



**vLaamse
OUDERENRAAD**

Een sterker kader voor ouderenbeleidsparticipatie

Advies 2024/1

26 september 2024

Vlaamse Ouderenraad vzw — Prinsenstraat 8-10 — 1000 Brussel — www.vlaamse-ouderenraad.be

Inhoud

1. Inleiding	3
Lokale ouderenbeleidsparticipatie: een tussentijdse evaluatie	3
2. Lokale ouderenbeleidsparticipatie als hefboom voor duurzaam ouderenbeleid	5
2.1. Aandacht voor capaciteit en middelen	5
2.2. Belang van ouderenbeleidsparticipatie op lokaal en bovenlokaal niveau.....	6
2.3. Specifieke aandacht voor beleidsparticipatie van ouderen in kwetsbare situaties	6
2.4. Inspraak vanuit doelgroeperspectief	7
2.5. Een lokale ouderenraad waarborgt ouderenbeleidsparticipatie	8
3. Naar een alomvattende kwalitatieve lokale beleidsparticipatie	10
4. Aanbevelingen	11
Aan de Vlaamse overheid	11
Aan de lokale besturen	11

1. Inleiding

2024 is een uitzonderlijk jaar. Er zijn in dit jaar verkiezingen voor alle beleidsniveaus: in juni voor de Europese, federale en Vlaamse parlementen en in oktober voor de gemeente- en provincieraden. Sinds het decreet ter versterking van de lokale democratie van 16 juli 2021 van kracht is, is de opkomstplicht voor de gemeenteraads- en provincieraadsverkiezingen in Vlaanderen vervangen door stemrecht. De Vlaamse Ouderenraad vraagt daarom dat de verkiezingen zo inclusief mogelijk worden gemaakt, zodat niemand drempels ondervindt om zijn stem uit te brengen.

Elke Vlaming die ouder is dan 18 jaar heeft in oktober 2024 het recht om politiek te participeren en een stem uit te brengen. Zo spreken kiezers zich uit over het beleid en geven ze het mandaat aan kandidaten om de prioriteiten voor de komende bestuursperiode vast te leggen en hierrond beleid te voeren.

Het is echter essentieel dat de mogelijkheid tot participatie voor burgers niet beperkt blijft tot om de zoveel jaar een stem uitbrengen. **Echte participatie realiseren veronderstelt een beleid dat gedurende de hele beleidsperiode mogelijkheden tot beleidsparticipatie biedt en een klimaat schept waarin de burger zo breed mogelijk betrokken wordt bij het uitdenken en opzetten van beleid.** En bovendien: een beleid dat daarbij ook op maat werkt van burgers in een potentieel maatschappelijk kwetsbare situatie. Denk hierbij ook aan sommige ouderen.

Ouderen maken een steeds groter wordende groep uit in onze samenleving met een sterke impact op onze economie. Via vrijwilligerswerk zijn ze ook een belangrijke maatschappelijke steunpilaar in de versterking van het sociale weefsel. Aangezien ouderen een heterogene groep vormen, met uiteenlopende profielen en noden, moet die diversiteit zich ook vertalen in een **stimulerend ouderenbeleid op maat**. Zo'n beleid beslaat alle beleidsdomeinen met een impact op het leven van ouderen.

Lokale ouderenbeleidsparticipatie: een tussentijdse evaluatie

In 2012 werd het vernieuwde [decreet houdende de stimulering van een inclusief Vlaams ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen](#) goedgekeurd. In dit decreet werd de vrijheid over de uitbouw van het inclusief lokaal ouderenbeleid voortaan expliciet in de handen van de lokale besturen zelf gelegd. De Vlaamse Ouderenraad en de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VVSG) zijn aangeduid als partnerorganisaties, die daar respectievelijk de ouderen en de lokale besturen bij ondersteunen.

In het [advies op eigen initiatief over ouderenbeleidsparticipatie](#) uit 2020 vroeg de Vlaamse Ouderenraad om de realisatie van een lokaal inclusief ouderenbeleid en van ouderenbeleidsparticipatie te evalueren, zoals voorzien is door artikel 10 van het nieuwe decreet. In 2023 werd het [rapport](#) over deze evaluatie in opdracht van het Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin door onderzoekers van UGent, KU Leuven en VUB opgeleverd. Hoewel in gelijkaardig

toekomstig onderzoek aan te bevelen is dat ouderen nog sterker zelf aan bod komen, kwam alvast duidelijk naar voren dat **lokale besturen blijvend inspanningen moeten doen om ouderen actiever te betrekken bij het lokale (ouderen)beleid.**

Op basis van de aanbevelingen uit deze evaluatie van een lokaal inclusief ouderenbeleid, de mogelijke impact van de uitvoering van het decreet ter versterking van de lokale democratie van 16 juli 2021 en nieuwe signalen van ouderen over beleidsparticipatie, besloot de Vlaamse Ouderenraad om het **advies over ouderenbeleidsparticipatie te actualiseren.** Zo vragen we opnieuw aandacht voor het blijvend waarborgen van de inspraak en participatie van ouderen in het lokaal ouderenbeleid en het lokaal sociaal beleid.

2. Lokale ouderenbeleidsparticipatie als hefboom voor duurzaam ouderenbeleid

Inspraak en participatie vormen belangrijke hefbomen om een **kwaliteitsvol, onderbouwd en gedragen ouderenbeleid** te garanderen. Door ouderen volwaardig bij het beleid te betrekken, rekening te houden met hun behoeften, gebruik te maken van hun expertise en samen aan de slag te gaan met hun ideeën, bekomen we efficiëntere beleidsmaatregelen. Bovendien zorgt dit ook voor een groter draagvlak, meer legitimiteit en komt de democratie hier sterker uit.

Daarnaast zien ouderen hun bijdrage tot het beleid als een **belangrijke vorm van engagement**, actief burgerschap en een middel om hun belangen te beschermen en te zorgen voor wie kwetsbaar is. Op die manier krijgen ze de garantie gehoord te worden en kunnen ze een rol (blijven) opnemen in het verder uitbouwen van onze samenleving. Het versterkt hun verantwoordelijkheidsgevoel en eigenwaarde.

Hoewel we vandaag op het vlak van lokale ouderenbeleidsparticipatie niet van een blanco blad vertrekken, is er nog **ruime marge voor verbetering**. Zowel voor de huidige vormen van ouderenbeleidsparticipatie als voor niveaus of domeinen waar die participatie en inspraak van ouderen nu nog ontbreekt. Hieronder lijst de Vlaamse Ouderenraad de primaire aandachtspunten rond beleidsparticipatie van ouderen op.

2.1. Aandacht voor capaciteit en middelen

De kwaliteit van het participatie- en inspraakbeleid hangt nauw samen met bestuurlijke factoren zoals de personeelscapaciteit en financiële middelen die de overheid ter beschikking stelt, zo blijkt uit het evaluatierapport over ouderenbeleidsparticipatie. Ook de politieke en ambtelijke steun, de inhoudelijke expertise van ambtenaren en de mate waarin externe experts worden geconsulteerd spelen een belangrijke rol. Hieruit vloeit voort dat de ene gemeente beduidend beter scoort qua inspraak en participatie dan de andere. De Vlaamse Ouderenraad beaamt dat een effectief participatiebeleid de **toereikende allocatie van de nodige capaciteit en middelen** vraagt.

Uit het onderzoek naar de realisatie van een lokaal inclusief ouderenbeleid blijkt dat deelnemers vaak andere verwachtingen hebben van beleidsparticipatie dan de lokale besturen. Om de vruchten van beleidsparticipatie te plukken, is het belangrijk dat er **ambitieuze doelstellingen** zijn en dat er aan **verwachtingsmanagement** wordt gedaan.

Er moet helder en duidelijk worden gecommuniceerd over de doelstellingen van de initiatiefnemers én van de deelnemers. Wanneer deelnemers realistische verwachtingen hebben over het beoogde resultaat, hun rol duidelijk gedefinieerd is en ze ervaren dat zowel hun insteken als de resultaten ernstig worden genomen en zullen worden benut, wordt hun betrokkenheid versterkt. Zo niet, dan haken ze gedesillusioneerd af en brokkelt het draagvlak ook af. Wat de uitkomst van het participatieproces ook is, er dient altijd naar de deelnemers te worden teruggekoppeld.

De Vlaamse Ouderenraad vraagt de Vlaamse overheid om lokale besturen te wijzen op het belang van het vrijmaken van voldoende middelen voor een sterke ouderenbeleidsparticipatie. Door zich bovendien te engageren binnen het **lerend netwerk leeftijdsvriendelijke gemeenten** kunnen lokale verantwoordelijken voor ouderenbeleid ervaringen uitwisselen en handvatten aangereikt krijgen rond het formuleren van doelstellingen en het beheren van de verwachtingen van deelnemers.

2.2. Belang van ouderenbeleidsparticipatie op lokaal en bovenlokaal niveau

Steeds vaker keuren **bovenlokale overleg- en samenwerkingsstructuren** zoals eerstelijnszones en vervoerregioraden beleidsbeslissingen met een belangrijke impact op ouderen goed. Zo zagen oudere gebruikers van het openbaar vervoer de afgelopen jaren duizenden bushaltes verdwijnen en vertrouwde busroutes of –nummers veranderen zonder hierin te worden gekend.

In diverse bovenlokale overleg- en samenwerkingsstructuren, met een impact op beleidskeuzes die ouderen aanbelangen, moet een **vertegenwoordiging van ouderen** mogelijk worden gemaakt. In de zorggraden van de eerstelijnszones is er een plaats voorzien voor de vertegenwoordigers van personen met een zorg- of ondersteuningsnood. De Vlaamse Ouderenraad pleit ervoor dat ook de gebruikers van het openbaar vervoer een gelijkaardige vaste vertegenwoordiging krijgen in de vervoerregioraden, zodat de stem van onder andere ouderen hier luider weerklinkt.

Die vertegenwoordigers moeten kunnen rekenen op een **ondersteunend kader** waardoor ze over de nodige informatie, kennis en middelen beschikken om hun vertegenwoordigende rol tijdens vergaderingen volwaardig te kunnen opnemen.

Wanneer zorgbedrijven, intercommunales of andere bovenlokale structuren beslissingen nemen met een impact op ouderen, moeten ze die beslissingen afoetsen bij ouderen. Ze kunnen zich hiervoor wenden tot de Regionale Platforms Ouderenbeleidsparticipatie voor advies. Het **vergroten van de zichtbaarheid van deze Regionale Platforms Ouderenbeleidsparticipatie** zou zulke adviesvragen bevorderen.

Verder pleit de Vlaamse Ouderenraad er bij de Vlaamse gemeenten voor dat er **meer contacten en samenwerking** worden gestimuleerd tussen de lokale ouderenraad, andere adviesraden en bovenlokale structuren.

2.3. Specifieke aandacht voor beleidsparticipatie van ouderen in kwetsbare situaties

Het **decreet lokaal sociaal beleid** stelt dat lokale besturen bij de inspraak van burgers in het lokaal sociaal beleid rekening moeten houden met de meest kwetsbare burgers en daarbij participatiemethodieken moeten aanwenden die afgestemd zijn op de doelgroep. De bijhorende omzendbrief legt daarbij bijzonder het accent op mensen in armoede en op ouderen.

Hoewel het decreet lokaal bestuur stelt dat gemeenten de inwoners zo veel mogelijk moeten betrekken bij het beleid, worden groepen met minder behartigde belangen in de praktijk geconfronteerd met **verschillende drempels die beleidsparticipatie** bemoeilijken. Belangrijke factoren voor beleidsparticipatie zijn de mate waarin mensen zich politiek machtig of machteloos voelen, de netwerken waartoe ze behoren en de middelen waarover ze beschikken. Hierdoor bepaalt iemands sociaaleconomische status vaak wie aan beleidsparticipatie doet. Het onderzoek naar de realisatie van een lokaal inclusief ouderenbeleid bevestigt dat ouderen in kwetsbare situaties negatievere percepties hebben over gemeentelijke inspraak en participatiemogelijkheden in het lokale ouderenbeleid.

Als niveau dat het dichtst bij de burger staat, staan lokale besturen voor de uitdaging om hun gemeente uit te bouwen tot een inclusieve omgeving, waarin elke burger kwaliteitsvol kan leven en volwaardig deel kan uitmaken van de lokale gemeenschap. Ze moeten **blijvend inspanningen doen om alle ouderen, zeker ook de ouderen in kwetsbare situaties, actiever bij het lokale (ouderen)beleid te betrekken**. Een vereiste is het wegnemen van de drempels die bepaalde ouderen uitsluiten van participatie.

2.4. Inspraak vanuit doelgroeperspectief

Bij beleidsdossiers over ruimere uitdagingen is het belangrijk om rekening te houden met verschillende doelgroepen. Enkele voorbeelden: wie digitaal minder vaardig is, mag door de toenemende digitalisering niet uit de boot vallen. Wie minder mobiel is, heeft ook recht op combimobiliteit. Klimaatmaatregelen mogen niet nefast zijn voor mensen met een laag inkomen. Telkens gaat het om dossiers waarin het van belang is om te **zorgen dat wie maatschappelijk kwetsbaarder is niet achteropraakt of uitgesloten wordt**. Wie extra aandacht nodig heeft in dat bredere verhaal, moet die aandacht effectief ook krijgen. Het voeren van een inclusief lokaal en bovenlokaal beleid, waarbij de behoeften en eigenheden van diverse doelgroepen worden meegenomen in het gevoerde beleid, is dan ook een cruciale hefboom tot een inclusieve en zorgzame samenleving.

Een sterk participatiebeleid capteert die noden en eigenheden. Het benut actief engagement en capaciteiten bij de burgers, maar betreft ook gericht wie minder mondig is, wie minder capaciteit heeft om zich te organiseren, en wie zich in een kwetsbare situatie bevindt. Net op deze doelgroepen kan generiek beleid een afwijkende impact hebben, en bepaalde noden of kwetsbaarheden versterken.

Voor de Vlaamse Ouderenraad bestaat een **sterk doelgroepgericht participatiebeleid** uit de inzet van participatievormen die:

- het perspectief van ouderen, hun inzichten en ervaringsdeskundigheid binnenbrengen in het lokale beleidsvormingsproces;
- de mogelijkheid bieden om niet enkel op vraag, maar ook op eigen initiatief signalen en voorstellen over verschillende beleidsdomeinen over te maken aan het lokaal bestuur;

- een brede en diverse waaier van ouderen en ouderenverenigingen betrekken;
- een platform bieden voor onderlinge uitwisseling en reflectie binnen de doelgroep;
- gecombineerd worden met specifieke acties om het perspectief van ouderen die moeilijker te betrekken zijn mee te capteren;
- continuïteit verzekeren, zodat de deelnemers inzichten en ervaring kunnen opbouwen, en vertrouwd raken met inspraak als proces van uitwisseling, samenwerking en cocreatie;
- betrokkenheid en participatie mogelijk maken in de verschillende fasen van het beleidsvormingsproces, van voorstel tot evaluatie;
- het mogelijk maken om te participeren in de uitvoering en realisatie van het beleid;
- zowel tijdelijk als langdurig engagement valoriseren en een plaats geven;
- een duidelijk herkenbaar aanspreekpunt creëren voor ouderen, ouderenverenigingen en andere actoren in de gemeente;
- transparant zijn voor de burger;
- de doorstroming van signalen en ervaringen naar bovenlokale niveaus mogelijk maken.

Het spreekt voor zich dat we deze doelgroepgerichte aanpak als onderdeel zien van een ruimer participatiebeleid, dat zowel rond concrete dossiers als op sleutelmomenten in lokale besluitvorming burgers zo breed mogelijk betreft, van planning tot realisatie en evaluatie, en tegelijk inspeelt op initiatief van onderuit.

De Vlaamse Ouderenraad herhaalt daarom de vraag om **kwaliteitscriteria** rond doelgroepgerichte inspraak te integreren in het decreet lokaal sociaal beleid en/of het decreet houdende de stimulering van een inclusief ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen. Zo waarborgen we kwaliteitsvolle inspraak, zonder te raken aan de lokale autonomie. Bovenstaande principes kunnen daarbij richtinggevend zijn.

2.5. Een lokale ouderenraad waarborgt ouderenbeleidsparticipatie

In de evaluatie van het lokaal inclusief ouderenbeleid pleiten de onderzoekers voor een omvattend lokaal participatiebeleid. Hierbij moeten besturen naast de meer “klassieke” vormen van participatie (de adviesraden) ook investeren in nieuwere vormen van participatie.

Uit een eigen bevraging bij lokale ouderenraden in Vlaanderen blijkt dat **259 (of 86,3%) van de 300 Vlaamse gemeenten beschikken over een lokale ouderenraad** of over een overlegorgaan dat anders wordt benoemd, maar met een gelijkwaardige werking en doelstellingen.

Lokale ouderenraden moeten een rol kunnen spelen bij het uitdenken of uitvoeren van nieuwere vormen van participatie. Via bijvoorbeeld burgerpanels, burgerbegrotingen en projecten via digitale platformen worden ook andere doelgroepen bereikt. Dat op zich is een meerwaarde omdat op die manier meer burgers worden betrokken. Als deelnemers aan zulke initiatieven mee beslissen over projecten waaraan publieke middelen worden besteed, is het wel belangrijk dat het geheel van de deelnemers een correcte representatie van de bevolking is. Daarom moeten er **ook voldoende ouderen bij betrokken** zijn, om zowel de toegankelijkheid van vormen van participatie te evalueren, als om inhoudelijk bij te dragen aan participatieve processen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het verspreiden van informatie of het oproepen om deel te nemen aan een initiatief, tips geven over de vereisten qua toegankelijkheid van een locatie, erop toezien dat er voldoende ouderen ook effectief deelnemen, digitale platformen testen op gebruiksvriendelijkheid, ...

Vaak worden lokale ouderenraden als “klassieke” en niet-hedendaagse vormen van beleidsparticipatie tegenover nieuwere beleidsparticipatievormen geplaatst. Hierbij wordt voorbijgegaan aan het feit dat veel ouderenraden **zowel qua werkvorm als qua takenpakket sterk geëvolueerd** zijn. Wie dat wil, kan nog steeds actief aan alle vergaderingen van een ouderenraad deelnemen, maar ook meer ouderen vinden hun gading in tijdelijke, afgebakende engagementen of in werkgroepen rond een specifiek thema dat hen interesseert. Deze mogelijke flexibiliteit spreekt sommige ouderen aan en het biedt de gelegenheid aan niet-leden om mee te werken aan een project waarin ze geïnteresseerd zijn of waarbij ze over expertise beschikken.

De Vlaamse Ouderenraad ziet een sterke, dynamische lokale ouderenraad als structurele schakel in het lokaal participatiebeleid. Ouderenraden bieden een garantie dat de stem van ouderen aan bod komt. Ze zijn een duidelijk aanspreekpunt en bieden een platform voor onderlinge uitwisseling en reflectie. Zo fungeren ze als klankbord en doorgeefluik van signalen en ervaringen van ouderen. Daarom geven ouderenraden ons ook het signaal dat de decretale verankering van een lokale ouderenraad essentieel is.

De Vlaamse Ouderenraad erkent het belang van de lokale autonomie inzake ouderenbeleid, maar vindt het ook belangrijk om de beleidsparticipatie van ouderen te waarborgen. We vragen de Vlaamse overheid om de **inrichting en de taken van een lokale ouderenraad decretaal te verankeren**, naar analogie met het decreet houdende de ondersteuning en stimulering van het lokaal jeugdbeleid. Daarnaast vragen we elk lokaal bestuur om hun ouderenraad optimaal te betrekken bij elke vorm van beleidsparticipatie.

3. Naar een alomvattende kwalitatieve lokale beleidsparticipatie

In een omvattend lokaal participatieverhaal zijn besturen, adviesraden en projecten partners die er samen naar streven om zoveel mogelijk burgers – niet in het minst uit kwetsbare doelgroepen – mee het beleid te laten bepalen.

Het **decreet lokaal bestuur** stelt dat inwoners zo veel mogelijk bij het beleid betrokken dienen te worden. Elk initiatief van beleidsparticipatie moet vooral de noodzakelijke kwaliteitscriteria rond doelgroepgerichte participatie voor ogen houden. Gemeenten krijgen veel vrijheid om participatie te organiseren, maar dienen wel een participatiereglement op te maken. Via dit reglement werkt het lokaal bestuur zijn visie en mogelijkheden tot participatie uit, bij voorkeur in samenspraak met alle betrokkenen. Een aantal besturen hebben geëxperimenteerd met een participatieve opmaak van dit kader. Toch blijkt uit de [barometerbevraging](#) van de Vlaamse Ouderenraad dat **de lokale ouderenraad in twee op drie gemeenten die zo'n reglement opstelden niet betrokken werd**, waardoor we ons vragen stellen over de mate van participatie bij de totstandkoming van deze reglementen.

De Vlaamse Ouderenraad vraagt de Vlaamse overheid om te **monitoren dat het decreet lokaal bestuur correct wordt toegepast** en dat elke gemeente op een participatieve en transparante wijze een participatiereglement opmaakt. De lokale besturen roepen we op om ouderenraden en ouderenverenigingen als volwaardige partners te beschouwen bij het voeren van een alomvattend participatiebeleid.

4. Aanbevelingen

Aan de Vlaamse overheid

- Wijs lokale besturen op het belang van de allocatie van voldoende middelen voor een sterke ouderenbeleidsparticipatie. Stimuleer de besturen om zich te engageren binnen het lerend netwerk leeftijdsvriendelijke gemeenten.
- Garandeer in bovenlokale overleg- en samenwerkingsstructuren met een impact op beleidskeuzes die ouderen aanbelangen een vertegenwoordiging van die ouderen. Neem in het decreet betreffende de basisbereikbaarheid bij de samenstelling van de vervoerregioraden een vertegenwoordiging op van de gebruikers van het openbaar vervoer, naar analogie met de vertegenwoordigers van personen met een zorg- of ondersteuningsnood in de zorgraden van de eerstelijnszones.
- Voorzie een ondersteunend kader voor vrijwillige vertegenwoordigers in bovenlokale overleg- en samenwerkingsstructuren, waardoor ze over de nodige informatie, kennis en middelen beschikken om hun rol volwaardig te kunnen opnemen. Stimuleer bovenlokale structuren om zich met adviesvragen over aangelegenheden die ouderen aanbelangen tot de Regionale Platforms Ouderenbeleidsparticipatie te wenden.
- Ondersteun lokale besturen om blijvend inspanningen te doen om ouderen in het algemeen en ouderen in kwetsbare situaties in het bijzonder actiever te betrekken bij het bepalen en uitvoeren van het lokale (ouderen)beleid.
- Integreer kwaliteitscriteria rond doelgroepgerichte inspraak in het decreet lokaal sociaal beleid en/of het decreet houdende de stimulering van een inclusief ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen.
- Veranker de inrichting en de taken van een lokale ouderenraad decretaal, naar analogie met het decreet houdende de ondersteuning en stimulering van het lokaal jeugdbeleid.
- Monitor dat het decreet lokaal bestuur correct wordt toegepast en dat elk lokaal bestuur op een participatieve en transparante wijze een participatiereglement opmaakt.

Aan de lokale besturen

- Ken voldoende middelen toe om een sterke ouderenbeleidsparticipatie te garanderen en neem actief deel aan het lerend netwerk leeftijdsvriendelijke gemeenten.
- Maak werk van transparante en toegankelijke mogelijkheden tot ouderenbeleidsparticipatie voor elke oudere.

- Stimuleer meer contacten en samenwerking tussen de lokale ouderenraad, andere lokale adviesraden en bovenlokale structuren.
- Ontwikkel en evalueer een participatiereglement met bijzondere aandacht voor personen in een kwetsbare situatie, in samenspraak met de inwoners, bestaande adviesraden en inspraakkanalen. Beschouw ouderenraden en ouderenverenigingen als volwaardige partners bij het voeren van een alomvattend participatiebeleid.