Bijlage 1 Voortzetting Actieplan 'Ouderen in veilige handen' (2015-2017)

In onze toenemende vergrijzende samenleving wordt het steeds belangrijker om aandacht te hebben voor de positie van ouderen en hen, wanneer zij kwetsbaar zijn, te beschermen. Want wanneer ouderen voor zorg en ondersteuning steeds afhankelijker worden van anderen, moeten zij erop kunnen vertrouwen dat zij daarbij veilig zijn. Ouderenmishandeling schaadt dat vertrouwen. Daarom zijn en blijven veilig ouder worden en het tegengaan van ouderenmishandeling belangrijke doelstellingen van het kabinetsbeleid.

Ouderenmishandeling kan zowel voorkomen in huiselijke kring (bijvoorbeeld door de partner, (klein)kinderen, vrienden of buren) als in een professionele omgeving. Het gaat niet alleen om fysieke mishandeling maar ook om psychische mishandeling, financiële uitbuiting, verwaarlozing of seksueel misbruik.
Bij de aanpak van ouderenmishandeling vind ik het belangrijk om juist oog te hebben voor die situaties die misschien niet meteen als mishandeling worden ervaren, maar die wel schadelijk zijn voor de oudere en dus ongewenst. Bijvoorbeeld een keer met de pinpas van een oudere ook de boodschappen voor jezelf betalen. Of, omdat je geen andere oplossing weet, je dementerende partner een half uurtje opsluiten omdat jij zelf even weg moet.

Hoe we ouderenmishandeling aanpakken hangt af van de situatie. Gaat het om ontspoorde (mantel)zorg, omdat iemand de zorg voor een ander niet meer aankan, dan is compassie op zijn plaats en moeten er oplossingen worden gevonden, waarbij de veiligheid en het onderlinge vertrouwen worden hersteld. Bij moedwillige ouderenmishandeling, bijvoorbeeld het met opzet geld of bezittingen wegnemen, moet de pleger onmiddellijk worden aangepakt, ook om herhaling te voorkomen.

Wanneer het misgaat, om welke reden dan ook, is het eigenlijk al te laat. De aanpak van ouderenmishandeling kan niet zonder het investeren in de weerbaarheid en zelfredzaamheid van mensen zelf. We moeten weten wat we kunnen doen om veilig ouder te worden, of het nu gaat om het regelen van geldzaken of van ondersteuning of zorg. Daarnaast moeten we kunnen signaleren als het misgaat en weten hoe de situatie op te lossen. Het gaat dus bij de aanpak van ouderenmishandeling om de gehele keten: voorkomen – signaleren en melden – stoppen.
Deze aanpak vraagt om een gezamenlijke inzet van ons allen, of het nu gaat om het Rijk, gemeenten, Veilig Thuis, verpleeghuizen, huisartsen, wijkteams, notarissen en banken, seniorenorganisaties of politie en het Openbaar Ministerie (OM).

Het Actieplan 'Ouderen in veilige handen' is in maart 2011 gestart. Ik constateer dat er de afgelopen jaren goede resultaten zijn bereikt. Er is een stevig fundament gelegd. Nu is het zaak om door te pakken. Daarom heb ik in het Algemeen Overleg (AO) met uw Kamer op 26 maart 2014 toegezegd om het Actieplan voort te zetten. Mede namens de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (VenJ) bied ik u deze voortzetting aan, gelijk met de voortgangsrapportage 'Geweld in afhankelijkheidsrelaties' (GIA).

In paragraaf 1 ga ik in op de resultaten en effecten van mijn beleid tot nu toe. In paragraaf 2 zet ik uiteen hoe ik verder ga met de aanpak van ouderenmishandeling. Daarvoor heb ik met veel organisaties overlegd. Het vervolg kan dan ook op draagvlak en inzet van hen rekenen. Conform het verzoek van uw Kamer in het AO over ouderenmishandeling van 1 april jongstleden, wordt in deze paragraaf ook de versterking van de justitiële inzet uitvoerig behandeld (paragraaf 2.5). In de laatste paragraaf ga ik in op monitoring en onderzoek.
Voor de uitvoering van de vervolgacties uit paragraaf 2 en de monitoring en het onderzoek uit paragraaf 3 trek ik tot en met 2017 ruim € 2 miljoen uit. Over de nadere uitwerking en de voortgang informeer ik uw Kamer door middel van de voortgangsrapportages GIA.

1. Uitvoering tot nu toe

Doel van het Actieplan 'Ouderen in veilige handen' is en blijft om ouderenmishandeling[1] te voorkomen en als het dan toch voorkomt, zo vroeg mogelijk te signaleren en te stoppen, of het nu gaat om de huiselijke kring of de professionele omgeving. Het plan richt zich op ouderen en hun omgeving, gemeenten, professionals en vrijwilligers. Het brengt partijen bij elkaar op zowel landelijk als lokaal/regionaal niveau.

1.1. Resultaten

De acties tot nu toe richtten zich op de gehele keten van voorkomen – signaleren en melden – stoppen en op de genoemde doelgroepen (zie bijlage 1 voor een compleet overzicht).
Ten eerste zijn er verschillende producten ontwikkeld met als doel de kennis en kunde van de verschillende doelgroepen te vergroten. Het gaat dan om de handreiking Crisisopvang en Huisverbod bij ouderenmishandeling (2012), de handreiking vrijwilligers tegen ouderenmishandeling (2012, update medio 2015), de E-learningmodule `Ouderen in veilige handen´ (oktober 2012), de DVD 'Je ziet het pas als je het gelooft' met vijf voorbeeldsituaties van ouderenmishandeling (medio 2013), de Leidraad Veilige Zorgrelatie (oktober 2014), de Lesmodule 'Ouderen in veilige handen', ontwikkeld in het kader van de voorlichtingscampagne door de seniorenorganisaties (december 2014) en de Kennisbank 'Aanpak van ouderenmishandeling' (medio 2015).

Daarnaast zijn er verschillende projecten uitgevoerd met als doel om het onderwerp bespreekbaar te maken of in de praktijk ervaring op te doen met de aanpak:
- de voorlichtingscampagne (oktober 2012-juni 2015), waarvoor de seniorenorganisaties ANBO, het Netwerk van Organisaties van Oudere Migranten (NOOM), PCOB en UnieKBO zich met grote betrokkenheid hebben ingezet;
- het project 'Voorkomen van financiële uitbuiting' (najaar 2013 – april 2015) met pilots die dankzij de gemeenten Almere, Den Bosch, Ede, Gouda, Groningen, Haarlem en Rotterdam tot stand zijn gekomen en waarbij de notarissen, banken, mentoren en organisaties als Veilig Thuis een krachtige impuls hebben gegeven aan de aanpak van financiële uitbuiting en
- het project 'Met mentorschap in veilige handen' (2013 – april 2015), waarin door de inzet Mentorschap Nederland en de Regionale Stichtingen Mentorschap mentoren een duidelijke rol zijn gaan spelen bij de aanpak van ouderenmishandeling.

De actie 'ontspoorde mantelzorg' is eind 2014 opgepakt en verdient verdere uitwerking. Wat betreft de plegeraanpak wordt de justitiële inzet voortgezet en versterkt. Daarnaast ben ik blij dat werkgevers hun verantwoordelijkheid oppakken, zoals Zorgzijn Werkt, die met financiële steun van VWS het Waarschuwingsregister zorg en welzijn heeft ontwikkeld. De uitrol van dit register zal ik volgen en waar nodig stimuleren. Ten slotte is de invoering van de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling op 1 juli 2013 van groot belang geweest voor de aanpak van ouderenmishandeling.

Naast de specifieke acties uit het Actieplan heb ik samen met VenJ de publiekscampagne 'Een veilig thuis, daar maak je je toch sterk voor' uitgevoerd, waarin vanaf 2013 specifiek aandacht aan ouderenmishandeling wordt besteed.

Niet alleen op landelijk niveau in het kader van het Actieplan, maar ook op lokaal/regionaal niveau zijn veel producten ontwikkeld en verspreid, bijeenkomsten georganiseerd en projecten uitgevoerd, bijvoorbeeld in de regio's Nijmegen, IJsselland, Gelderland-Zuid en West-Brabant en de vier grote steden Rotterdam, Amsterdam, Utrecht en Den Haag.

[1] Onder ouderenmishandeling wordt in het Actieplan verstaan: 'Het handelen of het nalaten van handelen van al degenen die in een terugkerende persoonlijke of professionele relatie met de oudere (iemand van 65 jaar of ouder) staan, waardoor de oudere persoon lichamelijke en/of psychische en/of materiële schade lijdt en waarbij van de kant van de oudere sprake is van een vorm van gedeeltelijke of volledige afhankelijkheid'. Het gaat hier niet om mishandeling van ouderen door onbekenden, bijvoorbeeld of straat of om (medische) fouten in de zorg. Daarvoor zijn andere kaders

Ik constateer dat er in de afgelopen jaren veel is geïnvesteerd in bewustwording en het doorbreken van het taboe rondom ouderenmishandeling, deskundigheidsbevordering, concrete producten, samenwerking en het opdoen van ervaring met de aanpak van ouderenmishandeling. Daarnaast zijn steeds meer organisaties bij de aanpak van ouderenmishandeling betrokken geraakt, op zowel lokaal/regionaal als landelijk niveau. Het gaat daarbij ook om nieuwe partners die tot nu toe niet bij de aanpak van GIA waren betrokken, zoals ouderen zelf, notarissen, banken, bewindvoerders en mentoren. Het netwerk rondom de aanpak is vergroot en versterkt.
In de volgende paragraaf ga ik in op de effecten van het Actieplan.

1.2. Effecten

Het belangrijkste accent bij de uitvoering van het Actieplan tot nu toe lag op het doorbreken van het taboe op ouderenmishandeling door middel van bewustwording en het onderwerp bespreekbaar te maken. Want erover praten is het begin van de oplossing. Ik kan constateren dat het Actieplan op dit punt effect heeft gesorteerd. Het thema 'ouderenmishandeling' heeft de afgelopen jaren duidelijk aan zichtbaarheid gewonnen. Dit blijkt ten eerste uit het aantal meldingen en adviesaanvragen bij Veilig Thuis, het Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling (AMHK). Waren het in 2010 nog 855 meldingen, in 2014 zijn het naar schatting 2432 meldingen en adviesaanvragen[2].¨ Daarnaast heeft de publiekscampagne ´Een veilig thuis, daar maak je je toch sterk voor´, waar het gaat om ouderenmishandeling, veel losgemaakt en veel mensen bereikt[3]. De voorlichtingscampagne 'Ouderen in veilige handen' van de seniorenorganisaties heeft veel bijgedragen aan het doorbreken van het taboe onder ouderen zelf (zie hieronder).

Wanneer het gaat om ouderen zelf en hun omgeving, zijn dankzij de voorlichtingscampagne die ik samen met de seniorenorganisaties ANBO, het NOOM, de PCOB en de UnieKBO heb georganiseerd, circa 20.000 ouderen bereikt. Deze organisaties hebben bovendien op hun website en in hun bladen aandacht aan het onderwerp besteed, waardoor nog meer mensen zijn bereikt. Ook zijn in iedere provincie PR-activiteiten uitgevoerd (radio, regionale tv. en huis-aan-huisbladen), in totaal 63 activiteiten met een bereik van ongeveer 3,7 miljoen mensen. De campagne is geëvalueerd[4] en het belangrijkste effect is dat de kennis van ouderenmishandeling onder de deelnemers van de voorlichtingsbijeenkomsten is toegenomen. Wel lijkt het erop dat daadwerkelijk handelen bij (een vermoeden van) ouderenmishandeling nog moeilijk is.

Kijken we naar de gemeenten, dan constateer ik dat het beleid sinds de eerste inventarisatie in 2012 in een stroomversnelling is geraakt. Dit blijkt uit de tweede inventarisatie '*Beleid ouderenmishandeling gemeenten*' *(*B&A, januari 2015). Van de 35 centrumgemeenten die verantwoordelijk zijn voor de aanpak van geweld in huiselijke kring, hebben 31 gemeenten aan deze inventarisatie meegedaan, die allemaal een beleid voor de aanpak van ouderenmishandeling hebben. Verder komt naar voren dat de impact van het Actieplan tamelijk groot is te noemen. Het heeft gezorgd voor blijvende aandacht voor ouderenmishandeling. De geïnterviewde centrumgemeenten hebben drie aandachtspunten voor het vervolg op het Actieplan: aansluiten bij de veranderingen in de uitvoeringsstructuren op lokaal niveau (sociale wijkteams, Veilig Thuis/AMHK), blijvende inzet op bewustwording en aandacht voor de aanpak van specifieke vormen van ouderenmishandeling zoals financiële uitbuiting[5].

In het kader van het Actieplan is de e-learningmodule 'Ouderen in veilige handen' (oktober 2012) ontwikkeld. Deze module is bedoeld voor verzorgenden, verpleegkundigen en artsen (in opleiding).

---

[2] *Verkenning Ouderenmishandeling 2010 – 2014*, SCP e.a., december 2014
[3] De Jaarevaluatie campagnes Rijksoverheid 2014, waartoe ook deze publiekscampagne behoort, is op 20 mei jongstleden door het Ministerie van Algemene Zaken aangeboden aan de Tweede Kamer
[4] *Het effect van voorlichting over ouderenmishandeling*, Ruigrok NetPanel, december 2014
[5] Over de evaluatie van de voorlichtingscampagne en de inventarisatie onder gemeenten heb ik u uitvoerig geïnformeerd in de vorige voortgangsrapportage over geweld in afhankelijkheidsrelaties (Kamerstukken II, 2014-2015, 28 345, nr. 132). Uw Kamer heeft toen ook beide rapporten ontvangen

Het gebruik daarvan heb ik laten evalueren[6]. Uit de evaluatie blijkt dat de module effectief is, ook een aantal maanden na het volgen van de module. Het kennisniveau onder professionals is toegenomen en zij voelen zich competenter om te handelen bij een vermoeden van ouderenmishandeling. Inmiddels hebben 4224 cursisten de e-learningmodule gevolgd. De cursus staat in de top 10 van meest gebruikte cursussen van Noordhoff Health.

Zoals al aangegeven, is voor de aanpak van ouderenmishandeling door professionals de invoering van de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling op 1 juli 2013 een belangrijke mijlpaal geweest. Daarmee hebben professionals een instrument in handen gekregen om te handelen bij signalen van ouderenmishandeling. Op dit moment wordt een quickscan naar het gebruik van de meldcode uitgevoerd. Het onderwerp ouderenmishandeling is daarin meegenomen. Het deelonderzoek onder (huis)artsen is bij deze voortgangsrapportage GIA gevoegd. Daarin geven artsen aan behoefte te hebben aan (training in) gesprekstechnieken, omdat zij het lastig vinden om bij vermoedens of signalen van kindermishandeling of huiselijk geweld het gesprek met de cliënt aan te gaan. In december 2015 verschijnt de volgende voortgangsrapportage GIA met de resultaten van de volledige quickscan waarin de overige professionals uit de gezondheidszorg en de professionals uit de andere sectoren waarop de meldcode betrekking heeft, worden bevraagd over bekendheid met en toepassing van de meldcode. De uitkomsten van deze quickscan bieden belangrijke aanknopingspunten voor de voortzetting van het Actieplan.

2. Ouderen in veilige handen: een maatschappelijke opdracht

Uit het voorgaande concludeer ik dat het Actieplan een belangrijk effect heeft gehad op het bespreekbaar en zichtbaar maken van het onderwerp, het versterken en vergroten van het netwerk rondom de aanpak, de kennis onder ouderen zelf, de inzet van gemeenten en het bieden van instrumenten aan professionals. Er is veel in gang gezet. We moeten er nu voor zorgen dat ouderen zich overal veilig voelen en veilig zijn, of zij thuis wonen of in een verpleeghuis. Dit is een maatschappelijke opdracht aan ons allen.
Als belangrijkste doel[7] voor de voortzetting van het Actieplan stel ik mij dan ook dat eind 2017:
- alle gemeenten specifiek beleid hebben op het gebied van ouderenmishandeling;
- bij organisaties in de zorg en ondersteuning, vrijwilligersorganisaties, zorgkantoren, politie en het OM het onderwerp stevig op de agenda staat.

Daarvoor ga ik samen met mijn collega van VenJ vijf vervolgacties ondernemen:
1. Het taboe doorbreken
2. Van handelingsverlegen naar handelingsvaardig
3. Ontspoorde mantelzorg voorkomen
4. Veilig financieel ouder worden
5. Versterking justitiële inzet.

Deze acties zijn gebaseerd op de uitvoering tot nu toe en op de gesprekken die ik met verschillende organisaties over de voortzetting heb gevoerd. Ook heb ik voor de uitwerking van de acties 2 – 4 aparte werksessies georganiseerd met deskundigen en uiteenlopende landelijke en lokale organisaties, waaronder gemeenten, de seniorenorganisaties, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), het Landelijk Platform Bestrijding Ouderenmishandeling (LPBO), ActiZ, Mezzo, het landelijk expertisecentrum Mantelzorg, Veilig Thuis-organisaties, Mentorschap Nederland, Prezens (Amsterdam), het Expertisecentrum Mantelzorgondersteuning (ondergebracht bij Markant) en Movisie.

[6] *Eindrapportage onderzoek e-learning module 'Ouderen in veilige handen'. Wat zijn de effecten van de module bij professionals in de zorg?*, Hogeschool van Arnhem en Nijmegen, januari 2014
[7] In het AO over ouderenmishandeling van 1 april jl. heb ik toegezegd om een aantal outcomecriteria voor de voortzetting te formuleren. Deze zijn in deze paragraaf opgenomen

1. Het taboe doorbreken
De afgelopen jaren hebben het inzicht gegeven dat door ouderenmishandeling bespreekbaar te maken, het taboe wordt doorbroken, mensen het onderwerp gaan herkennen en er over durven te gaan praten. Of het nu gaat om ouderen en hun omgeving, professionals of vrijwilligers. Alle betrokken partijen benadrukken het belang van blijvende aandacht voor bewustwording en het bespreekbaar maken van het probleem. Ik onderschrijf dat belang. Op twee manieren ga ik hiermee verder.

a) Ik zet de publiekscampagne 'Een veilig thuis, daar maak je je toch sterk voor' de komende jaren voort. Daarin geef ik specifiek aandacht aan ouderenmishandeling, door middel van tv- en radiospotjes, artikelen in de media (bijvoorbeeld de huis-aan-huisbladen) en posters en folders die gemeenten en Veilig Thuis kunnen gebruiken. De belangrijkste doelstellingen van deze campagne zijn een toename van het aantal ouderen dat weet wat ze kunnen doen bij een vermoeden van mishandeling, een stijging op de lange termijn van het aantal mensen dat het normaal vindt om in te grijpen/hulp te zoeken als er sprake is van geweld en een stijging van het aantal mensen dat actie onderneemt bij een vermoeden van ouderenmishandeling.

b) Bewustwording en bespreekbaar maken nadrukkelijk onderdeel uit van de acties ontspoorde mantelzorg en financiële uitbuiting (zie verder hieronder).

2. Van handelingsverlegen naar handelingsvaardig
Doordat het onderwerp ouderenmishandeling de afgelopen jaren zichtbaarder is geworden, wordt ouderenmishandeling vaker als zodanig herkend. Het herkennen en signaleren is een eerste stap om ouderenmishandeling aan te pakken. Wanneer ouderenmishandeling is gesignaleerd, is de volgende stap er iets tegen te doen om het te stoppen. Maar hoe doe je dat? Het vraagt moed om handelend op te treden. Want wat als de oudere zelf bijvoorbeeld niet wil dat er actie wordt ondernomen? Hoe ga je in gesprek over iemands financiële situatie? Hoe kaart je aan dat het niet goed gaat thuis, niet met de mantelzorger en niet met de verzorgde? Hoe spreek je een collega aan die een keer een cliënt te hardhandig aanpakt, omdat hij of zij snel naar huis wil? En welke oplossingen zijn vervolgens voorhanden? Zijn die voldoende bekend, bijvoorbeeld als het gaat om het voorkomen of aanpakken van financiële uitbuiting? Wat kunnen we van een omstander, een vrijwilliger of een professional verwachten? De praktijk leert dat er nog veel handelingsverlegenheid bestaat. De drempel om daadwerkelijk actie te ondernemen is vaak te hoog.

Het doorbreken van handelingsverlegenheid is een verantwoordelijkheid van organisaties zelf. De lokale en landelijke overheid kunnen hen daarbij ondersteunen door het bevorderen van uitwisseling en het stimuleren van deskundigheidsbevordering (gericht op vaardigheden).
Ik ga daarvoor het volgende doen, met als doel dat de kennis over het doorbreken van handelingsverlegenheid bij gemeenten en organisaties voor zorg en ondersteuning, maar ook bij bijvoorbeeld banken en organisaties voor notarissen, is ondergebracht.

a) Het doorbreken van handelingsverlegenheid vraagt om kennis, vaardigheden en het leren van de ervaringen van anderen. Ik ga dan ook met de VNG en de 35 centrumgemeenten die verantwoordelijk zijn voor de aanpak van geweld in huiselijke kring na hoe we op regionaal/lokaal niveau bijeenkomsten kunnen gaan organiseren om dit te realiseren, met als doel deze kennis, vaardigheden en ervaringen te verspreiden onder ouderen zelf en hun omgeving en onder professionals en vrijwilligers, om zo hun handelingsvaardigheid te vergroten. Dit uiteraard in samenhang met de thema's ontspoorde mantelzorg (2.3) en financiële uitbuiting (2.4), omdat zeker ook bij deze thema's sprake is van handelingsverlegenheid, bijvoorbeeld bij vrijwilligers die bij mensen thuis komen of bij banken en notarissen.

b) Op basis van de uitkomsten van de quickscan naar het gebruik van de meldcode (december 2015 beschikbaar) ga ik na welke acties op het gebied van het doorbreken van

handelingsverlegenheid bij professionals specifiek op het gebied van ouderenmishandeling er verder nog nodig zijn. Ik kom daar in de volgende voortgangsrapportage GIA op terug.

c) Voor het omgaan met grensoverschrijdend gedrag of mishandeling door professionals in de langdurige zorg (waaronder verpleging en verzorging) heb ik de Leidraad 'Veilige zorgrelatie' laten ontwikkelen (oktober 2014). Het is een belangrijk instrument voor het doorbreken van de handelingsverlegenheid bij professionals als het gaat om geweld in de zorgrelatie. Het afgelopen half jaar heb ik laten volgen hoe met de Leidraad werd omgegaan[8]. Belangrijkste conclusie is dat de Leidraad nog te onbekend is. Bij organisaties die met de Leidraad werken, wordt veel teweeg gebracht. Medewerkers gaan anders kijken. Ze zien situaties als grensoverschrijdend die zij eerst als zodanig niet herkenden. En dat het ook jóu kan overkomen dat je over grenzen heen gaat. Door het werken met de Leidraad gaan medewerkers met elkaar in gesprek over wat er aan de hand is en hoe daar mee om te gaan. Maar ook gaan ze het gesprek met de cliënt aan: wat heeft zij of hij nodig om een veilige zorgrelatie te ervaren.
Samen met de klankbordgroep van de Leidraad[9] en het kennisinstituut Vilans ga ik na op welke manier we de bekendheid en het gebruik van de Leidraad verder kunnen stimuleren, ook in aansluiting op de handen zijnde Wet Kwaliteit, klachten en geschillen zorg[10], waarin de meldplicht voor geweld in de zorgrelatie wordt geregeld, om daarmee te bevorderen dat instellingen in de langdurende zorg daadwerkelijk beleid gaan voeren om grensoverschrijdend gedrag en mishandeling tegen te gaan.

d) Verder is voor het doorbreken van handelingsverlegenheid nodig dat gemeenten en organisaties kunnen beschikken over instrumenten en materialen voor deskundigheidsbevordering. Daarom heb ik, in overleg met de gemeenten, de kennisbank 'Aanpak van ouderenmishandeling' laten ontwikkelen die ik heden heb gelanceerd. Deze kennisbank is te vinden op de reeds bestaande website www.huiselijkgeweld.nl, die veel wordt geraadpleegd door gemeenten en professionals. Deze kennisbank zal uiteraard steeds worden geactualiseerd.

3. Ontspoorde mantelzorg voorkomen
Voor een eerste uitwerking van dit onderwerp heb ik een verkenning laten uitvoeren naar goede voorbeelden van het tegengaan van ontspoorde mantelzorg (april 2015, bijlage 2).
Bij ontspoorde mantelzorg overschrijdt de mantelzorger de grens van verantwoorde zorg. Dit gebeurt niet uit opzet en het gebeurt sluipenderwijs. Het kan af en toe gebeuren. Maar het kan ook structureel worden. De belangrijkste oorzaken van ontsporing zijn overbelasting, onmacht, compassiemoeheid en onkunde en onwetendheid (het missen van de juiste kennis of vaardigheden om goede zorg te verlenen). Over de omvang van ontspoorde mantelzorg is nagenoeg niets bekend, zo blijkt uit de verkenning. Wel kunnen professionals, vrijwilligers of ouderen en hun omgeving, wanneer er naar wordt gevraagd, voorbeelden noemen van situaties van ontspoorde mantelzorg. Het vervolgens bespreekbaar maken en oplossen van deze situaties is niet eenvoudig. De mantelzorger bedoelt het immers goed en de verzorgde is in meer of mindere mate afhankelijk van deze mantelzorger. Ook kan het gedrag van degene die verzorgd wordt, zodanig veranderd zijn, dat het de mantelzorger moeilijk valt daar mee om te gaan. Het bespreekbaar maken en het vinden van oplossingen vraagt om respect en moed van alle betrokkenen. Het vraagt tevens om oplossingen op maat. En natuurlijk is preventie, het voorkomen dat de mantelzorg ontspoort, van essentieel belang.

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 moet leiden tot vroegtijdige en betere ondersteuning van de mantelzorger op gemeentelijk niveau. Daarnaast staat in de lokale aanpak van geweld in huiselijke kring (waar ouderenmishandeling onder valt) een veilig thuis centraal. Het ligt dan ook voor de hand om, als het gaat om ontspoorde mantelzorg, het beleid van gemeenten op het gebied van mantelzorgondersteuning en de aanpak van geweld in huiselijke kring te

[8] *Monitoring Leidraad Veilige Zorgrelatie*, A. Bolscher en MJ Smits, mei 2015
[9] Aan deze klankbordgroep nemen deel: ActiZ, GGZ Nederland, LOC Zeggenschap in de zorg, de Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie (NVvP), Verenso, Branchebelang Thuiszorg Nederland (BTN), Ieder(in), Mezzo, Verplegenden & Verzorgenden Nederland (V&VN) en Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN)
[10] Het Wetsvoorstel ligt op dit moment voor behandeling bij de Eerste Kamer

combineren. Uit genoemde verkenning komt naar voren dat dat nog niet gebeurt en dat bij mantelzorgondersteuning het thema ontspoorde mantelzorg vaak nog onzichtbaar is. Er is bij alle partijen behoefte aan voorlichting, bewustwording, kennis (bijvoorbeeld over de oorzaken en de risicofactoren) en deskundigheidsbevordering. Verder vraagt het bieden van oplossingen om samenwerking: tussen Veilig Thuis en organisaties van mantelzorgondersteuning, maar ook tussen deze organisaties en bijvoorbeeld de wijkteams, huisartsen en wijkverpleegkundigen. Ook is geconstateerd dat op het gebied van mantelzorgondersteuning en de aanpak van ouderenmishandeling al veel gebeurt op zowel landelijk als lokaal/regionaal niveau. Het is dan ook niet nodig om nieuw of een heel specifiek beleid voor ontspoorde mantelzorg op te zetten, maar het is noodzakelijk om aan te sluiten bij wat er allemaal al gebeurt en dat in te zetten voor (het voorkomen van) ontspoorde mantelzorg.

Het is dan ook van belang om op lokaal niveau de onzichtbaarheid van het thema ontspoorde mantelzorg te doorbreken door middel van bewustwording, deskundigheidsbevordering en het bevorderen van samenwerking. Daarvoor ga ik het volgende doen, met als doel dat eind 2017:
- ontspoorde mantelzorg onderdeel van het gemeentelijke beleid is geworden;
- de deskundigheid over het (voorkomen) van ontspoorde mantelzorg bij professionals en vrijwilligers is vergroot.

a) De ervaring met de aanpak van financiële uitbuiting uit het Actieplan leert dat het goed werkt om in een aantal gemeenten in een relatief korte tijd ervaring op te doen met het betreffende thema. Daarom zal ik in overleg met de VNG een aantal gemeenten vragen om in 2015/2016 in de praktijk aan de slag te gaan met het thema ontspoorde mantelzorg samen met organisaties voor mantelzorgondersteuning, Veilig Thuis en andere relevante organisaties. In overleg met deze gemeenten zal ik daarvoor, in aansluiting bij de notities voor gemeentelijke ondersteuning van mantelzorg (en vrijwillige inzet) die door VWS, de VNG, Mezzo en de Vereniging Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV) in het najaar van 2014 zijn uitgebracht en de Regiovisies `Regioaanpak Veilig Thuis' een ondersteuningspakket laten ontwikkelen dat zij kunnen gebruiken en in de praktijk kunnen toetsen. Onderdeel van dit pakket zijn in elk geval goede voorbeelden, zoals de toolkit 'Als mantelzorg ontspoort…' uit Amsterdam.
De resultaten en ervaringen van de pilots zullen uiteraard verder worden verspreid.

b) Daarnaast wil ik op landelijk niveau een impuls geven aan verdere deskundigheidsbevordering. Daarom ga ik er voor zorgen dat het thema ontspoorde mantelzorg betrokken wordt bij het programma ´In voor mantelzorg´ waar rond de 200 zorgprofessionals aan meedoen en het kennisnetwerk voor gemeenten. Ook zorg ik er samen met het Expertisecentrum Mantelzorg voor dat dit onderwerp wordt meegenomen in het Actieplan Scholing, dat gericht is op verankering van de aandacht voor het samenspel tussen formele en informele zorg in het MBO en HBO.

Samen met onder andere de VNG, Mezzo, de seniorenorganisaties, ActiZ en Veilig Thuis ga ik aan de slag om bovenstaand traject verder te concretiseren.

4. Veilig financieel ouder worden
Alle partijen pleiten voor een voortzetting van het onderwerp financiële uitbuiting. Ik onderschrijf dit. Het voorkomen van financiële uitbuiting is een van mijn prioriteiten. De pilots' Voorkomen van financiële uitbuiting' in de zeven gemeenten hebben veel opgeleverd (zie bijlage 3 voor het eindrapport over deze pilots). Er zijn voor de aanpak van ouderenmishandeling nieuwe netwerken ontstaan, met partners als banken, notarissen, mentoren en bewindvoerders. Deze partners weten nu bijvoorbeeld de weg naar Veilig Thuis te vinden. Verder is bij de betrokken organisaties de kennis en deskundigheid vergroot. Er zijn materialen en instrumenten ontwikkeld en trainingen en voorlichtingen gegeven. Op deze resultaten bouw ik voort.

Landelijk willen de organisaties die betrokken waren bij de pilots, zich van harte inzetten voor het vervolg. Om het netwerk uit te breiden heb ik een aantal andere organisaties benaderd, zoals de seniorenorganisaties.
Gezamenlijk zijn we heden gestart met de Brede Alliantie 'Veilig financieel ouder worden', met als

doel een integrale aanpak tot stand te brengen. De volgende organisaties nemen deel aan deze Alliantie: ABN AMRO, ANBO, de Branchevereniging voor Professionele Bewindsvoerders en Inkomensbeheerders (BPBI), Humanitas, de KNB, het LPBO, Mentorschap Nederland (MN), Movisie, het Nationaal Ouderenfonds, de Nationale Politie, het Nationaal Registratie Instituut (NRI), de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), het NOOM, het OM, PCOB, de Rabobank, de Stichting Landelijke Ondersteunings- en Informatiecentrum Seniorenraden (LOIS), UnieKBO, Veilig Thuis en de VNG.
In bijlage 4 treft u het startdocument van deze Alliantie aan, dat ik samen met deze organisaties heb opgesteld. Daarin wordt het doel, de ambities, de inzet van de individuele deelnemers en de gezamenlijke inzet op lokaal/regionaal en landelijk niveau uiteengezet.

Belangrijkste ambities van de Alliantie zijn dat eind 2017:
- alle 35 centrumgemeenten samen met de omliggende gemeenten een pakket hebben over hoe financiële uitbuiting te voorkomen en aan te pakken;
- er een duidelijk kader ontwikkeld is voor Veilig Thuis over hoe te handelen bij financiële uitbuiting;
- vrijwilligers die bij kwetsbare ouderen thuis komen, zijn toegerust op preventie, signaleren en gepast handelen vanuit hun rol en
- alle banken zijn betrokken.

5. Versterking justitiële inzet
De afgelopen tijd is het besef gegroeid dat samenhang en samenwerking tussen het sociale domein (zorg en hulp) en het veiligheidsdomein (justitiepartners) cruciaal is bij de aanpak van geweld in huiselijke kring. Dit geldt ook voor ouderenmishandeling. De komst van Veilig Thuis (per 1 januari 2015) als het centrale advies- en meldpunt voor alle vormen van geweld in huiselijke kring zoals ouderenmishandeling en de transformatie in het sociale domein met de vorming van (sociale) wijkteams bieden kansen om deze samenwerking op verschillende niveaus verder vorm te geven.

Daarnaast is in de aanpak van plegers van ouderenmishandeling het van belang onderscheid te maken tussen het moedwillig mishandelen van ouderen en ontspoorde (mantel)zorg. Wanneer er sprake is van ontspoorde (mantel)zorg is de pleger eigenlijk ook slachtoffer, omdat zij of hij niet met opzet handelt. Dit vraagt om een eigen benadering (zie verder onder paragraaf 2.3). In situaties waar er sprake is van opzet en moedwilligheid is het strafrecht de geëigende route. Dan is tijdige betrokkenheid van politie, OM en reclassering van groot belang om ouderenmishandeling effectief aan te pakken.
Doel hiervan is om in een zo vroeg mogelijk stadium gezamenlijk de veiligheid te waarborgen, onderzoek te doen naar de feiten, omstandigheden en risicofactoren en de juiste interventie af te spreken (vrijwillig, drang/dwang, civiel-/straf-/bestuursrecht). Daarom focust de voortzetting van het Actieplan zich ook op de doorontwikkeling en versterking van de inzet van de justitieketen bij de aanpak van ouderenmishandeling.

De inzet van de justitiepartners is gericht op intensivering van de samenwerking met ketenpartners, het vasthouden van de aandacht voor het thema ouderenmishandeling en inzetten op verdere deskundigheidsbevordering. Dat uit zich in de volgende acties.

a) Intensivering samenwerking domein zorg en veiligheid
- Samenwerkingsovereenkomst Veilig Thuis – Nationale Politie - OM:
Om de samenwerking te intensiveren bij onder andere de aanpak van ouderenmishandeling maken Veilig Thuis, de politie, het OM en de reclassering in 2015 nadere afspraken over het elkaar wederzijds informeren bij meldingen en over de gezamenlijke afstemming over vervolgtrajecten. Dat doen zij door het model handelingsprotocol Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (AMHK, 2015), waarin globale samenwerkingsafspraken zijn gemaakt, in 2015 verder uit te werken, te actualiseren en te monitoren.

b) Aandacht continueren
- De Veiligheidsagenda 2015-2018:
De aandacht voor verschillende vormen van geweld in huiselijke kring, waaronder ook ouderenmishandeling, is de afgelopen jaren bij de justitiepartners toegenomen. Om die aandacht vast te houden is dit thema opgenomen als high impact crime in de Veiligheidsagenda 2015-2018 van de Minister van VenJ, de regioburgemeesters, de Nationale Politie en het college van procureurs-generaal. Gemeenten werken dit de komende tijd verder uit met de justitiepartners.

- Als onderdeel van het bredere thema geweld in huiselijke kring is het onderwerp ouderenmishandeling bij politie op strategisch (portefeuillehouder), tactisch (coördinator) en uitvoerend (taakaccenthouder) niveau belegd. Het continueren van dit 'interne netwerk' binnen de Nationale Politie is een belangrijk onderdeel om de aandacht voor ouderenmishandeling te continueren en structureel te borgen.

- Daarnaast kent het OM sinds 2013 een portefeuillehouder 'kwetsbare verdachten en slachtoffers'. Onder kwetsbare personen valt een breed scala van personen. Kwetsbare slachtoffers kunnen gedefinieerd worden als 'diegenen die door leeftijd, lichamelijke of verstandelijke beperkingen dan wel door sociaal-culturele omstandigheden in een positie van afhankelijkheid verkeren ten opzichte van hun directe omgeving'. Dit is bijna per definitie het geval bij de meerderheid van de slachtoffers van ouderenmishandeling. Deze omstandigheden vragen van alle partners, ook van het OM, een meer outreachende opstelling. Het OM zet zich op deze manier in om het strafrecht zo in te zetten dat het bijdraagt aan veiligheid en veerkracht van juist die mensen die dat vaak op eigen kracht niet kunnen regelen. Hiermee is er speciale aandacht bij het OM voor het thema ouderenmishandeling.

- De OM-aanwijzing 'huiselijk geweld en kindermishandeling' zal het optreden van de politie en OM nader sturen en ondersteunen. Als bij vormen van fysiek of seksueel geweld geen aangifte is gedaan, verzamelt de politie in overleg met het OM nader bewijs zodat eventueel ambtshalve tot vervolging van de pleger kan worden overgegaan. Ouderenmishandeling wordt in deze aanwijzing specifiek benoemd.

- De reclassering kijkt bij de strafrechtelijke veroordeling van de pleger van oudermishandeling wat een passende interventie is bij het geconstateerde probleem en wat nodig is om het geweld te stoppen en herhaling te voorkomen. Dit gebeurt door de inzet van diagnostische instrumenten en specifieke interventies zoals de BORG-training (Beëindigen van Relationeel Geweld) die speciaal ontwikkeld is om plegers van geweld in huiselijke kring te leren omgaan met hun emoties en agressie. De reclassering heeft onlangs *slachtofferbewust werken* expliciet ingevoerd in haar werkwijze. Hierdoor wordt zoveel mogelijk gekozen voor een integrale en systeemgerichte benadering van plegers tijdens het toezicht van de reclassering.

c) Deskundigheidsbevordering
- Het OM bespreekt met regelmaat het thema ouderenmishandeling binnen het kennisplatform voor de officieren van justitie die met dit thema te maken hebben.

- Ook de politie onderkent het belang van deskundigheidsbevordering op het gebied van geweld in huiselijke kring en ouderenmishandeling. Zowel binnen het politieonderwijs als tijdens themadagen binnen de eenheden of op landelijk niveau wordt aandacht besteed aan het onderwerp geweld in huiselijke kring en dus ook aan ouderenmishandeling.

- Daarnaast is op PolitieKennisNet (PKN) veel informatie beschikbaar waarmee de medewerkers hun kennis over bijvoorbeeld ouderenmishandeling kunnen vergroten.

- Om het handelingsperspectief in de aanpak van geweld in huiselijke kring waaronder ouderenmishandeling te vergroten, komt er in 2015 een app beschikbaar voor alle politiemedewerkers.

- Om de deskundigheid van medewerkers te vergroten maakt de reclassering gebruik van regionale en landelijke platforms. Het opleidingshuis van de reclassering heeft in haar aanbod specifieke modules op het gebied van geweld in huiselijk kring, waarvan ouderenmishandeling onderdeel uitmaakt.

d) Veilig financieel ouder worden
- Politie en OM waren betrokken bij de pilots 'Voorkomen van financiële uitbuiting' en nemen deel aan de brede Alliantie 'Veilig financieel ouder worden' (zie paragraaf 2.4).

- In het kader van de strafrechtelijke aanpak heeft de politie, voor intern gebruik, de 'handleiding aangifte bij financiële uitbuiting van ouderen' ontwikkeld. De handleiding ondersteunt de politiemedewerkers in het aangifteproces.

- Om het optreden bij zowel het aangifteproces als het verdere opsporingsonderzoek te verbeteren doet een aantal recherchekundigen van de politie in het kader van hun opleiding onderzoek naar scenario's en juridische aspecten van financiële uitbuiting van ouderen. De uitkomst hiervan zal naar verwachting leiden tot een update van de hiervoor genoemde handleiding in de tweede helft van 2015.

3. Monitoring en onderzoek
Conform mijn toezegging in het AO van 1 april jongstleden ga ik, samen met de VNG, met enige regelmaat de balans opmaken van de stand van zaken bij gemeenten.

Daarnaast heb ik toegezegd om een onderzoek naar de aard en omvang van ouderenmishandeling te laten uitvoeren[11]. Ik heb het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) gevraagd om eerst een overzicht te geven van de bestaande kennis over de aard en omvang van ouderenmishandeling[12]. De belangrijkste conclusie van de bundel *Ouderenmishandeling in Nederland* die heden is verschenen (bijlage 5), is dat we slechts beperkt zicht hebben op het daadwerkelijke aantal slachtoffers van ouderenmishandeling. Wat deze bundel ook aan het licht brengt, is dat diverse bronnen (uit kwalitatief en kwantitatief onderzoek, van interviews, registraties en enquêtes) verschillende inzichten opleveren. Het combineren van dit soort bronnen heeft daarom een meerwaarde. Verder constateert het SCP dat, welke combinatie van bronnen ook wordt gebruikt, de kans zeer groot is dat altijd een deel van de slachtoffers buiten beeld blijft, omdat ze te kwetsbaar of te geïsoleerd zijn om via een onderzoek bereikt te kunnen worden.
Op basis van deze uitkomsten ga ik nu na op welke manier ik het beste een vervolgonderzoek kan uitvoeren. Ik wil daarmee zo spoedig mogelijk starten en zal uw Kamer bij de volgende voortgangsrapportage GIA informeren over de stand van zaken.

Tot slot
Met het voortzetten van het Actieplan 'Ouderen in veilige handen' wil ik samen met mijn collega van VenJ en alle betrokken organisaties ouderenmishandeling krachtig tegen gaan. Want investeren in de aanpak van ouderenmishandeling loont op korte én lange termijn. Niet alleen de ouderen van vandaag, maar ook wijzelf en onze kinderen moeten er nu en in de toekomst op kunnen vertrouwen dat de zorg en ondersteuning die we ontvangen, veilig zijn. Dat is een gezamenlijke, krachtige inspanning van ons allen waard.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
M.J. van Rijn

[11] Kamerstukken II, 2013 – 2014, 33 750, XVI, nr. 109
[12] Over de tussentijdse resultaten van deze verkenning heb ik uw Kamer in de voortgangsrapportage over geweld in afhankelijkheidsrelaties van december 2014 geïnformeerd (Kamerstukken II, 2014 – 2015, 31 015, nr. 112)