhoudelijk doel over het ouderenbeleid opgenomen:

- *“Versterken van het draagvlak en vergroten van het bereik van voorzieningen voor ouderen”*

Alle andere doelstellingen zijn financieel van aard en gericht op input. Een voorbeeld is:

- *“In de begroting wordt met ingang van 2005 voor ouderenwerk structureel € 50.000,- geraamd. Eind 2004 worden definitieve keuzes gemaakt, rekening houdend met de nog vast te stellen uitgangspunten van het subsidiebeleid.”*

De programmarekening 2005 geeft aan dat in 2005 op het ouderenbeleid de volgende aspecten zijn gerealiseerd.¹²

- De inhoudelijke kaders voor de komende budgetperiode zijn gesteld. De twee instellingen voor ouderenwerk hebben hun activiteitenplannen ingediend. Op basis van de activiteitenplannen worden de subsidies verstrekt voor 2006.
- De tweede ronde van de preventieve huisbezoeken heeft plaatsgevonden.
- De ouderenadviseurs hebben een gezamenlijk protocol opgesteld en zijn met elkaar in gesprek om de samenwerking op dit terrein verder gestalte te geven.
- Versterking van de steunpunten heeft plaatsgevonden door verruiming van het budget.

De documenten vertonen geen onderlinge consistentie. Het is opvallend dat de programmabegroting zo summier is in beleidsinhoudelijke informatie terwijl er heel gedegen nota's aan het beleid ten grondslag liggen. Met de informatie uit de programmabegroting krijgen raadsleden geen inzicht in de stand van zaken van het ouderenbeleid. In de programmabegroting worden de andere twee doelstellingen uit de Nota Samen Leven niet genoemd; doelen komen dus maar deels terug. Ook de consistentie tussen programmabegroting en jaarrekening is niet aanwezig.

2.1.2 Jongerenbeleid

Kadernota 'Jeugd in Ontwikkeling' voor integraal onderwijs- en jeugdbeleid (oktober 2003)

De kadernota 'Jeugd in Ontwikkeling' heeft als doelstelling op de afzonderlijke beleidsterreinen inzicht te geven in "de stand van zaken, de ontwikkelingen en de (mogelijke) aandachtspunten" in het beleid. Deze inzichten zijn bedoeld als input voor beleidsaanbevelingen voor het uitwerken van een integraal jeugdbeleid.

De algemene doelen

1. *"Integraal jeugdbeleid omvat de beleidsterreinen onderwijs, jeugd, gezondheid, sport en welzijn met een relatie naar de overige beleidsterreinen binnen de gemeente."*
2. *"Integraal jeugdbeleid uitwerken naar de leeftijdscategorieën 12+ en 12-."*
3. *"Integraal jeugdbeleid betekent een bezinning op de bestaande afzonderlijke adviesorganen voor het onderwijs- en jeugdbeleid met als uitgangspunt één integraal adviesorgaan."*

Dit zijn meer randvoorwaardelijke opmerkingen, dan inhoudelijke beleidsdoelen. Wel worden er specifieke subdoelen genoemd in de nota.

De specifieke beleidsinhoudelijke doelen voor voorzieningen voor jongeren in de leeftijd van 13 tot 23 jaar

1. *"De gemeente streeft naar uitbreiding van het onderwijsaanbod binnen de school voor voortgezet onderwijs."*

¹² Programmarekening 2005 Gemeente Nunspeet, pag. 20.

2. *“De gemeente stimuleert een nauwe (werk)relatie tussen het voorgezet onderwijs, de bibliotheek en instellingen voor jeugd- en jongerenwerk.”*
3. *“De gemeente stimuleert de ontwikkeling om jongeren in staat te stellen een zinvolle vrijetijdsbesteding te hebben.”*
4. *“De gemeente schept zodanige randvoorwaarden dat wordt voorkomen dat leerlingen zonder diploma de school verlaten (is zonder startkwalificatie).”*
5. *“De gemeente moet, om te voorkomen dat leerlingen zonder diploma aan het arbeidsproces deelnemen, voor deze jongeren een aanvullend onderwijsaanbod creëren in samenwerking met het regionaal onderwijscentrum.”*
6. *“De gemeente ondersteunt initiatieven en/of neemt die maatregelen die noodzakelijk zijn om te voorkomen dat jongeren zich bezighouden met activiteiten die leiden tot gok-, alcohol- en drugsverslaving.”*

De relatie tussen de algemene, meer randvoorwaardelijke doelen en beleidsdoelen is niet consistent. De algemene doelen gaan met name over het integraal jeugdbeleid, wat dat inhoudt en hoe het verder moet worden uitgewerkt. De beleidsdoelen benoemen het oplossen van enkele knelpunten of verbeterpunten. Deze zijn echter erg ‘intentioneel’ van aard (“de gemeente streeft naar, stimuleert, ondersteunt...”) waardoor onduidelijk blijft welke maatregelen de gemeente concreet neemt of welke feitelijke effecten in de Nunspeetse samenleving daarmee beoogd worden. Dit betekent dat op basis van deze doelen nog onvoldoende duidelijk wordt wat dit betekent voor de subsidieverlening in het jeugdwerk.

Met betrekking tot het jeugdbeleid geldt ook dat de vertaling van de beleidsinhoudelijke doelen naar de programmabegroting vrijwel niet gebeurt. De gemeenteraad kan aan de hand van de programmabegroting geen beeld krijgen van de voortgang van de doelen uit de nota ‘Jeugd in ontwikkeling’.

De gemeente Nunspeet heeft met een aantal instellingen een subsidierelatie namelijk:

- onderwijsinstellingen
- de bibliotheek
- zorg en aan sociaal-cultureel werk gerelateerde instellingen

De wijze waarop de subsidierelatie vorm is gegeven is verschillend en het uitgangspunt daarbij is:

“dat voor alle instellingen zodanige randvoorwaarden worden geschapen dat de instellingen op een verantwoorde wijze inhoud kunnen geven aan hun taak.”¹³

Deze randvoorwaarden betreffen huisvesting en een financiële bijdrage opdat jongeren deel kunnen nemen aan activiteiten. Deze overwegingen moeten worden meegenomen in het subsidiebeleid.

Naast de instellingen waarmee een subsidierelatie bestaat, zijn er ook activiteiten die worden gesubsidieerd. Bijvoorbeeld activiteiten voor jongeren van 13 tot 23 jaar bij diverse instellingen zoals sociaal cultureel werk (jeugd- en jongerenwerk, de bibliotheek en de muziekschool), sportverenigingen en kerkelijke instellingen (de laatstgenoemde instellingen ontvangen geen subsidie).

¹³ Beleidsnota Jeugd in Ontwikkeling, oktober 2003, pag. 39.

Dit alles leidt tot een aantal randvoorwaarden voor gemeentelijke subsidie:

- inhoudelijke voorwaarden (activiteiten en voorzieningen)
- inrichtingseisen
- financiële voorwaarden

Programmabegroting 2005 en programmarekening 2005

Voor het beleidsveld Jongeren zijn geen beleidsinhoudelijke doelen geformuleerd in de programmabegroting. Er wordt wel een actie beschreven waar inhoudelijk beleid uit moet voortvloeien:

“De uitwerking van de integrale kadernota jeugdbeleid 'Jeugd in ontwikkeling' krijgt de komende jaren veel aandacht. Op verschillende deelterreinen wordt het jeugdbeleid verder uitgewerkt. Een speerpunt zal zijn de afstemming van het beleid met betrekking tot de jeugdzorg met het lokale jeugdbeleid. Zowel door het onderwijs (leerplicht), de GGD, Icare, Bureau Jeugdzorg als het straathoekwerk wordt aangedrongen op afstemming van de verschillende beleidsterreinen.”¹⁴

Uit deze formulering blijkt dat ook hier de integraliteit van het jeugdbeleid centraal staat, zonder dat hierbij concrete prestaties of activiteiten zijn benoemd. Er kan geconstateerd worden dat, net als bij ouderenbeleid, er in 2005 met name aandacht is voor het vaststellen van budgetten en de intentie om beleid verder uit te werken. Want ook voor jeugdbeleid is er structureel een budget geraamd:

“In de begroting wordt met ingang van 2005 voor jeugd- en jongerenwerk structureel € 22.000,- geraamd. Eind 2004 worden definitieve keuzes gemaakt, rekening houdend met de nog vast te stellen uitgangspunten van het subsidiebeleid.”

In de programmarekening 2005 van de gemeente Nunspeet wordt er wel een kwalitatieve doelstelling genoemd:

“Verbeteren van het welbevinden van jongeren, door het aanbieden van een zinvolle vrijetijdsbesteding, het voorkomen en terugdringen van verslaving en overlast.”¹⁵

Deze doelstelling komt echter in geen van de beleidsnota of de programmabegroting terug. Voor de doelstelling zijn ook de activiteiten in 2005 genoemd:¹⁶

- De formatie van het straathoekwerk is uitgebreid met 18 uur per week. In het tweede kwartaal 2005 is de tweede straathoekwerker aangesteld.
- Op alle Nunspeetse scholen is gestart met preventieproject Gedrag. Het doel van dit project is het middelengebruik onder jongeren tegen te gaan of te voorkomen.
- Met de twee instellingen voor jeugd- en jongerenwerk en het straathoekwerk zijn in februari 2005 door de raad nieuwe afspraken gemaakt over de budgetsubsidies. Er

¹⁴ Programmabegroting 2005-2008 Gemeente Nunspeet, pag. 63.

¹⁵ Programmarekening 2005 Gemeente Nunspeet, pag. 40.

¹⁶ Idem.

zijn activiteitenplannen vastgesteld en met de instellingen afspraken gemaakt over de doelen en de te leveren prestaties.

- De commissie MST is per kwartaal geïnformeerd over de uitwerking van de nota 'Gezondheidsbeleid'.
- Het aantal deelnemers aan activiteiten van het jeugd- en jongerenwerk is ongeveer gelijk gebleven.
- Het aantal meldingen bij het straathoekwerk is toegenomen. Regelmatig komt het voor dat jongeren na het doorlopen van een hulpverleningstraject 'terugkomen' bij het straathoekwerk.

Een duidelijke koppeling tussen de programmabegroting en de programmarekening is niet aanwezig. De doelstelling uit de programmarekening is niet te herleiden tot de programmabegroting. Ook de koppeling met de beleidsnota ontbreekt. Ook voor het jeugdbeleid kan dus worden gesteld dat er geen onderlinge consistentie bestaat tussen de documenten.

2.2 De regelgeving voor subsidieverlening

Voor de geldende subsidieregelgeving is de tweede set normen uit het normenkader van toepassing:

2. Normen ten aanzien van de kwaliteit van de verordening / regelgeving

- *De verordening past binnen de (derde tranche) Algemene Wet Bestuursrecht (AWB)*
- *Subsidiemogelijkheden sluiten aan op de sturingswensen van de gemeente/raad*
- *De regeldruk is in overeenstemming met omvang en type van de subsidie (efficiëntie)*
- *Er zijn voldoende sturingsmogelijkheden voor de gemeente*
- *De uitvoering en beheersing van het subsidiebeleid zijn in regelgeving vastgelegd en voldoende efficiënt ingericht*

Nota budgetsubsiëring 2005

Deze nota behandelt de algemene beleidsuitgangspunten en niet het specifieke, inhoudelijke beleid omtrent het subsidieproces. De nota is reeds eind 1999 vastgesteld door de raad en in 2005 herzien. In de notitie budgetsubsidie kinder-, jeugd-, en jongerenwerk en straathoekwerk 2005-2008 wordt reeds gewerkt aan een evaluatie van de eerste periode budgetsubsiëring om de kaderstellende rol van de raad meer gestalte te geven.

In de nota budgetsubsiëring wordt onder andere duidelijk wat de specifieke kenmerken zijn van budgetsubsiëring, wat de uitgangspunten zijn en wat de motieven zijn voor het verstrekken van budgetsubsidies. Hieronder worden deze factoren uitgelicht:

Specifieke kenmerken budgetsubsiëring:

- Bij budgetsubsiëring gaat het in principe niet om het in standhouden of steunen van een instelling, maar om het tot stand brengen en in standhouden van bepaalde door het gemeentebestuur noodzakelijk geachte activiteiten en daaraan gekoppelde resultaten.
- Het vooraf vastleggen van beleidskaders, de beleidsdoelstellingen, de uit te voeren activiteiten en de te behalen resultaten van subsidieverstrekking en de wijze waarop deze resultaten verantwoord moeten worden.
- Toetsing achteraf op hoofdlijnen van de uitgevoerde activiteiten en gerealiseerde resultaten.
- Begrenzing van de beschikbaar te stellen middelen.
- Afspraken die in principe meerdere jaren gelden.
- Er is in feite sprake van een contract tussen de gemeente en de instelling. Daarin is vastgelegd welke activiteiten moeten worden uitgevoerd, welke resultaten behaald moeten worden en welke middelen daarvoor beschikbaar worden gesteld. Het gemeentebestuur is dus opdrachtgever.

Overige uitgangspunten:

- Particuliere welzijnsorganisaties zijn volwaardige partners van de gemeentelijke overheid met een eigen verantwoordelijkheid. Eigen verantwoordelijkheid kan alleen worden genomen met een behoorlijke vrijheid om binnen randvoorwaarden de gestelde doelen te bereiken en/of de afgesproken activiteiten uit te voeren.
- Budgetsubsiëring moet stimulerend werken; zelffinanciering moet worden bevorderd.
- Budgetsubsiëring moet zekerheid verschaffen aan beide partijen. De welzijnsinstelling moet erop kunnen vertrouwen dat de verleende subsidie wordt ontvangen als de afgesproken prestatie is geleverd. De gemeente is echter niet verplicht gelden beschikbaar te stellen voor niet geleverde prestaties.
- De uitvoering van budgetsubsiëring moet gepaard gaan met zo weinig mogelijk bureaucratie.

Motieven van de gemeente om subsidie te verstrekken in de vorm van budgetsubsidie kunnen zijn:

- Behoeftte om te weten waar geld aan wordt uitgegeven en wat daarmee vervolgens gebeurt: doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid.
- Behoeftte aan een andere vorm van sturen, namelijk op hoofdlijnen en op afstand: sturing en deregulering
- Beheersing van de uitgaven over een langere periode dan een jaar.

De nota over de budgetsubsidies zet gedegen uiteen wat budgetsubsidie nu eigenlijk is. Uit de gesprekken met medewerkers blijkt ook dat deze nota sinds de inwerkingtreding wordt gebruikt als kader voor subsidieverlening.

Algemene Subsidie Verordening

In 2005 was de Algemene subsidieverordening Nunspeet 2005 (ASV '05) van kracht. Deze is vastgesteld op 30 september 2004 en trad in werking op 1 januari 2005. De wettelijke basis is art. 4:23 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de artikelen 147, lid 1 en 149 van

de Gemeentewet. De ASV '05 voldoet hiermee aan de derde tranche van de Awb waarin rechtsgelijkheid en eenduidigheid in het subsidiebeleid wordt voorgeschreven.

De verordening kent een viertal subsidievormen, te weten budgetsubsidie, waarderingssubsidie, projectsubsidie en investeringssubsidie. Het verlenen van exploitatiesubsidies behoort dus niet meer tot de mogelijkheden. De budgetsubsidie wordt per definitie voor meerdere jaren (maximaal vier) verstrekt en wordt als volgt omschreven:

“Subsidie voor een periode van meerdere jaren waarbij vooraf door het college aan een instelling een maximumbedrag aan subsidie wordt verleend voor een zeker niveau van activiteiten en/of prestaties.”¹⁷

Centraal in het verlenen van budgetsubsidies staat het activiteitenplan dat de aanvrager dient op te stellen en waarin, naast activiteiten, ook de doelstellingen, beoogde resultaten, de noodzakelijke personele en materiële middelen alsook de relatie met het gemeentelijk beleid dient te worden opgenomen. Het is dus aan de aanvrager om de relatie tussen subsidieaanvraag en gemeentelijk beleid te leggen. Ook dient door de aanvrager een begroting te worden ingediend, waarin de baten en lasten toegerekend worden aan de beoogde activiteiten.

Er is in de verordening een apart hoofdstuk gewijd aan de procedure voor subsidieverlening en -vaststelling. De procedurele eisen, de over te leggen documenten, besliscriteria en termijnen zijn daarin helder opgenomen, evenals de eisen waaraan de gemeente moet voldoen bij subsidiebeschikking en -vaststelling. Opvallend is dat het tijdstip waarop de aanvraag bij de gemeente binnen moet zijn 1 oktober van het voorafgaande jaar betreft. Dit is vergeleken met verordeningen van andere gemeenten vrij laat, met als risico dat de aansluiting met de begrotingscyclus van de gemeente niet optimaal is en dus weinig ruimte laat voor onverwachte aanvragen. Anderzijds is dit voor aanvragers een vrij coulante termijn, vergeleken met april of mei, wat gebruikelijker is.

De raad heeft het recht tot het nemen van besluiten op aanvragen tot het verlenen van investeringssubsidie. Verder is het college bevoegd tot het nemen van besluiten omtrent de uitvoering en invulling van de in de verordening geregelde subsidies. Dit wordt in de toelichting nog nader uitgewerkt. De raad stuurt op hoofdlijnen en stelt het subsidiekader (ASV en de begroting) vast en geeft aan op welke wijze subsidiegelden moeten worden besteed.

In de notitie “Procesmodel Subsidieverstreking 2002” is vastgelegd hoe de rollen in het subsidieproces zijn verdeeld. De raad wordt alleen gehoord bij het vaststellen van incidentele- en budgetsubsidies. Uit de gesprekken blijkt echter dat er vrijwel geen gebruik wordt gemaakt van dit model.

¹⁷ Zie: Algemene Subsidieverordening Nunspeet 2005 art. 1.1

Analyse kwaliteit subsidiebeleid

In de gemeente Nunspeet bestaat inhoudelijk beleid op basis waarvan subsidies worden verstrekt. De doorvertaling van doelen voor ouderen- en jeugdbeleid vindt echter niet plaats, en er is dan ook geen onderlinge consistentie tussen de nota's en programmabegroting, alsmede tussen de programmabegroting en het jaarverslag. Waar doelen in de programmabegroting worden genoemd, betreft het doelen die identiek zijn aan de doelen in de overkoepelende nota's. Concretisering vindt dan ook niet plaats. Er wordt ook niet aan alle doelen uit de nota invulling gegeven in de programmabegroting. Een subsidieaanvraag kan op basis van de doelen worden getoetst, maar de doelen zijn niet specifiek genoeg om heldere causale relaties te leggen tussen subsidieverstreking en doelbereiking. Het beleid is dan ook niet voldoende SMART geformuleerd

De subsidievormen die de gemeente Nunspeet hanteert zijn, op waarderingssubsidies na, subsidievormen waarmee uitdrukkelijk gestuurd kan worden op output. De ASV '05 kent geen exploitatiesubsidie, een subsidie die alleen wordt verstrekt op basis van de kosten van een instelling. De gemeente stuurt wel op de eigen kosten door de mogelijkheid te scheppen voor het instellen van een subsidieplafond. Ook is er een begrotingsvoorbehoud opgenomen, hetgeen met name bij het verlenen van meerjarige subsidies van belang is. Relevant voor de rechtsgelijkheid is dat het tweede lid van de ASV beschrijft dat het college zo nodig jaarlijks beleidsregels vaststelt met daarin prioriteiten en criteria voor de verdeling van subsidies met een subsidieplafond.

Samenvattend kan worden vastgesteld dat de gemeente Nunspeet een consistente en actuele subsidieregelgeving kent. Er is één subsidieverordening en een aanvullende nota over de budgetsubsidie. Dit laatste is erg praktisch omdat de omslag naar budgetsubsidieëring een grote is en als daar eenduidig beleid aan ten grondslag ligt, is dat bevorderlijk voor de uitvoering en rechtsgelijkheid.

De procedure voor een subsidieaanvraag, verlening en vaststelling is ondubbelzinnig vastgelegd. De gemeente Nunspeet heeft ook besliscriteria (art. 4.5) opgenomen in de ASV '05. Dit zijn normen die, na toetsing van de aanvraag, kunnen leiden tot weigering van de subsidie. De opname van deze normen in de ASV '05 maakt dat deze openbaar en dus voor eenieder toegankelijk zijn. Dit bevordert de rechtsgelijkheid en maakt dat er een juridische basis is voor het weigeren van subsidies.

Concluderend kan gezegd worden dat het subsidiebeleid van de gemeente Nunspeet sturing vanuit het college van B&W goed mogelijk maakt en de rechtsgelijkheid bevordert. De sturing vanuit de raad is door de summiere informatie in de programmabegroting minder goed gewaarborgd.

3. Subsidies ouderenbeleid en jeugdbeleid 2005

In dit hoofdstuk wordt ingezoomd op de budgetsubsidies die de gemeente Nunspeet verstrekt voor de uitvoer van het ouderen- en jongerenbeleid. Het subsidieproces zal worden getoetst aan de hand van de derde set normen uit het normenkader:

3. Normen ten aanzien van de kwaliteit van de uitvoering

- *Er is een koppeling tussen de subsidieverstrekking en het gemeentelijk beleid, als garantie voor effectiviteit*
- *De uitvoering van het subsidiebeleid biedt een juiste inzet van de verschillende subsidievormen*
- *De gemeente ziet toe op een doelmatige en doeltreffende besteding van de subsidiegelden*
- *De gemeente gebruikt de uitkomsten van evaluaties voor het bijstellen van beleid en/of bij het maken van nieuwe afspraken over subsidieverlening.*

3.1 Inleiding

De gemeente Nunspeet subsidieerde in 2005 drie instellingen specifiek voor de uitvoer van het door de gemeente geformuleerde ouderenbeleid. Van deze drie instellingen ontvingen twee instellingen een budgetsubsidie, te weten Stichting Welzijn Ouderen Nunspeet (SWON) en Stichting Protestants Christelijk Ouderenwerk 'Het Venster'. De andere instelling, Steunpunten Ouderenwerk Hulshorst, Vierhouten en de Brem, ontving een projectsubsidie. Zowel SWON als stichting Het Venster ontvangen naast de budgetsubsidie meerdere projectsubsidies, zie voor een overzicht figuur 3.1.

Figuur 3.1 Overzicht subsidies ouderenbeleid gemeente Nunspeet voor 2005

	Budgetsubsidie	Projectsubsidie
SWON	€ 228.114,-	€ 14.474,- (maaltijdvoorziening) € 12.480,- (ouderenadvisering) € 3.400,- (preventieve huisbezoeken)
Het Venster	€ 168.576,-	€ 12.480,- (ouderenadvisering) € 3.400,- (preventieve huisbezoeken) € 3.000,- (hulpdienst)
Steunpunten Ouderenwerk		€ 13.000,-
Totaal	€ 396.690,-	€ 70.760,-

Wat betreft de doelen van SWON geeft het jaarverslag aan:

“het bevorderen van het welzijn van ouderen in de gemeente Nunspeet, gericht op het vergroten van hun maatschappelijke participatie en zelfredzaamheid, opdat ouderen zo lang mogelijk verantwoord zelfstandig in de door hen gewenste woonomgeving kunnen blijven wonen.”¹⁸

De stichting biedt een breed scala aan activiteiten aan voor ouderen zoals discussiegroepen, meer bewegen voor ouderen, creativiteitsclub, computercursussen, yoga, nordic walking,

¹⁸ Jaarbericht 2005 SWON, pag. 4.

zwemmen, toneelgroep, biljarten, AMVO en het NOAT (Nunspeets Ouderen Advies Team). De bezettingsgraad is 3,6 FTE: twee ouderenadviseurs voor gezamenlijk 1,2 FTE, een receptioniste voor 1 FTE (WIW-baan), een activiteitenbegeleider voor 0,4 FTE en een directeur voor 1 FTE. Daarnaast zijn er nog ruim 200 vrijwilligers actief, zo geeft het jaarverslag aan.

Wat betreft de doelen van de stichting Het Venster geeft het jaarverslag aan dat de instelling het volgende nastreeft:

“Via allerlei projecten en activiteiten worden ouderen ondersteund en streeft Stichting Het Venster ernaar om hen zolang mogelijk de gelegenheid te bieden om verantwoord zelfstandig thuis te kunnen wonen. De stichting biedt via het Lokaal Steunpunt Mantelzorg ondersteuning aan mantelzorgers.”¹⁹

Om hier invulling aan te geven is de stichting Het Venster zich de afgelopen jaren meer op de zorg gaan richten; zorgen voor ouderen en mantelzorg. De activiteiten van stichting Het Venster zijn onder te verdelen in activiteiten in het dienstencentrum en activiteiten gericht op de thuissituatie. De activiteiten in het dienstencentrum kenmerken zich als laagdrempelige activiteiten voor ouderen (zoals clubs, presentaties, videomiddagen, hobby's etc.), waarbij mensen elkaar kunnen ontmoeten en een sociaal netwerk in stand kunnen houden of juist kunnen opbouwen. Hiervoor zijn activiteitenbegeleiders aangesteld. Ook zijn er in het dienstencentrum inloopbijeenkomsten voor mantelzorgers, naast gerichte individuele- en groepsbegeleiding. Voorbeelden van de activiteiten gericht op de thuissituatie zijn: de bezoekdienst, de hulpdienst (ziekenhuis, bibliotheek, winkel), de klussendienst, de alarmservice, de oppasservice voor chronisch zieken en de terminale zorg. Maatschappelijk werkers begeleiden de vrijwilligers bij deze activiteiten en zijn verantwoordelijk voor ouderenadvisering en maatschappelijk werk. Binnen de stichting zijn volgens het jaarverslag 300 vrijwilligers actief. Hiernaast zijn er de volgende professionele krachten actief; drie maatschappelijk werkers voor in totaal 2,2 FTE, 2 activiteitenbegeleiders voor in totaal 1 FTE, één secretaresse voor 0,4 FTE, één directeur voor 1 FTE en een huishoudelijke hulp voor 0,3 FTE. Tevens is er het receptiepersoneel dat als WIW-werkers vanuit de gemeente beschikbaar is.

3.2 Het subsidieproces

De subsidieverlening aan de SWON

Met SWON is voor de periode 2002-2003 een meerjarenbudgetperiode afgesloten. Deze periode is in 2004 en 2005 verlengd. De verordening biedt de mogelijkheid voor een periode van meerdere jaren subsidie te verstrekken. De subsidiebeschikking van 2 januari 2002 is opnieuw van toepassing verklaard. Voor de berekening van de subsidie worden exploitatiegrondslagen gehanteerd: de personeelskosten, de huisvestingskosten en de organisatiekosten. In essentie betreft het dus een exploitatiesubsidie. Daarnaast zijn er doelstellingen, activiteiten en prestaties opgenomen in de beschikking. De opgenomen doelstellingen komen overeen met de doelstellingen die de gemeente geformuleerd heeft

¹⁹ Jaarverslag 2005 Stichting Protestants Christelijk Ouderenwerk Het Venster, pag. 3

voor ouderenbeleid. Er is daarmee consistentie in het gemeentelijk beleid en de subsidieverlening.

Het subsidiejaar 2005 wordt met de verlenging van de budgetovereenkomst als overgangsjaar beschouwd. Hierin is nog niet volledig volgens de nieuwe verordening gewerkt, die sinds 1 januari 2005 van kracht is. De beschikking is gebaseerd op de Nota Budgetsubsidieëring en niet op de nieuwe verordening. Er is een tweede brief ter aanvulling op de beschikking verzonden, met daarin de bezwaarmogelijkheid en de opmerking dat de definitieve vaststelling van de subsidie lager kan uitvallen dan de verlening vooraf. Op welke gronden dit kan gebeuren is echter niet aangegeven.

Voor subsidiejaar 2005 een hernieuwde aanvraag en vaststelling in werking te zetten werd door beide partijen als niet gewenst beschouwd. Wel is er door SWON voor dat jaar het vereiste activiteitenplan opgesteld, met daarin per activiteitengroep de doelstellingen, het beoogde aantal deelnemers en de baten en lasten. Dit activiteitenplan gold tevens als begroting en is door de gemeente 'voor kennisgeving aangenomen'. Het subsidie bedrag van 2005 is geïndexeerd met 1,25%. Voor de gestegen personeelskosten als gevolg van de Cao-wijzigingen zijn geen extra middelen beschikbaar gesteld. Hiervoor wordt in de beschikking geen reden aangegeven en SWON heeft hiertegen bezwaar aangetekend. Het totale subsidiebedrag voor 2005 is € 228.114,-. Er is een aparte beschikking afgegeven voor het project ouderenadvisering; deze beschikking is gebaseerd op de nota Samenleven; er wordt niet verwezen naar de subsidieregels (verordening).

De vereiste documenten voor de aanvraag en verantwoording zijn tijdig ingeleverd. De begroting van SWON geeft per dienst de activiteiten op en het aandeel van deze dienst in de exploitatiekosten.

Het subsidiebedrag dat SWON ontvangt is niet direct gebaseerd op de activiteiten en diensten die ermee bekostigd worden. De subsidietoekenning 2005 geeft – strikt genomen ten onrechte – aan dat het een budgetsubsidie betreft. Als subsidiebeschikking is de beschikking van 2002-2003 van toepassing verklaard.

De subsidietoekenning geeft aan dat de gemeente vanuit een exploitatie-oogpunt naar de begroting en subsidieaanvraag heeft gekeken en op basis daarvan subsidie verleent. Het budget in de beschikking is namelijk opgebouwd uit de kostencomponenten huisvesting, personeel en organisatie, zonder de relatie te leggen met producten of diensten. De onderliggende beschikking 2002-2003 geeft wel de verplichtingen, voortgang en evaluatie van de subsidie weer. Wat betreft verplichtingen is in deze beschikking, die een aantal artikelen bevat over uitvoering en verantwoording, specifiek aangegeven welke gegevens de productenbegrotingen en productenrekeningen dienen te bevatten. De begroting van SWON voldoet aan de gestelde verplichtingen. Wel zijn er erg veel eisen in deze beschikking gesteld aan de verantwoording. Zo moet ook verantwoording afgelegd worden over het "ruimtebeslag in m² per kernactiviteit". Hier voldoet de verantwoording niet aan, maar dit is ook een tamelijk vergaande vereiste, waarbij zich de vraag voordoet of dit niet in strijd is met de verordening. In de verordening wordt gesteld dat de uitvoering van budgetsubsidieëring gepaard moet gaan met zo weinig mogelijk bureaucratie.

Na de ontvangst van de productenrekening vindt de definitieve vaststelling plaats van de subsidie op basis van de nota Budgetsubsidieëring gemeente Nunspeet. De subsidievaststelling is primair gebaseerd op de definitieve indexering voor 2005. Dit leidde tot een kleine verhoging van de subsidie, en dus een nabetaling door de gemeente. Definitieve vaststelling vindt niet primair plaats op basis van de realisatie van het activiteitenplan, maar op definitieve indexering voor het betreffende jaar. Wel is uit de vaststelling af te leiden dat de gemeente actief heeft gevraagd om inhoudelijke informatie over de activiteiten in het jaar 2005. In de feitelijke vaststelling van de subsidie wordt hier echter niet naar verwezen.

De SWON sloot het jaar 2005 af met een nadelig saldo van ongeveer vijfduizend euro, en ontrok dat aan zijn reserves. Met de gemeente is geen discussie geweest over de bijstelling van het subsidiebedrag voor 2005. Immers, de subsidie is gebaseerd op de (geïndexeerde) begrote exploitatielasten van 2002. Dit leidt tot een dubbelzinnige manier van sturen, omdat de gemeente enerzijds subsidie baseert op exploitatielasten, maar anderzijds wil sturen op inhoudelijke resultaten. Beide komen daardoor niet goed uit de verf: in de beschikking zijn geen concrete prestaties benoemd, maar slechts 'typen' activiteiten, en de gemeente stuurt feitelijk niet op de exploitatie, maar vraagt daar wel verantwoording over.

De subsidieverlening aan Stichting Het Venster

De subsidieverlening aan Het Venster verloopt identiek aan de hierboven beschreven subsidieverlening aan de SWON. Met stichting Het Venster is evenals met de SWON voor de periode 2002-2003 een meerjarenbudgetperiode afgesloten. Deze periode is in 2004 en 2005 verlengd. De subsidieverleningbeschikking van 2 januari 2002 bleef van toepassing. Het totale budgetsubsidiebedrag voor stichting Het Venster in 2005 bedraagt € 168.576,-.

Vereiste documenten voor de aanvraag en verantwoording zijn tijdig ingeleverd. Het Venster heeft voor 2005 geen activiteitenplan ingediend in tegenstelling tot SWON, maar wel een exploitatiebegroting en een productenbegroting; de laatste is ingedeeld op kernactiviteiten.

De enige afwijking in de beschikking 2002 van Het Venster ten opzichte van die van de SWON is, naast het verschil in subsidie, dat van Het Venster niet wordt verlangd dat de stichting activiteiten ontplooit in het kader van 'meer bewegen voor ouderen'. Voor het overige komt de inhoud van de beschikking volledig overeen. Dit verschil verklaart overigens niet het verschil in budget dat beide instellingen ontvangen, omdat de subsidie, zoals aangegeven, is gebaseerd op de exploitatiekosten van de instellingen (huisvesting, personeel en organisatie). Het belangrijkste verschil in subsidie wordt dan ook verklaard doordat de personeel- en huisvestingslasten van de SWON substantieel hoger liggen dan die van Het Venster (respectievelijk € 33.000,- en € 23.000,- hoger). Daarnaast organiseert Het Venster ook activiteiten op het gebied van zorg.

Definitieve vaststelling van de subsidie vindt, evenals bij het SWON, niet plaats op basis van de realisatie van de afgesproken activiteiten, maar op basis van definitieve indexen voor het betreffende jaar.

Dit voorbeeld laat zien dat de gemeente in de subsidieverlening weliswaar wil sturen op inhoud (prestaties, activiteiten), maar dat de subsidies zijn gebaseerd op de begrote exploitatielasten van de instellingen. De gemeente noemt dit zelf 'inputgerelateerde

budgetsubsidie'. De instellingen voldoen overigens goed aan de eisen van de gemeente als het gaat om de verantwoording, waardoor de gemeente zowel inzicht heeft in activiteiten en deelnemersaantallen, als in de feitelijke exploitatielasten.

Vanuit de gemeente is aangegeven dat men deze 'halfslachtige' wijze van sturen niet bevredigend vindt, en op zoek is naar manieren om eenduidig te sturen vanuit beoogde maatschappelijke effecten (outcome) en bijbehorende prestaties (output). Bovendien streeft men naar meer zelfstandigheid bij instellingen en het beter benutten van de deskundigheid van de instellingen bij het formuleren van beleid en prestaties.

3.3 Relatie tussen gemeente en stichtingen

In dit onderdeel wordt het referentiekader gevormd door de vierde set normen uit het onderzoek:

4. Normen ten aanzien van de kwaliteit van de relatie met instellingen (m.n. bij budgetsubsidie)

- *Het is instellingen bekend welke bijdrage zij dienen te leveren aan de uitvoering van gemeentelijk beleid*
- *De relatie van de gemeente met de gesubsidieerde instellingen draagt bij aan de doelmatige besteding van de subsidiegelden*
- *De gemeente draagt er zorg voor dat de normen voor de subsidieverstreking bekend zijn voor subsidieaanvragers*
- *De gemeente voorziet in het (laten) doen van evaluaties van het gesubsidieerde aanbod*

Gemeentelijke visie op beide stichtingen

De gemeente realiseert zich dat het subsidiëren van twee stichtingen die vrijwel identieke dienstverlening hebben op het gebied van ouderenwerk, op zichzelf tot inefficiënties (in de vorm van dubbele (overhead)kosten) leidt. Tegelijk is de gemeente van mening dat juist doordat er twee stichtingen met een sterke identiteit bestaan, dit een groot bindend effect heeft op zowel vrijwilligers als deelnemers. Men verwacht dat zowel het bereik van ouderen als het betrekken van vrijwilligers minder zal zijn wanneer de gemeente zou aansturen op het fuseren van beide instellingen. Het college streeft daarom naar een middenweg, waarbij de instellingen het niet-identiteitgebonden werk gezamenlijk uitvoeren. Dit betreft met name de ouderenadvisering. Daarnaast wil de gemeente dat de instellingen jaarlijks gezamenlijk een project doen. Wanneer men niet zelf met projectvoorstellen komt zal de gemeente dit op gaan leggen.

Binnen de gemeente wordt geconstateerd dat er op dit moment in de subsidierelatie nog teveel sprake is van een onderhandelingsklimaat, waarbij de stichtingen meer naar elkaar kijken (wie krijgt wat), dan naar de inhoud van de activiteiten die moeten worden georganiseerd.

Relatie tussen gemeente en SWON

De relatie tussen de gemeente en SWON bestaat uit de contacten en overleggen met de verantwoordelijke beleidsambtenaar en de wethouder. Tevens voorziet SWON in een

tussentijdse voortgangsrapportage over de activiteiten die worden uitgevoerd. Dit geeft de gemeente, samen met de overleggen, een goed beeld van de activiteiten en vorderingen van de stichting, zo geeft men aan.

De verhoudingen tussen de gemeente en SWON zijn suboptimaal. Vanuit de stichting bestaat er ontevredenheid over de totstandkoming van subsidiebedragen. Vanaf 2002 heeft SWON steeds bezwaar aangetekend op basis van rechtsongelijkheid. SWON is het oneens met de gemeente over de hoogte en opbouw van de personeelskosten in het subsidiebedrag. In 2004 is er een nieuw functie-loongebouw voor de gehele welzijnssector ontwikkeld. De hiermee gepaard gaande stijging van personeelskosten zijn niet doorberekend in de subsidiegelden.

Daarnaast speelt de verdeling van het in 2003 structureel extra beschikbaar gestelde budget voor ouderenbeleid een rol in de verhouding tussen de gemeente. Het wringt bij SWON dat zij geen deel van deze € 50.000,- ter beschikking heeft gekregen voor het uitvoeren van extra activiteiten. Ook is het voor SWON onduidelijk op basis van welke gronden het besluit genomen is.²⁰ Uit de dossiers blijkt echter dat SWON van de beschikbare € 50.000,- in totaal wel een bedrag van € 4.000,- heeft ontvangen voor de versterking van ouderenadvisering. Uit de beschikbare stukken worden de onderliggende afwegingen voor de verdeling niet duidelijk. Desgevraagd blijkt de afweging gebaseerd te zijn op de politieke keuze die de raad daarover heeft gemaakt; er ligt geen inhoudelijke afweging aan ten grondslag.

Uit interviews en documenten blijkt verder dat er een verschil bestaat in de wijze waarop de gemeente en SWON aankijken tegen sturing. De gemeente heeft de voortgangsrapportages ingesteld om tussentijds meer zicht te krijgen op de besteding van de subsidie. Daarnaast is er de inhoudelijke behandeling van de jaarstukken met de stichting. De SWON geeft aan dat er weinig inhoudelijke communicatie met de gemeente bestaat en dat dit ook de wenselijke situatie is omdat de gemeente alleen de kaders dient te stellen.

Relatie tussen gemeente en Het Venster

De relatie tussen de gemeente en Het Venster bestaat uit de contacten en overleggen met de verantwoordelijke beleidsambtenaar en de wethouder. Door de tussentijdse voortgangsrapportage en de overleggen heeft de gemeente een goed beeld van de activiteiten en vorderingen van de stichting.

De verhouding tussen de gemeente en Het Venster is over het algemeen goed. Op het punt van subsidievaststelling bestaat echter een suboptimale verhouding. Door Het Venster is dit jaar bezwaar aangetekend; de directeur van Het Venster mist transparantie met betrekking tot rechtvaardige verdeling tussen SWON en Het Venster.

De rol van de gemeente wordt door Het Venster ervaren als controlerend op de voortgang van beleid zoals dat staat. Dit correspondeert met de informatie uit documenten en interviews.

²⁰ De verdeling van deze € 50.000,- is; € 25.000,- voor St. Oranjestad, € 20.000,- voor Het Venster en over de besteding van de resterende € 5.000,- euro mocht SWON meepraten.

3.4 Relatie met het gemeentelijk beleid

In 2004-2005 is er door de raad in enkele sessies gewerkt aan het stellen van kaders voor het subsidiebeleid met betrekking tot zowel ouderen- als jeugd- en jongerenbeleid. Dit leidde in het ouderenwerk tot het prioriteren van activiteiten in het kader van informatievoorziening en advies aan ouderen. Dit is echter niet meegenomen in de subsidieverlening van 2005, omdat de beschikking van 2002 opnieuw van toepassing is verklaard.

Dit laat zien dat de gemeente enerzijds werkt maakt van het consistent sturen vanuit vastgesteld beleid op subsidieverlening, maar dat dit proces nog niet volledig is ingericht en ook nog niet volledig functioneert.

In de subsidiebeschikking voor de periode 2002-2003 tussen de gemeente en SWON en Het Venster wordt een duidelijke doelstelling geformuleerd:

“Subsidie wordt verstrekt voor activiteiten ten behoeve van inwoners van Nunspeet van 55 jaar en ouder gericht op het ondersteunen van individuele en groepen ouderen – meestal nog zelfstandig wonend – met als oogmerk vergroting van hun maatschappelijke participatie en zelfredzaamheid. Dit moet de ouderen in staat stellen om zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving te kunnen blijven.”

Deze doelstelling is in overeenstemming met de algemene beleidsdoelstellingen voor ouderenbeleid in de gemeente Nunspeet. Naast de doelstelling is ook vastgesteld aan welke kernactiviteiten de subsidie dient te worden besteed;

- Ontmoeting en recreatie
- Cultuur en creativiteit
- Ondersteuning en voorlichting
- Vorming en educatie
- Dienstverlening en projectontwikkeling en –uitvoering
- Coördinatie, beleidsadvisering en signalering

In de toelichting op de activiteiten wordt een verband met de doelstelling gelegd.

In de activiteitenplannen en de verantwoordingen van de instellingen komen deze doelstellingen terug. Voorbeelden zijn:

- De zelfredzaamheid wordt bevorderd, door bijvoorbeeld de maaltijdenvoorziening en de auto-mobiliteit-voorziening
- Door het deelnemen aan bepaalde activiteiten worden ouderen in staat gesteld om zo lang mogelijk zelfstandig te wonen. Bijvoorbeeld door het deelnemen aan ‘meer bewegen voor ouderen’, kookcursussen en het NOAT (Nunspeets Ouderen Advies Team) van SWON
- De participatie wordt bevorderd, door bijvoorbeeld de toneelgroep en de Soos-ontmoetingsmiddagen

Er bestaat een duidelijke relatie tussen de doelstelling van de gemeente en het activiteitenprogramma van de instellingen. Het belangrijkste knelpunt is, dat de beschikking geen duidelijke doelstellingen bevat en slechts de activiteitensoorten benoemt, en dat de subsidiebedragen niet zijn gebaseerd op deze activiteiten. In formele zin worden de

instellingen dus niet gestimuleerd of gecorrigeerd om aansluiting te blijven houden op de gemeentelijke doelstelling. Gezien de moeizame afstemming tussen gemeente en instellingen over de subsidie, staat ook de meer relationele sturing op prestaties onder druk. Vanuit de instellingen wordt door middel van de jaarverslagen, jaarrekeningen en de voortgangsrapportage verantwoording afgelegd voor het gebruik van de subsidiegelden.

Sturing op beleid door SWON

De SWON stelt jaarlijks de activiteitenplanbegroting op, waarin de voorgenomen activiteiten staan. Per activiteit wordt onder meer aangegeven: de voorgenomen frequentie, het aantal deelnemers per jaar, het aantal betrokken vrijwilligers en het aantal vrijwilligersuren. Deze gegevens zijn gebaseerd op de voorgaande jaren waarbij per activiteit deelnemerslijsten worden bijgehouden.

Vanaf 1998 moesten activiteiten kostendekkend worden gemaakt; deelnemers moesten een bijdrage in de kosten gaan betalen voor deelname aan activiteiten. Deze bijdrage is exclusief de organisatie-, personeels- en huisvestingskosten. Deze systematiek wordt tot op heden gehanteerd. SWON heeft per dienstengroep / product (10 dienstenmodel) inzicht in de kosten. De overheadkosten worden over de dienstengroepen verdeeld. De huisvestingskosten worden echter per locatie berekend. Dit heeft tot gevolg dat activiteiten die in het hoofdgebouw plaatsvinden relatief duur zijn.

Nieuwe diensten en activiteiten komen in de plaats van bestaande activiteiten. Nieuwe activiteiten dienen budgettair neutraal te zijn en te worden uitgevoerd door het verschuiven van budgetten. Zolang hieraan voldaan wordt is er voldoende beleidsruimte voor het ontwikkelen van activiteiten voor SWON, de gemeente intervenueert niet in dit proces zolang activiteiten plaats vinden binnen het beschikbare budget. SWON ontwikkelt een Zomeraanbod waarin nieuwe activiteiten worden 'uitgeprobeerd'. Als hier voldoende animo voor is worden de activiteiten opgenomen in het 'vaste' programma. Een andere vorm van sturing vindt plaats op het gebied van het beheer van activiteiten. SWON kreeg toenemende indicatie dat ouderen behoefte hebben aan het volgen van korte cursussen en zelf de activiteiten willen gaan beheren (zoals het internetcafé). Dit signaleerde de SWON door de afnemende belangstelling voor de reguliere activiteiten.

De sturing door SWON vindt voornamelijk plaats op basis van de beschikbare cijfers (toe- en afname) en de signalen die ontvangen worden vanuit het informele circuit.

Sturing op beleid door Het Venster

Stichting Het Venster stelt zelf het activiteitenplan op. Daarnaast ervaart Het Venster voldoende beleidsruimte vanuit de gemeente voor de ontwikkeling van nieuwe activiteiten. De stichting kan zelf prioriteiten stellen binnen de budgetsubsidie. Als input voor nieuwe activiteiten dienen onder meer de interne overleggen. Elke week is er een teamoverleg met alle functionarissen. Daarnaast is er een wekelijks afstemmingsoverleg met twee ouderenadviseurs.

Op financieel gebied wordt de vrije ruimte als beperkt ervaren. De subsidiebeschikking is leidend. Een probleem waar Het Venster mee geconfronteerd is de toegestane reserve. Er mag vanuit de gemeente 10% eigen vermogen zijn van de geprognosticeerde baten, dat is voor Het Venster ongeveer € 40.000,-. Het Venster geeft aan dat deze 10% een probleem

voor de liquiditeit is. De stichting dient een deel van de uitgaven vaak zelf voor te schieten omdat onder andere fondsen pas na afloop van een bepaalde termijn betalen.

Het Venster heeft een vrijwilliger die de financiële administratie doet en op elk moment inzicht kan geven in de tot dan toe gemaakte kosten. De gewerkte uren worden geregistreerd in urenstaten waarin per half uur wordt aangegeven wat een medewerker doet. Per kwartaal kijkt de directeur naar percentages per activiteiten.

De tarieven die berekend worden aan de deelnemers van activiteiten verschillen per type activiteit. Voor de diensten bij mensen thuis wordt geen vergoeding gevraagd, behalve de direct gemaakte kosten bij de vervoerhulpdienst (€ 0,25 per kilometer), de warme maaltijden (€ 5,50) en de klussendienst (€ 5,00 per klus van maximaal een uur).

In het dienstencentrum zijn alle diensten op het gebied van begeleiding gratis. Voor alle activiteiten geldt dat de organisatie € 1,00 vraagt voor koffie en organisatiekosten, terwijl aan de activiteitenbegeleider wordt betaald voor gebruikte materialen.

Door de diverse activiteiten en werkzaamheden ontvangen de vrijwilligers van Het Venster regelmatig signalen uit de samenleving. Er komen ook signalen uit de samenleving bijvoorbeeld over een toename van eenzaamheid, problemen van mantelzorgers, financiële problemen van ouderen, etc.. Wanneer hiertoe voldoende aanleiding en (financiële) ruimte is, zet Het Venster een project op om de gesignaleerde problemen aan te pakken.

3.5 Subsidies jeugdbeleid

De gemeente Nunspeet verleent aan twee stichtingen een budgetsubsidie voor activiteiten op het gebied van jeugdbeleid: Stichting Landstede Welzijn en Stichting Protestants Jeugd en Jongerenwerk (SPCJ). Door de beide stichtingen en door het gemeentelijk straathoekwerk, wordt één activiteitenplan opgesteld.

Met SPCJ en Stichting Landstede Welzijn is een basisbeschikking budgetsubsidieëring overeengekomen voor de periode 2005 tot en met 2008. De subsidie van SPCJ voor 2005 bedroeg €105.256,- en voor stichting Landstede Welzijn €161.345,- deze bedragen bestaan uit de componenten personeelskosten, huisvestingskosten en organisatiekosten.

De basisbeschikkingen voor de beide stichtingen zijn vrijwel identiek. Er worden acht functies onderscheiden, welke de stichting dient uit te voeren. Bij deze functies is in procenten aangegeven welk deel van het totaal dit uitmaakt. Daarnaast is vastgelegd dat de stichtingen de activiteiten onderling afstemmen en samenwerken volgens het activiteitenplan. Er wordt in de beschikking geen verband gelegd met het gemeentelijke jeugdbeleid.

De stichtingen stellen jaarlijks een activiteitenplan op dat voor goedkeuring naar het college van B&W wordt gezonden. Voor de diverse sturings- en toetsingsdocumenten zijn termijnen opgenomen. Uit de documenten blijkt dat de gemeente toeziet op het naleven van deze termijnen. Het jaarplan van de SCPJ is niet tijdig ingeleverd. De gemeente heeft het jaarplan op 4 april 2006 ontvangen, terwijl de verordening voorschrijft dat de stukken voor 1 april ingediend hadden moeten worden. In het advies van de ambtelijke organisatie aan het college van B&W wordt vermeld dat de stukken op 4 april zijn ingeleverd. Het advies luidde de stukken ontvankelijk te verklaren en in behandeling te nemen.

De jaarverslagen en de jaarrekeningen hebben voor de gemeente verder geen aanleiding gegeven voor opmerkingen. Wel wordt bij de stukken van de Stichting Landstede Welzijn aangegeven dat er enkele algemene opvallende ontwikkelingen per functie/activiteit in 2005 waren. Daarnaast constateert de gemeente dat er nog geen goede vergelijking mogelijk is tussen het begrote budget en de realisatie van doelstellingen, doordat verschillende definities in de begroting en het jaarverslag verschillend uitgelegd en toegepast worden. De gemeente beschouwt dit als onderdeel van een groeiproses.

Naast het indienen van de begroting en de jaarstukken vindt er tweemaal per jaar overleg plaats tussen het bestuur van de stichtingen en het college over de uitvoering van de activiteiten door de stichtingen.

Directe beschikkingen voor 2005 of 2006 zijn niet aangetroffen in de dossiers. De gemeente volstaat met het aangeven in de brief betreffende het jaarverslag 2005 en Financieel jaaroverzicht 2005, dat de subsidie voor 2006 is vastgesteld op basis van een indexering van het subsidiebedrag 2005 met 1%. Er zijn ook geen inhoudelijke reacties op de activiteitenplannen aangetroffen in de dossiers. Wel is er in het advies aan het college van B&W een toelichting opgenomen op de jaarverslagen en –rekeningen.

De gehanteerde systematiek van budgetsubsiëring van het jongerenbeleid vertoont grote gelijkenissen met die van het ouderenbeleid. De gemeente komt voor een periode van vier jaar een budgetsubsidie overeen met de stichtingen. Het budget is daarentegen in alle gevallen gebaseerd op de exploitatiekosten van de stichtingen; personeelskosten, huisvestingskosten en organisatiekosten. Jaarlijks dienen de stichtingen de begroting, het activiteitenplan, het jaarverslag en de jaarrekening in bij de gemeente.

Een duidelijk verschil tussen het jongeren- en ouderenbeleid is de mate van samenwerking tussen de stichtingen. Bij het jongerenbeleid wordt gezamenlijk een activiteitenplan opgesteld en is de jaarrekening en het jaarverslag gelijk opgezet. Dit maakt een onderlinge vergelijking van de stichtingen door de gemeente beter mogelijk dan bij het ouderenbeleid.

3.6 Tot slot

Samenvattend kunnen we concluderen dat de subsidieverlening in de gemeente Nunspeet zich in 2005 in een overgangssituatie bevindt. De gemeente heeft een proces ingezet om primair vanuit prestaties en activiteiten te sturen, en zo de samenhang met het eigen gemeentelijk beleid directer te kunnen leggen. Het beleid bevat redelijk concrete doelstellingen in beleidsnota's en de regelgeving maakt het mogelijk op basis van prestaties en effecten te sturen. De sturing die door de gemeente plaatsvindt, is op dit moment echter nog teveel dubbelzinnig op de inzet van subsidies, doordat budgetten zijn gebaseerd op exploitatielasten, maar de regelgeving en beschikkingen primair uitgaan van het sturen op inhoudelijke activiteiten en prestaties. Sturing als bedoeld in de nota budgetsubsiëring, vindt echter nog niet plaats. De beschikkingen bevatten op dit moment nog geen specifiek en meetbaar geformuleerde prestaties, en ook de relatie met beoogde effecten (outcome) is nog niet expliciet gelegd of meetbaar gemaakt. Wel zijn er activiteitensoorten benoemd en verwijzen beschikkingen naar gemeentelijke beleidsnota's. Daarnaast is de huidige situatie en relatie met twee instellingen voor ouderenbeleid nog niet zodanig dat er goed vanuit inhoud gestuurd kan worden. De bezwaarschriften die beide instellingen indienen t.a.v. de subsidieverlening zijn hier een indicatie van.

4. Doeltreffendheid subsidies ouderenwerk

In dit hoofdstuk geven we de doeltreffendheid van de subsidies ouderenwerk in Nunspeet weer. Hierbij behandelen we eerst de doelen die de gemeente Nunspeet stelt in haar ouderenbeleid. Vervolgens gaan we na in welke mate deze doelen zijn bereikt als het gaat om het bereik van het ouderenwerk, de variëteit van het ouderenwerk, de kwaliteit van het ouderenwerk en de maatschappelijke effecten van het ouderenwerk.

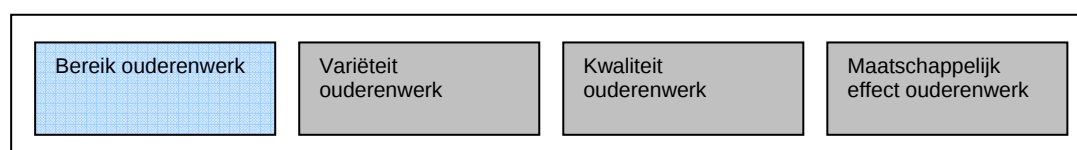
4.1 De doelen van de gemeente Nunspeet in het ouderenbeleid

Samenvattend blijkt uit paragraaf 2.1 dat de gemeente Nunspeet de volgende zaken wil bereiken met haar ouderenbeleid:

- 1. Meer draagvlak en meer bereik voor de Nunspeetse ouderenvoorzieningen;*
- 2. Meer samenhang en samenwerking tussen zowel de beide stichtingen die ouderenwerk aanbieden, als tussen de verschillende beleidsvelden binnen de gemeente die zich bezig houden met ouderenbeleid;*
- 3. de zelfredzaamheid van ouderen in Nunspeet bevorderen en hen in staat stellen om zo lang mogelijk zelfstandig en in de eigen leefomgeving te blijven leven;*
- 4. bevordering van de participatie en integratie van ouderen in de Nunspeetse samenleving.*

Op basis van het analysekader uit hoofdstuk 1 (figuur 1.2), zal in kaart worden gebracht in welke mate Het Venster en SWON invulling geven aan de realisering van deze doelstellingen van de gemeente. In de komende paragrafen worden de vier aspecten uit het analysekader één voor één behandeld.

4.2 Bereik ouderenwerk



In deze paragraaf wordt nagaan hoeveel ouderen in Nunspeet gebruik maken van de voorzieningen van het ouderenwerk en welke ouderen dit zijn. Betreft het hier de ouderen uit de doelgroep?

Aantal ouderen in Nunspeet

De gemeente Nunspeet heeft 26.677 inwoners.²¹ Hiervan zijn 6.900 personen 55 jaar of ouder. Dit is een kwart (26%) van de bevolking.

De doelgroep “ouderen” is echter divers. Hieronder vallen 55+ers die vaak nog werken.²² Maar ook hun ouders, die al een generatie geleden met pensioen zijn gegaan, tellen we hierbij mee. Als we de groep Nunspeetse ouderen verder uitsplitsen naar leeftijd krijgen we het volgende beeld (zie figuur 4.1):

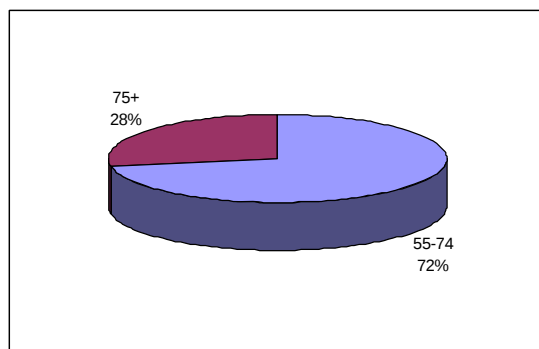
Figuur 4.1 Aantal ouderen in Nunspeet naar leeftijd (in 2005)

“Jong”	55-59	60-64	65-69	70-74	75-79	80-84	85- 9	90-94	95 +
19777	1623	1323	1068	972	837	614	312	119	32

Bron: het Gelders kenniscentrum voor welzijn en zorg, 2006

De groep ouder dan 75 bestaat in Nunspeet 28% van alle ouderen. Figuur 4.2 geeft dit grafisch weer.

Figuur 4.2. Verhouding 55 tot 74-jarigen en 75+-ers in Nunspeet



Bron: het Gelders kenniscentrum voor welzijn en zorg, 2006

Deelname ouderen aan diensten en activiteiten van het ouderenwerk

Deelname ouderen aan diensten en activiteiten Het Venster

Het Venster biedt een scala aan activiteiten en diensten. Hoeveel ouderen maken gebruik van deze activiteiten en diensten? Figuur 4.3 geeft het aantal deelnemers per activiteit van Het Venster één voor één weer.

²¹ In 2005.

²² In 2005 heeft 55 procent van de 55–59-jarigen een baan. Vanaf het 60ste jaar neemt het aandeel werkende ouderen snel af. Van de 60–64-jarigen werkt minder dan één op de vijf. Bron CBS.

Figuur 4.3. Aantal deelnemers naar leeftijd per specifieke dienst van het ouderenwerk²³

Soort dienst	'jong'	55-59	60-64	65-69	70-74	75-79	80-84	85-89	90+
Hulpdienst	0	4	4	1	8	30	48	45	20
Bezoekdienst	0	0	0	0	2	9	24	24	13
Klussendienst voor ouderen	2	2	0	3	10	14	29	23	7
Oppasservice chronisch zieken	0	0	0	0	3	4	10	7	9
Terminale thuiszorg	1	0	0	0	1	1	1	6	1
Personenalarmering	1	0	0	0	10	29	37	32	17
Ouderenadvisering	0	2	5	3	11	61	72	49	19
Maatschappelijk werk	1	1	3	10	7	27	27	14	5
Preventieve huisbezoeken	0	0	0	0	0	87	110	81	13
Sociale netwerkondersteuning	0	0	1	2	2	3	2	3	3
Dienst bij Wonen met zorg	0	0	0	0	0	3	5	6	8
Lokaal Steunpunt mantelzorg	25	0	6	16	3	6	6	0	3

Bron: Jaarverslag 2005 "Het Venster", voor protestants christelijk ouderenwerk, 2006

Zetten we deze aantallen af tegen het aantal ouderen in Nunspeet, dan krijgen we het volgende beeld (zie figuur 4.4). Hierbij zijn percentages van afgerond 0% weggelaten:

Figuur 4.4 Percentage van een leeftijdsgroep dat gebruik maakt van diensten van het Venster

Soort dienst	55-59	60-64	65-69	70-74	75-79	80-84	85-89	90+
Hulpdienst				1%	4%	8%	14%	13%
Bezoekdienst					1%	4%	8%	9%
Klussendienst voor ouderen				1%	2%	5%	7%	5%
Oppasservice chronisch zieken						2%	2%	6%
Terminale thuiszorg							2%	1%
Personenalarmering				1%	3%	6%	10%	11%
Ouderenadvisering				1%	7%	12%	16%	13%
Maatschappelijk werk			1%	1%	3%	4%	4%	3%
Preventieve huisbezoeken					10%	18%	26%	9%
Sociale netwerkondersteuning							1%	2%
Dienst bij Wonen met zorg						1%	2%	5%
Lokaal Steunpunt mantelzorg			1%		1%	1%		2%

Bron: Jaarverslag 2005 "Het Venster" en het Gelders kenniscentrum voor welzijn en zorg, 2006

De "hulpdienst" bevat veel verschillende activiteiten, zoals boodschappendienst, van deur-tot-deur-vervoer (71 deelnemers), wandelen met ouderen, huishoudelijke hulp, begeleiding naar de huisarts of het ziekenhuis etc. Ook het vervoer van de tafeltje-dekje-maaltijden hoort hierbij. Hierbij gaat het om 60 personen die een maaltijd ontvangen.

Uit figuur 4.4 blijkt dat Het Venster met name bij de groep 75+-ers een groot aandeel van de Nunspeetse ouderen bereikt met haar diensten. Met name de hulpdienst, bezoekdienst, personenalarmering, ouderenadvisering en preventieve huisbezoeken worden veelvuldig afgenomen.

De ontmoetings- en culturele activiteiten van Het Venster trekken veel ouderen. In het jaarverslag zijn de leeftijden geturfd van de aanwezigen op deze bijeenkomsten. Als

²³ Deze deelnemersaantallen kunnen niet opgeteld worden, omdat het (voor een groot deel) dezelfde mensen zou kunnen betreffen.

personen echter twee maal komen op een activiteit worden ze twee keer meegeteld. Dit geldt niet voor de andere cijfers van Het Venster. Deze blinken juist uit door het feit dat overall aantallen in individuen worden genoemd. Als we er vanuit gaan dat iedere oudere één sociaal-culturele bijeenkomst regelmatig bezoekt trekt Het Venster 561 ouderen.

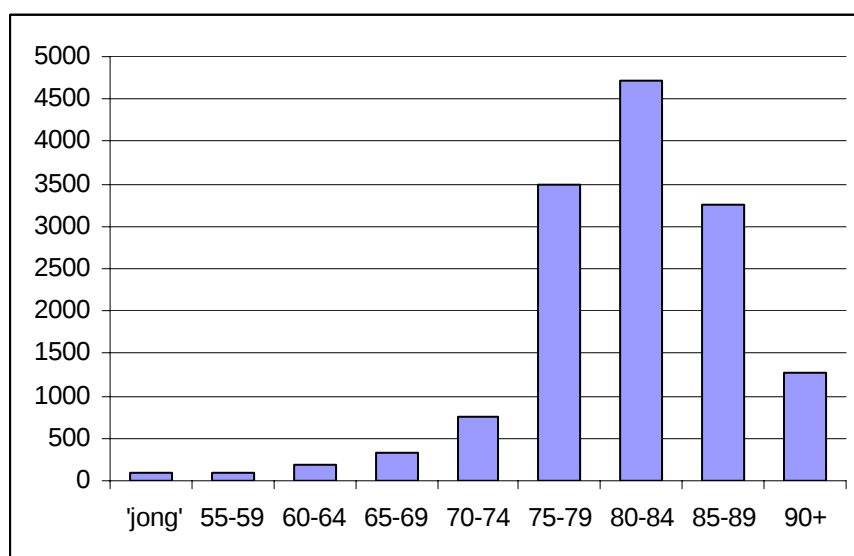
Figuur 4.5 Aantal keren dat er iemand aanwezig was op een activiteit naar leeftijd

Soort dienst	'jong'	55-59	60-64	65-69	70-74	75-79	80-84	85-89	90+
Sociaal culturele activiteiten	92	105	183	327	746	3481	4725	3246	1269

Bron: Jaarverslag 2005 "Het Venster", 2006

Wat interessant aan deze cijfers is dat ze aangeven welke leeftijdsgroepen er veel komen op de ontmoetings- en culturele activiteiten van Het Venster. Opvallend is dat de bezoekers van deze activiteiten vooral 75+-ers zijn. Figuur 4.6 geeft dit duidelijk weer:

Figuur 4.6 Wie nemen er deel aan de activiteiten van Het Venster?



Bron: Jaarverslag 2005 "Het Venster", 2006

Deelname ouderen aan diensten en activiteiten van SWON

De SWON geeft alleen deelnemersaantallen per hoofdgroepen van activiteiten. Ook hier zien we aantallen deelnemers die nooit individuen kunnen zijn. In de onderstaande figuur geven we deze aantallen weer.

Figuur 4.7 Aantal keren dat iemand aanwezig was per soort activiteit SWON

Activiteitsoort	Deelnemers
Meer bewegen	10.220
Ontmoeting/recreatie	14.435
Educatie	3.477
Cultuur/creativiteit	1.468
Maaltijdvoorziening	33.467

Bron: SWO Nunspeet jaarbericht 2005

Omdat deze deelnemersaantallen niet uitgesplitst zijn naar activiteit en het hier niet gaat over individuen, maar over aanwezigheidsaantallen, zijn deze cijfers niet af te zetten tegen het aantal ouderen in Nunspeet. Omdat het hier zulke grote groepen activiteiten bevat is het ook lastig om hiervan schattingen te maken. Nemen we bijvoorbeeld 'meer bewegen', dan vallen

daar in 2005 tien wekelijkse activiteiten onder. Het is echter bijzonder goed mogelijk dat mensen aan meer dan één activiteit deelnemen. Om toch nog iets te kunnen zeggen, veronderstellen we dat iedere oudere slechts aan één bewegingsactiviteit meedoet. Figuur 4.8 geeft weer hoe vaak een bepaalde activiteit per week aangeboden wordt door het SWON.

Figuur 4.8 Aantal keer dat een activiteit per jaar wordt aangeboden bij SWON

Activiteit	Aantal mogelijkheden	Aantal keren per jaar aangeboden
GALM	Eenmalig	43
Yoga	2 mogelijkheden per week	6
Zwemmen	3 mogelijkheden per week	129
Netbal	1 mogelijkheid per week	40
Badminton	1 mogelijkheid per week	40
Gymnastiek	8 mogelijkheden per week	320
Country-line dansen	1 mogelijkheid per week	40
Volksdansen	2 mogelijkheden per week	80
Bowlen	2 mogelijkheden per 9 maanden	2
Totaal	21 mogelijkheden per maand	903

In totaal heeft het SWON een bereik van 484 ouderen met de georganiseerde Meer Bewegen voor Ouderen activiteiten. Deze kunnen 21 verschillende keren een sportactiviteit verrichten.

Daarnaast geeft SWON deelnemeraantallen voor het project GALM op. Het GALM (Groninger Actief Leven Model) is een bewegingsstimuleringsproject voor mensen van 55 t/m 64 jaar die niet of weinig bewegen in het dagelijkse leven. In totaal gaven ruim 280 mensen zich op voor de fitheidtesten die werden gehouden op twee zaterdagen. Dit is 10% van de totale doelgroep in Nunspeet. De introductielessen zijn gevolgd door 100 personen. Aan het vervoltraject namen 110 personen deel.

Bereik ouderenwerk Nunspeet SWON en Het Venster samen

Bereik sociaal-culturele activiteiten

Als we ervan uitgaan dat iedere oudere die deelneemt aan de sociale en culturele activiteiten één sociale activiteit regelmatig bezoekt, heeft het Venster 561 regelmatige bezoekers. Als we er bij het SWON vanuit gaan dat de ouderen die deelnemen wekelijks één sociaal-culturele activiteit bezoeken, dan nemen er bij het SWON 14.435 (deelnemers ontmoeting en recreatie) + 1.468 (deelnemers cultuur en creativiteit) = 15.903 ouderen gedeeld door 52 weken = 306 ouderen regelmatig deel aan de activiteiten. Dit betekent dat er in Nunspeet 867 ouderen regelmatig deelnemen aan de sociaal-culturele activiteiten van het ouderenwerk. Dit is 13% van de Nunspeetse ouderen.

Bereik sport

Het Venster heeft 20 wekelijkse sporters. Bij het SWON sporten naar inschatting regelmatig 210 ouderen. Dit is samen 3% van de ouderen in Nunspeet.

Daarnaast is GALM is grootschalig door de doelgroep van jongere ouderen bezocht. Zo'n 10% van deze doelgroep heeft hieraan meegedaan. Hiervoor is zeer intensief geworven.

Bereik tafeltje-dekje

Het Venster heeft in 2005 voor 60 personen 5.744 maaltijden vervoerd. Hiermee is het in 2005 pas vanaf mei begonnen. Dit betekent 7.659 maaltijden geweest zouden zijn als ze deze het hele jaar hadden bezorgd. Het SWON heeft 33.467 maaltijden verzorgd in 2005 (waarvan 9.488 vriesvers). Als de verhouding deelnemers/maaltijden ongeveer gelijk is bij de beide stichtingen dan betekent dat, dat het SWON voor 262 personen maaltijden verzorgt. Dit zijn dan in Nunspeet in totaal $60 + 262 = 322$ ouderen die regelmatig een maaltijd krijgen via tafeltje-dekje. Dit is 5% van de Nunspeetse ouderen.

Bereik van-deur-tot-deur-vervoer

Het Venster heeft 71 deelnemers aan het van deur-tot-deur-vervoer. Omdat de gemeente het AMVO-vervoer van SWON sinds 2003 niet meer subsidieert, heeft het SWO de gemeente hierover geen deelnemersaantallen meer verstrekt. We kunnen hierover dus geen conclusie trekken.

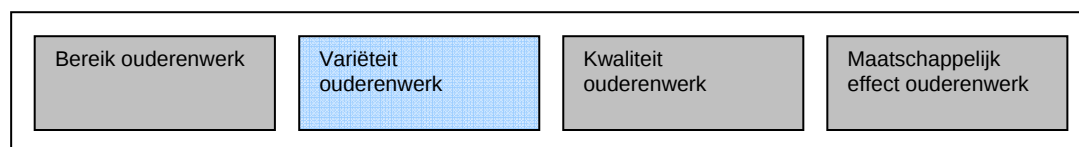
Opvallend bereik in Nunspeet

Het Venster en het SWON geven in de jaarverslagen inzicht in de leeftijdsgroepen die deelnemen aan het ouderenwerk. Hierbij zien we bij het Venster het grootste bereik ligt in de doelgroep 75+-ers. Dit betreft zowel het relatieve bereik, veel van de activiteiten worden door tussen de 10% en 20% van de 75+-ers uit Nunspeet bezocht (bij de jongere ouderen is dit hooguit enkele procenten), als ook het absolute bereik: zo is bijna 90% van de deelnemers aan de culturele activiteiten van het Venster ouder dan 74 jaar. Bij de SWON ligt het bereik anders: Het grootste deel van het bereik (zo'n tweederde) bevindt zich in de leeftijdsgroep 55-74 jaar.

Conclusies over het bereik

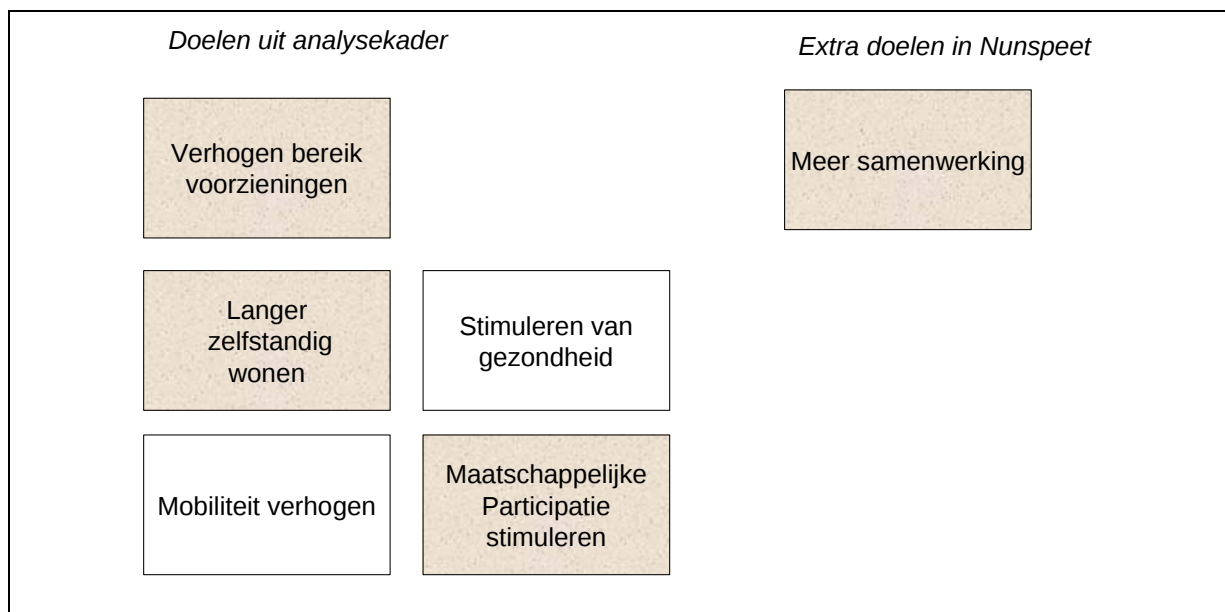
Het bereik van het ouderenwerk in Nunspeet is hoog. Met name het sociaal-culturele activiteiten trekken de beide stichtingen voor ouderenwerk veel ouderen. Ook de maaltijden scoren met 5% niet slecht. Het aantal ritten per deelnemer aan het van-deur-tot-deur vervoer van het venster is relatief laag.

4.3 Variëteit van het aanbod in Nunspeet



Hoe is de variëteit van het ouderenwerk? Als het aanbod van de gemeente Nunspeet wordt bekeken, valt op dat er activiteiten worden aangeboden die aan allerlei verschillende doelstellingen voldoen. Hieronder worden de activiteiten per soort doelstelling besproken. We onderscheiden hier de vijf doelen uit ons analysekader (deze staan in de onderstaande figuur links) en de doelen van de gemeente Nunspeet (deze zijn in de onderstaande figuur gekleurd).

Doelen van ouderenwerk die we meenemen in dit onderzoek



In deze paragraaf wordt nagaan in welke mate de soorten dienstverlening bijdragen aan het doel. We onderscheiden hierbij 5 doelen uit ons analysekader (rechts) en de doelen die de gemeente Nunspeet zichzelf stelt (gekleurd):

- Verhogen bereik van de voorzieningen;
- Mogelijk maken om langer zelfstandig te wonen;
- Maatschappelijke participatie van ouderen stimuleren.
- Mobiliteit van ouderen bevorderen;
- Stimuleren gezondheid en bieden van psychische hulp.
- Samenwerking

Hieronder worden ze één voor één behandeld.

a) Verhogen van bereik van voorzieningen

Een gemeente kan voorzieningen aanbieden, maar hierbij is het ook belangrijk om de doelgroep te interesseren en te informeren over de mogelijkheden van gebruik van deze voorziening. Het ouderenwerk in Nunspeet biedt hiervoor de volgende voorzieningen:

- Preventief huisbezoek en het Nunspeets Ouderenadviesteam (NOAT).
- Aanmelden bij SWON voor andere diensten.

Een groter bereik en meer draagvlak zijn te stimuleren door enerzijds de juiste soort activiteiten aan te bieden, onder de juiste randvoorwaarden en anderzijds door bekendheid te geven aan deze activiteiten. Geen van beide stichtingen doet echter regelmatig onderzoek naar de wensen van ouderen in de gemeente. Wel hebben beide stichtingen een groot netwerk van deelnemers en vrijwilligers onder de doelgroep, via welke zij behoeften signaleren. Een voorbeeld daarvan is dat het SWON in 2003 ophield met het bezorgen van warme maaltijden. Dit was het gevolg van de aangescherpte HACCP-normen (Hazard Analysis Critical Control Point). Stichting Filadelfia (verzorgingshuis De Bunterhoek) merkte

dat dit een gemis was voor veel ouderen en heeft Het Venster gevraagd de bezorging van deze maatlijden op zich te nemen. Het Venster biedt dit sinds 2005 aan. Het SWON probeert daarnaast het bereik van activiteiten te stimuleren door ouderen zelf activiteiten te laten verzinnen en te laten uitvoeren. Het Venster geeft aan dat het lastig is om de wensen van ouderen te achterhalen, omdat ouderen bescheiden zijn. Zo heeft Het Venster onderzoek verricht om een klussenbus te starten, waaruit voldoende animo naar voren komt. In de praktijk bleek minder belangstelling te bestaan dan vooraf is aangenomen.

Wat betreft het geven van meer bekendheid aan de activiteiten:

- Het Nunspeets Ouderenadviesteam verwijst ouderen en mantelzorgers met een hulpvraag naar de mogelijkheden binnen de gemeente. Het NOAT heeft een telefonisch spreekuur van een uur in de week. Het is ook mogelijk om een telefonische afspraak te maken voor een bezoek aan huis of op kantoor.
- Daarnaast biedt het SWON ouderen de mogelijkheid om zich aan te melden bij het SWON voor externe diensten. Zo kunnen zij bijvoorbeeld aanmelden via het SWON voor een goedkope rijbewijskeuring, een afspraak maken voor gratis notarishulp of een afspraak maken met een pedicure. Voor een groot deel vinden deze diensten plaats op de locatie van het SWON.
- Daarnaast kent het ouderenwerk in Nunspeet het preventief huisbezoek van 75+-ers. Dit is bedoeld om ouderen te informeren over het dienstenaanbod en tegelijkertijd informatie in te winnen over de behoeften van deze doelgroep.
- Verder is een goed voorbeeld van een actie ter bevordering van bereik de volgende. Begin september 2005 hebben alle 55 t/m 64 jarigen in de gemeente Nunspeet een brief en informatie materiaal gekregen over het GALM project. Vrijwilligers van de SWON gingen op pad om de aanmeldingsformulieren persoonlijk bij de mensen op te halen en zonodig vragen rond het project te beantwoorden. Hierna deden 280 ouderen mee aan de fitheidstest.
- Het SWON brengt drie keer per jaar het activiteitenboekje 'Op de Hoogte' uit. 'Op de Hoogte' wordt bij alle 60-plussers die dit wensen bezorgd. Iedereen van 55 jaar en ouder kan het boekje ophalen bij de SWON. 'Op de Hoogte' geeft het activiteitenaanbod weer van de SWON. Daarnaast bevat het boekje een zogenaamde Sociale Kaart met allerlei voorzieningen die voor ouderen in de gemeente Nunspeet van belang kunnen zijn.
- Het SWON heeft een informerende website. Het Venster heeft eveneens een website, maar deze bevat weinig informatie.
- Het Venster geeft tweemaal per jaar de huis-aan-huis krant de Vensterkrant uit.
- Het Venster verspreidt diverse folders bij huisartsen, de woningbouwcorporatie en andere instellingen.

Maatregelen in Nunspeet om het gebruik van voorzieningen te stimuleren

	Nunspeet
Ouderenadviseur	Ja
Huisbezoeken 75+	Ja
Krant	Ja
Speciale actie	Ja
Mond-tot-mond reclame	Ja
Website	Ja

b) Mogelijk maken om langer zelfstandig te wonen

Ouderen blijven over het algemeen het liefst zo lang mogelijk zelfstandig wonen. Maatschappelijk levert dit ook winst op. Een oudere die in een verzorgingshuis woont, is vele malen duurder dan een oudere die op zichzelf woont. In praktijk wonen de meeste ouderen ook zelfstandig. Uit cijfers van het SCP blijkt dat ruim 93% van de 65+-ers zelfstandig woont.²⁴ En van de 75+-ers ook ruim 86%. Zelfs van de mensen van 85 jaar en ouder woont nog 70% zelfstandig. Om ouderen zelfstandig te kunnen laten wonen moet wel aan bepaalde voorwaarden voldaan worden.

Het ouderenwerk in Nunspeet biedt de volgende diensten aan die het ouderen makkelijker zouden moeten maken om thuis te blijven wonen:

- Hulpdienst (o.a. boodschappen, vervoer maaltijden, huishoudelijke hulp, begeleiding arts en ziekenhuis)
- Klussendienst
- Oppasservice voor chronisch zieken
- Maaltijdvoorzieningen
- Personenalarmering
- Terminale thuiszorg
- Dienst bij wonen met zorg
- Lokaal steunpunt mantelzorgers
- Ouderenadviseurs
- Hulp bij belastingaangifte

Voorzieningen om langer zelfstandig te kunnen wonen in Nunspeet

	Nunspeet
Ouderenadviseur	ja
Tafeltje dekje	ja
Seniorenrestaurant	ja ²⁵
Hulp bij thuisadministratie	ja
Juridische ondersteuning	nee
Telefooncirkel/alarmering	ja
Sociale dagopvang	nee
Oppascentrale chronisch zieken	ja
Ondersteuning mantelzorgers	ja
Boodschappendienst	ja
Klusjesdienst	ja
Tuinonderhoud	ja (op kleine schaal)
Wasgoedverzorging	nee

c) Maatschappelijke participatie ouderen bevorderen

De maatschappelijke participatie van ouderen kan op verschillende niveaus bevorderd worden. Het eerste niveau is de sociale activering. Ouderen de mogelijkheid bieden om

²⁴ SCP, Rapportage ouderen 2004

²⁵ In de vorm van open tafels op diverse locaties

contacten te onderhouden en gezamenlijke interessante en/of recreatieve activiteiten te bezoeken. Hieronder staan alle mogelijkheden genoemd:

Discussiegroep	Toneelgroep
Pannenkoekenbuffet	Cursus mandala tekenen
Boerenkoolmaaltijd	Workshop kleur
Modeshow	Kunst- en cultuurbus
Dia- of filmvoorstelling	Excursies
Dagelijks inloopochtend	Vakanties
Inloopmiddag	Scootmobieltocht
Bingo's	Cursus computeren
Sjoelen	Lezingen
Bridge	Kookcursus
Klaverjassen	Discussiegroep
Biljarten	Bibliotheek met grote letterboeken
Teken- en schilderlessen	Creativiteitsgroep

Om ouderen te stimuleren mee te doen in de maatschappij, organiseert het ouderenwerk Nunspeet speciale activiteiten. Er worden themamiddagen georganiseerd gericht op maatschappelijke problemen, zijn er geheugentrainingen en computercursussen. Ook draagt het feit dat er zo'n groot vrijwilligersbestand is bij aan maatschappelijke participatie.

Activiteiten gericht op maatschappelijke participatie in Nunspeet

	Nunspeet
Ontmoetingsmogelijkheden via:	
- inloop/koffieochtenden	ja
- spelletjes	ja
- creatieve activiteiten	ja
- sport	ja
- educatie	ja
- feestdagen	ja
- vakanties	ja
In contact met:	
- ouderen	ja
- andere doelgroepen	nee
Versterken contactuele vaardigheden:	nee
Beroep op capaciteiten oudere:	
- vrijwilligerswerk	ja
- overig beroep op capaciteiten	nee

d) Mobiliteit van ouderen bevorderen

Om de mobiliteit van ouderen te bevorderen biedt het ouderenwerk in Nunspeet de volgende diensten aan:

- Vervoersbussen (AMVO-mobiliteitsvoorziening)
- Hulpdienst
- Excursies
- Vakanties

De vervoersbus van de AMVO-mobiliteitsvoorziening vervoert (kwetsbare) ouderen van “stoel tot stoel” binnen de gemeente Nunspeet (inclusief Elspeet, Hulshorst en Vierhouten), bijvoorbeeld naar het gemeentehuis, de bibliotheek, het postkantoor en banken, spreekuren, fysiotherapeuten, winkels, de markt, visites, het dagcentrum of steunpunten. Rolstoelvervoer is ook mogelijk.

De hulpdienst is een initiatief van Het Venster. Het biedt hulp in die gevallen waarin professionele hulp niet of nog niet voorziet. De geboden hulp bestaat onder andere uit een vervoersdienst. In 2005 zijn 1458 ritten uitgevoerd voor 71 cliënten.

In de gemeenten Elburg, Epe, Ermelo, Harderwijk, Hattem, Heerde, Nunspeet, Oldebroek en Voorst is een niet door het Ouderenwerk georganiseerde Regiotaxi actief. De regiotaxi rijdt naar ieder gewenst adres. Regiotaxi Noord-Veluwe rijdt dagelijks tussen 06.00 uur tot 01.30 uur. De chauffeur vervoert ouderen van deur tot deur, maar ook naar de bushalte of naar het NS-station. Het systeem werkt met reiszones, bekend van het openbaar vervoer. De eerste vijf zones zijn gesubsidieerd.

Het is mogelijk om zowel een rolstoel als een scootmobiel mee te nemen in de bus en taxi.

SWON biedt ook excursies en korte vakanties aan voor ouderen.

e) Stimuleren gezondheid en bieden van psychische hulp

Het ouderenwerk in Nunspeet biedt de volgende activiteiten aan ter bevordering van de gezondheid en als psychische hulp.

Bevordering gezondheid:

- Bewegingsstimuleringsproject voor 55-64-jarigen / GALM
- Yoga
- Zwemmen
- Badminton
- Netbal
- Gymnastiek
- Countryline dansen
- Volksdansen
- Bowlen
- Nordic walking

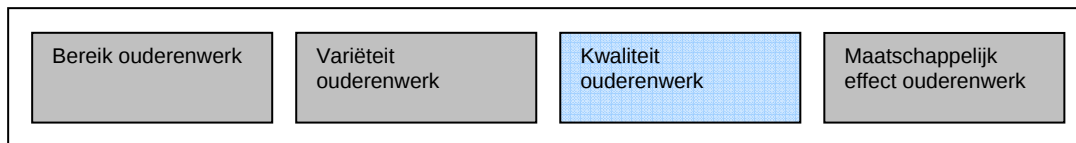
Psychische hulp:

- Bezoekdienst rouwverwerking
- Geheugentraining
- Terug naar Toen (ophalen van positieve herinneringen)

f) Stimuleren van samenwerking

De gemeente Nunspeet wil door middel van haar subsidiebeleid SWON en Het Venster tot samenwerking bewegen. Zij heeft aan de SWON en aan PCO Het Venster de eis gesteld dat er op bestuurlijk, uitvoerend en directieniveau samengewerkt moet worden tussen de twee stichtingen. Deze eis tot samenwerking is een voorwaarde om voor 2006 voor subsidie in aanmerking te komen. Omdat de samenwerking verplicht is gesteld, zijn de ouderenadviseurs van beide stichtingen gaan samenwerken.

4.4 Door de deelnemers gepercipieerde kwaliteit van het ouderenwerk



De kwaliteit van het ouderenwerk is in het kader van het onderzoek niet gemeten. Wel is deelnemers en niet-deelnemers tijdens straatinterviews gevraagd naar hun mening over de kwaliteit van het dienstenpakket van de welzijnsinstellingen.

De niet-deelnemers

Te jong om deel te nemen

Het algemene beeld dat naar voren komt uit de straatinterviews, is dat de ouderen die we op straat spraken zich nog te vitaal voelden om deel te nemen aan de activiteiten van het ouderenwerk. Veel ouderen hebben nog genoeg andere zaken in hun leven en hebben er geen behoefte aan. Met name de 'jongere' ouderen (tussen de 55-74) hebben weinig behoefte aan het ouderenwerk en hebben nog een druk (sociaal) leven. Merkbaar is dat veel ouderen 'op straat' het ouderenwerk met name zien als iets waar je op terugvalt als je bijvoorbeeld moeilijk ter been bent of als je partner weg valt. Zolang dat niet het geval is, is ouderenwerk voor "bejaarden". Sommige ouderen zijn nog zo vitaal dat zij zelf actief zijn voor het ouderenwerk of bijvoorbeeld de zorg van hun moeder op zich nemen. Van de mensen die we spraken, die wel gebruik maakten van het ouderenwerk, hadden de meesten steeds minder alternatieve activiteiten en gold het als een geruststelling, dat ze bij verminderde zelfstandigheid konden terugvallen op het ouderenwerk.

Vrijwilligers bij Het Venster bevestigen dit beeld. Jongere ouderen hebben minder behoefte aan het aanbod. Incidenteel komen ze bij een specifieke activiteit die hen aanspreekt. Bijvoorbeeld het bloemschikken, dat is een erg populaire activiteit. Ze voelen zich nog te jong om deel te nemen aan andere activiteiten.

Het totale beeld van beide instellingen samen is, dat 63% van de ouderen die deelnemen aan sociale en culturele activiteiten 75 jaar of ouder is.

De deelnemers

In het kader van het onderzoek zijn deelnemers van diverse activiteiten geïnterviewd. De ouderen die we hebben gesproken namen deel aan diverse activiteiten, zoals tafeltje-dekje, de warme maaltijdlunch, handwerken, bloemschikken, reizen en diverse sportieve activiteiten.

De gesproken ouderen zijn het er over eens dat er een erg breed aanbod is en dat ze niets missen. "Ik mis hier echt niets. Er wordt goed geluisterd als je iets nodig hebt of wilt." Vrijwilligers gaven ook aan dat de deelnemers nooit klachten uiten. De deelnemers die aangewezen zijn op de activiteiten, zijn er dankbaar voor en lijken daarom geen kritiek te uiten.

Zorgvoorzieningen voorzien duidelijk in een behoefte

Wat betreft de zorgvoorzieningen zijn in dit onderzoek ouderen gesproken die deelnamen aan tafeltje-dekje. De gesproken ouderen die hun maaltijd kregen, waren over het algemeen 75 jaar of ouder en (tijdelijk) moeilijk ter been en over het algemeen alleenstaand. Zij gaven aan dat de maaltijd voor hen een uitkomst is, omdat zij daarmee toch dagelijks hun voedingsstoffen binnen krijgen en minder boodschappen hoeven doen. Er zijn ook ouderen die toegeven het gewoon erg gemakkelijk te vinden, hoewel zij eigenlijk zelf nog wel kunnen koken. De meeste ouderen zeggen dat de maaltijd voor hen echt een oplossing is, maar ze hebben wel het idee dat als ze de maaltijd niet zouden krijgen, ze een andere oplossing zouden vinden. Dit bestond bij sommigen echter ook uit het overslaan van de warme maaltijd, waardoor hun gezondheid zal verslechteren. De vrijwilliger op de maaltijdenbus gaf aan dat het 'maaltijdrijden' ook een signaleringsfunctie heeft. Als de oudere de deur niet open doet, neemt de vrijwilliger contact op met Het Venster. Vervolgens neemt Het Venster polshoogte. Ook als een vrijwilliger het idee heeft dat het niet goed gaat met een persoon, waarschuwt deze Het Venster. Over het algemeen maakt de vrijwilliger een kort praatje met de oudere, maar veel tijd is er niet omdat de ronde afgemaakt moet worden.

Gezelligheidsvoorzieningen hoge drempel, maar ook hoog gewaardeerd

Als belangrijkste reden om deel te nemen aan sociale activiteiten werd het bestrijden van de eenzaamheid genoemd. Hierbij maakte een groepje respondenten de volgende opmerking: "Dat Venster is een wonder voor ons, je vindt dit nergens zo. Iedereen is welkom, ongeacht je achtergrond." Het sociale leven zou zonder Het Venster echt anders zijn: "Je kijkt er echt naar uit." Wel hebben de dames nog een sociaal leven en leven met activiteiten naast Het Venster, zij het niet heel actief. Eén van de meest populaire sociale activiteiten, aldus de vrijwilligers, is de open lunch. Drie maal per week biedt Het Venster deze open lunch met warme maaltijd. Op de bijeenkomst komen voornamelijk vrouwen van 75 jaar of ouder. Zoals de ouderen zelf al aangeven ga je hier eigenlijk alleen naar de activiteiten van Het Venster als je alleenstaand bent. In eerste instantie is de drempel voor veel wel hoog geweest, maar nu ze er eenmaal komen, willen ze niet meer weg. Ze komen vooral voor het lekkere eten en natuurlijk de gezelligheid. Op de open lunch leer je gemakkelijk andere ouderen kennen. De ouderen worden vooraf thuis opgehaald met een bus en daarna ook weer thuis gebracht. Veel vinden het een manier om er nog eens uit te komen. Een bijkomend voordeel van de eettafel is dat ook mensen die niets durven te zeggen er toch bij kunnen zijn. Door de eettafel ontstaan er veel sociale contacten. Mensen gaan ook bij elkaar op visite buiten Het Venster om, aldus de ouderen.

Hulp en klusjesdiensten gewaardeerd

Wat betreft diensten zijn er geen eigen ervaringen, maar sommigen kennen wel mensen die er gebruik van maken. Zo gaf iemand aan dat een vriendin zeer tevreden was. "Dan kwam er een timmerman helpen voor een paar euro, naar volle tevredenheid, en hij wilde of mocht geen extra geld aan nemen."

Het Venster doet zijn best om de kosten geen drempel te laten zijn

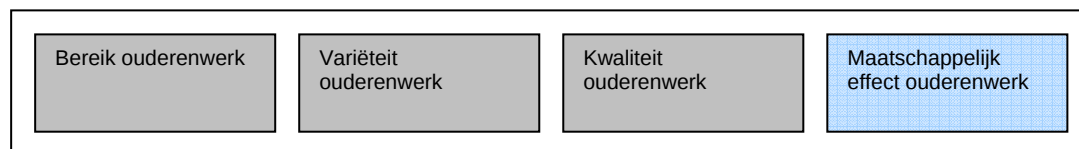
De kosten zijn geen probleem, geven zowel deelnemers en niet-deelnemers aan. De meeste activiteiten kosten maar een paar euro. Zo kost de maaltijd €5,50 en dat vinden de respondenten het zeker waard. Een enkeling laat weten dat hij ouderen kent die vanwege de kosten niet naar de activiteiten komen. Er werd dan wel aangegeven dat het een kwestie van prioriteiten is, omdat de kosten niet erg hoog zijn.

Een vrijwilliger voegt hier nog aan toe dat als mensen problemen hebben met de eigen bijdrage, daar altijd wel iets voor geregeld kan worden. De ouderenadviseur bevestigt dit. Als zij signalen krijgt dat bepaalde activiteiten te duur zijn voor een oudere, wordt er samen met ouderen gezocht naar een manier om daar wat aan te doen, bijvoorbeeld met extra geld vanuit de gemeente.

Conclusie bij de gepercipieerde kwaliteit

De ouderen in Nunspeet zien het ouderenwerk als activiteiten die bedoeld zijn voor 75+-ers. De drempel voor jongere, meer actieve ouderen om naar sociale activiteiten te gaan is behoorlijk hoog. De 75+-ers die op de activiteiten komen, zijn dankbaar voor het aanbod. Het voldoet duidelijk aan een behoefte sociale netwerken te handhaven. Omdat de deelnemers blij zijn met het aanbod, lichten zij dit niet kritisch door en nemen het aanbod zoals het is. Ze komen eigenlijk nooit met verbeteruggesties.

4.5 Effect van de maatregelen



In deze paragraaf wordt in beeld gebracht in welke mate het aannemelijk is dat de gesubsidieerde activiteiten van de stichtingen bijdragen aan het realiseren van de gemeentelijke doelen voor het ouderenwerk.

Meer bereik en draagvlak

Er worden door beide stichtingen inspanningen geleverd om meer deelnemers te krijgen. Voor sommige doelgroepen is dit zelfs bijzonder intensief. In deze gevallen lukt het de stichtingen om veel deelnemers te trekken. Zo neemt 15% van de 75+-ers deel aan de preventieve huisbezoeken van Het Venster en SWON. Zo'n 10% van de 55- tot 64-jarigen nam deel aan het project GALM.

De kosten lijken het bereik niet in de weg te staan. Veel ouderen geven aan dat de kosten niet te hoog zijn. Toch leeft 7% van de 65-plushuishoudens onder de armoedegrens van €10.200,- voor een alleenstaande.²⁶ Het gaat hier meestal om ouderen zonder aanvullend pensioen of met een onvolledige AOW-uitkering. Van de 55- tot 64-jarigen leeft 10% van de huishoudens onder de armoedegrens. Deze groep heeft vaak een arbeidsongeschiktheids-

²⁶ Bron: Rapportage ouderen 2004

of een bijstandsuitkering. Dit betekent dat het hier gaat om $0,07 * 3954 = 277$ personen in Nunspeet. Omdat het ouderenwerk niet weet of haar deelnemers uit deze groep komen, weten we niet of deze personen de diensten kunnen betalen. Als we echter naar de kosten kijken (€ 5,50 per maand om te sporten bij het SWON bijvoorbeeld) lijkt het ons aannemelijk dat veel mensen wel lukt om dit op te brengen. Bovendien wordt er, wanneer een oudere een activiteit niet kan betalen, samen gezocht naar een oplossing, bijvoorbeeld met extra geld vanuit de gemeente.

Samenwerking

De samenwerking van SWON en PCO Het Venster is beperkt opgepakt. Omdat de samenwerking verplicht is gesteld, zijn de ouderenadviseurs van beide stichtingen gaan samenwerken. Op andere fronten werken beide organisaties niet samen.

Zelfredzaamheid

Om in een verzorgingstehuis te komen, moet er voor de toelating een indicatieproces doorlopen worden bij het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Zaken die een rol spelen bij beoordeling of iemand thuis kan blijven wonen zijn: vermogen om huishoudelijke taken te doen of door de omgeving te laten doen, mate waarin aanvrager kan koken/ boodschappen doen (met de mogelijkheid om gebruik te maken van maaltijdvoorziening en boodschappenservice), of er mensen zijn die vanuit de omgeving zorg kunnen bieden (mantelzorg). Dit betekent dat de 140 ouderen die in Nunspeet gebruik maken van de maaltijdvoorziening, zonder deze dienst wellicht opgenomen zouden moeten worden in een verzorgingshuis.

Bijna alle diensten in het kader van langer zelfstandig blijven wonen, worden in Nunspeet aangeboden. In Nunspeet ontbreekt alleen de sociale dagopvang en hulp bij wasgoedverzorging. Dit betekent dat er geen grote hiaten zitten in het aanbod en het niet aan de dienstverlening zal liggen of ouderen al dan niet thuis kunnen blijven wonen. Opvallend is wel dat in de interviews nergens iets genoemd wordt over de twee andere belangrijke voorwaarden voor het langer zelfstandig thuis kunnen wonen: de trapvrije woningen en de domotica. Uit landelijk onderzoek van het SCP blijkt dat één op de zes zelfstandig wonende 75-plussers niet in staat is zelf formulieren in te vullen of rekeningen te betalen.²⁷ Deze groep ouderen is voor informatie en advies, zoals het aanvragen van voorzieningen, sterk aangewezen op mensen in hun directe omgeving en het welzijnswerk (zoals ouderenadviseurs). Als we dit vertalen naar de situatie in Nunspeet, betekent dit dat het hier gaat om 274 ouderen.²⁸ We weten niet of al deze personen geholpen worden door het ouderenwerk. De ouderenadviseurs hebben 201 personen bezocht in 2005. Daarnaast komen nog de personen die gebruik maken van vrijwilligers die hun administratie doen en hun belastingformulier invullen.²⁹ Aannemelijk is dat een deel van deze ouderen kinderen of

²⁷ Bron: Rapportage ouderen 2006

²⁸ Nunspeet kent 1914 75+-ers. Landelijk gezien is 86% van deze groep thuiswonend. Van deze groep thuiswonende 75+-ers is een zesde niet in staat de eigen formulieren in te vullen. Dit is dus $0,86*(1/6)*1.914 = 274$ ouderen.

²⁹ Het SWON levert de gemeente geen cijfers over het aantal personen dat gebruik maakt van hun service belastingen invullen en administratieve hulp.

kleinkinderen heeft die dit voor hen kunnen doen. Het lijkt er daarom op dat de mensen die dit echt nodig hebben, bereikt worden door het ouderenwerk.

Participatie in de samenleving

Het Nunspeetse ouderenwerk voorziet in ruime mate in sociale activeringsactiviteiten. Deze worden door de doelgroep 75+ bijzonder gewaardeerd en voorzien duidelijk in een behoefte. De sociale activeringsmaatregelen bieden een breed pallet en stijgen uit boven het standaard aanbod van spelletjes en bingo.

In het Nunspeetse ouderenwerk ontbreken activiteiten waarin ouderen op hun capaciteiten aangesproken worden. Dit gebeurt alleen via het vrijwilligerswerk, dat wordt professioneel aangepakt. Bij Het Venster worden vrijwilligers ondersteund in hun werkzaamheden door middel van bijvoorbeeld scholing. Er zijn ook attentieavonden, waarin de organisatie zijn waardering uitspreekt naar de vrijwilligers. Eens per jaar is er een soort van functioneringsgesprek met de vrijwilliger. Het doel van het gesprek is om te achterhalen of de vrijwilliger nog op zijn plek zit en het nog naar zijn zin heeft. Ook bij de SWON worden vrijwilligers geschoold en ondersteund. In 2005 zijn twee signaleringscursussen gegeven.

Gezondheid en psychische hulp

Het aanbod is gemiddeld. Voor gezondheid bestaat dit uit een sportaanbod, geheugentraining, Terug naar Toen, en een rouwverwerkingsgroep.

Mobiliteit

Het aanbod aan mobiliteitsmaatregelen voor ouderen is in Nunspeet compleet. Zowel voor gezonde ouderen, voor ouderen in een rolstoel, als voor ouderen die aangewezen zijn op een scootmobiel, is er een dekkend aanbod van vervoer. Ouderen worden naar wens zowel binnen de eigen woonplaats, in de regio, als bovenregionaal vervoerd. In alle gevallen kunnen rolstoel en scootmobiel mee. Er is keuze in taxivervoer of openbaar vervoer.

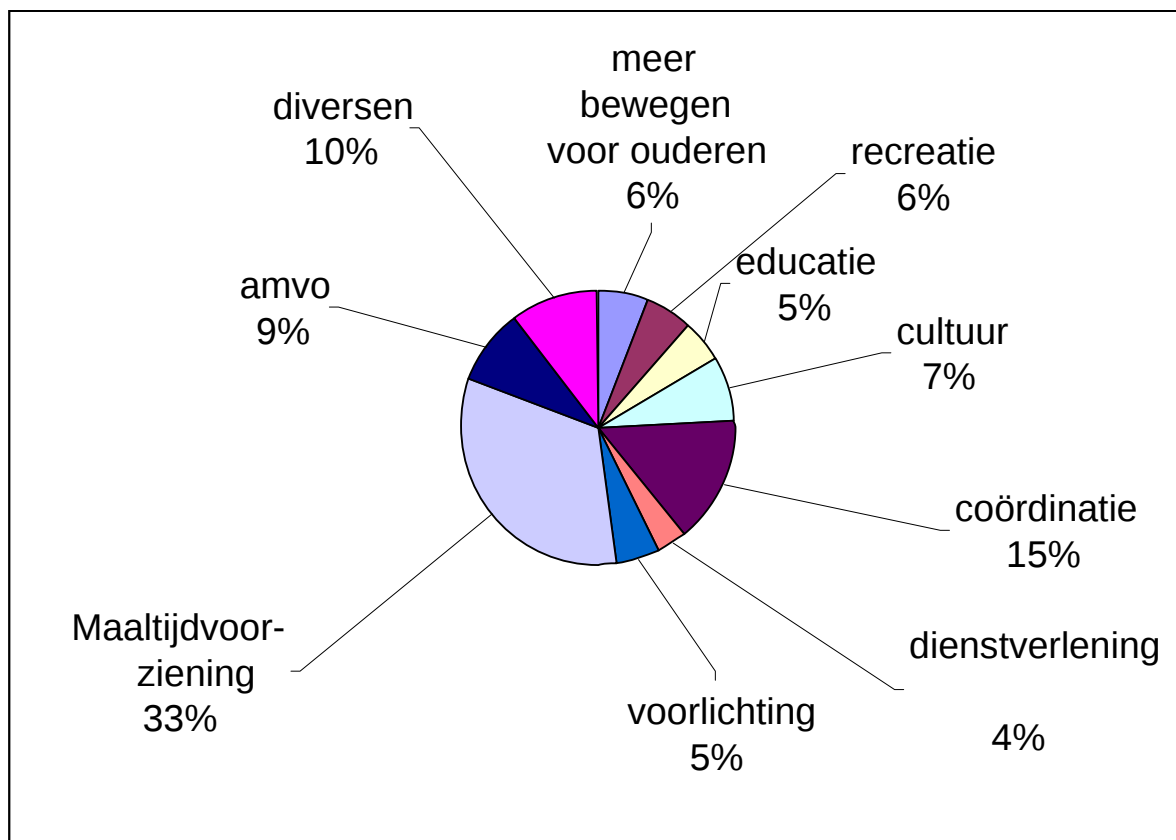
Conclusie

Afgezien van het samenwerkingsdoel, voldoet het ouderenwerk in Nunspeet aan de door de gemeente ingezette doelen.

Inzet van middelen

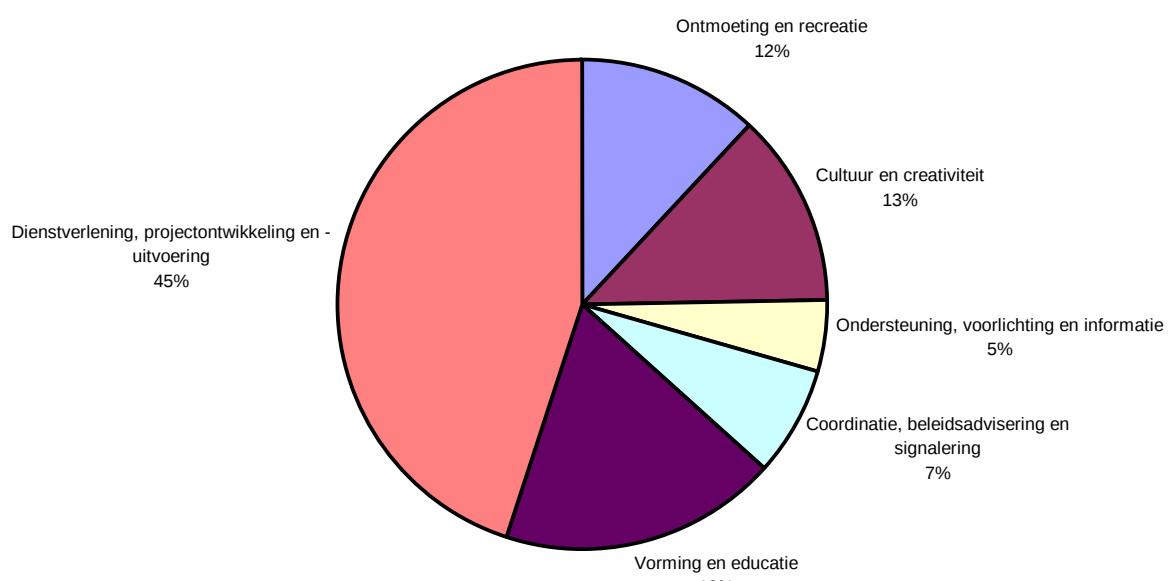
SWON heeft in 2005 een subsidie van de gemeente Nunspeet ontvangen van € 258.468,-. Haar totale lasten zijn € 617.674,-. Dit betekent dat de gemeente ruim een derde deel van de begroting draagt. Waar besteedt ouderenzorg het geld aan? In figuur 4.6 staan de relatieve bedragen genoemd.

Figuur 4.6. Waar wordt het geld aan besteed?



Voor maaltijdvoorziening wordt een derde van de middelen ingezet. De overige middelen zijn redelijk gelijk verdeeld.

De inzet van middelen van PCO Het Venster is hieronder weergegeven:



Rapportage Oldebroek

2. Gemeentelijk beleid en subsidieregelgeving

In dit hoofdstuk zullen de beleidskaders voor het ouderenbeleid en jongerenbeleid in kaart worden gebracht, alsmede de in de gemeente Oldebroek van toepassing zijnde subsidieregelgeving. Het kader van dit hoofdstuk voor wat betreft het ouderen- en jongerenbeleid wordt gevormd door de eerste set normen van het normenkader:

1. Normen ten aanzien van de kaderstellende en controlerende rol van de raad

- *Er is inhoudelijk beleid op basis waarvan subsidie wordt verstrekt*
- *Dit beleid is dusdanig specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden geformuleerd, dat subsidieverstreking mogelijk is*
- *Het beleid is geformuleerd in consistente doelen en subdoelen: van visie naar doelen naar voorzieningen/activiteiten naar subsidieverstreking*
- *Het beleid van de gemeente is zodanig van inhoud en formulering dat subsidieaanvragen daaraan kunnen worden getoetst*

2.1 Beleidskaders jongeren- en ouderenbeleid

In deze paragraaf wordt uiteengezet wat het beleid is in de gemeente Oldebroek op het gebied van jongeren- en ouderenbeleid. De reden hiervan is dat dit beleid in principe sturend is voor de wijze waarop en aan welke instellingen er subsidie wordt verleend. Bij de inventarisatie van het beleid baseren we ons op de beleidsnota's en de programmabegrotingen van de gemeente.

2.1.1 Ouderenbeleid

Nota ouderenbeleid

De huidige nota ouderenbeleid dateert uit 1990, een nieuwe nota zal eind 2006 gereed zijn. Tot die tijd wordt er gewerkt met deze nota die twee doelstellingen van het gemeentelijke ouderenbeleid beschrijft:

1. *Voorwaarden en voorzieningen creëren en in stand houden voor ouderen van 55 jaar en ouder, die het hen mogelijk moeten maken zo lang mogelijk zelfstandig te (blijven) functioneren in de maatschappij op een manier die zij zelf het meest geschikt achten.*
2. *De positie van ouderen in de maatschappij te versterken door hun participatie en emancipatie waar mogelijk te bevorderen.*

Programmabegroting en jaarrekening 2005

In de programmabegroting 2005-2008 staat een tweetal doelen met betrekking tot zowel het ouderen- als jongerenbeleid:

- *“Het leveren van een bijdrage aan het realiseren van een duurzame leefkwaliteit en een sterke sociale structuur”*
- *“Diverse doelgroepen (ouderen, jongeren, kinderen) nemen actief en naar vermogen deel aan het maatschappelijk leven.”*

Beleidsdoelen Ouderen

Deze beleidsdoelstellingen zijn voor het beleidsveld ‘ouderen’ uitgewerkt in de volgende activiteiten:

- *“Het beleid richt zich met name op de samenhang tussen Wonen, Zorg en Welzijn. Die samenhang zal de komende jaren de leidraad van het beleid zijn.”*
- *“Het Senioren Platform Oldebroek (SPO) zal ook in 2005 mede richting moeten geven aan de voorbereiding en uitvoering van het seniorenbeleid.”*

Daarnaast staat er in het jaarverslag 2005 het navolgende over de voortgang van het ouderbeleid:

- *“De Wet Maatschappelijke Ondersteuning en de ontwikkeling van woonservicegebieden zijn belangrijke elementen in het seniorenbeleid. In 2005 hebben voor deze zaken de nodige voorbereidingen plaats gevonden. Deze onderwerpen zullen ook betrokken worden bij de herziening van de nota seniorenbeleid, die gepland staat voor het jaar 2006.”*

Wat opvalt aan de hierboven genoemde doelstellingen, is dat ze op zichzelf vrij algemeen en dus niet specifiek geformuleerd zijn. Voorbeeld: wat betekent het nu concreet dat “Preventie, ketenbenadering, regie en coördinatie sleutelwoorden zijn” in het welzijnsbeleid? Wat gaat de gemeente dan in 2005 doen, en wat zal dat moeten opleveren voor de samenleving?

Ook zijn er geen meetbare activiteiten of prestaties genoemd die inzichtelijk moeten maken of het beleid daadwerkelijk is gerealiseerd. De verantwoording in het Jaarverslag 2005 geeft geen inzicht in de mate waarin het ouderenbeleid in 2005 effectief is geweest, er staat hooguit iets over de inspanningen die de gemeente heeft gepleegd.

Wanneer er een vergelijking wordt gemaakt met de doelstellingen uit de beleidsnota's en die uit de programmabegroting valt het volgende op. De beleidsdoelstelling waarin aandacht is voor samenhang tussen Wonen, Zorg en Welzijn (programmabegroting) kan een bijdrage leveren aan het zolang mogelijk zelfstandig functioneren van ouderen in de maatschappij (nota). In het programma Samenleving wordt de nota ouderenbeleid genoemd als beleidskader. Het verband tussen de doelen in de programmabegroting en de doelen in de nota wordt echter niet expliciet gelegd.

De verschillende beleidsdoelen zijn dus op een vrij abstract niveau geformuleerd en de onderlinge relatie wordt niet gelegd. De concrete doorvertaling van de doelstellingen in de beschikkingen en subsidies wordt hierdoor bemoeilijkt. Een voor gerichte subsidieverstrekking noodzakelijke stap naar uitwerking in activiteiten en prestaties missen we.

2.1.2 Jeugdbeleid

Nota Integraal Jeugdbeleid

De nota integraal jeugdbeleid behelst een Meerjarenplan 1999-2003 en een Jaarplan 1999-2000. De geldigheid van de nota's en de hierin genoemde doelen is dus verstreken. Uit de gesprekken met medewerkers blijkt dat er wordt gewerkt aan een Nota Integraal Jeugdbeleid, waarin niet langer van zorg gerelateerde doelen wordt uitgegaan, maar de nadruk komt te liggen op sociale en maatschappelijke doelen. Voor deze nota is een extern bureau aangetrokken. Momenteel worden de activiteitenplannen van de instellingen afgesteld op de beleidsdoelen, deze afstemming vindt in overleg met de instellingen plaats. Het meerjarenplan 1999-2003 kent vijf inhoudelijke thema's, die als speerpunten worden aangemerkt:

1. *Recreatie en ontmoeting*
2. *Voorlichting over drugs- en alcoholgebruik*
3. *Criminaliteitspreventie*
4. *Onderwijsachterstanden*
5. *Laagdrempelige (jeugd)hulpverlening*

De thema's worden in het meerjarenplan nader uitgewerkt met mogelijke oplossingen voor problemen die zich voordoen op deze thema's. De thema's zijn in redelijke mate SMART geformuleerd.

Programmabegroting en jaarrekening 2005

In de programmabegroting 2005-2008 staat een tweetal doelen met betrekking tot zowel het ouderen- als jongerenbeleid:

- *"Het leveren van een bijdrage aan het realiseren van een duurzame leefkwaliteit en een sterke sociale structuur".*
- *"Diverse doelgroepen (ouderen, jongeren, kinderen) nemen actief en naar vermogen deel aan het maatschappelijk leven."*

Er zijn in begroting en verantwoording geen meetbare activiteiten of prestaties genoemd die inzichtelijk moeten maken of het beleid daadwerkelijk is gerealiseerd. De verantwoording in het Jaarverslag 2005 geeft geen inzicht in de mate waarin het jeugdbeleid in 2005 effectief is geweest, er staat hooguit iets over de inspanningen die de gemeente heeft gepleegd, bijvoorbeeld het opzetten van een jeugdplatform.

Beleidsdoelen Jongeren

Voor het beleidsveld 'jongeren' is er één aandachtspunt geformuleerd:

- *"Preventie, ketenbenadering, regie en coördinatie zijn sleutelwoorden in ons beleid op het terrein van Welzijn (jeugdonderkomens en activiteiten)"*

Over de voortgang van het jongerenbeleid staat er in het jaarverslag 2005:

- *"Verder is in 2005 het Jeugd Platform Oldebroek van de grond gekomen. Dit platform wordt actief betrokken bij de opzet van activiteiten voor jeugdigen en jongeren maar ook bij genoemde actualisering van het gemeentelijk jeugdbeleid."*

- *“De prioriteit van het Sociaal Cultureel Werk om meer gericht te zijn op straathoekwerk is gedeeltelijk verwezenlijkt.”*

De programmabegroting en jaarverslag zijn onderling niet consistent, er wordt niet gerefereerd aan het aandachtspunt uit de programmabegroting in het jaarverslag. Daarnaast is de consistentie tussen de beleidsnota's en programmabegroting ook niet aanwezig, doelen komen niet terug en er vindt geen heldere doorvertaling plaats.

2.2 De regelgeving voor subsidieverlening

Voor de geldende subsidieregelgeving is de tweede set normen uit het normenkader van toepassing:

2. Normen ten aanzien van de kwaliteit van de verordening / regelgeving

- *De verordening past binnen de (derde tranche) Algemene Wet Bestuursrecht (AWB)*
- *Subsidiemogelijkheden sluiten aan op de sturingswensen van de gemeente/raad*
- *De regeldruk is in overeenstemming met omvang en type van de subsidie (efficiëntie)*
- *Er zijn voldoende sturingsmogelijkheden voor de gemeente*
- *De uitvoering en beheersing van het subsidiebeleid zijn in regelgeving vastgelegd en voldoende efficiënt ingericht*

Welzijnsverordening 1995

In het subsidiejaar 2005 was de “Welzijnsverordening 1995 - subsidieverordening voor het maatschappelijk en sociaal-cultureel welzijn en de sport” (WV 1995) van kracht. De wettelijke basis hiervoor wordt gevormd door de Welzijnswet en de Gemeentewet. De WV 1995 voldoet in zoverre niet aan de derde tranche van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb), dat er geen overkoepelende Algemene subsidieverordening in de gemeente van kracht was. Deze lacune is per 2006 opgelost, omdat er sinds 2006 een nieuwe Algemene Subsidieverordening met bijbehorende beleidsregels van kracht is geworden.

De WV 1995 bestaat uit twee artikelen met de titels Welzijnsplan en Bekostiging. In het eerste artikel wordt geregeld dat er elk jaar een Welzijnsplan wordt opgesteld. Het Welzijnsplan bevat volgens de WV 1995, een samenhangend geheel van beleidsvoornemens en een overzicht van financieel te steunen voorzieningen voor dat jaar. In de WV 1995, in bijlage A, staat de procedure van totstandkoming van het Welzijnsplan. In de laatste fase van deze procedure kan de gemeenteraad bijsturen door het vaststellen van het Welzijnsplan.

Het tweede artikel gaat over de verlening van subsidies. Hier worden een aantal randvoorwaarden gesteld voor het verlenen van subsidies.

De WV 1995 bevat belangrijke elementen waardoor sturing door de gemeente mogelijk wordt. Zo is er opgenomen dat 80% van de leden of deelnemers aan de activiteit in Oldebroek woont en de instellingen aan de beleidsregels in de bijlagen van de WV en het Welzijnsplan moeten voldoen. Als het aandeel deelnemers uit Oldebroek tussen de 20% en 80% bedraagt wordt subsidie toegekend, overeenkomstig dat aandeel. De gemeente laat daarnaast de mogelijkheid bestaan incidentele of experimentele subsidies te verstrekken die

niet vermeld staan in het Welzijnsplan, wel dient de raad hierover te beslissen. Daarnaast wordt benadrukt dat het besluit tot subsidieverlening wordt verbonden met voorschriften die het doel van de subsidie waarborgen.

Beleidsregels WV 1995

De beleidsregels bij de WV 1995 staan in de bijlagen en bestaan uit algemene regels en aanvullende specifieke regels voor bepaalde werkvormen. Naast de regels wordt de subsidievorm per werkvorm aangegeven. Niet alle subsidievormen worden bij naam genoemd. De enige wijze waarop dan kan worden afgeleid om welk type subsidie het gaat is de manier waarop de subsidiebedragen tot stand komen. Bijvoorbeeld voor investeringssubsidies is dat: *“de vastgestelde normvergoeding vervanging of aanpassing van meubilair”*.

Budgetsubsidies worden wel bij naam genoemd. In de WV 1995 wordt gewerkt met budgetsubsidies die ook als zodanig aangehaald worden: *“Voor de Stichting (...) een door de raad vast te stellen budgetsubsidie voor een aantal jaren, onder nader te bepalen voorwaarden, o.a. inzake het door de stichting te bieden voorzieningenpakket (prestatie)”*. De verlening van budgetsubsidies en exploitatiesubsidies is van toepassing op het jeugd- en jongerenwerk, het flankerend ouderenwerk en het bibliotheekwerk.³⁰

Voor de beleidsvelden jeugd- en jongerenwerk en ouderenwerk zijn aanvullende regels opgesteld in de bijlage van de WV 1995. Voor jongeren is gesteld dat het om sociaal culturele activiteiten dient te gaan, die gericht zijn op ontplooiing van jeugdigen en jongeren. De activiteiten en vormen van dienstverlening voor ouderen dienen te zijn gericht op integratie in de samenleving, participatie bij vormgeving van de eigen leefsituatie en handhaving van zelfstandigheid. Voor beide groepen geldt dat er per groepsactiviteit tenminste tien deelnemers dienen te zijn.

Welijnsplan 2005: Terug naar de basis(voorzieningen)

Het Welzijnsplan 2005 is de jaarlijkse uitwerking van de WV 1995 en hierin staan de activiteiten die de gemeenteraad wil subsidiëren. Het subsidiebeleid wordt nader beschreven en het subsidiesysteem, met daarin de subsidiesoorten.

- waarderingssubsidie (m.i.v. 2005 gestopt)
- budgetsubsidie
- experimentele/ incidentele subsidie
- de instandhoudings- of exploitatiesubsidie (wordt steeds minder toegepast)

Opvallend is dat in het Welzijnsplan de subsidiesoorten wel bij de naam worden genoemd, terwijl deze in de verordening, waar zij behoren te staan, juist ontbreken, en dat de waarderingssubsidie opduikt. Deze is overigens in het subsidiejaar 2005 niet toegepast. Daarnaast is er in het Welzijnsplan geen sprake van investeringssubsidies terwijl deze wel voorkomen in de (bijlagen bij de) WV 1995.

³⁰ Welzijnsverordening 1995 Bijlage E

De budgetsubsidie vormt in de regel een grote, structurele inkomstenpost voor de subsidieontvanger en is belangrijk voor de instandhouding van de organisatie. Aan subsidieverlening zijn voorwaarden en prestatieafspraken verbonden.

In het welzijnsplan is het criterium voor invoering van een budgetsubsidie opgenomen. Dit criterium heeft twee componenten:

- *De omvang van de activiteiten is maatstaf voor de beoordeling of voor een instelling budgetsubsidieëring moet worden ingevoerd.*
- *Het gaat erom of met de instelling afspraken over te leveren prestaties zijn te maken. Uitgangspunt is dat de afspraken in de regel voor een periode van vier jaar worden gemaakt.*

Beide componenten worden echter niet uitgewerkt in meetbare eenheden. Daarnaast is de onderlinge verhoudingen tussen beide onduidelijk. Op basis van het criterium is niet af te leiden wanneer een instelling in aanmerking komt voor een budgetsubsidie. Heroverweging geschiedt in het jaar dat de afgesproken budgetperiode afloopt.

In de subsidiecriteria zijn verschillende sturingsmogelijkheden vastgelegd. De meest relevante voor sturing op doelmatigheid en doeltreffendheid vanuit de raad zijn de volgende vijf criteria.

1. Inzichtelijkheid maakt dat de beleidsafweging integraal en op basis van een totaaloverzicht van kosten gemaakt kan worden.
2. De beheersbaarheid wordt geborgd door het instellen van een budget- of subsidieplafond.
3. Bij budgetsubsidies wil de gemeente sturen door efficiëntieprikkels; de instelling krijgt een grote mate van vrijheid in de bedrijfsvoering zodat door de instelling zelf de voordelen van efficiënt werken wordt ervaren.
4. De uitvoerbaarheid richt zich op een subsidiesysteem dat zo min mogelijk fraudegevoelig is opdat de controle efficiënt is.
5. Als laatste kan er gestuurd worden op output. Dit betekent dat er budgetafspraken gemaakt worden om de relatie, tussen de producten en activiteiten van de gesubsidieerde instelling en de gemeentelijke beleidsdoelstellingen, te waarborgen.

Analyse kwaliteit subsidiebeleid

Door de gemeente Oldebroek is inhoudelijk beleid opgesteld voor het ouderen- en jongerenbeleid. Een relatie tussen doelen in de programmabegroting en de overkoepelende nota's wordt echter niet gelegd. De subsidieaanvragen zijn te toetsen op het bestaande beleid, maar de algemeenheid van de doelen leidt er toe dat er geen meting kan worden verricht naar de mate waarin de subsidieverstreking bijdraagt aan de doelbereiking.

Het subsidiebeleid van de gemeente Oldebroek staat beschreven in een Welzijnsverordening, de daarbij behorende beleidsregels (bijlagen) en een jaarlijks op te stellen Welzijnsplan. Uit de WV 1995 en het Welzijnsplan blijkt dat de subsidievoorwaarden verspreid over verschillende stukken zijn vastgelegd. Een subsidieaanvraag moet namelijk voldoen aan zowel de beleidsregels uit de bijlagen en als aan de beleidsdoelstellingen vermeld in het Welzijnsplan. Het probleem is dat er regels en subsidievormen in het Welzijnsplan staan, die niet in de verordening zijn genoemd, waardoor elementen door elkaar lopen.

Er zijn dus gedifferentieerde subsidieregels voor de verschillende beleidsvelden en werkvormen. De versnippering van regels is niet bevorderlijk voor de efficiëntie. De beleidsregels vallen wel onder de WV 1995 maar de regels van het Welzijnsplan zijn jaarlijks aan verandering onderhevig. Daarnaast is er ook ander onderliggend beleid, zoals een nota ouderenbeleid, waarin beleidsdoelstellingen met betrekking tot subsidies zijn opgenomen.

Opvallend is dat er geen regulier subsidieproces is geformuleerd. Hiermee worden de verschillende stappen van subsidieaanvraag tot -verlening en -vaststelling bedoeld. Een voorbeeld is de datum waarop een aanvraag binnen moet zijn en waaraan deze concreet moet voldoen (een begroting, een activiteitenplan) maar ook de termijnen voor tussentijdse rapportages en verantwoording van gesubsidieerde instellingen. Daarentegen wordt er in de WV 1995 wel een begrotingsvoorbehoud gemaakt en in het Welzijnsplan van te voren een budget geraamd (subsidieplafond).

Daarnaast is ook de mate waarin met subsidies direct gemeentelijk beleid wordt gerealiseerd niet transparant en dat wordt veroorzaakt door de vele regels en differentiatie van beleidsinhoudelijke doelstellingen.

Concluderend is er in Oldebroek sprake van een versnipperd subsidiebeleid. Regels lopen in de diverse documenten door elkaar en er zijn weinig beleidsdoelen opgesteld die ook nog eens niet logisch worden doorvertaald in de onderling aan elkaar verbonden documenten. Het algemene karakter van de beleidsdoelen en de versnippering van subsidieregels dragen een risico in zich. De mogelijkheid voor processturing op subsidies is namelijk minimaal doordat de gemeente, op basis van het juridische kader, geen procesmatige voorwaarden verbindt aan de subsidieverlening. De VW 1995, beleidsregels en Welzijnsplan vragen inhoudelijk veel van de subsidieaanvraag, maar na de subsidieverstrekking bieden zij geen eisen ten aanzien van verantwoording en vaststelling.

2.3 Algemene Subsidieverordening 2006

Voor het subsidiejaar 2007 is er gewerkt aan een Algemene Subsidieverordening (ASV 2006) en bijbehorende beleidsregels voor subsidiëring. Het voldoen aan de AWB was hiervoor een belangrijke aanleiding. De verordening is opgesteld in samenwerking met meerdere gemeenten, waarbij is gekozen om de beleidsregels per gemeente nader in te vullen.³¹ De ASV wordt uiteindelijk voor iedere gemeente een unieke ASV, maar bevat gezamenlijke grondslagen.

In de ASV 2006 is een hoofdstuk “De aanvraag om subsidie” opgenomen, waarin de termijnen en vereisten met betrekking tot een subsidieaanvraag worden voorgeschreven. Daarnaast is er een hoofdstuk “Verplichtingen van de subsidieontvanger” opgesteld waarin onder andere, eisen aan de controlebaarheid van de administratie zijn vastgelegd. Vervolgens zijn er de hoofdstukken “Subsidieverlening” en “Vaststelling van de subsidie” waarin de volgende stappen van het subsidieproces concreet worden beschreven.

³¹ Met de meerdere gemeenten worden bedoeld: Elburg, Epe, Hattem, Heerde en Oldebroek.

Een subsidieaanvraag moet dus voldoen aan een aantal procesmatige en een aantal beleidsinhoudelijke eisen. Waarvan de eerste zijn geregeld in de ASV 2006 en de tweede in het Subsidieprogramma, welke in de plaats komt voor het Welzijnsplan. Hiermee is het subsidiebeleid een stuk eenduidiger geworden, wat de rechtsgelijkheid bevordert.

De soorten subsidies in de ASV 2006 zijn:

- Waarderingssubsidies
- Activiteitensubsidies onderverdeeld in incidentele activiteitensubsidie, structurele activiteitensubsidie, budgetsubsidie
- Investeringssubsidies

De nieuwe verordening voorziet daarmee in de oplossing van een aantal knelpunten die de oude verordening bevatte. De invoering ervan zal echter wel consequenties hebben voor de inrichting en aansturing van het subsidieproces, zowel bij gemeente als instellingen.

3. Subsidie ouderenbeleid en jongerenbeleid 2005

In dit hoofdstuk wordt ingezoomd op de budgetsubsidies die de gemeente Oldebroek verstrekt voor de uitvoering van het ouderen- en jongerenbeleid. Het subsidieproces zal worden getoetst aan de hand van de derde set normen uit het normenkader:

3. Normen ten aanzien van de kwaliteit van de uitvoering

- *Er is een koppeling tussen de subsidieverstrekking en het gemeentelijk beleid, als garantie voor effectiviteit*
- *De uitvoering van het subsidiebeleid biedt een juiste inzet van de verschillende subsidievormen*
- *De gemeente ziet toe op een doelmatige en doeltreffende besteding van de subsidiegelden*
- *De gemeente gebruikt de uitkomsten van evaluaties voor het bijstellen van beleid en/of bij het maken van nieuwe afspraken over subsidieverlening*

3.1 Inleiding

De gemeente Oldebroek verstrekt op het gebied van ouderenbeleid budgetsubsidies en waarderingssubsidies. Wat betreft de omvang, vormen de budgetsubsidies de grootste groep. In de gemeente Oldebroek worden budgetsubsidies verschaft aan de Stichting Welzijn Ouderen Wezep/Hattermerbroek (SWO Wezep/Hattermerbroek), Stichting Open Ouderenwerk Oldebroek (SOOO) en de ouderenadviseur, welke in dienst is van Maatschappelijk Werk Veluwe Alert. Zowel SWO Wezep/Hattermerbroek als SOOO ontvangen hiernaast een outputsubsidie voor de maaltijdvoorziening. Twee stichtingen ontvangen een waarderingssubsidie: de Protestants Christelijke Ouderen Bond (PCOB) en de Katholieke Bond voor Ouderen (KBO).

Tabel 3.1 Overzicht subsidies ouderenbeleid gemeente Oldebroek

	Budgetsubsidie	Outputsubsidie	Waarderingssubsidie
SWO Wezep/Hattermerbroek	€ 29.611,-	€ 12.780,- (maaltijdvoorziening) ³²	
SOOO	€ 26.299,-	€ 9.861,- (maaltijdvoorziening) ³³	
Ouderenadviseur	€ 36.400,-		
PCOB			€ 250,-
KBO			€ 105,-
Totaal	€ 92.310,-	€ 22.641,-	€ 355,-

³² De gemeente hanteert een subsidiebedrag van € 0,91 per bezorgde maaltijd. In 2005 heeft SWO Wezep/Hattermerbroek 14.044 maaltijden bezorgd in Oldebroek.

³³ De gemeente hanteert een subsidiebedrag van € 0,91 per bezorgde maaltijd. In 2005 heeft SOOO 10.836 maaltijden bezorgd in Oldebroek.

De doelen van SWO Wezep/Hattermerbroek zijn in het jaarverslag als volgt omschreven;

“Het bevorderen van het welzijn van ouderen in Wezep en Hattermerbroek en omgeving.”

De stichting richt zich in het algemeen op welzijnswerk en sociaal-cultureel werk voor ouderen. Voorbeelden van activiteiten zijn; kookcursussen, gymnastiek, toneelgroep, creatieve club, fietsen en netbal.

De SWO Wezep/Hattermerbroek is een stichting die uitsluitend met vrijwilligers werkt, in 2005 waren er 105 vrijwilligers actief. De vrijwilligers van de maaltijdvoorziening en een aantal vrijwilligers die leiding of instructie geven ontvangen een vrijwilligersvergoeding. De stichting wordt geleid door een dagelijks bestuur.

De doelstelling van de SOOO wordt weergegeven in het jaarverslag:

“Het bevorderen van welzijn van ouderen in de gemeente Oldebroek, met uitzondering van de plaatsen Wezep en Hattermerbroek.”

Ook de SOOO is een stichting die uitsluitend met vrijwilligers werkt, in 2005 waren er ongeveer 62 vrijwilligers actief. De stichting wordt geleid door een dagelijks bestuur, waarvan de bestuursleden ook actief zijn bij de begeleiding van de activiteiten. De realisering van de doelstelling geeft SOOO vorm door het organiseren van activiteiten. Deze activiteiten zijn zowel sociaal-cultureel van aard, als gericht op educatie en bewegen voor ouderen. De activiteiten van de SOOO bestaan onder meer uit; volksdansen, een bridgeclub, nordic-walking en tafeltje-dekje (de maaltijdvoorziening). Een belangrijk onderdeel van de activiteiten is het beleidsveld ‘Bewegen voor ouderen’ en het aanbieden van recreatie. Hiernaast ontvangt de stichting een aparte subsidie voor de maaltijdvoorziening.

Samenvattend valt op dat de beide stichtingen voor ouderenwerk inhoudelijk vrijwel hetzelfde programma bieden aan activiteiten en dat alles geheel door vrijwilligers wordt uitgevoerd. Beide stichtingen geven aan al enige tijd met de gemeente in gesprek te zijn om professionele ondersteuning te realiseren voor de stichtingen, omdat de organisaties erg kwetsbaar zijn als gevolg van het ontbreken van een betaalde coördinator. Het onderscheid tussen beide stichtingen bevindt zich in de geografische oriëntatie. De stichtingen werken nauwelijks samen; enkele activiteiten zijn gezamenlijk georganiseerd in de afgelopen jaren. Het initiatief voor samenwerking tussen SWO Wezep/Hattermerbroek en SOOO komt vanuit de gemeente. Voor de projecten in het kader van ‘Breedte Sport Impuls’ is de samenwerking door de gemeente opgelegd. Breedte Sport Impuls is bedoeld om meer mensen uit de doelgroep kennis te laten maken met andere vormen van sport. In juni 2006 werd onder meer de Fitbeurs gezamenlijk georganiseerd. Daarnaast worden in de komende tijd meer activiteiten in het kader van Meer Bewegen voor Ouderen georganiseerd waarbij sprake is van een gezamenlijke aanpak. Wellicht kan deze vorm van samenwerking in de toekomst worden uitgebreid. Uit de diverse interviews komt naar voren dat de samenwerking wordt bemoeilijkt door de cultuurverschillen tussen Wezep en Oldebroek.

Vanuit de Stichting Maatschappelijk Werk Veluwe Alert is er een ouderenadviseur voor de gemeente Oldebroek. De ouderenadviseur is er specifiek voor de gemeente Oldebroek. De

overige gemeenten waarbinnen de stichting Maatschappelijk Werk Veluwe Alert werkzaam is hebben de ouderenadviseur ondergebracht bij het ouderenwerk zelf. De ouderenadviseur richt zich op het leveren van informatie en gevraagd en ongevraagd advies aan ouderen, het indiceren van personen die in aanmerking willen komen voor de maaltijdvoorziening en het preventief ouderenbezoek.

3.2 Het subsidieproces

De beschikkingen van SWO Wezep/Hattermerbroek en SOOO zijn op een groot aantal punten gelijk. Om een overlap in tekst te voorkomen is gekozen de stichtingen gezamenlijk te behandelen. De kenmerkende individuele aspecten zullen daarbij benadrukt worden.

De aanvraag en beschikking SWO Wezep/Hattermerbroek en SOOO

De gemeente Oldebroek, SWO Wezep/Hattermerbroek en SOOO hebben een meerjarenbudgetovereenkomst afgesloten voor de periode 2003 t/m 2006. De budgetten per jaar staan vast, waarbij in de beschikking het begrotingsvoorbehoud van de raad is opgenomen. De stichtingen dienen jaarlijks een begroting op te stellen voor de aanvraag, dit is vanuit de gemeente vereist. Bij de begroting wordt eveneens een overzicht gegeven van de activiteiten.

De subsidiedossiers van de gemeente aangaande SWO Wezep/Hattermerbroek en SOOO bevatten de meerjarenbudgetovereenkomsten, de beschikkingen en de voorschotten. De jaarlijkse vaststelling achteraf en afrekeningen van de subsidies zijn niet aangetroffen. Het jaarverslag en de jaarrekening 2004 van SWO Wezep/Hattermerbroek en SOOO zijn tijdig met een begeleidend schrijven bij de gemeente Oldebroek ingediend. SWO Wezep/Hattermerbroek heeft een begeleidende brief meegezonden met een toelichting op het exploitatieoverschot. In deze brief wordt gesteld dat exploitatieoverschot onder andere is ontstaan doordat een van de activiteiten, zoals genoemd in de taakstelling welke in de budgetovereenkomst is overeen gekomen, niet is georganiseerd.

De berekening van de budgetsubsidie 2003-2006 is gebaseerd op de begrotingen 2003-2006 van SWO Wezep/Hattermerbroek en SOOO. Deze zijn niet volledig overgenomen. SWO Wezep/Hattermerbroek heeft in haar begroting de post “professionele ondersteuning” opgenomen voor € 16.000,-. De gemeente geeft in de beschikking aan dat binnen het gemeentelijke budget geen ruimte is voor deze vorm van ondersteuning. Tevens wordt aangegeven, dat in de periode 2003-2006 ook geen onderzoek zal worden uitgevoerd naar de mogelijkheden hiervoor.

De toegekende subsidiebedragen zijn niet onderbouwd. Het voorstel van de gemeente luidt het beschikbare gemeentelijke budget zoveel mogelijk te verdelen op basis van de activiteiten /diensten die de beide organisaties leveren. De gemeente constateert vervolgens dat de ingediende activiteitenplannen en de daarbij behorende begrotingen van de beide stichtingen een nagenoeg gelijk dienstenpakket met een nagenoeg gelijke begroting zien. Het voorgestelde dekkingsvoorstel vertoont een verschil van ongeveer € 3.000,- tussen beide stichtingen, waarbij niet is toegelicht waaruit dit verschil voortkomt. De uiteindelijke afweging van het subsidiebedrag is dus niet te herleiden.

De procedurele bepalingen zijn opgenomen in de bijlagen van de overeenkomsten. Hierin staan de voorwaarden voor de in te dienen documenten. Zoals eerder aangegeven dienen de stichtingen jaarlijks de begroting en het activiteitenplan in te leveren. Hiermee creëert de gemeente de mogelijkheid binnen de meerjarenbudgetperiode sturing uit te oefenen en accenten aan te brengen om gemeentelijke doelstellingen te realiseren. Er is echter niet geconstateerd dat sturing heeft plaatsgevonden op basis van de begroting en het activiteitenplan. Hiermee wordt het jaarlijks voldoen aan de eisen van de gemeente meer een formaliteit waar de organisaties tijd en energie in moeten steken, dan een sturingselement.

De subsidieverlening vindt plaats in de vorm van een jaarlijks niet onderverdeeld budget. De gemeente verbindt de subsidie aan het activiteitenprogramma en heeft de te organiseren activiteiten vastgelegd in de beschikking. De gemeente geeft hierin aan, dat recreatieve activiteiten 'zoveel mogelijk' door de deelnemers zelf dienen te worden bekostigd.

De beschikkingen tonen aan dat deze door de gemeente zijn opgesteld vanuit een budgetoogpunt. Er wordt een bedrag beschikbaar gesteld voor de te organiseren activiteiten, waarbij het de stichtingen vrij is de middelen in te zetten voor de realisatie ervan. In de beschikking wordt dan ook consequent het begrip budgetsubsiëring gehanteerd.

Voor beide stichtingen is in de bijlagen van de overeenkomst het takenpakket opgenomen. De activiteiten zijn hierin opgenomen als te leveren prestaties. Echter, het is op basis van de taakstelling beperkt mogelijk af te rekenen. Er zijn geen meetbare eenheden opgenomen afgezien van het gegeven dat de stichtingen de activiteiten dienen te organiseren. Het doel van de gemeente met de activiteiten wordt uit de bijlage niet duidelijk, het maatschappelijk effect is niet genoemd. Zo kan men zich de vraag stellen waarom een klaverjasgroep wordt opgenomen in de taakstelling en bijvoorbeeld een sjoelgroep of breigroep niet.

De vaststelling van de subsidie

In de dossiers zijn geen definitieve vaststellingen van de subsidies aangetroffen. Wel zijn de jaarrekening en -verslagen van de stichtingen opgenomen in het dossier. Opvallend is dat de jaarrekening en -verslagen van de stichtingen geen gegevens bevatten over het percentage deelnemers afkomstig uit Oldebroek. Dit is wel een vereiste aan de subsidieverstrekking en op basis van de beschikbare gegevens heeft de gemeente hier geen zicht op.

De aanvraag en beschikking ouderenadviseur

Het subsidiedossier van de gemeente Oldebroek omtrent de ouderenadviseur bevat de budgetovereenkomst, de subsidiebeschikking en de beslissing van het college van B&W. De meerjarenbudgetovereenkomst bevat onder meer de uitgangspunten, het takenpakket, de verantwoording en de ontbindende voorwaarden van de subsidierelatie van de gemeente met de ouderenadviseur. De taakomschrijving voor de ouderenadviseur is afgeleid van het ouderenadvieswerk.

Met Maatschappelijk Werk Veluwe Alert is voor de ouderenadviseur vanuit de gemeente een budgetovereenkomst aangegaan voor de periode 2005-2007. In de budgetovereenkomst wordt het budget "voorcalculatorisch" vastgesteld op basis van het vastgestelde aantal uren maal het vastgestelde tarief. In het vastgestelde tarief zit een opbouw van het bedrag ten behoeve van: risicovoorziening, investeringsruimte, vervanging bij ziekte en frictiekosten

personeel. De ouderenadviseur is aangesteld voor achttien uur per week. Het subsidiebudget voor 2005 is voorlopig vastgesteld op € 34.629,- uitgaande van 750 direct productieve uren tegen een uurtarief van € 46,17.

Aan de verantwoording door de ouderenadviseur wordt door de gemeente Oldebroek in de beschikking een voortgangsrapportage gevraagd, die de gemeente overigens niet vraagt aan SOOO en SWO Wezep/Hattermerbroek. De ouderenadviseur stelt eenmaal per jaar een voortgangsrapportage op die besproken wordt met de opdrachtgever (i.c. gemeente Oldebroek). De gemeente heeft in de budgetovereenkomst geen datumeis gesteld aan de voortgangsrapportage.

Hiernaast dient jaarlijks verantwoording te worden afgelegd over de exploitatie middels de jaarstukken, deze behoren te zijn voorzien van een accountantscontrole door een AA-accountant en voor 1 april van het erop volgende jaar te worden ingeleverd. De jaarstukken vormen tevens input voor het jaarlijkse overleg.

3.3 Relatie tussen gemeente en stichtingen

In dit onderdeel wordt het referentiekader gevormd door de vierde set normen uit het onderzoek:

4. Normen ten aanzien van de kwaliteit van de relatie met instellingen (m.n. bij budgetsubsidie)

- *Het is instellingen bekend welke bijdrage zij dienen te leveren aan de uitvoering van gemeentelijk beleid*
- *De relatie van de gemeente met de gesubsidieerde instellingen draagt bij aan de doelmatige besteding van de subsidiegelden*
- *De gemeente draagt er zorg voor dat de normen voor de subsidieverstrekking bekend zijn voor subsidieaanvragers*
- *De gemeente voorziet in het (laten) doen van evaluaties van het gesubsidieerde aanbod*

Relatie tussen gemeente en SWO Wezep/Hattermerbroek en SOOO

De relatie tussen de gemeente en SWO Wezep/Hattermerbroek en SOOO bestaat uit de contacten en overleggen tussen de besturen van de stichtingen en de beleidsmatig verantwoordelijke ambtenaar/afdeling en de wethouder. Van alle kanten wordt aangegeven dat de contacten goed zijn, ondanks de lopende discussie over de behoefte aan een professionele kracht bij de stichtingen. Naast de contacten kunnen de stichtingen gebruik maken van ondersteunende, begeleidende en adviserende werkzaamheden van de sociaal cultureel werker, welke rechtstreeks in dienst is van de gemeente. De tijdsbesteding en de aard van de werkzaamheden van de sociaal cultureel werker worden door het college van B&W vastgesteld in het jaarwerkplan van het sociaal cultureel werk. Uitgangspunten hierbij zijn de prioriteiten zoals gesteld in de programmabegroting. Hierdoor is het mogelijk dat de medewerker tijdelijk niet wordt ingezet op ouderenbeleid maar wel op jongerenbeleid.

Zo worden door de gemeente Oldebroek cursussen georganiseerd voor de welzijnsstichtingen in de gemeente, zoals een cursus voorzitterschap en een cursus over de organisatiestructuur. Door de stichtingen wordt echter aangegeven, dat er meer behoefte is aan uitvoerende ondersteuning.

De gemeente Oldebroek geeft aan sinds 2005 meer in te zetten op sturing op basis van de jaarlijkse resultaten. Wanneer een deel van de activiteiten niet is gerealiseerd in het kalenderjaar waarvoor de subsidie is verleend wordt een evenredig deel van de subsidie terug gevorderd sinds 2005, hoewel dit niet direct wordt gesteld in de meerjarenbudgetovereenkomst. Wel is de overeenkomst leidend en is op basis hiervan bij afwijkingen terugvordering mogelijk. Of terugvordering mogelijk is en welk bedrag, hangt af van de activiteit. Uit interviews blijkt dat terugvordering gecompliceerd is. Doordat de subsidie op basis van het gehele activiteitenplan wordt verstrekt is het in bepaalde gevallen een moeilijk proces om te achterhalen welk subsidiebedrag aan een bepaalde activiteit is gekoppeld. In de beschikbare dossiers en de interviews is geen voorbeeld van terugvordering aangetroffen. Door de gemeente wordt aangegeven dat in 2004 en 2005 bij SWO Wezep/Hattermerbroek wel een bedrag is teruggevorderd voor het niet doorgaan van de kookcursus.

De gemeente heeft gesteld dat er een jaarverslag en jaarrekening door de gesubsidieerde organisaties moet worden ingediend. Zo wordt de gemeente jaarlijks voorzien van gegevens over de voortgang en verantwoording over de subsidiegelden. De documenten gaan na goedkeuring door het college van B&W ter kennisgeving naar de gemeenteraad.

Het initiatief voor samenwerking tussen SWO Wezep/Hattermerbroek en SOOO komt vanuit de gemeente. Voor de projecten in het kader van de Breedte Sport Impuls is de samenwerking door de gemeente opgelegd.

Relatie tussen gemeente en ouderenadviseur

De relatie tussen de gemeente en de ouderenadviseur bestaat uit de contacten en overleggen tussen de (directie van de) stichting, de ouderenadviseur, de beleidsmatig verantwoordelijke ambtenaar/afdeling en de wethouder. Door alle drie de betrokkenen wordt aangegeven dat de contacten goed zijn. De toegankelijkheid van de gemeente voor overleg of informatie wordt door de ouderenadviseur als goed ervaren. Beide partijen beschouwen de lijnen als kort en de onderlinge bekendheid is groot.

Het initiatief voor inhoudelijk overleg wordt genomen door beide partijen. Betreffende de jaarstukken ligt het initiatief bij de gemeente en voor de overige overleggen komt dit van beide kanten. Jaarlijks dient er een verantwoording aan de gemeente te worden overhandigd en het jaarverslag waarin de ouderenadviseur voor de gemeente specifiek wordt uitgelicht. Momenteel is er eenmaal per jaar een overleg tussen de ouderenadviseur en de gemeente. Dit overleg vindt ongeveer halverwege het jaar plaats en dient als evaluatie en vooruitblik naar het volgende jaar. De discussie over het verscherpen van de afspraken en taakstelling van de ouderenadviseur wordt geïnitieerd vanuit de ouderenadviseur.

De budgetovereenkomst voor 2005-2007 is in 2005 in werking getreden. Sturingsmomenten op basis van de jaarstukken en -verslagen heeft zijn dan ook niet aangetroffen. Wel leeft bij de ouderenadviseur de vooronderstelling dat wanneer de doelen door de ouderenadviseur niet gehaald worden, de gemeente sturing zal uitoefenen. Vanuit de stichting is behoefte aan sturing c.q. afstemming van de taakstelling en gebudgetteerde uren. Door de gemeente is hier vooralsnog geen invulling aan gegeven.

3.4 Relatie met het gemeentelijk beleid

Relatie SWO Wezep/Hattermerbroek en SOOO met het gemeentelijk beleid

In de beschikkingen zijn de algemene doelstellingen van het gemeentelijk ouderenbeleid uit de nota Ouderenbeleid gemeente Oldebroek opgenomen. Aangegeven wordt dat bij de uitwerking van de budgetsubsiëring rekening gehouden is met de doelstellingen. Deze doelstellingen luiden:

- *Voorwaarden en voorzieningen creëren en in stand houden voor ouderen van 55 jaar en ouder, met het doel de ouderen zolang mogelijk zelfstandig te laten functioneren.*
- *De positie van de ouderen in de maatschappij te versterken door het bevorderen van participatie en emancipatie.*

De gemeente hanteert in de beschikkingen het uitgangspunt dat met name de ontmoetings- en recreatieve activiteiten in principe selfsupporting zijn en dat de gemeente marginale (financiële) steun verleent. De reden hiervoor is, dat de gemeente heeft aangegeven dat SWO Wezep/Hattermerbroek en SOOO binnen het activiteitenaanbod het accent steeds meer dienen te verleggen van recreatieve activiteiten naar activiteiten op het gebied van educatie en zorg. Er is niet geconstateerd dat de gemeente verder aanstuurt op de gewenste accentverlegging.

De jaarverslagen en de jaarrekeningen bevatten geen doelstellingen van SWO Wezep/Hattermerbroek en SOOO. Doordat in de beschikkingen zowel de taakstelling als de te organiseren activiteiten zijn opgenomen, heeft de gemeente de verbinding met de doelstellingen geborgd. De taakstelling van de SWO Wezep/Hattermerbroek in de beschikking luidt:

“De stichting organiseert voor de doelgroep 55+-ouderen diensten en activiteiten die zijn gericht op informatie en educatie, senioren in beweging, zorg, recreatie en ontmoeting. Daarbij gaat het om activiteiten in groepsverband maar ook om individuele dienstverlening.”

Wanneer er gekeken wordt naar het aanbod van activiteiten en diensten van SWO Wezep/Hattermerbroek en SOOO kan geconcludeerd worden dat de taakstelling doorvertaald is in de activiteiten en diensten. Zo biedt SWO Wezep/Hattermerbroek de stichting onder andere gymnastiek, geheugentraining, klussendienst en kookcursussen aan. Er is geconstateerd dat bij SWO Wezep/Hattermerbroek voor alle vier de genoemde diensten door de stichting één of meerdere activiteiten worden georganiseerd. Het jaarverslag van SOOO is opgedeeld naar de door de gemeente gehanteerde categorieën bij de taakstelling (Informatie en educatie; Senioren in beweging; Zorg; Recreatie en ontmoeting) en hierbij worden de georganiseerde activiteiten genoemd.

In de praktijk is er een relatie aangetroffen tussen de gemeentelijke doelen en de activiteiten van SWO Wezep/Hattermerbroek en SOOO. Deze relatie is echter niet eenduidig vastgelegd in de beschikking of de meerjarenbudgetperiode en ook niet door de gemeente gelegd.

De gemeente heeft in de beschikkingen gestuurd door het takenpakket vast te leggen. Door de stichtingen worden ook activiteiten georganiseerd die niet in het takenpakket staan, maar wel een relatie hebben met de gemeentelijke doelen zoals de geheugentraining.

Sturing op beleid door de ouderenstichtingen

Door SWO wordt voor alle activiteiten hetzelfde contributiebedrag berekend. Bezoeken ouderen meerdere activiteiten dan is er een kortingsregeling van kracht. Het maandbedrag voor één activiteit bedraagt € 3,45. Er is geen directe relatie tussen de kosten en de deelnemersprijs. Als de bijdrage niet meer in de buurt komt van de kosten vindt er overleg plaats over de te nemen maatregelen. Dit heeft in het verleden geleid tot het schrappen en samenvoegen van activiteiten. Het is aan de stichting om de kostendekkendheid te bepalen en te monitoren.

Opvallend is dat de SOOO er vanuit gaat dat de recreatieve activiteiten van de stichting kostendekkend dienen te zijn, omdat de gemeente dit heeft aangegeven. Binnen de SWO speelt dit uitgangspunt veel minder sterk een rol. Door SOOO wordt hier in redelijke mate rekening mee gehouden. Voor de niet-recreatieve activiteiten wordt subsidie aangewend. De spanning die men op dit punt ervaart is, dat men enerzijds de activiteiten voor een breed publiek toegankelijk wil houden (door een lage deelnemersprijs), maar anderzijds voldoende kostendekkend moet werken.

De sturing op activiteiten vindt met name plaats door de contacten die de vrijwilligers en bestuursleden met de ouderen hebben. Hieruit wordt informatie gehaald die helpt de activiteiten goed in te vullen en waar nodig bij te stellen.

Relatie ouderenadviseur met het gemeentelijk beleid

De taken en werkzaamheden van de ouderenadviseur zijn gebaseerd op de taakomschrijving die in de overeenkomst is opgenomen. De stichting heeft goed zicht op de inzet van uren op het gebied van ouderenadvies, doordat er structureel uren worden geschreven.

In de beschikking van de ouderenadviseur wordt geen directe relatie gelegd met de beleidsdoelstellingen van de gemeente voor het ouderenbeleid, behalve dat de ouderenadviseur er is voor mensen die problemen ondervinden met het zo zelfstandig mogelijk functioneren in de samenleving. Uit de beschikking is af te leiden dat de ouderenadviseur aangetrokken is voor het opvullen van een leemte, die is ontstaan als gevolg van de herstructurering van de AWBZ-gefinancierde zorgtaken ten behoeve van ouderen.

Uit de interviews komt naar voren dat de ouderenadviseur behoefte heeft aan een aanpassing van de taakstelling in overleg met de gemeente. De taakstelling is afgeleid van het ouderenadvieswerk. Deze taakstelling wordt als erg algemeen ervaren, in 2002 is deze opgesteld toen men met dit werk begon. Inmiddels bestaat er meer duidelijkheid over de taken en werkzaamheden, en is er vanuit de ouderenadviseur behoefte om dat ook wat scherper te formuleren. Door de gemeente wordt hier vooralsnog geen prioriteit aan gegeven. Hiernaast is uitbreiding van het aantal uren door de ouderenadviseur gewenst. Door het aannemen van andere taken en voorbereidingen van bestaande taken valt de functie door de ouderenadviseur niet meer binnen de huidige 18 beschikbare uren uit te oefenen. De houding op dit punt is van beide kanten soepel.

Hoewel de gemeente in de subsidiebeschikking geen expliciete relatie legt in de subsidieverlening met de realisatie van het gemeentelijk beleid, is er impliciet een duidelijke relatie tussen de doelen van de gemeente en de activiteiten van de ouderenadviseur. De ouderenadviseur draagt bij aan de realisatie van de gemeentelijke doelstelling om de ouderen zolang mogelijk zelfstandig te laten functioneren. Het indiceren van de maaltijdvoorziening is een voorbeeld van een activiteit die ouderen in staat stelt zolang mogelijk zelfstandig te functioneren. Een tweede voorbeeld is het preventief huisbezoek om de wensen van ouderen over wonen en zorg te inventariseren.

Wanneer er gekeken wordt naar het beleid vermeld in de nota ouderenbeleid en het werk van de ouderenadviseur, kan er een relatie gelegd worden tussen de volgende doelstelling en het werk van de stichting:

- *Het creëren van voorzieningen voor ouderen, om ze zo lang als mogelijk thuis te laten wonen (maaltijd-indicering)*
- *De positie van de ouderen in de maatschappij te versterken door het bevorderen van participatie en emancipatie (advisering over mogelijkheden)*

In de praktijk blijkt er dus een relatie te zijn tussen de gemeentelijke doelen en de activiteiten van de ouderenadviseur. Deze relatie is echter niet weergegeven in de beschikking, maar valt uit de activiteiten en het takenpakket (zoals beschreven in de beschikking) wel af te leiden.

3.5 Subsidies jeugdbeleid

De gemeente Oldebroek verstrekke in 2005 aan de Stichting Algemeen Jeugd- en Jongerenwerk (SAJJ) een budgetsubsidie. Uit de bijlage van het Welzijnsplan 2005 valt af te leiden dat de Hervormde Stichting Jeugd en Jongerenwerk (HSJJ) een budgetsubsidie van € 15.563,- heeft ontvangen in 2005.

Het dossier van de SAJJ bevat het aanvraagformulier, de subsidietoekenning voor 2005 en de jaarrekening van 2005. Voor 2005 ontving de stichting een subsidie van € 32.000,- alsmede € 27.404,- voor de financiële ondersteuning van de verschillende jeugdgroepen en -clubs. In de toekenning is niet aangegeven hoe het subsidiebedrag tot stand is gekomen. Het bedrag voor de financiële ondersteuning is tweemaal gewijzigd in verband met foutief opgenomen bedragen. Er is geen definitieve vaststelling van het subsidiebedrag aangetroffen. Tevens zijn de begroting en het jaarverslag niet aangetroffen in het dossier. Ook na herhaaldelijk verzoek van de rekenkamercommissie zijn deze niet aangeleverd.

Uit de aangetroffen documenten in het dossier is niet af te leiden welke koppeling er wordt gelegd tussen de subsidieverstrekking en het jeugdbeleid. Door het ontbreken van de stukken valt tevens niet op te maken hoe de gemeente stuurt op realisatie van haar doelstellingen.

Het dossier van HSJJ bevat de begroting 2005, een verzoek tot subsidie, een subsidietoekenning, het jaarverslag 2005 en de jaarrekening 2005. Het toegekende bedrag is vanwege bezuinigingen in de gemeente lager dan het aangevraagde bedrag. In de subsidietoekenning is niet aangegeven hoe het bedrag tot stand is gekomen. De definitieve

vaststelling van het subsidiebedrag is niet aangetroffen. Ook na herhaaldelijk verzoek van de rekenkamercommissie is deze niet aangeleverd.

Door de gemeente wordt bij de behandeling van het jaarverslag en de jaarrekening een link gelegd tussen de gemeentelijke doelstelling en de activiteiten van HSJJ, deze link is echter summier:

De doelstelling van het jeugdbeleid van de gemeente is “Optimale toerusting van de jeugd zodat individuen worden voorbereid op hun maatschappelijke toekomst en de jeugd de gelegenheid krijgt voor een plezierige vrijetijdsbesteding.”

Aan deze doelstelling werkt de Hervormde Stichting mee door veel activiteiten. Deze activiteiten zitten veelal in een kerkelijk jasje, maar daarmee wordt wel een grote doelgroep van de jongeren uit de gemeente Oldebroek bereikt op een bij deze groep passende wijze.³⁴

Waar deze doelstelling is geformuleerd is onduidelijk en wijkt af van de eerder in dit onderzoek genoemde, door de gemeente geformuleerde, doelstellingen.

Uit het aangetroffen dossier wordt niet duidelijk hoe de gemeente stuurt op de realisatie van de beleidsdoelen door de HSJJ.

De gehanteerde systematiek voor budgetsubsiëring voor jeugd- en jongerenbeleid is niet gelijk aan die van de budgetsubsiëring voor ouderenbeleid. In het onderzoek zijn voor SAJJ en HSJJ geen onderliggende meerjaren budgetbeschikkingen aangetroffen, zoals dit wel het geval is bij de stichtingen die gesubsidieerd worden voor het ouderenbeleid. Voor beide beleidsterreinen geldt dat er geen definitieve subsidievaststelling in de dossiers is opgenomen en dat duidelijke relaties tussen de subsidieverstreking en het beleid ontbreken.

3.6 Tot slot

Zoals eerder gesteld zijn door de gemeente Oldebroek geformuleerde beleidsdoelen algemeen. Er is geen specifieke relatie tussen de beleidsdoelen en de subsidieverstreking geconstateerd. Door de gemeente wordt dus geen actieve prikkeling en sturing uitgeoefend op de onderzochte stichtingen.

Desondanks blijkt er een relatie te bestaan tussen het gemeentelijke beleid en de activiteiten en werkzaamheden die door de onderzochte stichtingen worden georganiseerd, maar deze relatie is niet aantoonbaar actief gelegd door de gemeente. Op de doelmatige besteding van subsidiegelden wordt door de gemeente niet toegezien.

Uit interviews en documenten blijkt dat in het subsidieproces de WV 1995 geen rol speelt en niet als leidend document wordt beschouwd. De subsidies zijn historisch gegroeid en de subsidieverstreking is tot een routine geworden. Het probleem dat zich hierbij voordoet, is het gebrek aan formele sturing die de gemeente zou kunnen toepassen. Er kan immers niet worden teruggevallen op een verordening. Om dit te ondervangen heeft de gemeente de budgetovereenkomsten opgesteld. Hiermee wordt een document gecreëerd dat sturing mogelijk maakt. De basis voor deze budgetovereenkomsten is het Welzijnsplan.

³⁴ B&W voorstel/beslissing, registratienummer 200504568

Doordat de relaties tussen de stichtingen en de gemeente goed zijn en de lijnen kort, is het bij de stichtingen bekend welke doelen zij dienen te realiseren. Tevens biedt de beschikking hier kaders voor. De gemeente ontvangt de jaarstukken waardoor er inzicht is in de mate waarin deze doelen worden bereikt. Tot nu toe vormt deze informatie nog geen input voor bijstelling.

4. Doeltreffendheid subsidies ouderenwerk

In dit hoofdstuk geven we de doeltreffendheid van de subsidies ouderenwerk in Oldebroek weer. Hierbij behandelen we eerst de doelen die de gemeente Oldebroek stelt in haar ouderenbeleid. Vervolgens gaan we na in welke mate deze doelen zijn bereikt als het gaat om het bereik van het ouderenwerk, de variëteit van het ouderenwerk, de kwaliteit van het ouderenwerk en de maatschappelijke effecten van het ouderenwerk .

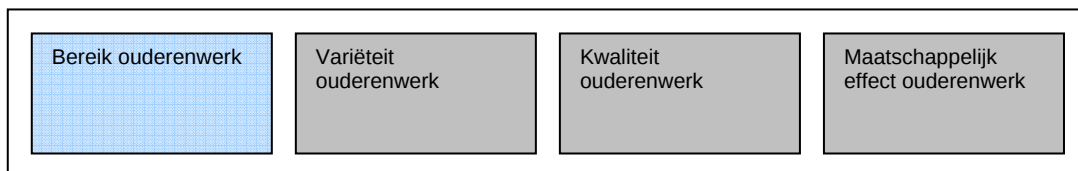
4.1 De doelen van de gemeente Oldebroek in het ouderenbeleid

Samenvattend blijkt uit paragraaf 2.1 dat de gemeente Oldebroek de volgende zaken wil bereiken met haar ouderenbeleid:

1. *Langer zelfstandig blijven functioneren op een manier die zichzelf het meest geschikt achten;*
2. *positie ouderen in de maatschappij versterken door (o.a.) emancipatie ouderen;*
3. *Ouderen nemen actief en naar vermogen deel aan het maatschappelijke leven.*

Op basis van het analysekader uit hoofdstuk 1 zal nu in kaart worden gebracht in welke mate SOOO invulling geeft aan de realisering van de doelstellingen. In de komende paragrafen worden de vier aspecten uit het analysekader één voor één behandeld.

4.2. Bereik ouderenwerk



In deze paragraaf wordt nagaan hoeveel ouderen in Oldebroek gebruik maken van de voorzieningen van het ouderenwerk en welke ouderen dit zijn. Betreft het hier de ouderen uit de doelgroep? Om deze vraag te kunnen beantwoorden gaan we eerst in op het aantal ouderen in Oldebroek.

Aantal ouderen in Oldebroek

De gemeente Oldebroek heeft 22.966 inwoners. Hiervan zijn 5.392 personen 55 jaar of ouder. Dit is iets minder dan een kwart (23%) van de bevolking. Het percentage 55-plussers ligt daarmee iets lager dan het landelijk en provinciaal gemiddelde (in Nederland 26% en in Gelderland 27%).

De gemeente Oldebroek bestaat uit de kernen Oldebroek en Wezep.³⁵ Oldebroek heeft 10.954 inwoners en Wezep 12.012 inwoners.³⁶ Als wordt uitgegaan van een even groot aandeel ouderen in beide dorpskernen als in de gemeente Oldebroek (23%), dan wonen in de dorpskern Oldebroek bij benadering 2.519 en in Wezep bij benadering 2.763 ouderen. De doelgroep “ouderen” is echter divers. Hieronder vallen 55+ers die vaak nog werken, maar ook hun ouders horen bij deze groep.³⁷ Deze laatste zijn echter al een generatie geleden met pensioen gegaan. Het is daarom zinvol om voor de groep “ouderen” de generaties apart te beschrijven. Als we de Oldebroekse ouderen uitsplitsen naar leeftijd krijgen we het volgende beeld (zie figuur 4.1).

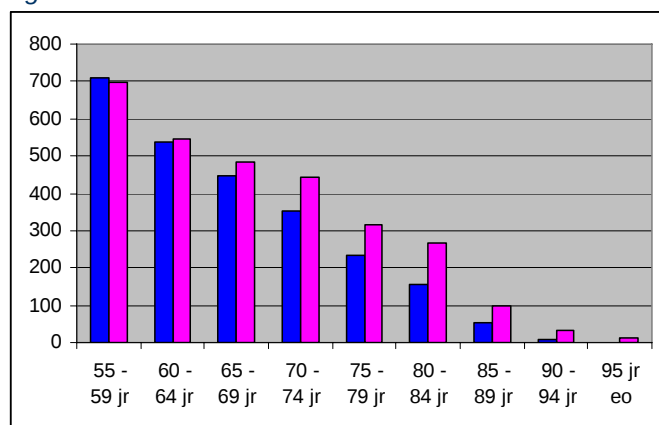
Figuur 4.1. Aantal ouderen in Oldebroek naar leeftijd

'jong'	55-59	60-64	65-69	70-74	75-79	80-84	85-89	90-94	95 +
17574	1408	1082	932	796	547	421	153	40	13

Bron: het Gelders kenniscentrum voor welzijn en zorg, 2006 (cijfers uit 2005)

Verreweg de meeste ouderen (78%) in Oldebroek zijn tussen de 55 en 74 jaar oud. In de onderstaande figuur staat het aantal mannen (blauw) en het aantal vrouwen (roze) in Oldebroek, uitgesplitst naar leeftijd.

Figuur 4.2. Mannen en vrouwen in Oldebroek naar leeftijd



Bron: het Gelders kenniscentrum voor welzijn en zorg, 2006 (cijfers uit 2005)

Deelname ouderen aan diensten en activiteiten van het ouderenwerk

Om na te gaan of deze doelen worden bereikt, gaan we na hoeveel ouderen in Oldebroek gebruik maken van de voorzieningen van het ouderenwerk en welke ouderen dit zijn. Zijn de deelnemers ook de ouderen die het nodig hebben?

Het ouderenwerk in Oldebroek wordt uitgevoerd door twee stichtingen: Stichting Welzijn Ouderen Wezep/Hattermerbroek, de Stichting Open Ouderenwerk Oldebroek en de Ouderenadviseur.

³⁵ Steeds wanneer over de kern Oldeboek wordt gesproken, wordt bedoeld Oldebroek, Oosterwolde, Noordeinde en 't Loo. Steeds wanneer over de kern Wezep wordt gesproken, wordt bedoeld Wezep en Hattermerbroek.

³⁶ Bron CBS: gegevens uit 2001

³⁷ In 2005 heeft 55 procent van de 55–59-jarigen een baan. Vanaf het 60ste jaar neemt het aandeel werkende ouderen snel af. Van de 60–64-jarigen werkt minder dan één op de vijf. Bron CBS.

Stichting Open Ouderenwerk Oldebroek

De SOOO stelt zich ten doel: “het bevorderen van welzijn van ouderen in de gemeente Oldebroek, met uitzondering van de plaatsen Wezep en Hattemerbroek”. De SOOO heeft 62 vrijwilligers.

Figuur 4.3 Bereik van de activiteiten van S.O.O. Oldebroek

	Frequentie	Totaal aantal deelnemers	Deelnemers per keer
Ontmoeting en recreatie			
- koffieochtenden met spelletjes	2 x per week	1110	11
- koffiemiddag	1 x per week	904	17
- 55+ inloopmiddagen	onbekend	214	
- spelavonden	1 x per maand	320	27
- busreis vlechtmuseum	eenmalig		52
- busreis gevangenismuseum	eenmalig		50
- bridgegroep	1 x per week	738	14
Educatie en voorlichting			
- cursus computergebruik			20
- inloopavonden	1 x 2 weken	onbekend	
Meer bewegen			
- zwemmen	1 x per week		50
- fietstochten	3 x per jaar	80	27
- netbal			11
- volksdansen			11
- hartrevalidatie sportgroep		onbekend	
Zorg			
- maaltijden		11464 maaltijden	170
- bezoekdienst		enkele	
- klusjeswerkgroep		onbekend	

Stichting Welzijn Ouderen Wezep / Hattemerbroek

De tweede stichting die ouderenwerk verricht voor de gemeente Oldebroek is de Stichting Welzijn Ouderen Wezep en Hattemerbroek (SWO Wezep/Hattemerbroek). Deze stichting heeft 105 vrijwilligers. In de onderstaande figuur staat het bereik van de activiteiten van SWO Wezep/Hattemerbroek. Opvallend is dat de deelnemers-cijfers van SWO Wezep/Hattemerbroek zorgvuldig zijn samengesteld. SWO Wezep/Hattemerbroek rapporteert alleen over individuen en telt geen personen twee maal, als ze twee maal dezelfde activiteit hebben bezocht. De deelnemers worden “leden” genoemd.

Figuur 4.4 Bereik van de activiteiten SWO Wezep en Hattemerbroek

	Afgenomen diensten	Deelnemers/leden	
Wekelijks actief wandelen		37	
Biljarten		5	
Bingo		14	
Bibliotheek	1700 boeken	45	
Creatieve groep 1		15	
Creatieve groep 2		8	
digitale educatie		5	
Educatie	onbekend		
Fietsclub	11 fietstochten	33	(gemiddeld 19 per keer)
Geheugentraining		8	
Gymnastiek Hattemerbroek		37	
Gymnastiek Wezep		20	
Klussendienst	3 aanvragen	8	
Kookcursus	6 lessen	4	
line dance groep		24	
Netbal		12	
koor Wezep		25	
koor Hattemerbroek		53	
Oudersensoos	onbekend		
tafeltje dekje	14044 maaltijden	68	
Telefooncirkel		5	
Toneelgroep		12	
Lentezangfestival		275	inclusief bezoekers
Paasmiddag		130	
Kerstmiddag		150	
Themamiddagen	onbekend		
Nordic walking		36	
Palet	2350 exemplaren per kwartaal		

Bron: Jaarverslag SWO Wezep en Hattemerbroek 2005

Bereik sociaal culturele activiteiten

Als we ervan uitgaan dat iedereen één sociale activiteit bij SOOO of SWO Wezep en Hattemerbroek trouw volgt, nemen er in totaal 69 personen regelmatig deel aan de sociaal culturele activiteiten van SOOO en 145 aan de activiteiten van het SWO Wezep en Hattemerbroek. In totaal is dit 214 personen en dus 4% van de ouderen in de gemeente Oldebroek.

Bereik sport

Als we ervan uitgaan dat iedere deelnemer één sport bij SOOO of SWO Wezep en Hattemerbroek trouw volgt, kent Oldebroek 241 sporters. Dit is 4% van de ouderen.

Bereik tafeltje-dekje

Het SOOO verzorgt voor 170 personen een maaltijd aan huis. Van deze 170 personen zijn er 9 die in Elburg en Kampen wonen. Het SOOO verzorgt aldus voor 161 personen in Oldebroek een maaltijd. Deze personen wonen naar verwachting in de kern Oldebroek en niet in Wezep of Hattemerbroek, aangezien SWO Wezep en Hattemerbroek ook maaltijden bezorgt en SOOO en SWO Wezep en Hattemerbroek regionale afspraken hebben gemaakt over hun werkgebieden. In de kern Oldebroek wonen 2.629 ouderen. Hiervan maken 161

personen gebruik van de maaltijden. Dat is 6% van de ouderen uit Oldebroek. Daarnaast bezorgt SWO Wezep en Hattemerbroek maaltijden bij 68 personen. In Wezep wonen naar schatting 2763 ouderen. Dit betekent een bereik van 2,5%. In totaal wordt de maaltijd door SWO en SWO Wezep en Hattemerbroek bezorgd bij 161 + 68 personen in de hele gemeente Oldebroek. Dit is in totaal 4% van de ouderen van de gemeente Oldebroek.

Bereik van deur-tot-deur vervoer

Oldebroek heeft geen aanbod in van deur tot deur vervoer bij de stichtingen ondergebracht. In de gemeenten Elburg, Epe, Ermelo, Harderwijk, Hattem, Heerde, Nunspeet, Oldebroek en Voorst is een niet door het ouderenwerk georganiseerde Regiotaxi actief. De regiotaxi rijdt naar ieder gewenst adres. Regiotaxi Noord-Veluwe rijdt dagelijks tussen 06.00 uur tot 01.30 uur. De chauffeur vervoert ouderen van deur tot deur, maar ook naar de bushalte of naar het NS-station. Het systeem werkt met reiszones, bekend van het openbaar vervoer. De eerste vijf zones zijn gesubsidieerd.

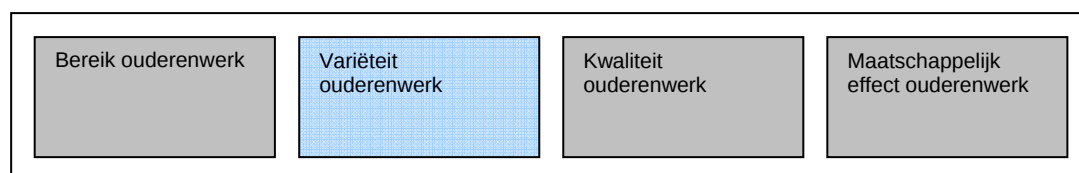
Opvallend bereik in Oldebroek, Hattemerbroek en Wezep: Paasmiddag en Kerstmiddag

Deze relatief hoge opkomst bij de Paasmiddag en de Kerstmiddag betekent dat 2 à 3 procent van de Oldebroekse ouderen aanwezig is op deze feestmiddagen. Als echter verondersteld wordt dat de meeste aanwezigen uit Wezep of Hattemerbroek komen, ontstaat een ander beeld. Wezep heeft 12.012 inwoners.³⁸ Als hierbij wordt uitgegaan van een even groot aandeel ouderen in de dorpskern als Oldebroek (23%), dan wonen in deze dorpskern bij benadering 2.763 ouderen. Als daarvan 150 op de kerstmiddag van SWO komen, betekent dit dat 5,5% van de ouderen uit deze kernen op de feestdagen aan tafel zit bij SWO.

Conclusies bereik ouderenwerk Oldebroek

Ongeveer 4% van de ouderen in de gemeente Oldebroek maakt regelmatig gebruik van de diensten van het ouderenwerk. Uitzonderingen hierop zijn de maaltijdvoorziening in de kern Oldebroek: hiervan maakt 6% gebruik en de kerstmiddag in Wezep, hiervan maakt 5,5% gebruik. Omdat in de jaarverslagen niet verder is uitgesplitst naar leeftijd, is het niet te zien uit welke doelgroepen deze personen komen.

4.3 Variëteit ouderenwerk

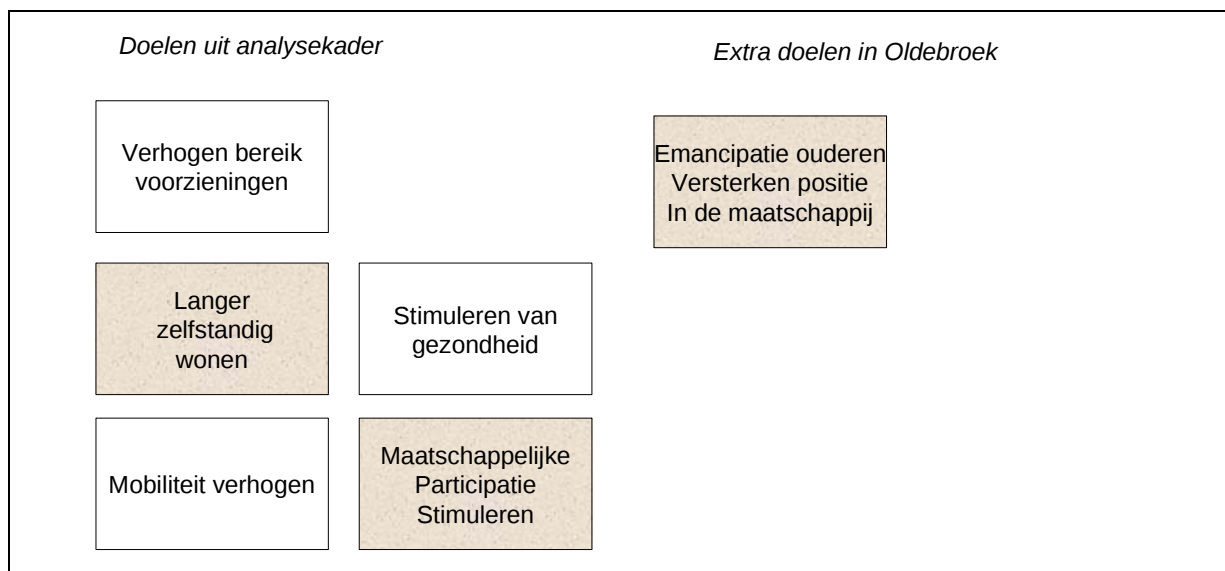


Hoe is de variëteit van het ouderenwerk? Als het aanbod van de gemeente Oldebroek wordt bekeken, valt op dat er activiteiten worden aangeboden, die aan allerlei verschillende doelstellingen voldoen. Hieronder worden de activiteiten per soort doelstelling besproken.

³⁸ Bron CBS: gegevens uit 2001

We onderscheiden hier de vijf doelen uit ons analysekader (deze staan in de onderstaande figuur links) en de doelen van de gemeente Oldebroek (deze zijn in de onderstaande figuur gekleurd).

Doelen van ouderenwerk die we meenemen in dit onderzoek



Hierbij wordt nagegaan in hoe compleet de soorten dienstverlening bijdragen aan het doel.

- g) Verhogen bereik van de voorzieningen;
- h) Mogelijk maken om langer zelfstandig te wonen;
- i) Maatschappelijke participatie van ouderen stimuleren;
- j) Mobiliteit van ouderen bevorderen;
- k) Stimuleren gezondheid en bieden van psychische hulp;
- l) Versterken positie ouderen in de maatschappij door emancipatie ouderen.

a. Verhogen bereik van de voorzieningen

De stichtingen in Oldebroek verspreiden eens per kwartaal een krantje en doen verder weinig aan het verhogen van het bereik. Ouderen worden geactiveerd via mond-tot-mond reclame. Dat werkt volgens de gesproken vrijwilligers beter dan het boekje. Daarnaast is er ook een bezoeken dienst, maar deze is in de loop der jaren wel afgebouwd omdat de behoefte eraan minder werd. Op dit moment worden er enkele ouderen per jaar bezocht. Voor 75-plussers wordt een preventief huisbezoek georganiseerd. Ook heeft Oldebroek een ouderenadviseur. De ouderenadviseur is een persoon die ouderen met een hulpvraag verwijst naar de mogelijkheden binnen de gemeente. SOOO heeft geen website, SWO Wezep en Hattemerbroek wel.

Maatregelen in Oldebroek om het gebruik van voorzieningen te stimuleren

	Oldebroek
Ouderenadviseur	ja
Huisbezoeken 75+	ja
Krant	ja
Speciale actie	nee
Mond-tot-mond reclame	ja
Website	ja en nee

b. Mogelijk maken om langer zelfstandig te wonen

Ouderen blijven over het algemeen het liefst zo lang mogelijk zelfstandig wonen. Maatschappelijk levert dit ook winst op. Een oudere die in een verzorgingshuis woont, is vele malen duurder dan een oudere die op zichzelf woont.

Zelfstandig wonen betekent dat een oudere in staat moet zijn zichzelf te verzorgen, boodschappen te doen, zijn huis schoon te maken, kapotte dingen te repareren, zijn administratie te doen en te weten waar hij hulp kan vragen als er iets niet lukt. Het ouderenwerk in Oldebroek biedt de volgende diensten aan die het ouderen makkelijker maken om thuis te blijven wonen:

- Tafeltje-dekje maaltijden;
- Klusjesdienst;
- Telefooncirkel;
- Kookcursus;
- Digitale educatie.

Het ouderenwerk in de gemeente Oldebroek biedt hiermee een aantal aantal diensten aan, die de Landelijke Organisatie Cliëntenraden noodzakelijk acht voor ouderen om thuis te kunnen blijven wonen.³⁹ Hiervan ontbreken ook een aantal diensten, zoals een oppascentrale voor dementerenden, hulp bij administratie en juridische vraagstukken, hulp bij boodschappen en wasgoedverzorging.

Voorzieningen om langer zelfstandig thuis te kunnen wonen in Oldebroek

	Oldebroek
Ouderenadviseur	ja
Tafeltje dekje	ja
Seniorenrestaurant	ja ⁴⁰
Hulp bij thuisadministratie	nee
Juridische ondersteuning	nee
Telefooncirkel/alarmering	ja
Sociale dagopvang	nee
Oppascentrale dementerenden	nee
Ondersteuning mantelzorgers	ja
Boodschappendienst	nee
Klusjesdienst	ja
Tuinonderhoud	nee
Wasgoedverzorging	nee

c. Maatschappelijke participatie van ouderen stimuleren

In Oldebroek is er een gevarieerd aanbod, van toneelgroep tot geheugentraining, van sportieve activiteiten tot een bibliotheek, van creatieve groepen tot een bingo.

³⁹ Zie bijlage 1.

⁴⁰ In de beide zorgcentra in de gemeente is een open eettafel.

Activiteiten gericht op maatschappelijke participatie in Oldebroek

	Oldebroek
Ontmoetingsmogelijkheden via:	
- inloop/koffieochtenden	ja
- spelletjes	ja
- creatieve activiteiten	ja
- sport	ja
- educatie	ja
- feestdagen	ja
- vakanties	nee
In contact met:	
- ouderen	ja
- andere doelgroepen	nee
Versterken contactuele vaardigheden	nee
Beroep op capaciteiten oudere:	
- vrijwilligerswerk	ja
- overig beroep op capaciteiten	nee

d. Mobiliteit van ouderen bevorderen

Het ouderenwerk biedt enkele bustochtjes aan. De welzijnsinstellingen bieden geen aanbod van van-deur-tot-deur vervoer. Wel is er de eerder genoemde Regiotaxi Noord-Veluwe

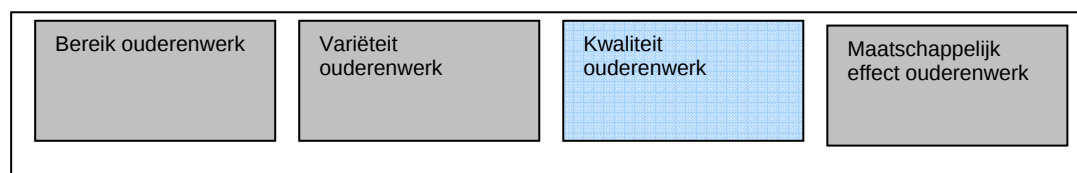
e. Stimuleren gezondheid en bieden van psychische hulp

Er is in Oldebroek een aanbod van sport, zoals middels de hartrevalidatie sportgroep en overige sportieve activiteiten. Er is geen aanbod voor psychische ondersteuning of hulp.

f. Versterken positie ouderen in de maatschappij door emancipatie ouderen

We hebben in het assortiment activiteiten en diensten van het ouderenwerk in Oldebroek geen activiteiten gevonden die gericht zijn op het versterken van de positie van ouderen in de maatschappij.

4.4 Door de deelnemers gepercipieerde kwaliteit van het ouderenwerk



De kwaliteit van het ouderenwerk zelf is in het kader van het onderzoek niet gemeten. Wel zijn deelnemers en niet-deelnemers tijdens straatinterviews gevraagd naar hun mening over de kwaliteit van het dienstenpakket van de welzijnsinstellingen.

Niet-deelnemers

Alle geïnterviewden kennen het ouderenwerk van hun dorp of gemeente. In Wezep noemde men ook vaak Het Palet, het krantje van SWO, dat vier maal per jaar verspreid wordt. Opvallend is dat de ouderen die we spraken vrijwel allemaal zelf nog erg actief waren. Ondanks de vrij hoge leeftijd van sommige geïnterviewden, is men zelf nog actief in allerlei clubs en in een aantal gevallen bieden de ouderen zelf hulp aan andere ouderen of aan andere mensen. Vrijwel alle geïnterviewden doen dat op eigen initiatief en zijn geen vrijwilliger via het SWO Wezep/Hattermerbroek of het SOOO.

Deelnemers

Zwemactiviteit is populair

In Oldebroek hebben we ouderen geïnterviewd die deelnamen aan de zwemactiviteit. Met ongeveer zestig deelnemers per keer is er een trouwe opkomst. Er zijn iets meer vrouwen dan mannen aanwezig (dus in vergelijking met andere activiteiten: opvallend veel mannen) verder was er een gelijke verdeling tussen 'jongere' (-65) en 'oudere' ouderen (65+). Er waren geen mensen die alleen maar in de sauna of in het bubbelbad rondhingen. Er werd door veel mensen actief meegedaan met de oefeningen. Bij het zwemmen is een actief gedeelte voor de echte zwemmers, met reddend zwemmen e.d. en een gedeelte met fysio-zwemmen voor de mensen met gezondheidsproblemen. Daarnaast kan er ook vrij gezwommen worden en gebruik worden gemaakt van het stoombad. In totaal zitten er zo'n 40 man in de bus. Het merendeel is nog kerkelijk actief of bij een vrouwenbond. Andere populaire activiteiten zijn de koren en nordic walking.

Gezondheid belangrijkste reden

De meeste aanwezigen gaan voornamelijk voor de beweging. Een mevrouw geeft aan dat wanneer ze in de zomer twee maanden niet gaat (vanwege zomerstop van het zwemmen), ze het meteen aan haar spieren merkt. Verscheidene deelnemers participeren al meer dan 15 jaar, waaronder ook echtparen. Een mevrouw geeft aan zolang mogelijk zelfstandig te willen blijven wonen en zij denkt dat het zwemmen hieraan bijdraagt, doordat ze zelf fitter en beter te been blijft. Ze geeft aan dat het zwemmen het enige is dat ze doet en het daarom heel belangrijk is voor haar gezondheid. Daarbij is de bus heel belangrijk: zonder deze zou ze niet kunnen gaan. Een andere mevrouw, die kort geleden is gestart, geeft aan dat ze het eerst op eigen houtje heeft geprobeerd, maar dat bleek niet te werken. Door het SOOO heeft ze een stok achter de deur en gaat ze wel. Dat doet haar erg goed. SOOO krijgt ook regelmatig nieuwe leden, doordat ouderen via de dokter worden doorgestuurd naar het fysio-zwemmen. Zwemmen maakt gezonder, zeker voor mensen met hartproblemen.

Combinatie met busvervoer genoemd als reden

Een andere motivatie om mee te gaan, is de bus die mensen ophaalt. Een aantal mensen gaf aan niet over ander vervoer te beschikken op de vrijdagmorgen.

Sociale contacten niet genoemd als reden

Sociale contacten wordt door niemand genoemd als reden, maar tussen de bedrijven door wordt er heel wat afgepraat. In het buitenbad kwam nog met medeleven een operatie van een van de deelnemers ter sprake. In de bus terug gaf iemand aan dat ze veel sociale contacten heeft opgedaan door het zwemmen. Als we er echter bij een aantal mensen

expliciet naar vroegen, dan bleek dat er niet op eigen initiatief bij elkaar op bezoek gegaan werd buiten het zwemmen om. Wel was er privé-contact onderling, maar dan waren het mensen die elkaar ook kenden van twee activiteiten die veel in de groep beoefend werden: nordic walking en deelname aan verschillende koren.

De vrijwilliger geeft aan dat de sociale factor van het zwemmen ontbreekt (geen koffie of etentje alleen twee keer per jaar gezamenlijk koffie drinken), omdat het anders voor veel ouderen te duur zal worden. Daar wil hij niet verantwoordelijk voor zijn.

Kosten geen probleem

De kosten vormen volgens de deelnemers geen probleem. Zij betalen € 12,- per maand. Een deelnemer geeft zelfs aan dat in combinatie met het vervoer zwemmen via SOOO goedkoper is dan zelf gaan. Hij zwemt zelf al twee maal per week en zwemt via SOOO nog een keer extra, omdat het zo goedkoop is.

Ook de vrijwilliger geeft aan dat het nog nooit is voorgekomen dat iemand het niet kon betalen. Een mevrouw zegt zelfs dat het voor haar wel wat duurder mag, want het kost nog minder dan gewoon een keer zwemmen (niet via SOOO) en nu krijg je er zelfs nog lessen bij ook.

Inloopochtend mager bezocht

In Wezep en Hattemerbroek hebben we mensen geïnterviewd op de inloopochtend klaverjassen/sjoelen. Bij aankomst bleek de groep erg klein te zijn: slechts 5 personen namen deel aan de inloopochtend: 4 mannen en 1 vrouw. Naar onze schatting waren de ouderen tussen de 60 en 75 jaar oud en vallen daarmee in de categorie 'jongere' ouderen. Zoals de deelnemers zelf aangeven is de animo de laatste jaren sterk afgenomen. Eerder speelden ze met drie of vier tafels, nu is er nog maar één tafel over. Wat de reden daarvan is, weten ze niet. Het heeft onder andere te maken met het wegvallen van degene die het organiseerde. Opvallend is dat drie van de vijf deelnemers geen lid is van het SWO. Het klaverjasclubje is ontstaan vanuit het dorpshuis: hier kon men eerst vrijelijk binnenlopen. Bovendien werd er dan koffie gedronken en gespeeld. Het dorpshuis is nu niet meer vrij toegankelijk. Men heeft het vermoeden dat dit door bezuinigingen bij de gemeente komt, maar men geeft anderzijds toe dat daarvoor bij dorpsgenoten al steeds minder animo was. De drie klaverjassers willen uit principe niet lid worden van het SWO, omdat zij van mening zijn dat zij als dorpsbewoners vrije toegang tot het dorpshuis moeten hebben.

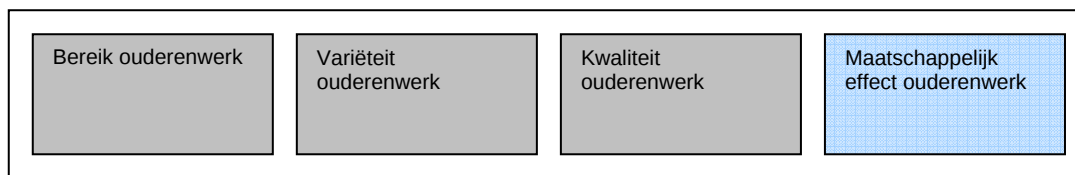
Sociale aspect reden van deelname

De reden dat men klaverjast is voornamelijk om het kaarten zelf en daarnaast ook voor de gezelligheid. Buiten het klaverjassen om heeft men echter geen contact met elkaar. De twee ouderen die wel lid zijn van het SWO zijn ook betrokken bij andere activiteiten van het SWO, zoals een seniorenorkest en creatief werk als tekenen, schilderen en beeldhouwen. Een van hen schenkt als vrijwilliger koffie bij een activiteit.

Kosten geen probleem

De prijs van de activiteiten is wat de deelnemers betreft geen reden om niet mee te doen. De enige reden om niet lid te worden is het principe.

4.5 Effect van de maatregelen.



In deze paragraaf wordt in beeld gebracht in welke mate het aannemelijk is dat de gesubsidieerde activiteiten van de stichtingen bijdragen aan het realiseren van de gemeentelijke doelen voor het ouderenwerk.

Meer bereik en draagvlak

Het ouderenwerk in Oldebroek werkt op diverse manieren aan het vergroten van het bereik en het draagvlak onder ouderen. Denk bijvoorbeeld aan het verspreiden van brochures en infobulletins onder ouderen en het doorverwijzen door de ouderenadviseur.

Langer zelfstandig te wonen

Het Oldebroekse ouderenwerk biedt een aantal diensten aan die het mogelijk maken dat ouderen langer thuis kunnen blijven wonen. Er ontbreken ook een aantal diensten, zoals administratieve hulp en ondersteuning mantelzorgers.

Maatschappelijke participatie

Het Oldebroekse ouderenwerk biedt verschillende diensten aan voor sociale activering. Afgezien van de inzet van veel vrijwilligers, ontbreken er activiteiten die een beroep doen op de inzet van capaciteiten van ouderen voor anderen.

Mobiliteit van ouderen bevorderen

Er is handig vervoer van deur tot deur binnen de woonplaats. Dit stimuleert de mobiliteit van de ouderen in Oldebroek.

Stimuleren gezondheid en bieden van psychische hulp

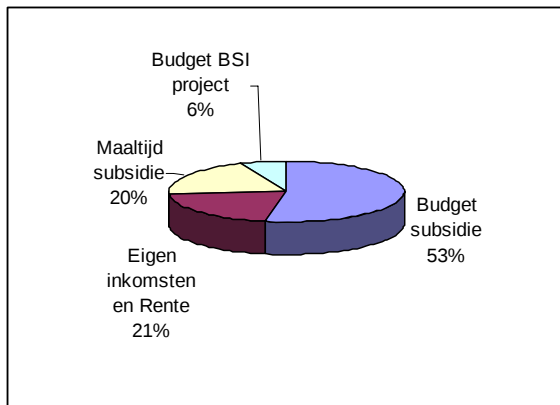
Er is een aanbod van sportieve activiteiten. Er zijn geen psychische hulp-diensten.

4.6 Inzet van de middelen in het ouderenwerk Oldebroek

Stichting Open Ouderenwerk Oldebroek

De gemeente Oldebroek verstrekke in het jaar 2005 € 26.299,- budgetsubsidie aan SOOO en € 9.861,- subsidie voor de maaltijdbezorging. De budgetsubsidie is iets meer dan de helft (53%) van hun totale budget. De eigen inkomsten bestaan uit rente, contributies van leden en verkopen aan de bar. Daarnaast krijgt SOOO een subsidie in het kader van 'breedtesportimpuls' (BSI). Deze subsidie kunnen gemeenten aanvragen voor initiatieven "die het lokale sportaanbod duurzaam versterken en vanuit sport oplossingen aandragen voor maatschappelijke problemen". Tevens ontvangt de stichting een maaltijdsubsidie.

Figuur 4.5. Waar komt het geld van SOOO vandaan?

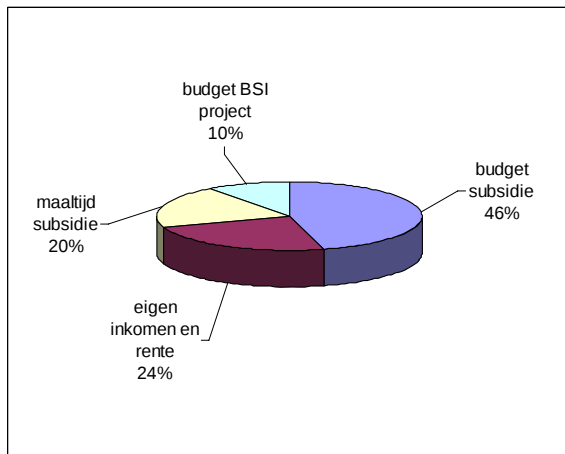


Bron: jaarrekening 2005 SOOO, 2006

Stichting SWO Wezep

De gemeente Oldebroek verstrekt jaarlijks € 29.611,- budgetsubsidie en € 12.780,- subsidie op de maaltijden aan SWO Wezep en Hattemerbroek. De budgetsubsidie is vast. De maaltijdsubsidie is afhankelijk van het aantal verstrekte maaltijden. SWO Wezep en Hattemerbroek krijgt hiermee een subsidie van € 42.391,- per jaar van de gemeente. Dit is iets minder dan de helft (46%) van hun budget. De eigen inkomsten bestaan uit contributies van leden, donaties, advertenties in het eigen blad en opbrengsten van bijvoorbeeld een kookcursus. Daarnaast krijgt ook SWO Wezep en Oldebroek een subsidie in het kader van 'breedtesportimpuls' (BSI).

Figuur 4.6. Waar komt het geld van SWO Wezep en Hattemerbroek vandaan?



Bron: jaarrekening 2005 SWO Wezep en Hattemerbroek, 2006

Rapportage Putten

2. Gemeentelijk beleid en subsidieregelgeving

In dit hoofdstuk zullen de beleidskaders voor het ouderenbeleid en jongerenbeleid in kaart worden gebracht alsmede de in de gemeente Putten van toepassing zijnde subsidieregelgeving. Het kader van dit hoofdstuk voor wat betreft het ouderen- en jongerenbeleid wordt gevormd door de eerste set normen:

1. Normen ten aanzien van de kaderstellende en controlerende rol van de raad

- *Er is inhoudelijk beleid op basis waarvan subsidie wordt verstrekt*
- *Dit beleid is dusdanig specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden geformuleerd, dat subsidieverstreking mogelijk is*
- *Het beleid is geformuleerd in consistente doelen en subdoelen: van visie naar doelen naar voorzieningen/activiteiten naar subsidieverstreking*
- *Het beleid van de gemeente is zodanig van inhoud en formulering dat subsidieaanvragen daaraan kunnen worden getoetst*

2.1 Beleidskaders jongeren- en ouderenbeleid

In deze paragraaf wordt uiteengezet wat het beleid is in de gemeente Putten op het gebied van welzijn van jongeren en ouderen. De reden daarvoor is dat dit beleid in principe sturend is voor de wijze waarop en aan welke instellingen er subsidie wordt verleend. Bij de inventarisatie van het beleid baseren we ons op de beleidsnota's, de programmabegroting en de jaarrekening van de gemeente.

2.1.1 Ouderenbeleid

Beleidsnota's

In de Nota van 'Uitgangspunten welzijnsbeleid' Putten uit 2001 worden de doelstellingen voor zowel jongeren- als ouderenbeleid geformuleerd. Centrale doelen voor het ouderenbeleid zijn:

1. *Het ouderenbeleid valt uiteen in lokaal, algemeen en flankerend ouderenbeleid. De SWOP (Stichting Welzijn Ouderen Putten) is de belangrijkste uitvoerder van het lokale ouderenbeleid;*
2. *Het uitgangspunt van het nieuwe beleid is dat alle Puttenaren en dus ook oudere inwoners, actief en volwaardig moeten kunnen deelnemen aan de samenleving. Voor de doelgroep ouderen betekent dit een extra inspanning gericht op het wegnemen van belemmeringen, het stimuleren van actieve deelname en het reduceren van mobiliteitsproblemen.*

Deze doelen worden uitgewerkt naar subdoelen met actiepunten, een aantal voorbeelden zijn:

- *Ouderen in Putten zich nog veiliger laten voelen. Actiepunt: In het gemeentelijk subsidiebeleid zal meer aandacht worden besteed aan het verhogen van weerbaarheid van ouderen.*
- *Minder draagkrachtige ouderen zich niet belemmerd laten voelen om deel te nemen aan de samenleving.*
- *Vervoersmogelijkheden voor ouderen zo optimaal mogelijk houden. Actiepunt: de gemeente neemt in haar subsidiebeleid op dat de SWOP als proef, op de tijden waarop het SWOP-busje aanvullend vervoer biedt, deze dienst uitbreid naar de avonduren.*
- *Sociaal isolement zo veel mogelijk minimaliseren en voorkomen. Van het voorkomen van sociaal isolement gaat een preventieve werking uit met betrekking tot een te ontwikkelen zorgvraag.*

In de nota ouderenbeleid 'Putten Verzilvert' uit oktober 2004 is te lezen dat de gemeente Putten een omslag wil maken van aanbodgericht beleid naar vraaggericht beleid. Het uitgangspunt van nieuw beleid dient te zijn dat iedere Puttenaar, en dus ook de ouderen, actief en volwaardig moet kunnen deelnemen aan de samenleving. In de nota worden de volgende beleidsdoelen geformuleerd:

1. *Ouderen moeten zich nog veiliger gaan voelen. Actiepunt: in het gemeentelijk subsidiebeleid zal meer aandacht worden besteed aan het verhogen van weerbaarheid van ouderen;*
2. *De openbare ruimte moet goed toegankelijk zijn, ook voor mensen met stok, rollator of rolstoel;*
3. *Minder draagkrachtige ouderen moeten zich niet belemmerd voelen om deel te nemen aan de samenleving;*
4. *Mensen met mobiliteitsproblemen moeten de voorzieningen die van belang zijn om actief deel te nemen aan de samenleving, zo veel mogelijk binnen "handbereik" beschikbaar hebben en daardoor minder beroep hoeven te doen op anderen;*
5. *Om vervoersmogelijkheden voor ouderen zo optimaal mogelijk te houden neemt de gemeente in haar subsidiebeleid op dat het vervoer via SWOP, als proef op de tijden waarop het SWOP-busje aanvullend vervoer biedt, wordt uitgebreid naar de avonduren.*
6. *Sociaal isolement moet zo veel mogelijk worden geminimaliseerd en voorkomen. Van het voorkomen van sociaal isolement gaat een preventieve werking uit met betrekking tot een te ontwikkelen zorgvraag.*

De doelen voor ouderenbeleid uit zowel de nota Uitgangspunten welzijnsbeleid als de nota Putten verzilvert, zijn eigenlijk geen doelen, maar meer algemene opmerkingen c.q. intenties.

Programmabegroting en jaarrekening

Voor ouderen is de volgende doelstelling in de Meerjarenprogrammabegroting 2005-2008 opgenomen:

“Ouderenorganisaties moeten in staat worden gesteld hun werkzaamheden goed uit te voeren. Het flankerend ouderen beleid zal verder worden uitgewerkt en ontwikkeld. De SWOP heeft een groot aantal nieuwe wensen waarover een uitgebreide discussie dient plaats te vinden ten aanzien van de noodzaak van deze wensen en de kosten die daaraan zijn verbonden. Ouderen moeten zolang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen. De woon- en zorgcentra van stichting De Spreng in het dorpscentrum kan hiertoe bijdragen. In het geval dit ruimtelijk of om andere redenen niet tot de mogelijkheden behoort, is Husselerveld een alternatief.”

Opvallend in de beleidsformulering is, dat deze veelal niet helder en consistent is. De tekst bevat een aantal opvattingen, uitgangspunten en intenties om beleid verder uit te werken. Daarnaast vermelden beleidsdocumenten instellingen die van belang zijn om beleid uit te voeren.

In de jaarrekening van 2005 wordt geen verantwoording afgelegd over bovenstaande doelstelling. Er wordt eigenlijk helemaal geen verantwoording afgelegd. Met betrekking tot ouderen is het volgende opgenomen:

“De nota ouderenbeleid “Putten verzilvert” biedt een aantal suggesties om deze knelpunten op te lossen. In de loop van 2006 zullen prioriteiten worden gesteld en zal worden bepaald welke onderwerpen ter hand worden genomen.”

2.1.2 Jongerenbeleid

Beleidsnota's

In de nota Uitgangspunten Welzijnsbeleid zijn de volgende doelen voor het jongerenbeleid opgenomen:

- 1. De bemoeienis van de gemeente betreft met name het bewerkstelligen van een goede afstemming tussen de lokale jeugdvoorziening en jeugdzorg;*
- 2. Het gezamenlijke doel van de provincie en de gemeente is het versterken van algemene voorzieningen voor jeugdigen, waardoor jeugdigen en ouders in deze voorzieningen vroegtijdig kunnen worden opgevangen en onnodige instroom in de jeugdzorg waarop een aanspraak bestaat, wordt voorkomen.*

Programmabegroting en jaarrekening

Daarnaast zijn in de Meerjarenprogrammabegroting 2005-2008 de navolgende doelstellingen opgenomen voor jongeren:

- 1. Voortdurend dient de effectiviteit van het jeugdbeleid te worden getoetst. Eventuele wijzigingen in het beleid zullen zoveel mogelijk binnen bestaande budgetten tot stand gebracht worden. In 2004 is er een start gemaakt met een permanente locatie voor jongerencentrum “de Krakerr”. Zowel het jongerencentrum als de bibliotheek worden ondergebracht in een nieuw te bouwen accommodatie.*
- 2. Vanuit het welzijns-/jeugdbeleid wordt stimulatie van deelname aan verenigingsactiviteiten door jongeren gepropageerd:*

- a. *Jongeren vormen de aanwas van een instelling/vereniging en daarmee de constante factor voor het voortbestaan;*
- b. *Deelname aan gezamenlijke activiteiten stimuleert de sociale vaardigheden;*
- c. *In de praktijk blijkt deelname de kans op het oplopen van een ontwikkelingsachterstand te verkleinen;*
- d. *Jongeren hebben over het algemeen minder draagkracht en kunnen zich derhalve financieel minder permitteren;*
- e. *Verenigingsactiviteiten dienen voor jongeren aantrekkelijk te zijn.*

De doelen uit de beleidsnota zijn niet helder geformuleerd en zijn eerder als algemene opmerking of intentie geformuleerd. De doelen in de programmabegroting zijn ook niet consistent met die uit de beleidsnota; zo is het bijvoorbeeld de vraag of “*de bouw van het jongerencentrum*” een doel is in het kader van “*het versterken van algemene jeugdvoorzieningen (...) die een instroom naar de jeugdzorg moeten beperken*”.

In de jaarrekening is geen verantwoording afgelegd over de doelen met betrekking tot het jongerenbeleid.

2.2 De regelgeving voor subsidieverlening

Voor de geldende subsidieregelgeving is de tweede set normen uit het normenkader van toepassing:

2. Normen ten aanzien van de kwaliteit van de verordening / regelgeving

- *De verordening past binnen de (derde tranche) Algemene Wet Bestuursrecht (AWB)*
- *Subsidiemogelijkheden sluiten aan op de sturingswensen van de gemeente/raad*
- *De regeldruk is in overeenstemming met omvang en type van de subsidie (efficiëntie)*
- *Er zijn voldoende sturingsmogelijkheden voor de gemeente*
- *De uitvoering en beheersing van het subsidiebeleid zijn in regelgeving vastgelegd en voldoende efficiënt ingericht*

Algemene Verordening Welzijnsubsidies Putten 2001

In het subsidiejaar 2005 was de Algemene Verordening Welzijnsubsidies 2001 van kracht. De verordening voldoet hiermee niet aan de derde tranche van de Awb, die voorschrijft dat de gemeente een algemene subsidie verordening heeft. Er zijn in de gemeente Putten geen concrete plannen om een algemene verordening op te stellen.

De Algemene Verordening Welzijnsubsidies kent een viertal subsidievormen, te weten de ‘structurele subsidie’, de ‘incidentele subsidie’ (eenmalig of projectmatig), de ‘ondersteuningssubsidie’ (bedoeld ter aanmoediging of waardering) en de ‘budgetsubsidie’.⁴¹

⁴¹ Definitie budgetsubsidie: “een subsidie die wordt verleend voor een bepaalde periode, waarbij met de subsidieontvanger precies wordt overeengekomen welke activiteiten/ producten de subsidieontvanger zal dienen te leveren, terwijl de subsidieontvanger anderzijds, binnen het kader van de gemaakte afspraken, zelf kan bepalen welke middelen worden gebruikt om de betreffende activiteiten/ producten te kunnen leveren.”

Deze laatste vorm is de enige subsidievorm waarin expliciet een relatie moet worden gelegd tussen activiteiten en/of producten en de subsidieverlening. Het naast elkaar bestaan van de structurele subsidie en budgetsubsidie is merkwaardig. De budgetsubsidie zal namelijk veelal van structurele (d.w.z. jaarlijks terugkerende) aard zijn.

Opvallend is dat de verordening nauwelijks het subsidieproces beschrijft en de daaraan te stellen voorwaarden en termijnen. Er is wel sprake van de eis van accountantsverklaring bij verstrekking van grote subsidies. Dat betekent dat er ook een financieel jaarverslag moet zijn. De eisen ten aanzien van budgetsubsidies worden in het geheel niet uitgewerkt. Juist dit is belangrijk, omdat dan de relatie tussen beleid en subsidieverlening concreet wordt ingevuld.⁴²

Er wordt aangegeven dat een aanvraag voor structurele subsidie voor 1 april van het voorafgaande jaar moet worden ingediend, en in 'eenvoudige' gevallen voor 1 oktober. Daarnaast dient de verantwoording te bestaan uit een financieel verslag, balans en exploitatierekening. In de verordening wordt relatief vaak zonder toelichting naar artikelen uit de Algemene Wet Bestuursrecht verwezen, wat de verordening erg moeilijk zelfstandig leesbaar maakt. Dit maakt het voor subsidieaanvragers lastig om aan de eisen van de verordening te voldoen.

De raad kan nadere beleidsregels vaststellen voor de aanvraag en verstrekking van subsidies en kan voor een of meer categorieën subsidies een subsidieplafond instellen. Wanneer de raad besluit een subsidieplafond in te stellen, dient hij tevens aan te geven hoe het beschikbare bedrag wordt verdeeld. In beginsel beslist de raad over de subsidieverstrekking, behalve wanneer hij deze bevoegdheid gedelegeerd heeft aan het college. Het college beslist over de subsidievaststelling, de intrekking en wijziging en de betaling en terugvordering.

Een opvallende bepaling in de verordening is Art. 1.5 lid 4, waarin staat: "*Instellingen ontvangen uitsluitend subsidie op basis van hun aantal [leden, klanten?] woonachtig in de gemeente Putten.*" Naast de gebrekkigheid van de formulering van deze bepaling is gebleken dat deze bepaling in de praktijk van de subsidieverlening met betrekking tot het ouderenwerk geen rol speelt.

Analyse kwaliteit subsidiebeleid

De beleidsdoeleinden in de diverse documenten vertonen geen logische samenhang. De doelstellingen in de meerjarenbegroting verschillen van de doelen van de nota's en er wordt onderling niet naar de verschillende documenten verwezen.

Doelen zijn niet als doel geformuleerd maar als mening, uitgangspunt of intentie om een bepaald doel te bereiken. Bijvoorbeeld: "*Voortdurend dient de effectiviteit van het jeugdbeleid te worden getoetst.*"⁴³ Bovendien bevatten de formuleringen vaak dubbelingen, wat een zekere wolligheid oplevert (bijv. "*sociaal isolement zoveel mogelijk minimaliseren en voorkomen*").

42 Denk aan bepalingen over het opstellen van inhoudelijke werkplannen, tijdig overleg tussen gemeente en instelling over producten en diensten, inhoudelijke verantwoording van uitgevoerd beleid etc.

43 De lezer vraagt zich dan af: gebeurt dat dan ook? Wie doet dat dan? De gemeente zelf of een instelling? Is dat ook een eis in de subsidieverlening?

Er is geen logische opbouw van doelstellingen. Er ontbreekt een onderscheid tussen de beoogde maatschappelijke effecten, de activiteiten die de doelen zouden moeten helpen realiseren en de kosten of inspanningen die daarmee samenhangen.

Er ontbreken meetbare prestaties of indicatoren in het beleid, die inzichtelijk kunnen maken of beleid effectief is en of prestaties worden geleverd.

Samenvattend kan geconstateerd worden dat er weliswaar beleid is geformuleerd in Putten op het gebied van ouderen- en jongerenbeleid, maar dat dit beleid onvoldoende specifiek en meetbaar is geformuleerd en nauwelijks (zichtbare) onderlinge consistentie vertoont. Daarmee is het moeilijk vast te stellen wat dit beleid betekent voor de subsidieverlening aan instellingen die dit beleid moeten helpen realiseren.

Wat betreft de subsidieregelgeving en een toetsing aan de daarvoor geformuleerde normen kan worden geconstateerd dat de verordening niet voldoet aan de derde tranche van de Awb. Het is onduidelijk of de regelgeving voldoet aan de wensen van de gemeenteraad. De uitvoering en beheersing van het subsidieproces is onvoldoende vastgelegd in de subsidieverordening, daardoor is het moeilijk aan te geven of de regeldruk in overeenstemming is met het soort subsidie. En tot slot zijn de sturingsmogelijkheden van de gemeente beperkt, doordat het subsidieproces onvoldoende is vastgelegd. Daarentegen is in de verordening wel geregeld dat de raad bevoegd is om specifieke beleidsregels en subsidieplafonds vast te stellen.

3. Subsidie ouderenwerk en jongerenwerk 2005

In dit hoofdstuk wordt ingezoomd op de budgetsubsidies die de gemeente Putten verstrekt voor de uitvoer van het ouderen- en jongerenbeleid. Het subsidieproces zal worden getoetst aan de hand van de derde set normen uit het normenkader:

3. Normen ten aanzien van de kwaliteit van de uitvoering

- *Er is een koppeling tussen de subsidieverstreking en het gemeentelijk beleid, als garantie voor effectiviteit*
- *De uitvoering van het subsidiebeleid biedt een juiste inzet van de verschillende subsidievormen*
- *De gemeente ziet toe op een doelmatige en doeltreffende besteding van de subsidiegelden*
- *De gemeente gebruikt de uitkomsten van evaluaties voor het bijstellen van beleid en/of bij het maken van nieuwe afspraken over subsidieverlening*

3.1 Inleiding

In de gemeente Putten is er één instelling die zorg draagt voor het welzijn van ouderen en die een gemeentelijke budgetsubsidie ontvangt. Dit is de Stichting Welzijn voor Ouderen Putten (SWOP). Het gaat voor 2005 om een budgetsubsidie van € 151.700,-. In het jaarverslag 2005 van de SWOP verklaart de stichting de budgetsubsidie te hebben benut voor het vervullen van haar algemene doel, namelijk:

“De Stichting Welzijn Ouderen Putten heeft als doel het ondersteunen van individuele - en groepen ouderen, met als oogmerk het vergroten van hun maatschappelijke participatie en zelfredzaamheid.”

Het werk van de stichting bestaat uit sociaal-cultureel werk (ontmoeting en ontspanning) en welzijnswerk. Het welzijnswerk voor ouderen kent volgens het jaarverslag drie kernfuncties:

- Maatschappelijke zingeving
- Sociale preventie
- Persoonsgerichte begeleiding en voorlichting

Voor de invulling van de kernfuncties heeft de SWOP een scala aan welzijnsdiensten en activiteiten ontwikkeld. Een greep uit de welzijnsdiensten: de ouderenadviseur voor informatie, advies, voorlichting en bemiddeling, verzorging in de vorm van maaltijden en een seniorenrestaurant, dienstverlening zoals vervoer en een klussendienst. De activiteiten die de SWOP organiseert zijn onder andere bridge, handwerken, modeshows en invulling van allerlei feestdagen zoals Koninginnedag en Kerst.

De SWOP ontleent haar bestaansrecht voor een groot deel aan de 130 werkzame vrijwilligers. Ook het bestuur van de stichting bestaat uit vrijwilligers. De vrijwilligers worden aangestuurd door de ouderenadviseur/ directeur, die 36 uur per week in dienst is. Daarnaast

heeft de SWOP twee parttime administratief medewerkers in loondienst voor een totaal van 48 uur per week.

3.2 Het subsidieproces

De aanvraag en beschikking

Het subsidiedossier van de gemeente omtrent de SWOP is volgens de eisen uit de verordening volledig, maar de eisen die de verordening stelt aan het subsidieproces zijn summier. Voor de aanvraag van de gemeentelijke budgetsubsidie diende de SWOP op 21 september 2004 per email met een begeleidend schrijven een begroting in. De verordening schrijft 1 april voor als uiterste datum voor de aanvraag, maar nergens blijkt dat de gemeente deze datum ook feitelijk hanteert.

De ingediende begroting is ingericht op basis van de exploitatiekosten. Dit is niet in strijd met wat de gemeente van de instelling verwacht, omdat de gemeente in de subsidieverordening geen eisen heeft gesteld aan de aanvraag. Bij de begroting van 2005 is een inhoudelijke toelichting opgenomen waarin wordt verzocht het incidentele bedrag voor de ouderenadviseur, structureel en onderdeel van de budgetsubsidie te maken. De SWOP vraagt in totaal een bedrag van € 151.700,- aan. Dit komt tot uiting door de inkomstenpost 'budgetsubsidie' gemeente op de begroting van de SWOP.

Het subsidiebedrag dat de SWOP ontvangt is niet direct gebaseerd op de activiteiten en diensten die ermee worden bekostigd. De subsidiebeschikking 2005 geeft niet aan welke vorm van subsidie aan de instelling wordt verstrekt. Dit is opmerkelijk, omdat verschillende subsidievormen tot andere afspraken en voorwaarden leiden. De formulering in de beschikking van het college is als volgt:

"... wij hebben besloten in te stemmen met uw begroting voor het jaar 2005. Dat betekent dat de gemeentelijke subsidie voor dat jaar € 151.700,- zal bedragen."

Deze formulering wijst erop, dat de gemeente vanuit exploitatie-oogpunt naar de begroting en subsidieaanvraag heeft gekeken en op basis daarvan subsidie verleent. Opvallend is dat de beschikking geen voorwaarden bevat waaronder de subsidie wordt verleend, geen eisen ten aanzien van de (termijnen voor) verantwoording of vaststelling van de subsidie, geen verwijzing naar de subsidieverordening waar ze op gebaseerd zou moeten zijn en geen bepaling over bezwaarmogelijkheid.

Het grootste deel van de beschikking wordt gewijd aan de stellingname van het college dat men zich 'op geen enkele wijze' vast wil leggen voor subsidieverlening voor de komende jaren. De reden hiervoor is dat er een onderzoek loopt in het kader van een 75+ project en er een nieuwe ouderennota wordt ontwikkeld die tot herijking van het beleid zal leiden. Vanuit de instelling wordt aangegeven dat een van de grootste knelpunten in de subsidierelatie is, dat het al enkele jaren onzeker is hoeveel subsidie de instelling kan ontvangen, omdat het structurele budget tekort schiet om de exploitatie rond te krijgen. Het gemeentebestuur geeft aan dat de SWOP altijd het gevraagde budget heeft gekregen, ondanks dat het niet geheel structureel is.

De instelling benoemt de subsidie in de begroting als budgetsubsidie. Ook de gemeente hanteert de term budgetsubsidie, maar tegelijkertijd wordt beaamd dat de subsidie slechts op basis van het indienen van een begroting wordt verleend, en dus niet gekoppeld is aan overeengekomen activiteiten of prestaties.

De subsidie die de SWOP in 2005 heeft ontvangen, bestaat uit een aantal delen, zo blijkt uit het collegevoorstel. Het structurele subsidiebedrag is € 103.000,- waarnaast € 23.800,- en € 24.900,- incidenteel worden beschikt. Het structurele bedrag is gebaseerd op de historische exploitatiekosten en heeft geen relatie met de doelstellingen van de SWOP, maar ook niet met de huidige, werkelijke exploitatiekosten van huisvesting, organisatie en personeel.⁴⁴

Daarnaast is er in 1999 een ouderenadviseur aangenomen, in overleg met de gemeente. De beschikte subsidie daarvoor was niet structureel, terwijl de ouderenadviseur een centrale rol speelt in het ouderenwerk. Ambtelijk wordt aangegeven dat de subsidie voor de ouderenadviseur met ingang van 2006 structureel is.

Afstemming tussen gemeente en instelling

Er is jaarlijks overleg tussen instelling en gemeente over de subsidieaanvraag. Het jaarlijkse overleg tussen het college, de SWOP en beleidsambtenaar is gevoerd om te bepalen welke dekkingsmiddelen ingezet moesten worden om dit budget te realiseren. Er was namelijk slechts € 103.000,- structureel budget voor de SWOP in de gemeentelijke begroting opgenomen. De overige twee budgetten zijn ook door de raad vastgesteld en bestemd voor subsidies voor 'het ouderenbeleid en ouderenwerk' en 'flankerend ouderenbeleid'. Het college heeft daarop besloten deze bedragen ook voor 2005 incidenteel aan de SWOP te verstrekken.

Het overleg heeft geen inhoudelijk karakter over bijvoorbeeld prestatieafspraken. Uit de notulen en interviews blijkt dat er met name over budgetten en de samenstelling daarvan wordt gesproken. De gemeente heeft wel zicht op de activiteiten en diensten van de SWOP. De jaarverslagen worden immers jaarlijks ingediend en informeel beoordeeld door zowel ambtenaren als het college.

De verantwoording van de subsidie moet volgens de verordening gedaan worden door de indiening van de jaarrekening, exploitatierekening en balans. Voor een bedrag hoger dan € 22.689,- is ook een accountantsverklaring vereist. Opvallend is dat in het subsidiedossier deze stukken wel voor 2004 gearcheveerd zijn, maar dat de verplichte verantwoordingsstukken voor 2005 niet in het dossier zitten. Deze zijn wel door de SWOP opgesteld en verstuurd. Het dossier bevat geen vaststelling van de subsidie 2005, dit komt omdat er in Putten geen vaststelling van subsidies plaatsvindt. Dit gebeurt in principe gelijktijdig met de beschikking. De SWOP heeft tevens een inhoudelijk jaarverslag naar de gemeente gestuurd, terwijl dit op basis van de verordening geen vereiste is. De gemeente heeft hier evenmin om gevraagd.

⁴⁴ Een aantal jaren geleden waren er twee personeelsleden werkzaam bij de stichting die op basis van een stimuleringsregeling vrijwel kosteloos voor de instelling werkten. De instelling geeft aan dat het structurele subsidiebedrag mede hierop is gebaseerd. Inmiddels zijn er twee administratieve krachten in loondienst en is er dus sprake van aanzienlijk hogere structurele personeelslasten.

3.3 De relatie tussen gemeente en SWOP

In dit onderdeel wordt het referentiekader gevormd door de vierde set normen uit het onderzoek:

4. Normen ten aanzien van de kwaliteit van de relatie met instellingen (m.n. bij budgetsubsidie)

- *Het is instellingen bekend welke bijdrage zij dienen te leveren aan de uitvoering van gemeentelijk beleid*
- *De relatie van de gemeente met de gesubsidieerde instellingen draagt bij aan de doelmatige besteding van de subsidiegelden*
- *De gemeente draagt er zorg voor dat de normen voor de subsidieverstreking bekend zijn voor subsidieaanvragers*
- *De gemeente voorziet in het (laten) doen van evaluaties van het gesubsidieerde aanbod*

De relatie tussen gemeente en de SWOP bestaat, in de praktijk van alledag, uit het contact met de beleidsambtenaar die de verantwoordelijkheid heeft over de subsidies aan oudereninstellingen. Beide partijen geven aan dat het contact goed is. Door informele contacten van onder andere de verantwoordelijke wethouder met de SWOP, heeft de gemeente wel zicht op de inhoudelijke activiteiten en diensten die de SWOP aanbiedt.

Uit de dossiers en interviews blijkt dat de SWOP het initiatief neemt in het leggen van een relatie tussen beleid en subsidieverlening. Zo voorziet de SWOP de gemeente jaarlijks van een inhoudelijk jaarverslag en in 2005 ook van een overzicht van taken van de ouderenadviseur. Dit is het gevolg van het overleg tussen de gemeente en de SWOP en niet van bepalingen in de verordening. Opvallend is ook dat de SWOP zich voorbereidt op de komst van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) door het schrijven van een nota hierover. Deze is ter bespreking naar de gemeente gestuurd, waarbij de gemeente heeft aangegeven dat deze nota zal worden meegenomen in de subsidiebespreking; inhoudelijk contact hierover is er nog niet geweest.

Vanuit de gemeente is er geen formele sturing en controle op prestaties, er zijn immers geen prestatieafspraken gemaakt. Uit interviews blijkt, dat het gemeentebestuur heeft besloten dit punt aan de orde te stellen zodra meer bekend is over de WMO. Momenteel is de gemeente Putten bezig met een herijking van het welzijnsbeleid, daarin wordt ook het ouderenbeleid herzien.. De veranderingen omtrent de WMO worden hierin meegenomen. De reden dat tot dusver is afgezien van het stellen van prestaties, en het daarop afrekenen, houdt waarschijnlijk verband met de wijze waarop de SWOP zich vanaf de oprichting heeft ontwikkeld van een kleinschalige vrijwilligersorganisatie op sociaal-cultureel gebied, tot een professionele organisatie die ook welzijnstaken uitvoert. Ook blijkt uit gesprekken dat het niet sturen op prestaties mogelijk samenhangt met de gemeentelijke opvatting 'sturen op afstand' ten aanzien van een stichting die een eigen verantwoordelijkheid heeft.

3.4 De relatie met het gemeentelijk beleid

Zoals eerder aangegeven, wordt er geen expliciete relatie gelegd tussen gemeentelijk beleid en de subsidieverlening. Een enkele keer gebeurt dit wel in de doelstellingen van gemeentelijk beleid. Een expliciete doelstelling uit 'Putten Verzilverd' is bijvoorbeeld:

"Om vervoersmogelijkheden voor ouderen zo optimaal mogelijk te houden neemt de gemeente in haar subsidiebeleid op dat de SWOP als proef op de tijden waarop het SWOP-busje aanvullend vervoer biedt wordt uitgebreid naar de avonduren."

Uit de subsidiegegevens 2005 blijkt echter dat deze doelstelling geen rol heeft gespeeld in de subsidie aan de SWOP, maar wel in een bijdrage in de kosten van de bus zelf. De aanschaf van de bus is buiten de subsidiegelden om volledig bekostigd door de gemeente. De onderhouds- en loopkosten van het SWOP-busje worden vrijwel geheel gedekt uit de eigen bijdrage van passagiers.

Hoewel de gemeente Putten formeel geen expliciete relatie legt in de subsidieverlening met de realisatie van gemeentelijk beleid, is er impliciet een duidelijke relatie tussen de doelen van de gemeente en de SWOP. De SWOP ondersteunt bijvoorbeeld de gemeentelijke doelstelling uit de programmabegroting dat mensen zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen. Dit blijkt tevens uit het algemene doel van de SWOP, namelijk: *'Het bevorderen van de zelfredzaamheid van ouderen'*. Wanneer er gekeken wordt naar het aanbod van diensten van de SWOP, kan geconcludeerd worden dat deze doelstelling ook is vertaald in activiteiten; het aanbieden van allerlei diensten die het langer thuis wonen en/of de zelfredzaamheid bevorderen, zoals de maaltijdvoorziening, de klussendienst en de preventieve huisbezoeken.

Er is geanalyseerd aan welke doelen de SWOP een bijdrage levert. Wanneer er gekeken wordt naar het beleid uit de gemeentelijke nota en het werk van de SWOP, kan er een relatie gelegd worden tussen de volgende doelstellingen en het werk van de SWOP:

- *Dat minder draagkrachtige ouderen zich niet belemmerd voelen om deel te nemen aan de samenleving;*
- *Dat mensen met mobiliteitsproblemen de voorzieningen, die van belang zijn om actief deel te nemen aan de samenleving, zo veel mogelijk binnen "handbereik" beschikbaar hebben en daardoor minder beroep hoeven te doen op anderen;*
- *Om vervoersmogelijkheden voor ouderen zo optimaal mogelijk te houden neemt de gemeente in haar subsidiebeleid op dat de SWOP als proef op de tijden waarop het SWOP-busje aanvullend vervoer biedt wordt uitgebreid naar de avonduren;*
- *Sociaal isolement zo veel mogelijk te minimaliseren en te voorkomen. Van het voorkomen van sociaal isolement gaat een preventieve werking uit met betrekking tot een te ontwikkelen zorgvraag.*

Kortom, in de praktijk blijkt er een duidelijke relatie te zijn tussen de gemeentelijke doelen en de activiteiten van de SWOP. De gemeente stuurt hier formeel niet op, wat betekent dat de instelling door middel van de subsidieverlening en de subsidieafrekening niet gestimuleerd, gestuurd of geprikkeld wordt om concreet invulling te geven aan gemeentelijke speerpunten.

De SWOP legt wel verantwoording af over uitgevoerde activiteiten en neemt het initiatief om op beleidsmatige ontwikkelingen in te spelen, zoals de WMO. De gemeente lijkt dit vooralsnog niet op te pakken.

Sturing op beleid door de SWOP

De begroting die de SWOP jaarlijks opstelt is een vertaalslag van de werkelijke kosten zoals die in de periode daarvoor zijn geregistreerd. De begroting ligt voor een groot deel al vast, in die zin dat het grootste deel van het budget opgaat aan huisvesting en personeelskosten. Vervolgens hebben de SWOP-bus en de vrijwilligers een prioriteit wat betreft uitgaven. Wat na aftrek van deze kosten overblijft aan budget, wordt gebruikt voor de organisatie van activiteiten en diensten. Om dit te blijven bekostigen wordt er ook om een eigen bijdrage gevraagd voor deze activiteiten; van alleen subsidie kan de SWOP niet rondkomen. Hierbij speelt ook mee dat er bij het bestuur van de SWOP onzekerheid is over het subsidiebedrag, een vorm van eigen inkomsten moet dus behouden blijven.

De SWOP worstelt wat betreft de deelnemersprijzen met een dilemma waar ook andere oudereninstellingen tegenaan lopen. De eigen bijdrage voor activiteiten is een kwestie van het vinden van een balans tussen het tegemoet komen aan mensen met een laag inkomen (20% van de mensen heeft enkel AOW als inkomstenbron) en het voldoende afdekken van de kosten. De SWOP heeft als uitgangspunt dat alle binnenactiviteiten € 2,50 per maand kosten, eventueel vermeerderd met specifieke extra kosten voor bijzondere activiteiten zoals bijarten. De SWOP hecht ook waarde aan het heffen van een minimale eigen bijdrage, omdat het de gemeente en de ouderen laat zien dat niet alles voor niets is. Dit leidt tot een gemotiveerde keuze door de deelnemers.

Het bestuur en de directie van de SWOP hechten veel waarde aan de vrijwilligers en het vrijwilligersbeleid. De instelling verkeert in de gelukkige situatie dat er geen gebrek bestaat aan vrijwillige inzet. Dit schrijft men toe aan de goede onderlinge sfeer en de aandacht die aan de vrijwilligers wordt geschonken. Dit wordt ook beleidsmatig vertaald in een nota vrijwilligersbeleid die de directie aan het afronden is.

Het evalueren en bijsturen van activiteiten gebeurt door middel van een evaluatiegesprek dat de directeur/ouderenadviseur minimaal twee keer per jaar heeft met de verschillende groepen van coördinatoren (telefoon dienst, maaltijden, activiteiten etc.). De ouderenadviseur gebruikt de momenten om bij te sturen. Het feitelijk zicht op hoe activiteiten lopen, verkrijgt het bestuur en de directie door de wekelijkse informele contacten met deelnemers en coördinatoren van activiteiten. Voor de teamgeest is een dergelijk gesprek halfjaarlijks echter essentieel. Vrijwilligers spreken elkaar onderling natuurlijk ook en zo onderhouden zij ook een sociaal netwerk. De seniorenvoorlichter spreekt de ouderenadviseur maandelijks. De sfeer en teamgeest die bij de SWOP heerst, wordt gekoesterd. De uitvoering van en sturing op het beleid wordt immers samen met de 130 vrijwilligers gedaan.

De sturingsmomenten worden ook benut om erachter te komen of er vraag is naar andere activiteiten of diensten. Dit gebeurt ook wel informeel. Het bestuur 'proeft' in gesprekken met ouderen wat er speelt en wat aanslaat. Er is namelijk veel contact met de deelnemers. De ouderenadviseur heeft weer minimaal maandelijks een overleg met het bestuur waarin dit soort zaken besproken worden.

Een ander belangrijk aspect van de sturing op beleid zijn publiciteit en voorlichting. Dit doet de SWOP door het laten plaatsen van stukjes in de krant, de publicatie van informatie in bijvoorbeeld het gemeentenieuws, het rondbrengen van informatieboekjes door de ouderenbond (PCOB), het ophangen van flyers en het huisbezoekproject. Bij een nieuwe activiteit geldt dat er gepeild wordt hoeveel interesse er is. Als er genoeg animo is, gaat de activiteit door en anders niet. Door het voeren van een actief PR-beleid, hoopt de SWOP zoveel mogelijk ouderen te bereiken en te prikkelen om gebruik te maken van de activiteiten en diensten van de SWOP.

3.5 Subsidies jeugd

Er is in Putten geen sprake van budgetsubsidies in het kader van het jeugdbeleid daarom worden er in deze paragraaf andere subsidievormen besproken.

In de gemeente Putten zijn de subsidies van het jeugdbeleid verdeeld in twee stromen; subsidies aan het kerkelijke jeugd- en jongerenwerk en een subsidie aan het jongerencentrum “de Krakerr”. De subsidie aan “de Krakerr” betreft een exploitatiesubsidie: zowel de huur van het pand aan de Brinkstraat als het elektriciteits-, gas en waterverbruik, worden door de gemeente voldaan. Er is bij deze subsidie geen sprake van een verantwoording en vaststelling; de gemeente betaalt de exploitatiekosten direct aan de verhuurder. Het bedrag per 1 september 2004 bedraagt € 2.393,07 per maand. Er zijn geen stukken in het dossier over 2005 als gevolg van de beëindiging van de huur per 31 augustus. Aan de subsidie zijn geen voorwaarden verbonden en het subsidieproces wordt niet doorlopen. Dat er bij de subsidieverstrekking rekening wordt gehouden met gemeentelijke doelstellingen, blijkt alleen uit een antwoord op een brief (11 april 2003) waarin iemand vraagt gebruik te mogen maken van het pand “De Krakerr” voor het organiseren van jeugdavonden. De gemeente maakt geen bezwaar als er aan de volgende voorwaarden wordt voldaan: het algemene jongerenwerk maakt geen gebruik van een pand en de avonden moeten toegankelijk zijn voor alle jongeren in Putten. In de brief staat:

“Dit in verband met het doel en uitgangspunten van het jeugdbeleid in de gemeente Putten. Het doel is om de voorwaarden te scheppen die jeugdigen in staat stelt om te groeien naar zelfstandigheid en deel te nemen aan de samenleving om het moment en wijze die aansluit op hun behoefte.”

De subsidies aan het kerkelijk jeugd- en jongerenwerk worden verstrekt aan de volgende verenigingen:

- Parochieel Jeugdwerk van de R.K. Parochie H. Maria Zuivering
- Hervormde Jeugdraad Putten
- Gereformeerd Jeugdteam
- Jeugdraad van de Herv. Gemeente Andreaskerk
- Gereformeerde Vrijgemaakte vereniging voor Jeugdwerk
- Christelijk Gereformeerde Kerk Putten

De stukken voor 2005 waren nog niet beschikbaar, daarom is de analyse gebaseerd op de subsidies van 2004. In het dossier zitten geen aanvragen, de verenigingen waaraan subsidie

wordt verleend zijn bekend en er is geen sprake van nieuwe aanvragen. Naar aanleiding van het subsidiebudget dat is vastgesteld door de raad, wordt er door de betreffende ambtenaar een voorstel voor de verdeling van het budget gemaakt. De uitgangspunten daarvoor zijn de algemene subsidieverordening en de doelstellingen van het jeugdbeleid. De criteria en verdelingssystematiek worden jaarlijks besproken met de gesubsidieerde instellingen. De gemeente subsidieert slechts de sociaal-culturele activiteiten van het kerkelijk/ christelijk jeugd- en jongerenwerk en er worden geen exploitatiesubsidies afgegeven. Het subsidiebedrag bestaat uit een basissubsidie op basis van de hoeveelheid deelnemers ($1 - 100 = € 230,- / 100 - 200 = € 455,- / 200 \text{ en meer} = € 680,-$) plus een bedrag per deelnemer (aantal deelnemers x € 6,14). Het totale budget voor 2004 was € 14.156,-. Eerst worden de basissubsidies berekend en vervolgens wordt het overige bedrag gedeeld door het totale aantal deelnemers. Vervolgens gaat de beschikkingsbrief eind maart 2004 richting de gesubsidieerde verenigingen.

Opvallend is dat er in het verdelingsvoorstel staat dat het kerkelijk jeugd- en jongerenwerk jaarlijks een planning met de voorgenomen activiteiten en een lijst met het aantal deelnemers aan sociaal-culturele activiteiten leveren. Deze stukken zitten niet in het dossier. De vraag is hoe de gemeente vooraf en achteraf controleert of de subsidie daadwerkelijk gaat naar de organisatie van sociaal-culturele activiteiten. Uit het dossier blijkt ook niet hoe de gemeente weet van hoeveel deelnemers er sprake is.

3.6 Tot slot

Samenvattend concluderen we dat de gemeente niet of nauwelijks stuurt op beleid en de inhoudelijke inzet van subsidie. Er wordt in de subsidieverlening geen relatie gelegd met gemeentelijk beleid, doelen of prestaties. Alleen in het 'vinden' van de juiste budgetten wordt naar beleid gekeken. De inzet van een budgetsubsidie is dus niet juist. Mede omdat er geen concrete doelen, activiteiten of prestaties worden afgesproken en in de verantwoording door de gemeente wordt daar in formele zin niet naar gevraagd. Informeel is er relatief veel contact en zo is er zicht op de werkzaamheden van de SWOP. Omdat er formeel geen afspraken worden gemaakt, kan de gemeente de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inzet van de subsidie niet beoordelen.

Het subsidieproces is weinig formeel ingericht, waardoor de gemeente ook in het proces geen sturende rol heeft. De aanvraag gaat per email, de beschikking bevat geen heldere onderbouwing en verwijzing naar de verordening. Er worden geen formele afspraken gemaakt over verantwoording van de subsidie, terwijl de verantwoording wel plaatsvindt. Een evaluatie van het beleid van de SWOP, voor het herzien van beleid (afspraken zijn er immers niet) vindt niet plaats.

Doordat de subsidiegrondslag onhelder is, verkeert de instelling al enkele jaren in onzekerheid over het voortbestaan van belangrijke activiteiten, zoals het ouderenadvieswerk. In de praktijk ontvangt de instelling het budget wat men aanvraagt, maar dit is jaarlijks het gevolg van verzoeken van de instelling en het bij elkaar schuiven van budgetten door de gemeente. De instelling draagt bij aan het realiseren van gemeentelijk beleid, maar dit is niet het gevolg van de wijze waarop subsidie wordt verleend.

4. Doeltreffendheid van de subsidies ouderenwerk in Putten

In dit hoofdstuk geven we de doeltreffendheid van de subsidies ouderenwerk in Putten weer. Hierbij behandelen we eerst de doelen die de gemeente Putten stelt in haar ouderenbeleid. Vervolgens gaan we na in welke mate deze doelen zijn bereikt als het gaat om het bereik van het ouderenwerk, de variëteit van het ouderenwerk, de kwaliteit van het ouderenwerk en de maatschappelijke effecten van het ouderenwerk.

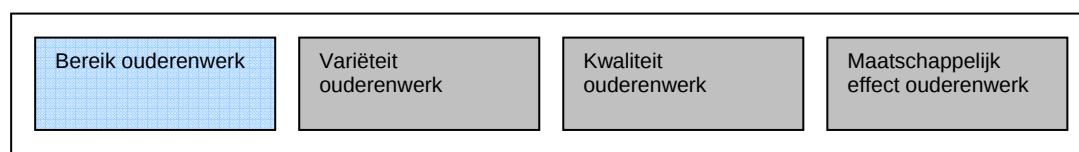
4.1 De doelen van de gemeente Putten in het ouderenbeleid

Samenvattend blijkt uit hoofdstuk 2.1 dat de gemeente Putten de volgende zaken wil bereiken met haar ouderenbeleid:

- 1. Ouderen moeten zich nog veiliger gaan voelen. Actiepunt: in het gemeentelijk subsidiebeleid zal meer aandacht worden besteed aan het verhogen van weerbaarheid van ouderen;*
- 2. De openbare ruimte moet goed toegankelijk zijn, ook voor mensen met stok, rollator of rolstoel;*
- 3. Minder draagkrachtige ouderen moeten zich niet belemmerd voelen om deel te nemen aan de samenleving;*
- 4. Mensen met mobiliteitsproblemen moeten de voorzieningen die van belang zijn om actief deel te nemen aan de samenleving, zo veel mogelijk binnen "handbereik" beschikbaar hebben en daardoor minder beroep hoeven te doen op anderen;*
- 5. Om vervoersmogelijkheden voor ouderen zo optimaal mogelijk te houden neemt de gemeente in haar subsidiebeleid op dat het vervoer via SWOP, als proef op de tijden waarop het SWOP-busje aanvullend vervoer biedt, wordt uitgebreid naar de avonduren;*
- 6. Sociaal isolement moet zo veel mogelijk worden geminimaliseerd en voorkomen. Van het voorkomen van sociaal isolement gaat een preventieve werking uit met betrekking tot een te ontwikkelen zorgvraag.*

Op basis van het analysekader uit hoofdstuk 1 (figuur 1.2) zal in kaart worden gebracht in welke mate SWOP invulling geeft aan de realisering van deze doelstellingen van de gemeente. In de komende paragrafen worden de vier aspecten uit het analysekader één voor één behandeld.

4.2 Bereik ouderenwerk



In deze paragraaf wordt nagaan hoeveel ouderen in Putten gebruik maken van de voorzieningen van het ouderenwerk en welke ouderen dit zijn. Betreft het hier de ouderen uit de doelgroep?

Aantal ouderen in Putten

De gemeente Putten heeft 23.183 inwoners. Hiervan zijn 6.090 personen 55 jaar of ouder. Dit is iets meer dan een kwart (26%) van de bevolking. De doelgroep “ouderen” is echter divers. Hieronder vallen 55+ers die vaak nog werken, maar ook hun ouders die al een generatie geleden met pensioen zijn gegaan.⁴⁵ Het is daarom zinvol om de groep “ouderen” verder te onderscheiden. Als de Puttense ouderen worden uitgesplitst naar leeftijd ontstaat het volgende beeld (zie figuur 4.1):

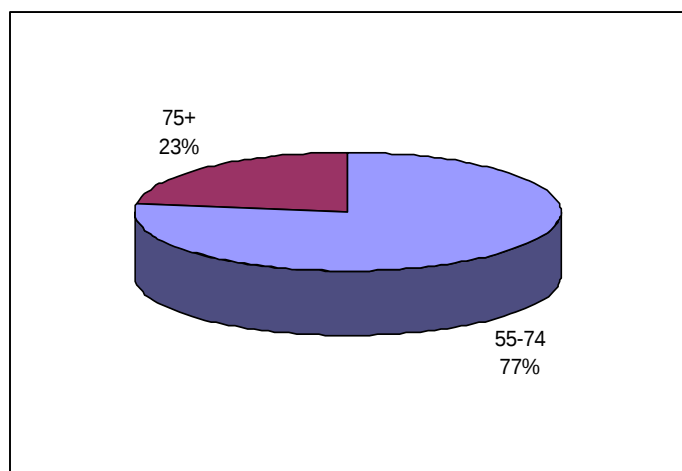
Figuur 4.1. Aantal ouderen in Putten naar leeftijd

	Jong	55-59	60-64	65-69	70-74	75-79	80-84	85-89	90-94	95
Totaal mannen	784	767	630	491	426	259	152	72	23	4
Totaal vrouwen	787	774	601	540	472	390	278	132	69	10
Totaal	1571	1541	1231	1031	898	649	430	204	92	14

Bron: het Gelders kenniscentrum voor welzijn en zorg, 2006 (cijfers uit 2005)

Verreweg de meeste ouderen in Putten (77%) zijn tussen de 55 en 74 jaar. Figuur 4.2 geeft dit grafisch weer:

Figuur 4.2 Aandeel 75+-ers van de ouderen in Putten



Bron: het Gelders kenniscentrum voor welzijn en zorg, 2006

In Putten is 26% van de bevolking 55 jaar of ouder. Dit komt precies overeen met het landelijk gemiddelde (26%) en ligt iets onder het gemiddelde van de provincie Gelderland (27%).⁴⁶

⁴⁵ In 2005 heeft 55 procent van de 55-59-jarigen een baan. Vanaf het 60ste jaar neemt het aandeel werkende ouderen snel af. Van de 60-64-jarigen werkt minder dan één op de vijf. Bron CBS.

⁴⁶ In 2006.

Deelname ouderen aan diensten en activiteiten ouderenwerk

In Putten wordt het ouderwerk verricht door de Stichting Welzijn Ouderen Putten (SWOP). Deze stichting heeft als doel het ondersteunen van individuele en groepen ouderen, met als oogmerk het vergroten van de maatschappelijke participatie en zelfredzaamheid.⁴⁷ Deze stichting biedt ouderen in de gemeente Putten een scala aan activiteiten. Figuur 4.3 geeft deze activiteiten één voor één weer. Ook geeft deze tabel de gegevens (voor zover bekend) over het bereik van de diensten van SWOP.

Figuur 4.3. Bereik ouderenwerk Putten

Activiteit	Afgenomen diensten	Deelnemers	Activiteit	Afgenomen diensten	Deelnemers
Ouderenadviseur	onbekend		Watergym	onbekend	
Uitleen verpleeg	gemiddeld 8 per werkdag		Gymnastiek	onbekend	
Administratiehulp	onbekend		Fietsen	onbekend	
Belastinghulp	26	26	Wandelen	onbekend	
Klussendienst	50		Jeu-de-boules	onbekend	
Internetcorner	onbekend		Sjoelen	onbekend	
Infopunt mantelzorg	onbekend		Verkoop bustochten	onbekend	
Groepsgesprek	onbekend		Bridge	onbekend	
Theatercursus	onbekend		Klaverjassen	onbekend	
Huisbezoek 75+	onbekend		Houtsnijhobbyclub	onbekend	
Maaltijd		119	Kantklossen	onbekend	
Restaurant	1298 diners		Handwerken	onbekend	
Bus	7520 ritten		Kaarten maken	onbekend	
Computerles	onbekend		Bingo	onbekend	
Kookcursus		42	Koffie-ochtend	onbekend	
Handen aan de knoppen	onbekend		Spelletjesmiddag	onbekend	
Cursus mobiel bellen		12	Modeshow	onbekend	
50+ leest voor		14	Koninnedag	onbekend	
Dagtocht weerribben		86	Bevrijdingsdag	onbekend	
Dagtocht bronkhorst		58	Kerstdiner		85
Vakantie	onbekend		Nieuwjaarsreceptie	onbekend	
Zwemmen	onbekend				

Uit deze tabel blijkt dat de diensten met het hoogste bereik zijn: de thuisbrengmaaltijden met 119 deelnemers, de bus met 7.500 ritten per jaar, het seniorenrestaurant met 1.298 diners en de uitleen met zo'n 2.000 uitleningen per jaar (want 8 per werkdag).

Bereik sociaal culturele activiteiten

Het is onbekend hoeveel mensen er gebruik maken van de sociaal culturele activiteiten. Als we er echter vanuit gaan dat een bustocht en het kerstdiner de jaarlijkse hoogtepunten zijn van het jaar, zou dit duiden op zo'n 85 regelmatige bezoekers van de sociaal-culturele activiteiten van het ouderenwerk. Dit is 1% van de ouderen in Putten.

Bereik sport

Er zijn geen cijfers bekend over de personen die sporten via het ouderenwerk in Putten.

⁴⁷ Bron: Jaarverslag SWOP, 2005.

Bereik tafeltje-dekje

De thuisbrengmaaltijd is een dienst die kant en klare maaltijden thuisbrengt bij ouderen die niet in de gelegenheid zijn om zelf te koken. Er maken 119 deelnemers gebruik van deze dienst. Als we deze 119 personen afzetten tegen het aantal ouderen in Putten, eet 2% van de Puttense ouderen deze thuisbrengmaaltijden.

Het seniorenrestaurant is een restaurant dat twee maal per week open is en waar ouderen samen met andere ouderen kunnen dineren. Het restaurant serveert 1298 maaltijden per jaar. Dit klinkt als een hoog bereik. Wordt dit afgezet tegen het aantal keren dat het restaurant open is (2 maal per week), betekent dit dat er gemiddeld 13 personen per keer in het restaurant eten.

Bereik van-deur-tot-deur vervoer

De SWOP-bus is een busdienst die ouderen vervoert naar een ieder opgegeven adres binnen de gemeentegrenzen van Putten. Deze bus vervoerde in 2005 7520 ouderen. De SWOP heeft geen gegevens over het aantal individuele ouderen dat gebruik maakt van de bus. Laten we daarom eens veronderstellen dat de gemiddelde oudere niet vaker dan eens per week met de SWOP-bus gaat en dat er één persoon per rit wordt vervoerd. In dat geval zouden er minstens 145 ouderen gebruik maken van deze dienst. Afgezet op de totale oudere bevolking is dit een gering percentage (2%). Als echter aangenomen wordt dat alleen personen die zelf geen rijbewijs hebben en ook geen partner hebben met een rijbewijs, gebruik maken van de SWOP-bus, wordt de potentiële doelgroep een stuk kleiner. Mannen in deze leeftijdsgroep hebben namelijk relatief vaak nog een rijbewijs (90% van de 55- tot 65-jarigen, 80% van de 65- tot 74-jarigen en 60% van de 75+-ers).⁴⁸ Omgezet naar de Puttense situatie betekent dit dat ongeveer 1500 personen (een kwart van de ouderen) tot een rijbewijsloos huishouden behoren. Als minstens 145 personen hiervan gebruik maken van de busdienst, is dat dus minstens 10% van deze groep.

Opvallend bereik in Putten: Thuisleenpunt Putten

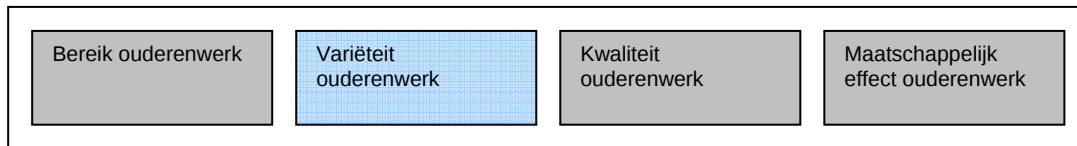
Het thuisleenpunt Putten is een uitleenpunt voor verpleegartikelen en hulpmiddelen dat is gevestigd in het pand van SWOP. Op dit punt komen gemiddeld acht personen per dag iets lenen. Het punt is iedere werkdag open. Dit betekent dat het punt ongeveer 2000 keer per jaar iets uitleent. Het is niet bekend om hoeveel verschillende mensen het hier gaat. Ook is niet bekend of alleen ouderen er gebruik van maken, of ook gehandicapten en zwangere vrouwen. Stel dat er alleen ouderen gebruik maken van het uitleenpunt en deze gemiddeld eens per maand iets uitleenen, dan is dat 3% van de ouderen.

Conclusies bereik Putten

Het ouderenwerk van Putten heeft geen cijfers over deelname aan activiteiten. Inschatting is dat er ongeveer 1% van de ouderen regelmatig deelneemt aan de sociaal-culturele activiteiten. Hoog is het bereik van het van-deur-tot-deur-vervoer. De SWOP-bus vervoert wekelijks 10% van de ouderen die in een huishouden zonder rijbewijs wonen.

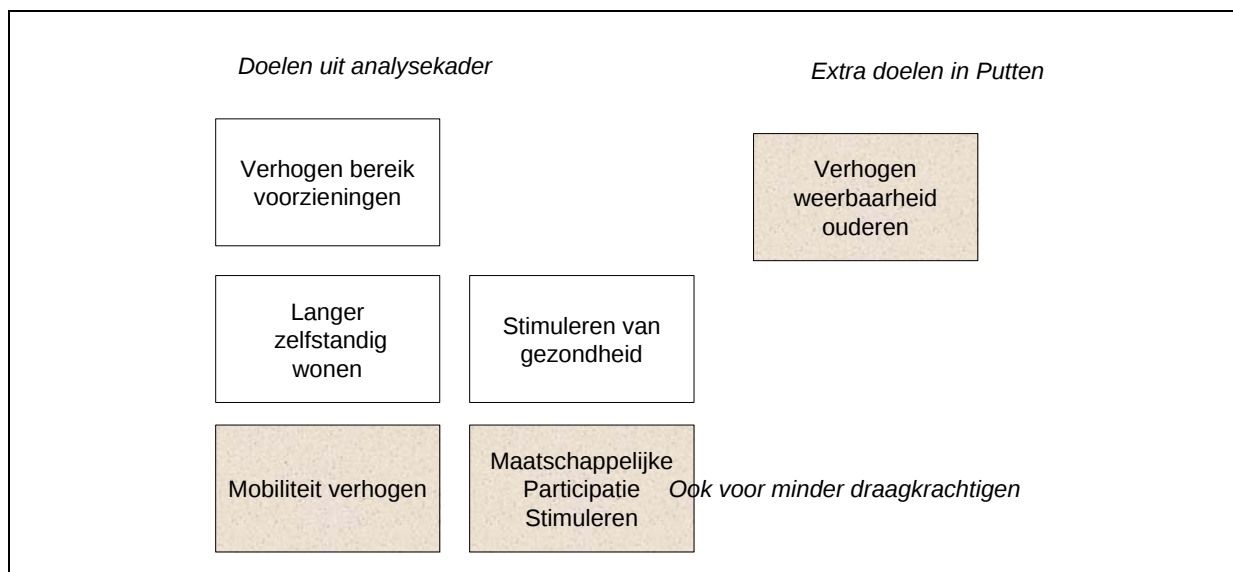
⁴⁸ Bron CBS.

4.3 Variëteit ouderenwerk



Hoe is de variëteit van het ouderenwerk? Als het aanbod van de gemeente Putten bekeken wordt, valt op dat er activiteiten worden aangeboden, die aan allerlei verschillende doelstellingen voldoen. Hieronder zullen we de activiteiten per soort doelstelling bespreken. Hierbij wordt nagaan in welke mate de soorten dienstverlening bijdragen aan het doel.

Doelen van ouderenwerk die we meenemen in dit onderzoek



We onderscheiden hierbij drie doelen die de gemeente Putten zichzelf stelt en drie overige doelen:

- Verhogen bereik van de voorzieningen
- Mogelijk maken om langer zelfstandig te wonen
- Maatschappelijke participatie van ouderen stimuleren (ook voor minder draagkrachtigen)
- Mobiliteit van ouderen bevorderen
- Stimuleren gezondheid en bieden van psychische hulp
- Weerbaarheid van ouderen verhogen

Hieronder behandelen we ze één voor één:

a. Verhogen bereik van de voorzieningen

Een gemeente kan voorzieningen aanbieden, maar hierbij is het ook belangrijk om de doelgroep te interesseren en te informeren over de mogelijkheden van gebruik van deze voorziening. Daarom geeft de SWOP vier keer per jaar een SWO-info uit met een oplage van 1250 per keer en ook middels de media wordt geprobeerd het bereik te vergroten.

De SWOP heeft om het bereik te verhogen de volgende twee activiteiten expliciet in zijn dienstenpakket opgenomen:

1. Telefonisch spreekuur en inloopspreekuur ouderenadviseur
2. Huisbezoek 75+

De ouderenadviseur is een persoon die ouderen met een hulpvraag verwijst naar de mogelijkheden binnen de gemeente. Deze adviseur heeft één uur in de week inloopspreekuur en één uur in de week een telefonisch spreekuur. Daarnaast heeft SWO het huisbezoek van 75+-ers. Dit is bedoeld om ouderen te informeren over het dienstenaanbod en tegelijkertijd informatie in te winnen over de behoeften van deze doelgroep.

Het is waarschijnlijk dat deze activiteiten het gebruik van de voorzieningen zullen vergroten. De voorzieningen lijken elkaar goed aan te vullen. Mensen die in staat zijn om langs te komen, kunnen langskomen. Mensen die minder mobiel zijn, kunnen bellen en de ouderen worden actief benaderd.

Maatregelen in Putten om het gebruik van voorzieningen te stimuleren

	Putten
Ouderenadviseur	ja
Huisbezoeken 75+	ja
SWO-info (krant)	ja
Speciale actie (via de media)	ja
Mond-tot-mond reclame	ja

b. Langer zelfstandig wonen

Ouderen blijven over het algemeen het liefst zo lang mogelijk zelfstandig wonen. Maatschappelijk levert dit ook winst op. Een oudere die in een verzorgingshuis woont, is vele malen duurder dan een oudere die op zichzelf woont.

Zelfstandig wonen betekent dat een oudere in staat moet zijn zichzelf te verzorgen, boodschappen te doen, zijn huis schoon te maken, kapotte dingen te repareren, zijn administratie te doen en te weten waar hij hulp kan vragen als er iets niet lukt. SWOP biedt de volgende diensten aan die het ouderen makkelijker maken om thuis te blijven wonen:

- hulp bij thuisadministratie
- hulp bij invullen belastingaangifte
- klussendienst
- lokaal informatiepunt mantelzorgers
- maaltijdvoorzieningen
- uitleen van verpleegartikelen
- vervoer
- ouderenadviseur (informatie, advies en bemiddeling)
- Alarmdienst
- Hulp bij het boodschappen doen

Het dienstenpakket richt zich op administratie, klussen, maaltijden en verpleegartikelen.

Voorzieningen om langer zelfstandig thuis te kunnen wonen in Putten

	Putten
Ouderenadviseur	ja
Tafeltje dekje	ja
Seniorenrestaurant	ja
Hulp bij thuisadministratie	ja
Juridische ondersteuning	nee
Telefooncirkel/alarmering	ja ⁴⁹
Sociale dagopvang	nee
Oppascentrale dementerenden	nee
Ondersteuning mantelzorgers	ja
Boodschappendienst	ja
Klusjesdienst	ja
Tuinonderhoud	nee
Wasgoedverzorging	nee

c. Maatschappelijke participatie

Ouderen verliezen regelmatig contacten omdat leeftijdsgenoten of partners overlijden, ze met pensioen gaan, ze minder mobiel worden etc. SWOP biedt ouderen de volgende activiteiten om de sociale contacten van ouderen te bevorderen:

- seniorenrestaurant
- dagtochten en vakantie
- verkoop fiets- en bustochten
- jeu-de-boules
- sjoelen
- bridge
- klaverjassen
- houtsnijhobbyclub
- kantklossen
- handwerken
- kaarten maken
- bingo
- koffieochtend
- 50+ leest voor aan basisscholen
- spelletjesmiddag
- modeshow
- Koninginnendag
- bevrijdingsdag
- kerstdiner
- nieuwjaarsreceptie

⁴⁹ In Putten wordt door de gemeente een alarmeringsservice aangeboden, dit is echter geen activiteit van de SWOP.

Het ouderenwerk Putten biedt zowel wekelijkse activiteiten, als vakanties en dagtrips aan met dit doel. Daarnaast biedt SWOP ouderen de gelegenheid om belangrijke feestdagen samen te vieren. Voor sommige ouderen die deze dagen anders wellicht alleen moeten doorbrengen is dit waarschijnlijk een welkom aanbod. Zo heeft een kerstdiner 85 deelnemers.

Opvallend aan het aanbod van activiteiten in Putten is echter dat deze bijna allemaal te scharen zijn onder recreatieve activiteiten. Er is ook sprake van meer educatieve activiteiten in het kader van 'Samenlevingsontwikkelingen', waar lezingen over maatschappelijke thema's worden gehouden. Daarnaast is er een (gratis) bibliotheek voor ouderen.

Wel heeft het ouderenwerk in Putten enkele praktische educatieve activiteiten. Deze zijn:

- computerles
- internetcorner
- kookcursus voor mannen
- cursus "handen aan de knoppen"
- cursus mobiel bellen

Alle aangeboden cursussen leren ouderen omgaan met eenvoudige technische hulpmiddelen en technieken. Doel van de cursussen is het makkelijker functioneren in de maatschappij en het (daardoor) langer zelfstandig kunnen wonen. Het ouderenwerk in Putten biedt door onvoldoende belangstelling van de ouderen vrijwel geen cursussen aan gericht op intellectuele, spirituele, kunstzinnige of wetenschappelijke kennis. Er wordt wel jaarlijks een initiatief ontplooid. In 2005 was er bijvoorbeeld de theatercursus "Maak een kunstwerk van je Leven". Ook zijn er afspraken met het ROC Landstede om belangstellende cursisten door te verwijzen.

Een positieve noot bij de cursus mobiel bellen is dat deze wordt gegeven door nieuwe Nederlanders, die de Nederlandse taal nog niet goed beheersen. Voor hen is het een praktische oefening en voor de ouderen is het prettig om hun mobiele telefoon te leren gebruiken.

Om ouderen te stimuleren vol mee te doen met de maatschappij heeft het ouderenwerk Putten twee activiteiten:

1. "50+ leest voor"
2. Vrijwilligers SWOP

Het project 50+ leest voor is een project waarbij ouderen voorlezen aan kinderen op de basisschool. Het is een laagdrempelige manier om ouderen actief deel te laten nemen aan de maatschappij. In dit project worden ouderen ingezet vanwege hun capaciteiten.

Daarnaast is er nog een andere belangrijke manier waarop SWO de maatschappelijke participatie van ouderen bevordert. Het SWO draait voor een groot deel op haar (125) vrijwilligers. Deze vrijwilligers zijn voor een groot deel ook ouderen.

Activiteiten gericht op maatschappelijke participatie in Putten

	Putten
Ontmoetingsmogelijkheden via:	
- inloop/koffieochtenden	ja
- spelletjes	ja
- creatieve activiteiten	ja
- sport	ja
- educatie	ja
- feestdagen	ja
- vakanties	ja
In contact met:	
- ouderen	ja
- andere doelgroepen	ja
Versterken contactuele vaardigheden	nee
Beroep op capaciteiten oudere:	
- vrijwilligerswerk	ja
- overig beroep op capaciteiten	ja

d. Mobiliteit van ouderen

Ouderen hebben eerder problemen met fietsen of lang lopen en minder vaak een rijbewijs dan jongere mensen. Om hen toch nog mobiel te houden, biedt het ouderenwerk in Putten de volgende activiteit aan:

- SWOP-bus (brengt ouderen rond in Putten)

Van deze activiteit wordt goed gebruik gemaakt en de activiteit houdt ouderen mobiel binnen de eigen woonplaats.

e. Gezondheid en psychische hulp

SWO Putten biedt de volgende vijf activiteiten aan die de gezondheid van ouderen bevorderen:

1. Zwemmen
2. Watergym
3. Gymnastiek
4. Fietsen
5. Wandelen

Al deze activiteiten zijn gericht op het stimuleren van meer bewegen door ouderen. Daarnaast is er ook aanbod van voorlichtingsbijeenkomsten en workshops die andere aspecten van gezondheidbevordering belichten (in 2005 oorsuizen, ontspannen slapen, depressie en dementie en ziekte van Alzheimer).

Ouder worden heeft ook psychische gevolgen. SWOP biedt ouderen onder dit thema twee praktische hulpmiddelen aan:

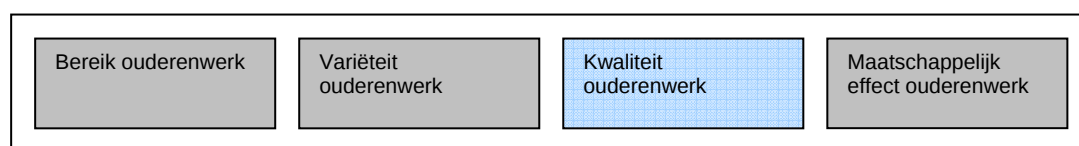
1. Praatgroep over praktische en emotionele implicaties van ouder worden
2. Theatercursus “maak een kunstwerk van je leven”

De praatgroep voorziet in een bepaalde behoefte. De Puttense ouderen lijken echter weinig behoefte te hebben aan de theatercursus. De animo was zo gering dat de cursus met ingang van 2006 is beëindigd.

f. weerbaarheid van ouderen verhogen

We hebben geen specifiek aanbod gevonden (zoals bijvoorbeeld de cursus in een andere gemeente die de contactuele vaardigheden van ouderen verhoogt) om de weerbaarheid van ouderen te verhogen.

4.4 Door de deelnemers gepercipieerde kwaliteit van het ouderenwerk



De kwaliteit van het ouderenwerk is in het kader van het onderzoek niet gemeten. Wel is deelnemers en niet-deelnemers gevraagd naar hun mening over de kwaliteit van het dienstenpakket van de welzijnsinstellingen.

De niet-deelnemers

De belangrijkste reden voor de door ons gesproken Puttenaren om niet deel te nemen aan de ouderenactiviteiten is dat zij zich te jong voelen. “Het is niet nodig, ik kan alles nog zelf”, of “het is niet nodig, ik heb zelf genoeg vrienden” wordt veel genoemd. Sommigen mijden het SWO zelfs bewust “daar wil ik niets mee te maken hebben, ik ben nog niet zo oud”. De bekendheid van het SWO is hoog.

Naast dit algemene beeld zijn er enkele gesprekken met opvallende uitkomsten.

Dit zijn de volgende:

- Een echtpaar vertelde dat het wilde zwemmen bij het SWO, maar dat ze dat niet heeft gedaan, omdat het echtpaar het te duur vindt.
- Twee personen voelden zich te oud om gebruik te maken van de diensten van het SWO. Eén persoon daarvan maakt wel gebruik van de boodschappendienst, maar voelde zich te oud om naar de sociale activiteiten te gaan. De andere persoon die zich te oud voelt voor het SWO wordt geholpen door familie die ook in Putten woont.

De deelnemers

Hechte groep biedt sociale contacten

In het kader van het onderzoek zijn we aanwezig geweest bij het sjoelen. Het sjoelen vindt al 26 jaar plaats en kent een klassement. Het is een hechte groep van ongeveer 25 ouderen, die elkaar goed kent. De deelnemers geven aan te komen voor de sociale contacten, bijvoorbeeld om de eenzaamheid tegen te gaan na het overlijden van hun partner. Ongeveer driekwart van hen doet ook aan andere activiteiten dan het sjoelen mee: zoals fietsen, zwemmen, schilderen, zangkoren en biljart. Buiten het sjoelen en de SWO om gaan een

aantal vrouwen met elkaar zwemmen. Ook de vrijwilligers zijn deel van de hechte groep. Twee gastvrouwen zijn per toerbeurt twee keer in de maand aanwezig en doen dit werk al rond de 25 jaar. Ze verzorgen de koffie, koekjes en thee. Waarvoor een symbolisch bedrag betaald wordt. De koffie en thee nemen een belangrijke plaats in bij het sjoelen. Na een kleine drie kwartier sjoelen is er een uitgebreide pauze en ook na afloop is er koffie en thee. Hier wordt (mannen en vrouwen apart) het wereldnieuws en andere zaken doorgenomen.

In de maanden juni, juli en augustus is er vrij sjoelen, zonder klassement. Een enkele keer doen dan ook vakantiegangers mee. Als afsluiting van het seizoen wordt er met elkaar gegeten. Dit wordt door de mensen zelf georganiseerd en gefinancierd, daar wordt door mensen voor gespaard. Verder doen ze rondom sinterklaas nog wat met elkaar. Verder blijkt de betrokkenheid bij elkaar als er een kaartje door iedereen ondertekent wordt voor een ziek sjoellid. De beide gastvrouwen regelen voor alle ouderen die bij SWOP komen rondom kerst een kerstbuffet, waar het merendeel van de sjoelers bij aanwezig is.

Ook is er een mevrouw die zo goed als doof is. Zij geeft aan dat het sjoelen echt een uitkomst is: het is haar wekelijkse uitje. Verjaardagen bezoekt ze niet meer, omdat ze dan niemand kan verstaan. Alom was men zeer te spreken over het sjoelen en de ambiance.

Behoefte aan extra diensten

Bij navraag aan extra diensten kwamen de mannelijke deelnemers van het sjoelen met de volgende tips:

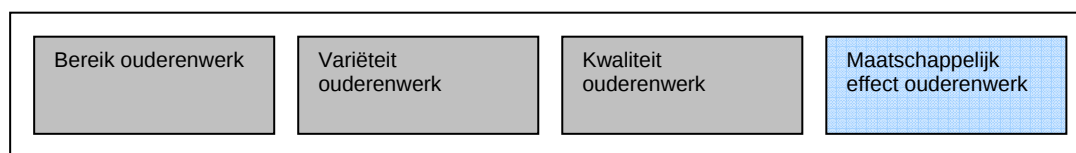
- Iemand mist badminton en tafeltennis. Hij heeft dit aangegeven bij de ouderenadviseur/ directrice die hebben gepeild of er nog meer animo is en dat is er niet. Daar komt bij dat de SWOP niet de faciliteiten heeft een dergelijke sport aan te bieden. Daarom is diegene doorverwezen naar de bestaande clubs in Putten.
- Verder geeft een van de leden aan dat de ouderenbus te weinig capaciteit heeft. Er zou er eigenlijk een bij moeten, omdat je, als je ergens heen moet, soms een half uur eerder opgehaald wordt, en een half uur te laat weer teruggebracht wordt, zodat je elke keer lang moet wachten.

De vrouwelijke deelnemers geven aan dat ze niets missen; er is voor elk wat wils.

Kosten

De activiteiten worden niet duur gevonden. Men kent geen mensen die niet komen, omdat ze het niet kunnen betalen. Wel wordt gezegd dat dit natuurlijk ook de “stille armoede” kan zijn: mensen die wel willen maar niet kunnen betalen en het ook niet laten weten.

4.5 Effect van de maatregelen



In deze paragraaf wordt in beeld gebracht in welke mate het aannemelijk is dat de gesubsidieerde activiteiten van de stichting bijdragen aan het realiseren van de gemeentelijke doelen voor het ouderenwerk.

Verhogen bereik van de voorzieningen

De ouderenadviseur vormt belangrijke schakel in de verhoging van het bereik van de voorziening in de gemeente

Gezondheid en psychische hulp

De activiteiten die SWOP aanbiedt gericht op de gezondheid van ouderen zijn gericht op het meer laten bewegen van de ouderen. SWOP bood twee activiteiten aan die psychische hulp boden.

Langer zelfstandig wonen

Het aanbod van activiteiten om ouderen in staat te stellen langer zelfstandig te laten wonen is omvangrijk en divers, maar niet compleet. Het ontbreekt bijvoorbeeld aan een boodschappendienst of alarmservice. Desondanks kan gesteld worden dat de activiteiten een positief effect hebben op de doelen.

Mobiliteit van ouderen

De SWOP-bus neemt een belangrijke rol in bij het bevorderen van de mobiliteit van ouderen. Hiermee wordt dus een adequate invulling gegeven aan het maatschappelijke effect.

Maatschappelijke participatie

Naast de vrijwilligers die actief zijn bij het SWOP stimuleert de stichting als enige van de vier onderzochte gemeenten ouderen om te participeren in de samenleving met een project waarin ouderen voorlezen aan kinderen.

Verder organiseert SWOP voornamelijk activiteiten die gericht zijn op het op een laagdrempelige manier bezighouden van ouderen. De contacten die ouderen op (kunnen) doen zijn in hoofdzaak met andere ouderen. Er zijn twee projecten die ouderen in contact brengen met een andere doelgroep (kinderen door het voorleesproject en nieuwe Nederlanders door de cursus Mobiel bellen). Zowel met het aanbod als het bereik van de activiteiten wordt dus beperkt invulling gegeven aan het beoogde maatschappelijke effect (meer participatie in de maatschappij). Het ouderenwerk in Putten biedt door een gebrek aan belangstelling zeer weinig cursussen aan gericht op intellectuele, spirituele, kunstzinnige, wetenschappelijke kennis. Wel worden er soms praktische cursussen gegeven, zoals ondersteuning bij het leren internetten.

Inzet van de middelen in het ouderenwerk

De stichting SWOP heeft in 2005 € 151.700,- subsidie gekregen. Daarnaast krijgt de stichting nog € 170.330,- aan opbrengsten uit de activiteiten. Deze twee bedragen vormen samen het leeuwendeel van het budget dat de stichting tot haar beschikking heeft. De stichting heeft in 2005 ruim € 8.000,- meer uitgegeven dan dit budget. In figuur 4.4 staan de bedragen genoemd:

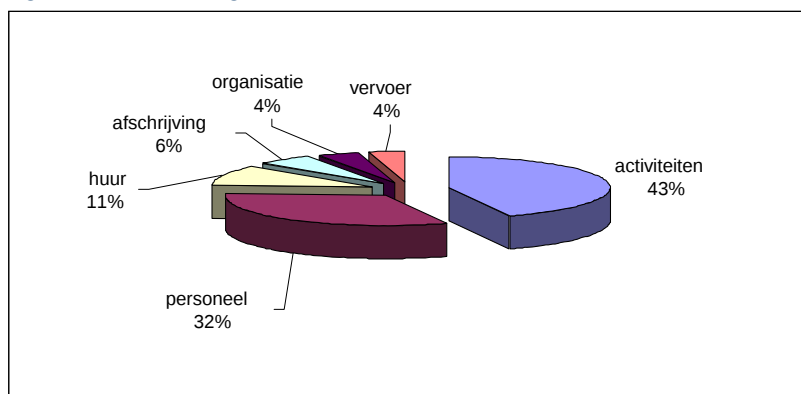
Figuur 4.4 Opbrengsten SWOP

Opbrengsten activiteiten	€ 170.330,-
Subsidie	€ 151.209,-
Eigen bijdrage vervoer	€ 6.843,-
Rente	€ 2.336,-

Bron: jaarrekening 2005, Stichting Welzijn Ouderen Putten, 2006

Waar besteedt de stichting dit geld aan? De grootste twee kostenposten zijn de activiteiten (43%) en de personeelskosten (32%). Bij de personeelskosten zijn ook de bijdragen aan vrijwilligers meegerekend. Figuur 4.5 geeft de verdeling tussen de kostenposten weer:

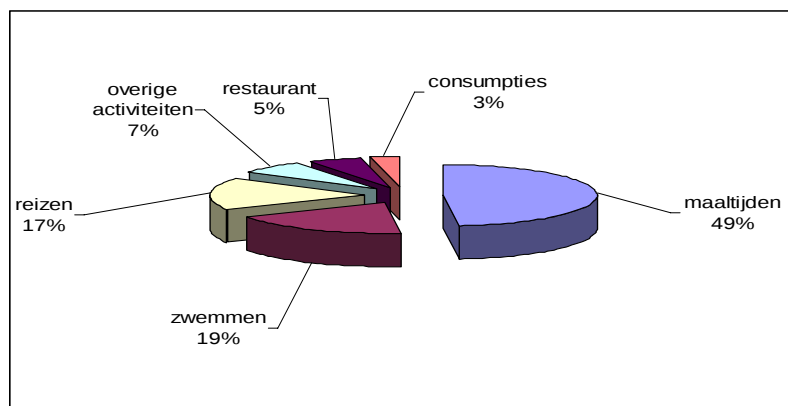
Figuur 4.5 Verdeling van de kosten van SWOP



Bron: jaarrekening 2005, Stichting Welzijn Ouderen Putten, 2006

Binnen de activiteiten wordt het geld voor het grootste deel besteed aan maaltijden. Dit is ongeveer de helft van de kosten. Daarna komen zwemmen en reizen, beiden goed voor een kleine 20% van het budget.

Figuur 4.6. Hoeveel geld kosten de verschillende activiteiten?



Bron: jaarrekening 2005, Stichting Welzijn Ouderen Putten, 2006

Bovenstaande gegevens zeggen echter vooral iets over de kosten van bepaalde voorzieningen, maar niet over waaraan de subsidie is besteed. De activiteiten worden namelijk meer dan vergoed door de eigen bijdrage die ouderen leveren aan de activiteiten. In totaal kosten de activiteiten € 148.718 en leveren ze € 170.330,- op. De subsidie wordt gebruikt om (m.n.) de personeelskosten van de stichting te dekken. Het is onbekend in hoeverre deze kosten meer in de ene dienst dan in de andere dienst doorberekend kunnen worden. Als dit ongeveer evenredig is met de kosten die de activiteiten met zich meebrengen, is de verhouding gelijk aan de bovenstaande figuur. Dit lijkt echter niet zo waarschijnlijk. Maaltijden zijn relatief duur, omdat de ouderen hierbij iets krijgen van (materiële) waarde. Bij een bridgecursus zullen de kosten van het materiaal bijzonder gering zijn, maar er zal ook personeel nodig zijn. Juist omdat er erg veel vrijwilligers zijn en het personeel alleen het echte stafwerk doet (boekhouding, directie) is het bijzonder lastig deze kosten toe te wijzen aan de activiteiten.

Benchmark Elburg, Nunspeet, Oldebroek en Putten

5. Vergelijking van de vier gemeenten op subsidiebeleid

In dit gedeelte van het rapport wordt op hoofdlijnen een vergelijking gemaakt tussen de vier gemeenten op het gebied van subsidiebeleid, subsidieverlening en het bereik van de oudereninstellingen. Dit gebeurt vooral aan de hand van enkele tabellen en figuren, die beknopt worden toegelicht. De onderling vergeleken activiteiten omvatten niet alle activiteiten die binnen de gemeenten worden aangeboden, maar wel de activiteiten die door de gesubsidieerde stichtingen worden verzorgd. In enkele gevallen zijn voor de vergelijking activiteiten opgenomen die buiten de stichtingen om georganiseerd worden. Voor zover dit het geval was, is het aangegeven.

5.1 Kwaliteit van beleid en regelgeving

In onderstaande tabel (5.1) is aangegeven wat de kwaliteit van het ouderen- en jeugdbeleid is op basis waarvan subsidie wordt verleend. Immers, helder en toetsbaar beleid is nodig om de subsidieverlening te richten op de doelen die de gemeente belangrijk vindt om te realiseren.

Tabel 5.1. Vergelijking kwaliteit van beleid.

	Elburg	Oldebroek	Nunspeet	Putten
Beleidsnota aanwezig	nee	ja	ja	ja
Beleid is SMART	nee	nee	nee	nee
Doelen op output / effect	nee	gedeeltelijk op effect, niet concreet	nee	gedeeltelijk op effect, niet concreet
Beleid is consistent met begroting	niet te beoordelen	nee	nee	nee

Uit de tabel blijkt, dat op Elburg na alle gemeenten weliswaar beleidsnota's hebben op de betreffende beleidsvelden, maar dat dit beleid weinig SMART is geformuleerd. Doelen zijn veelal in termen van algemene intenties en uitgangspunten geformuleerd. Ook zijn doelen meestal niet geformuleerd in termen van beoogde maatschappelijke effecten, maar in termen van inspanningen (bijvoorbeeld: "streven naar meer afstemming met jongerenorganisaties"). De doelstelling die ten aanzien van het ouderenbeleid vaak voorkomt, is het 'zo lang mogelijk zelfstandig laten wonen van ouderen'. Dit is een doel op het niveau van een beoogd maatschappelijk effect. Helaas ontbreken in het beleid de concrete activiteiten die het effect moeten realiseren, of de indicatoren die realisatie inzichtelijk moeten maken.

Beleid uit nota's klopt niet met de doelen uit de programmabegrotingen van de gemeenten. Soms komen in de begrotingen heel andere doelen voor dan in de beleidsnota's. Ook de programmaverantwoording (het jaarverslag) bevat veelal niet een één-op-één verantwoording van de doelen uit de begroting. Dit alles maakt het beleidskader van de gemeente diffuus, waardoor een duidelijke relatie tussen beleid en subsidieverlening moeilijk te leggen is.

Tabel 5.2 Enkele kenmerken kwaliteit regelgeving

	Elburg	Nunspeet	Oldebroek	Putten
Regelgeving actueel (conform AWB)	nee (nieuwe ASV per 2007)	ja	nee (nieuwe ASV per 2007)	nee (welzijnsverordening 2001, geen ASV)
Voldoende sturingsmogelijkheden vastgelegd	nee, geen tussentijdse rapportage verplicht bij budgetsubsidie	nee, geen tussentijdse rapportage verplicht bij budgetsubsidie	nee, proces niet vastgelegd in regelgeving	nee, termijnen onduidelijk, tussentijdse rapportage niet verplicht
Subsidieproces is vastgelegd	ja, in ASV	ja, in ASV en Nota Budgetsubsidiering	nee	nauwelijks, enkele termijnen en voorwaarden in verordening

Wat betreft de kwaliteit van de regelgeving (tabel 5.2) is vooral opvallend dat er voor de gemeente nog wel het een en ander te verbeteren valt in de sturingsmogelijkheden die de regelgeving biedt. Zo ontbreekt in de meeste verordeningen de verplichting een tussentijdse rapportage te vragen van instellingen die budgetsubsidie ontvangen. Ook zijn de specifieke uitgangspunten voor sturen met subsidie veelal niet eenduidig vastgelegd. Alleen Nunspeet heeft hier expliciet aandacht aan geschonken door een Nota Budgetsubsidiering vast te stellen waarin de gewenste wijze van sturen met subsidies is vastgelegd.

5.2 Kwaliteit van de uitvoering van subsidiebeleid

In tabel 5.3 zijn enkele kerngegevens opgenomen ten aanzien van de uitvoering van het subsidiebeleid. Met name de mate waarin de gemeente het gemeentelijk beleid consistent vertaalt in subsidieafspraken staat daarin centraal.

Tabel 5.3 Enkele kerngegevens uitvoering subsidiebeleid

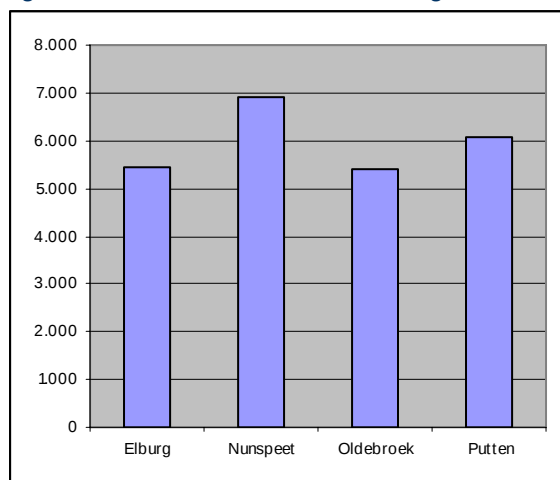
	Elburg	Nunspeet	Oldebroek	Putten
Relatie met beleid wordt gelegd in beschikking / overeenkomst	nee, evenmin prestaties benoemd	nee, exploitatie is basis voor subsidiebedrag	ja, algemene beleidsdoelen worden benoemd, geen prestaties	nee, evenmin prestaties benoemd.
Subsidie gekoppeld aan meetbare prestaties / activiteiten	nee, in algemene zin activiteiten benoemd	nee, budget gebaseerd op exploitatie, type activiteiten benoemd	nee, budget gebaseerd op exploitatie, type activiteiten benoemd	nee
Toezicht op uitvoering	tussentijds overleg en jaarverslag	tussentijds activiteitenverslag, jaarverslag en overleg	tussentijds overleg en jaarverslag	tussentijds overleg en jaarverslag
Toezicht op doelmatigheid / doeltreffendheid	nee, daar zijn geen criteria voor	nee, daar zijn geen criteria voor	nee, daar zijn geen criteria voor	nee, daar zijn geen criteria voor

In de beschikkingen of meerjarige overeenkomsten ontbreekt in drie van de vier gemeenten een relatie met het gemeentelijk beleid. Dit geeft de subsidies vooral een 'historisch' karakter: men krijgt jaarlijks subsidie omdat dit zo is gegroeid en de instellingen zorg dragen voor het in stand houden van voorzieningen en activiteiten die van belang worden geacht. In overeenkomsten worden wel (typen) activiteiten genoemd die instellingen moeten uitvoeren, maar formuleringen blijven vrij algemeen. Geen enkele gemeente maakt concrete prestatieafspraken (output) met instellingen en koppelt daar expliciet het budget aan, terwijl dat wel het kenmerk is van budgetsubsidie. Het toezicht vanuit de gemeente bestaat veelal uit overleg. Opvallend is dat de relatie tussen gemeente en instellingen veelal goed is en het overleg informeel. In Nunspeet en Oldebroek is de situatie wat complex vanwege de twee oudereninstellingen. In het algemeen leidt informeel overleg enerzijds toe dat partijen voldoende van elkaar weten wat er speelt, maar anderzijds leidt het informele overleg niet tot concrete afspraken over prestaties door instellingen, gekoppeld aan budgetafspraken. Aldus zijn er geen harde criteria aan de hand waarvan beoordeeld kan worden of instellingen doelmatig en doeltreffend werken.

5.3 Aantal ouderen per gemeente

Het aantal ouderen in de vier gemeenten loopt relatief niet veel uiteen. Oldebroek heeft de minste ouderen. Elburg heeft 1% meer ouderen, Putten heeft 13% meer ouderen en Nunspeet 27% meer ouderen dan Oldebroek.

Figuur 5.1. Aantal 55+ ers in de vier gemeenten.



Tabel 5.4. Aantal 55+ers in de gemeenten.

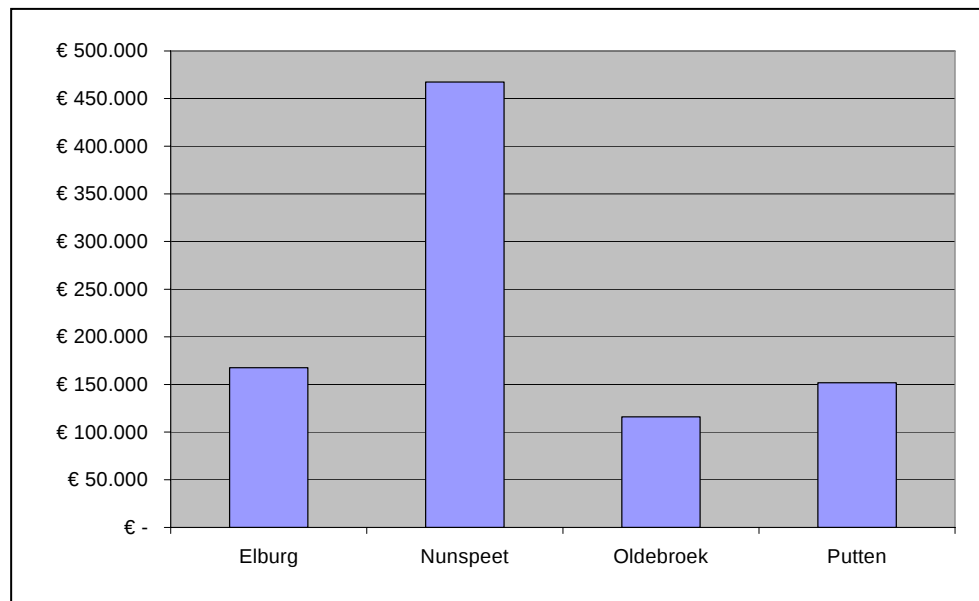
	Elburg	Nunspeet	Oldebroek	Putten
Aantal 55+ers	5.460	6.900	5.392	6.090
Aantal inwoners	22.032	26.677	22.966	23.183
Vergrijzingspercentage	25%	26%	23%	26%

5.4 Inzet van middelen in de gemeenten

Vergelijken we de subsidies aan ouderenwerk tussen de vier verschillende gemeenten dan valt direct op dat de bedragen besteed aan ouderenwerk forse verschillen kennen. Waar het ouderenwerk in Nunspeet ruim € 400.000,- per jaar ontvangt, krijgt het ouderenwerk in

Elburg en Putten slechts (ruim) € 150.000,-. In Oldebroek is het bedrag € 100.000,-. (zie onderstaande figuur 5.2 en tabel 5.5).

Figuur 5.2. Subsidie ouderenwerk in 2005 in de vier gemeenten



Tabel 5.5. Gemeentelijke subsidie ouderenwerk in 2005 in de vier gemeenten

	Elburg	Nunspeet	Oldebroek	Putten
Budgetsubsidie ouderenwerk (gemeente)	€ 127.096,-	€ 396.690,-	€ 92.310,-	€ 151.700,-
Overige subsidies ouderenwerk (gemeente)	€ 40.462,-	€ 70.760,-	€ 22.641,-	
Totaal	€ 167.558,-	€ 467.450,-	€ 115.878,-	€ 151.700,-

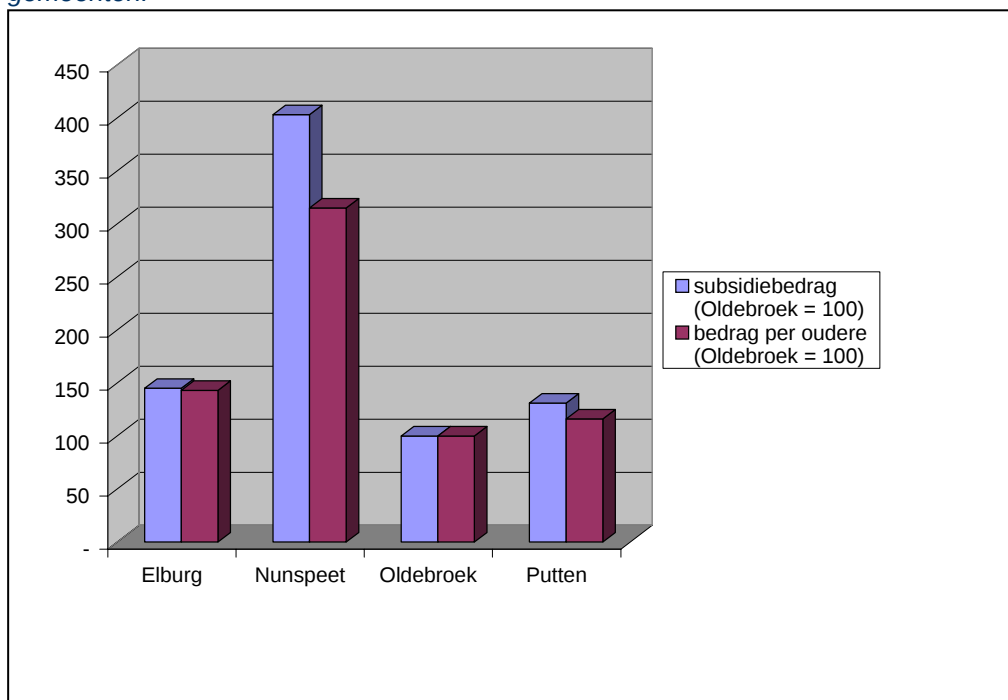
Dit beeld blijft grotendeels gelijk wanneer we het subsidiebedrag per oudere (in de gemeente) berekenen. In de onderstaande tabel (5.6) en figuur (5.3) is dit te zien.

Tabel 5.6. Subsidiebedrag per gemeente.

	Elburg	Nunspeet	Oldebroek	Putten
Bedrag per oudere	€ 30,68	€ 67,75	€ 21,49	€ 24,91

Dit bedrag is berekend per oudere in de gemeente en niet per oudere die deelneemt aan de activiteiten van de instellingen. De reden hiervan is dat hiervoor niet voldoende betrouwbare en vergelijkbare gegevens voorhanden waren.

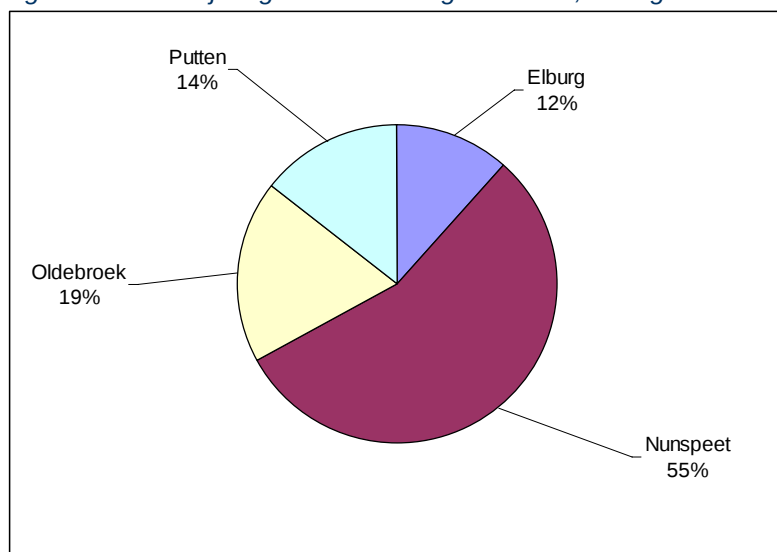
Figuur 5.3. Verhouding tussen het subsidiebedrag en het subsidiebedrag per oudere tussen de gemeenten.



Vrijwilligers

De gemeente Nunspeet subsidieert bewust twee stichtingen ouderenwerk, omdat de eigen signatuur van de beide stichtingen meer vrijwilligers trekt dan één stichting. Dit lijkt ook daadwerkelijk het geval. De gemeente Oldebroek subsidieert eveneens twee stichtingen, maar dan vanuit een geografisch oogpunt. Het aantal vrijwilligers is in Nunspeet meer dan alle vrijwilligers uit de andere drie gemeenten samen. De onderstaande figuur (5.4) en tabel (5.7) geven dit weer.

Figuur 5.4 Alle vrijwilligers uit de vier gemeenten, naar gemeente



Tabel 5.7. Vrijwilligers en professionele krachten ouderenwerk in de vier gemeenten

	Elburg	Nunspeet	Oldebroek	Putten
Aantal vrijwilligers	104	500	167	130
Personeel in dienst t.b.v. ouderenwerk	8 FTE ⁵⁰	7,4 FTE	0,5 FTE	2,1 FTE

Het aantal professionele krachten in Nunspeet en Elburg is duidelijk meer dan in Oldebroek en Putten. Oorzaak zal gelegen zijn in het feit dat de stichtingen in deze beide gemeenten meer subsidie krijgen en dus meer professionele krachten kunnen inhuren. Hierbij dient te worden opgemerkt dat in Elburg de professionele krachten ook ingezet worden voor het jongeren- en vrijwilligerswerk en voor de breedtesport. Het exacte aantal professionele krachten voor ouderenwerk kan niet worden gegeven. Opvallend is wel dat Elburg de minste vrijwilligers heeft van de vier gemeenten. Waar in Nunspeet meer professionele krachten en meer vrijwilligers zijn, is in Elburg de verhouding een andere: daar zijn ook relatief veel professionele krachten, maar veel minder vrijwilligers. Oldebroek valt op vanwege het relatief geringe aantal professionele krachten, terwijl daar net als in Nunspeet twee ouderensstichtingen actief zijn (Oldebroek heeft slechts 0,5 fte professioneel ouderenadvies). Het ontbreken van betaalde ondersteuning bij de stichtingen wordt nauwelijks gecompenseerd door de inzet van substantieel meer vrijwilligers dan in de omringende gemeenten.

5.5 Bereik van de activiteiten

Doen Nunspeet en Elburg ook substantieel meer voor hun ouderen? Hieronder behandelen we het bereik van de diverse soorten diensten één voor één.

Sociaal culturele activiteiten

In de onderstaande tabel is te zien dat het ouderenwerk in Nunspeet verreweg de meeste ouderen weet te trekken voor sociaal-culturele activiteiten. Elburg weet bijzonder weinig deelnemers te trekken voor dit soort werk. Het aanbod is daar dan ook beperkt.

Tabel 5.8: Aantal ouderen dat deelneemt aan gesubsidieerde sociaal-culturele activiteiten

	Elburg	Nunspeet	Oldebroek	Putten
Aantal 55+ers	5.460	6.900	5.392	6.090
Deelname sociaal culturele activiteiten	36	867	214	85
Percentage ouderen dat deelneemt	1%	13%	4%	1%

⁵⁰ Dit is inclusief jongeren- en vrijwilligerswerk en breedtesport.

Sport

In tegenstelling tot wat voor de sociaal-culturele activiteiten nog het geval was, weet Elburg verreweg de meeste sporters te trekken. Dit is te zien in de onderstaande tabel. Hierin is (met 120 sporters) wel de triatlon meegerekend die maar eens per jaar plaatsvindt. Maar ook als we deze niet meerekenen, kent Elburg verreweg de meeste sporters. Verder valt op dat Putten als enige onderzochte gemeente geen deelnamecijfers bijhoudt van de sporters.

Tabel 5.9: Aantal ouderen dat regelmatig sport via het gesubsidieerde ouderenwerk.

	Elburg	Nunspeet	Oldebroek	Putten
Aantal 55+ers	5.460	6.900	5.392	6.090
Deelname sport	434	264	241	onbekend
Percentage ouderen dat deelneemt	8%	4%	4%	

Tafeltje-dekje maaltijden

Een andere belangrijke voorziening is de maaltijdvoorziening. Hierbij is Nunspeet koploper. Nunspeet biedt aan meer dan drie keer zoveel ouderen maaltijden aan als in Putten en bijna twee keer zoveel als in Oldebroek. Ook Elburg biedt veel maaltijden aan.

Tabel 5.10. Aantal ouderen dat deelneemt aan tafeltje-dekje.

	Elburg	Nunspeet	Oldebroek	Putten
Aantal 55+ers	5.460	6.900	5.392	6.090
Personen	300 ⁵¹	410	238	119
Maaltijden	31.200	39.211	25.508	12.000 ⁵²
Percentage ouderen dat deelneemt	5%	6%	4%	2%

Van-deur-tot-deur-vervoer

In de onderstaande tabel is te zien dat in Putten verreweg de meeste van-deur-tot-deur-ritten worden gemaakt. In Putten worden ruim 3 maal zoveel ritten gemaakt als in Elburg. Opvallend is dat de stichtingen in Oldebroek geen vervoer aanbieden. Wellicht dat de recente komst van de regiotaxi dit opvangt.

Tabel 5.11. Vergelijking van deur-tot-deur-vervoer.

	Elburg	Nunspeet	Oldebroek	Putten
Ritten	2126 ritten	1458 ritten van Het Venster en onbekend aantal ritten SWON	geen aanbod ⁵³	7520 ritten ⁵⁴
Deelnemers	62 deelnemers	71 deelnemers of meer		

⁵¹ Bij benadering.

⁵² Bij benadering.

⁵³ Er vindt in Oldebroek geen van-deur-tot-deur vervoer plaats vanuit de stichtingen. Wel is er de regiotaxi.

⁵⁴ Het betreft hier het aantal vervoerde passagiers.

5.6 In hoeverre dekken de activiteiten de doelen met ouderenwerk?

In deze paragraaf vergelijken we de activiteiten die de verschillende gemeenten hebben op de vijf hoofddoelen van ouderenwerk uit ons analysekader. Deze doelen zijn: vergroten van bereik; langer thuis laten wonen; maatschappelijke participatie; gezondheid en psychische hulp; mobiliteit.

Vergroten van bereik

Wat betreft het vergroten van bereik zien we dat de gemeenten alle een ouderenadviseur hebben en huisbezoeken afleggen bij de 75+ers. Zowel Nunspeet als Putten hebben een krant. Oldebroek heeft er twee. Ongeveer de helft van de stichtingen heeft een website. Nunspeet heeft de succesvolle actie GALM gehad. De acties voor het vergroten van bereik verschillen niet heel erg.

Tabel 5.12. Maatregelen in de vier gemeenten om gebruik van voorzieningen te stimuleren

	Elburg	Nunspeet	Oldebroek	Putten
Ouderenadviseur	ja	ja	ja	ja
Huisbezoeken 75+	ja	ja	ja	ja
Krant	nee	ja	ja (2x)	ja
Speciale actie	nee	ja	nee	ja
Mond-tot-mond reclame	ja	ja	ja	ja
Website	ja	ja	ja en nee	nee

Langer zelfstandig thuiswonen

Wat betreft de voorzieningen die volgens de Toetsingslijst gemeentelijk ouderenbeleid van de Landelijke Organisatie Cliëntenraden bijdragen aan langer thuiswonen zien we dat Nunspeet hier twee derde van de voorzieningen aanbiedt en de gemeenten Elburg, Oldebroek en Putten de helft. Nunspeet loopt dus voorop.

Tabel 5.13. Voorzieningen om langer zelfstandig thuis te kunnen wonen in de vier gemeenten

	Elburg	Nunspeet	Oldebroek	Putten
Ouderenadviseur	ja	ja	ja	ja
Tafeltje dekje	ja	ja	ja	ja
Seniorenrestaurant	ja	ja	ja	ja
Hulp bij thuisadministratie	ja	ja	nee	ja
Juridische ondersteuning	nee	nee	nee	nee
Telefooncirkel/alarmering	ja	ja	ja	ja
Sociale dagopvang	ja	nee	nee	nee
Oppascentrale chronisch zieken	nee	ja	nee	nee
Ondersteuning mantelzorgers	ja	ja	ja	ja
Boodschappendienst	nee	ja	nee	ja
Klusjesdienst	nee	ja	ja	ja
Tuinonderhoud	nee	ja	nee	nee
Wasgoedverzorging	nee	nee	nee	nee

Maatschappelijke participatie

Wat betreft maatschappelijke participatie vallen de volgende zaken op. Alle gemeenten hebben een aanbod voor ontmoeting en recreatie. Alle gemeenten kennen ook spelletjes- en sportactiviteiten en creatieve activiteiten. Daarbij valt op dat in Putten het aanbod traditioneel is (kantklossen, bingo). Het aanbod van Elburg is zeer beperkt en kent, los van de sport, maar drie of vier recreatieve activiteiten. Nunspeet heeft het meest brede en moderne aanbod van de vier gemeenten. In Elburg, Nunspeet en Oldebroek is het aanbod enkel gericht op consumptie en op het ontmoeten van andere ouderen. Putten is daarop een uitzondering. Putten heeft een project waarin een beroep wordt gedaan op de capaciteiten van de ouderen (voorlezen). Dit brengt hen in aanraking met een andere doelgroep (kinderen). Alle van de onderzochte organisaties hebben vrijwilligers (meestal ook ouderen) die zich bijzonder nuttig maken om andere ouderen te helpen. Hierbij valt met name Nunspeet op met het enorme leger van vrijwilligers van 500 personen. Dit is meer dan het aantal vrijwilligers in de andere drie gemeenten samen. Elburg heeft als enige een cursus voor ouderen om aan netwerkvaardigheden te werken.

Tabel 5.14. Activiteiten gericht op maatschappelijke participatie in de vier gemeenten

	Elburg	Nunspeet	Oldebroek	Putten
Ontmoetingsmogelijkheden via:				
- inloop/koffieochtenden	ja	ja	ja	ja
- spelletjes	ja	ja	ja	ja
- creatieve activiteiten	ja	ja	ja	ja
- sport	ja	ja	ja	ja
- educatie	ja	ja	ja	ja
- feestdagen	nee	ja	ja	ja
- vakanties	nee	ja	nee	ja
In contact met:				
- ouderen	ja	ja	ja	ja
- andere doelgroepen	nee	nee	nee	ja
Versterken contactuele vaardigheden	ja	nee	nee	nee
Beroep op capaciteiten oudere:				
- vrijwilligerswerk	ja	ja	ja	ja
- overig beroep op capaciteiten	nee	nee	nee	ja

Mobiliteit

Behalve in Oldebroek bieden alle gemeenten van deur-tot-deur-vervoer aan. Wel is in de gemeenten Elburg, Oldebroek en Nunspeet de Regiotaxi actief.

Tabel 5.15. Beschikbaarheid van van-deur-tot-deur-vervoer in de vier gemeenten

	Elburg	Nunspeet	Oldebroek	Putten
van deur-tot-deur-vervoer	ja	ja	nee	ja

Gezondheid en psychische hulp

In alle gemeenten wordt sport aangeboden. Psychische hulp, bijvoorbeeld in de vorm van een praatgroep of een rouwverwerkingscursus, wordt in drie gemeenten aangeboden: niet in Oldebroek.

Tabel 5.16: Beschikbaarheid van sport en psychische hulp in de vier gemeenten

	Elburg	Nunspeet	Oldebroek	Putten
Sport	ja	ja	ja	ja
Psychische hulp	ja	ja	nee	ja

Kwaliteit van de dienstverlening

In vergelijkende zin zien we weinig verschil tussen de tevredenheid van de ouderen in de vier gemeenten. Of er nu veel aanbod is of weinig aanbod, de deelnemende ouderen zijn tevreden over het feit dat de stichting ze verschillende zaken aanbiedt.

De niet-deelnemers hebben in alle vier de gemeenten één hoofdreden om niet te komen: ze voelen zich te jong.

5.7 Ten slotte

De gemeente Nunspeet besteedt de meeste subsidie aan het ouderenwerk, maar krijgt hiervoor dan ook het breedste aanbod terug alsook het grootste bereik aan deelnemers. Nunspeet weet bovendien verreweg het meeste vrijwilligers aan zich te binden. Elburg verleent ook veel subsidie en heeft een redelijk aanbod, afgezien van het aanbod aan recreatieve activiteiten. Dit laatste is mager en levert ook een zeer magere opkomst op. De beschikbare gegevens over het ouderenwerk in Putten zijn zeer beperkt waardoor het inzicht in het bereik van het ouderenwerk daar ook het meest beperkt is. De gemeente Oldebroek verleent zowel absoluut als relatief het minste subsidie op het gebied van ouderenwerk. Dit lijkt zich met name te vertalen in minder maatregelen en activiteiten in het kader van het langer zelfstandig wonen en de mobiliteit van ouderen. Op het gebied van sociaal-culturele en sportieve activiteiten is het beeld bij Oldebroek echter vergelijkbaar met dat van de andere gemeenten.

Bijlagen

Bijlage 1

Toetsingslijst gemeentelijk ouderenbeleid van de Landelijke Organisatie Cliëntenraden

1. Betaalbaarheid

- Heeft de gemeente exact zicht op de financiële gevolgen van woonzorgzones voor de individuele burgers? M.a.w. kan de gemeente een *cliënt-effect-rapportage* maken van deze plannen, vooral m.b.t. de financiële toegankelijkheid voor de laagste inkomensgroepen. Het gaat om stapeling van
 - o huur,
 - o servicekosten,
 - o energiekosten,
 - o premie ziektekosten,
 - o eigen bijdragen zorg,
 - o verzekeringen,
 - o hulpmiddelen (zorg of WVG),
 - o zorgabonnement,
 - o alarmering,
 - o professionele alarmopvolging,
 - o maaltijdvoorziening,
 - o klussendienst,
 - o activiteiten,
 - o sport,
 - o vervoer en
 - o sociale activiteiten.
- Verschafft de gemeente structureel en periodiek informatie aan de burgers over mogelijkheden van inkomensondersteunende regelingen, subsidies, ontheffingen, vrijstellingen, schuldhelpverlening e.d.?

2. Wonen

- Is het woningaanbod voldoende gevarieerd? (groot, klein, huur, koop)?
- Blijven er genoeg intramurale voorzieningen over voor mensen die daaraan behoefte hebben (niet alleen pg!)?
- Zijn er voldoende levensloopbestendige woningen (aanpasbaar/ met Certificaat Woonkeur)?
- Is bij nieuwbouw het variabel/omkeerbaar bouwen een eis?
- Wordt het Bouwbesluit of Woonkeur toegepast bij renovatie of nieuwbouw van extramurale zorgcomplexen?
- Heeft de gemeente een beleid(splan) voor het geschikt maken (opplussen) van voor ouderen geschikte en betaalbare woningen?
- Hoe vindt de toewijzing van zorgwoningen plaats? Zijn daarvoor criteria ontwikkeld en zijn die in een protocol vastgelegd?
- Hoeveel invloed heeft de gemeente op het beleid van woningbouwcorporaties?

3. Medezeggenschap

- Wordt het woon-welzijn-zorg-beleid voor ouderen (en gehandicapten, chronisch zieken, psychiatrische cliënten) in nauw overleg met (vertegenwoordigers van) de doelgroepen voorbereid en vastgesteld en worden zij tijdig op de hoogte gesteld van voor hen relevante besluitvormingsprocedures, alsmede klacht- en bezwarenprocedures?
- Worden woon- en welzijns wensen en -behoeften van (toekomstige) cliënten geïnventariseerd?
- Worden er cliënttevredenheidsonderzoeken uitgevoerd?
- Kan de gebruiker zelf de gewenste zorgverlenende instelling kiezen?
- Hoe wordt de medezeggenschap van huurders en zorgcliënten vorm in de toekomstige situatie vormgegeven?

- Wordt er een samenwerkingsovereenkomst vastgesteld tussen medezeggenschapsorgaan en zorgaanbieder / verhuurder?
- Hoe wordt de medezeggenschap bij welzijn en dienstverlening vormgegeven?

4. Zorg

- Is er één onafhankelijk loket voor alle informatie?
- Is er schriftelijke informatie over de zorgmogelijkheden in de gemeente beschikbaar?
- Is er voldoende assistentie bij het indienen van de hulpvraag bij RIO of gemeente?
- Is er begeleiding bij veranderingen, bijvoorbeeld via ouderenadviseur of zorgcoördinator?
- Kan de gebruiker zelf de gewenste zorgaanbieder kiezen?
- Zijn er voldoende keuzemogelijkheden in zorgaanbieders?
- Is er afstemming tussen de individuele vraag en het aanbod (zorg op maat en op tijd)?
- Is er een goede afstemming tussen professionele zorgverlener en mantelzorger? Zijn er grenzen aan de mantelzorg gesteld?
- Worden de afspraken vastgelegd in een verzorgingsovereenkomst of zorgcontract?
- Worden cliënten positief bejegend, niet betutteld?
- Krijgen ouderen voldoende zorg, als ze zelfstandig wonen?
- Is er voldoende professionele zorg aanwezig?
- Is 24-uurszorg mogelijk?
- Is professionele zorg (binnen 15 minuten na oproep) beschikbaar, zowel geplande als onplanbare zorg?
- Worden er heldere afspraken gemaakt over het volgende zorgmoment?
- Wordt medicatie op tijd verstrekt?
- Wordt periodiek de tevredenheid van cliënten getoetst?

5. Welzijn en dienstverlening

- Is er één onafhankelijk loket voor informatie over en begeleiding bij alle vragen rond wonen, zorg, welzijn en dienstverlening?
- Is er schriftelijke informatie beschikbaar over het totale aanbod?
- Is er een wijksteunpunt of dienstencentrum?
- Welke diensten en activiteiten biedt deze?
- Is er actief beleid om vereenzaming te voorkomen?
- Worden huisbezoeken afgelegd door ouderenadviseur, kerk, Zonnebloem of anderen?
- Zijn er mogelijkheden voor psychosociale hulp, geestelijke verzorging of ondersteuning bij zingevingsvraagstukken?
- Bestaan er telefoencirkels?
- Zijn er (inloop)mogelijkheden voor (het verbeteren van onderlinge) sociale contacten?
- Zijn er mogelijkheden voor sociale activiteiten, bewegingsactiviteiten en educatieve activiteiten?
- Is er een sociale dagopvang mogelijk?
- Is er voldoende vrijwilligerswerk beschikbaar? Op welke terreinen?
- Is er een oppascentrale voor dementerenden en gehandicapten?
- Is er ondersteuning voor mantelzorgers?
- Kan men zelf kiezen tussen maaltijdbezorging aan huis of samen met anderen eten (bijv. verzorgingshuis of eettafel)?
- Is er personenalarmering en professionele of sociale alarmopvolging?
- Is er hulp mogelijk bij
 - administratie
 - juridische vraagstukken
 - boodschappen
 - klussen in huis
 - tuinonderhoud
 - wasgoedverzorging
- Is er keuze tussen verschillende zorg- en welzijnsabonnementen?
- Wordt men niet verplicht een abonnement te nemen?

6. De buurt

- Zijn er kleine winkelvoorzieningen in of naast het woonzorgcentrum (liefst met postagentschap)?
 - Zijn kassa's en pinautomaten bereikbaar, ook qua hoogte?

- Is er nabij het woonzorgcentrum een bereikbare multi-functioneel gebouw of dienstencentrum? Welke voorzieningen en diensten biedt deze?
- Is de omgeving toegankelijk voor rollaters en rolstoelen (stoepen, winkeluitstallingen e.d.)?
- Is er aandacht voor veiligheidsmaatregelen (veilige oversteekplaatsen, voldoende verlichting?)
- Zijn er wandelmogelijkheden in de buurt?
- Zijn er voldoende (gratis) invalidenparkeerplaatsen?
- Zorgt de gemeente voor een woonomgeving die ook voor ouderen veilig, toegankelijk en bereikbaar is?
- Zijn er in de buurt van ouderenwoningen wijksteunpunten met voldoende mogelijkheden voor mondelinge en schriftelijke informatie, (juridische) hulp- en ondersteuning, lotgenotencontact, psychosociale en geestelijke hulp, bewegings- en educatieve activiteiten
- Is er schriftelijke voorlichting over zorgmogelijkheden in de eigen gemeente beschikbaar?
- Is er begeleiding bij veranderingen, bijv. via de ouderenadviseur of zorgcoördinator, ondersteuning op maat, zorgbemiddeling?

7. Mobiliteit en toegankelijkheid

- Welke (rolstoel) vervoersmogelijkheden zijn er voor mensen met een functiebeperking in de buurt, het dorp, de gemeente om de door hen gewenste voorzieningen te bereiken?
- Zijn er voldoende (rolstoel)vervoersmogelijkheden om deelname aan het maatschappelijke leven mogelijk te maken?
- Is er informatie beschikbaar of wordt er voorlichting gegeven voor mensen met een functiebeperking over mogelijke hulpmiddelen (zoals een scootmobiel)? En over vergoeding voor hulpmiddelen?
 - Is er een protocol WVG opgesteld? En is de tekst daarvan beschikbaar voor gebruikers? Wordt er ook daadwerkelijk gewerkt binnen het protocol(vertraging in behandeling aanvraag, reisvertraging)?
 - Is er structurele toetsing van de kwaliteit van het vervoer (o.a. de communicatie met de klant, de service van de chauffeur zoals hulp bij het uitstappen, de rijstijl, het gedrag van de chauffeur)
 - Is er structureel overleg met de doelgroepen?
 - Hoe zit het met de aansluiting van het vervoer in de gemeente op het vervoer buiten de gemeente?
 - Zijn er afspraken over aansluitingsmogelijkheden bij vertragingen?
 - Is er tijdig en open overleg over aanpassing van busroutes?
 - Is er tijdig en open overleg over voornemen opheffing bushaltes?
 - Is de route naar busvervoer (bushaltes) rolstoeltoegankelijk?
 - Worden lagevloerbussen (rolstoeltoegankelijk) gebruikt?
 - Zijn de stations bereikbaar en bruikbaar voor mensen met een functiebeperking. Zijn de stations rolstoeltoegankelijk.
 - Zijn er liften op alle perrons? En zijn deze toegankelijk voor (grote) rolstoelen?
 - Zijn de kaartjesautomaten bruikbaar voor mensen in een rolstoel?
 - Is er hulp bij het in- en uitstappen?
 - Is er in de trein plaats voor rolstoelgebruikers en hun rolstoel?
 - Worden rolstoelen vastgezet in treinen?

Bijlage 2 Interviews

Gemeente Elburg en instellingen Elburg

Naam	Functie	Datum
Dhr. Gerritsen	Beleidsmedewerker Ouderenbeleid	13 – 09 – 2006
Mevr. Dijkstra	Beleidsmedewerker Jeugdbeleid	13 – 09 – 2006
Mevr. de Witt	Directeur Stichting WIEL	03 – 10 – 2006
Dhr. Spijker	Financieel medewerker Stichting WIEL	03 – 10 – 2006
Dhr. van der Velde	Wethouder Sociale Zaken en Welzijn	23 – 10 – 2006

Ouderen

Deelname activiteit	Aantal respondenten	Activiteit of locatie
Ja	10 deelnemers/ 1 begeleidster	Zwemmen
Nee	9 ouderen	Supermarkt en slijter in het centrum van Elburg

Gemeente Nunspeet en instellingen Nunspeet

Naam	Functie	Datum
Dhr. Van Noorel	Beleidsmedewerker Ouderenbeleid	30-08-2006
Dhr. Reezigt	Beleidsmedewerker Jeugdbeleid	30-08-2006
Dhr. Hoving	Directeur Stichting Protestants Christelijk Ouderenwerk Het Venster	27-09-2006
Dhr. Klaster	Directeur Stichting Welzijn Ouderen Nunspeet	27-09-2006
Dhr. Schipper	Wethouder	24-10-2006

Ouderen

Deelname activiteit	Aantal respondenten	Activiteit of locatie
Ja	10 deelnemers en 5 vrijwilligers	Netbal
Nee	19	Winkelstraat en supermarkt

Gemeente Oldebroek en instellingen Oldebroek

Naam	Functie	Datum
Mevr. Montauban	Beleidsmedewerker Ouderenbeleid	05-09-2006
Dhr. van Noorloos	Beleidsmedewerker Jeugdbeleid	08-09-2006
Dhr. Akster	Voorzitter Stichting Open Ouderenwerk Oldebroek	25-09-2006

Dhr. Bakker	Secretaris/penningmeester Stichting Open Ouderenwerk Oldebroek	25-09-2006
Mevr. Bakker	Ouderenadviseur Oldebroek	25-09-2006
Dhr. Scholten	Regiomanager Maatschappelijke Dienstverlening Veluwe	25-09-2006
Dhr. Mulder	Voorzitter Stichting Welzijn Ouderen Wezep/Hattermerbroek	25-09-2006
Dhr. Joosten	Penningmeester Stichting Welzijn Ouderen Wezep/Hattermerbroek	25-09-2006
Dhr. Maat	Wethouder	31-10-2006

Ouderen

Deelname activiteit	Aantal respondenten	Locatie
Ja	25 deelnemers, 2 bestuursleden en 1 begeleider	Inloop klaverjassen (Wezep) en zwemmen (Oldebroek)
Nee	17	Winkelstraat en supermarkt

Gemeente Putten en instellingen Putten

Naam	Functie	Datum
Dhr. de Weerd	Beleidsambtenaar welzijn, ouderen, gezondheid en monumentenzorg	08 – 09 – 2006
Mevr. Silvius	Directeur SWOP en Ouderenadviseur	03 – 10 – 2006
Dhr. Renkema	Voorzitter SWOP	03 – 10 – 2006
Mevr. Dokter	Penningmeester SWOP	03 – 10 – 2006
Dhr. Scheffer	Secretaris SWOP	03 – 10 – 2006
Dhr. Fabrik	Wethouder welzijn, sport, cultuur, onderwijs, recreatie en toerisme, bouwen en project Bijsteren	09 – 11 – 2006

Ouderen

Deelname activiteit?	Aantal respondenten	Activiteit of locatie
Ja	19 deelnemers/ 2 gastvrouwen	Sjoelen
Nee	14 ouderen	Winkelstraten centrum en supermarkt