



**Inventarisatie preventie en aanpak
van ouderenmishandeling
bij centrumgemeenten**

**In het kader van het Actieplan 'Ouderen in veilige
handen', in opdracht van het ministerie van VWS**

September 2012
H.J. Muntendam

De foto op het voorblad is gemaakt door Abed Abbas, deelnemer aan de Volksbond Foto&Filmschool in Amsterdam: 'Haar frêle oude handen tonen de kwetsbaarheid van mijn lieve oude moeder in haar ouderdom.'

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 ... Doel inventarisatie	3
1.2 ... Achtergrond	3
1.3 ... Werkwijze	3
1.4 ... Leeswijzer	4
2. Beleid(svorming) ouderenmishandeling	5
2.1 ... Inleiding	5
2.2.. Ouderenmishandeling in de beleidsnotities en plannen	5
2.2.1 Aandacht in beleid voor overbelaste/ontspoorde mantelzorg	6
2.2.2 Stand van zaken beleid ouderenmishandeling in een notendop	7
2.3 ... Aantallen	7
2.4 ... Oorzaken ouderenmishandeling	8
2.5 ... Verschillende vormen van ouderenmishandeling	9
2.6 ... Professionele setting versus huiselijke kring	10
2.7 ... Betrokkenheid ouderen bij het beleid/de beleidsvorming	10
2.8 ... Betrokkenheid regiogemeenten bij het beleid	11
2.9 ... Financiële middelen	12
3. Mantelzorgbeleid in relatie tot ouderenmishandeling	14
3.1 ... Inleiding	14
3.2 ... (Stimuleren) samenwerken SHG en steunpunten mantelzorg	14
3.3 ... Preventie door huidig aanbod	15
3.4 ... Preventie door actieve opsporing overbelaste mantelzorgers	17
3.4.1 Signaleren overbelasting en actief hulp aanbieden	18
3.5 ... Aparte plegersaanpak	20
4. Melden, hulp en deskundigheidsbevordering	22
4.1 ... Melden	22
4.2 ... Hulp	23
4.2.1 Coördinatie en uitzetten hulp door SHG	23
4.2.2 Consultatienetwerken	24
4.2.3 (Crisis)opvangplekken	24
4.2.4 Tijdelijk huisverbod	25
4.3 ... Deskundigheidsbevordering	25
4.3.1 Impuls door extra middelen en de meldcode	25
4.3.2 Voorlichting en trainingen	26
4.3.3 Overig	27
5. Actieplan 'Ouderen in veilige handen'	29
5.1 ... Inleiding	29
5.2 ... Reacties en vragen centrumgemeenten n.a.v. het Actieplan	29
5.2.1 Ervaringen met tools	29
5.2.2 Vraag om meer sturing en ontwikkeling vanuit het Rijk	29
5.2.3 Mogelijke andere tools, wensen, aandachtspunten en tips	30
6. Managementsamenvatting	31

1. Inleiding

1.1 Doel inventarisatie

Het doel van de inventarisatie preventie en aanpak van ouderenmishandeling bij de vijfendertig centrumgemeenten is om inzicht te geven in de stand van zaken van de aanpak ouderenmishandeling.

De inventarisatie biedt antwoord op de vragen: welk beleid is ontwikkeld, welke instrumenten worden ingezet, welke verbindingen leggen centrumgemeenten, waar lopen ze tegenaan en welke knelpunten komen ze tegen. De inventarisatie brengt zo de behoeften in kaart van centrumgemeenten aan verdere ondersteuning in het kader van het Actieplan 'Ouderen in veilige handen' en biedt daarnaast goede voorbeelden (om verder te verspreiden).

1.2 Achtergrond

In het Actieplan 'Ouderen in veilige handen' gaat het eerste actiepoint over het beleid van gemeenten. Gemeenten hebben een rol bij het voorkómen en aanpakken van ouderenmishandeling, onder andere op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De Wet publieke gezondheid (Wpg) biedt hiervoor eveneens een aanknopingspunt. In het Actieplan wordt aangekondigd dat er een handreiking voor gemeenten ontwikkeld gaat worden.

In 2011 ontvingen de vijfendertig centrumgemeenten vrouwenopvang via de decentralisatie-uitkering vrouwenopvang eenmalig extra middelen in het kader van het Actieplan 'Ouderen in veilige handen', de zogenoemde 'incidentele middelen'. Deze middelen waren bedoeld om de centrumgemeenten in de gelegenheid te stellen om op lokaal/regionaal niveau een extra impuls te geven aan de aanpak van ouderenmishandeling. Vanaf 2012 ontvangen de centrumgemeenten structureel €7 mln. per jaar voor dit onderwerp.

Ouderenmishandeling is een relatief nieuw onderwerp voor gemeenten. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) willen graag zicht krijgen op wat gemeenten doen op dit gebied, in hoeverre en op welke manier ze handen en voeten geven aan eigen beleid op het gebied van ouderenmishandeling en wat hun behoeften zijn, om zo te bepalen op welke manier ze gemeenten hierin verder kunnen ondersteunen. Gemeenten weten ook niet van elkaar wat ze doen op dit gebied.

1.3 Werkwijze

De informatieverzameling vond plaats door middel van telefonische interviews met de verantwoordelijke beleidsambtenaren in de centrumgemeenten vrouwenopvang. Dit was gezien de gewenste snelle doorlooptijd gedurende de zomervakanties en de wens veel centrumgemeenten te bereiken, een bewuste keuze. Telefonische afspraken zijn makkelijker in volle agenda's in te plannen en telefonisch kan gericht worden doorgevraagd. Telefonische interviews bieden een hogere en snellere respons en vollediger informatie dan een schriftelijke vragenlijst.

Zevenentwintig beleidsambtenaren met huiselijk geweld in hun portefeuille waren bereid om, vaak op korte termijn, uitgebreid tijd te maken voor een telefonisch interview. Daarnaast

maakten ook zestien collega's van hen snel tijd om specifieke vragen over mantelzorgbeleid in relatie tot ouderenmishandeling te beantwoorden als nog aanvullende informatie nodig was. Voor het overgrote deel waren het bijzonder informatieve en stimulerende gesprekken met beleidsambtenaren met een grote, warme betrokkenheid bij het beleidsterrein huiselijk geweld (inclusief ouderenmishandeling) en mantelzorg.

Tijdens het maken van de afspraak voor het telefonisch interview en opnieuw voorafgaand aan het gesprek, maakte de onderzoeker duidelijk dat het niet ging om een 'afrekening' of om een examen waar goede en slechte antwoorden gelden. Ook hoorden de respondenten meteen dat alle informatie geanonimiseerd werd verwerkt. De ervaring leert dat mensen vaak makkelijker praten en meer vertellen als ze weten dat de informatie niet is te herleiden naar mensen en organisaties.

Deze rapportage gaat over zevenentwintig centrumgemeenten. Acht centrumgemeenten konden om verschillende redenen niet geïnterviewd worden.

1.4 Leeswijzer

De onderwerpen in de hoofdstukken in deze rapportage zijn de vraagthema's uit de vragenlijst die telefonisch met de respondenten is doorgenomen:

- Beleid(svorming) ouderenmishandeling (stand van zaken en keuzes);
- Mantelzorgbeleid in relatie tot preventie ouderenmishandeling.

Naar aanleiding van het debat over ouderenmishandeling in de tweede kamer op 14 juni 2012, is een aantal vragen aan de vragenlijst toegevoegd over mantelzorgbeleid in relatie tot het voorkómen van overbelasting en ontsparing van mantelzorgers.

- Wijze van melden, hulpaanbod en deskundigheidsbevordering.
- Bekendheid van centrumgemeenten met het Actieplan 'Ouderen in veilige handen' en behoeften aan tools en ondersteuning.

Herhaling is in deze rapportage zo veel mogelijk vermeden. Soms is een korte herhaling onvermijdelijk, omdat informatie thuishoort bij verschillende onderdelen en onderwerpen.

De rapportage bevat een gedetailleerde inhoudsopgave, zodat de lezer gericht en snel kan zoeken naar thema's die hem interesseren.

Hoofdstuk 6 biedt een beknopte managementsamenvatting.

2. Beleid(svorming) ouderenmishandeling

2.1 Inleiding

Ouderenmishandeling maakt in alle centrumgemeenten in deze inventarisatie integraal onderdeel uit van het brede beleid huiselijk geweld. Op verschillende momenten tijdens de interviews, geven de centrumgemeenten aan er bewust voor te kiezen geen apart beleid op ouderenmishandeling te formuleren: 'Ouderenmishandeling zien we vooral als regulier huiselijk geweld. Leeftijd speelt niet zo'n rol bij de aanpak en bij de verklaring,' zo vat een van de centrumgemeenten de gedachten samen. Signaleren, melden en toeleiden zijn voor ouderenmishandeling in wezen niet anders dan voor andere vormen van huiselijk geweld. Deels betreft het ook dezelfde professionals. Beleidsmatig is het niet heel anders dan andere vormen van huiselijk geweld. 'Het is daarom niet zinvol om het op te tuigen als een aparte aanpak en om het zo te scheiden in termen.'

'Op casusniveau moet je maatwerk bieden.' Daar zijn alle centrumgemeenten het ook over eens. En ook dat is volgens hen niet anders dan bij andere vormen van huiselijk geweld.

Overbelaste mantelzorgers worden door alle centrumgemeenten herkend als een belangrijk aspect waar specifiek aandacht naar moet uitgaan in relatie tot ouderenmishandeling. Daarnaast is er een aantal specifieke partners en hulpverleners, bijvoorbeeld als sprake is van financiële uitbuiting.

De centrumgemeenten zien ouderenmishandeling dus vooral als onderdeel van huiselijk geweld in brede zin. Ze sluiten daar zoveel mogelijk bij aan, met aparte 'accenten' voor ouderenmishandeling. Bij ouderenmishandeling ervaren ze nog wel een achterstand qua bewustwording ten opzichte van vooral kindermishandeling en huiselijk geweld. Daar willen ze door middel van voorlichtingen en trainingen op investeren, 'een inhaalslag maken'. Ze kiezen dus bewust voor meer aandacht voor het thema, zonder daar apart beleid op te ontwikkelen.

2.2. Ouderenmishandeling in de beleidsnotities en plannen

Ouderenmishandeling maakt onderdeel uit van de beleidsnotities, visiedocumenten en plannen van aanpak huiselijk geweld. In die documenten wordt ouderenmishandeling in ieder geval als een vorm van huiselijk geweld genoemd, vaak wordt er een aparte paragraaf of apart hoofdstuk aan besteed.

Ouderenmishandeling maakt in 21 centrumgemeenten al onderdeel uit van het brede beleid: de brede beleidsnotitie/aanpak huiselijk geweld (14x), de regionale kadernota lokaal gezondheidsbeleid (1x), de 'grote' notitie huiselijk geweld van de centrumgemeente en regiogemeenten samen (1x), het plan van aanpak huiselijk geweld uit 2008, waarvan de paragraaf nu wordt ge-updated en uitgebreid (1x), de regiovisie MO/VO waar huiselijk geweld onderdeel van uitmaakt (1x), het werkplan huiselijk geweld van 2008 (1x) en het Wmo-beleidsplan (2x).

Zes centrumgemeenten gaan nog schrijven over dit onderwerp. Ouderenmishandeling wordt onderdeel van de regiovisie huiselijk geweld (2x) of wordt onderdeel van het beleidskader huiselijk geweld (4x).

Acht centrumgemeenten hebben naast de brede notities huiselijk geweld c.q. notities waar huiselijk geweld onderdeel van uitmaakt, ook een specifiek document – een werkplan, protocol

of plan van aanpak gericht op ouderenmishandeling - waarin ze aangeven hoe ze de extra middelen gaan inzetten. Een daarvan heeft al sinds 2008 een actieplan en convenant specifiek voor ouderenmishandeling. Twee centrumgemeenten legden in hun documenten specifiek de verbinding met ontspoorde mantelzorg, twee met ouderenbeleid in brede zin.

Vier centrumgemeenten werken op het moment van het telefonisch interview aan een specifiek werkplan of protocol voor ouderenmishandeling.

Er is geen directe relatie tussen een aparte (beleids)notitie over ouderenmishandeling en wat er al specifiek op het terrein van ouderenmishandeling gebeurt. Zeven gemeenten hebben geen aparte beleidsnotitie of apart werkplan, maar doen al relatief veel op dit gebied en besteden al sinds 2005 of 2008 gericht aandacht aan ouderenmishandeling.

Alle centrumgemeenten kiezen voor een pragmatische aanpak en van afstemmen met en input van het veld. Ze maken gebruik van de kennis en expertise die aanwezig is bij de zorgpartijen, waaronder het Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG).

2.2.1 Aandacht in beleid voor overbelaste/ontspoorde mantelzorg

In negen centrumgemeenten is een directe relatie gelegd met ontspoorde mantelzorg vanwege de relatie tussen ouderenmishandeling en ontspoorde mantelzorg.

Dit gebeurt door middel van een pilotproject ontspoorde mantelzorg dat met de nieuwe middelen wordt voortgezet en uitgebouwd, recentelijk gemaakte werkplannen waarin ontspoorde mantelzorg en ouderenmishandeling bewust wordt gecombineerd, de met de extra middelen te financieren plannen van de GGZ in het kader van het consultatienetwerk ouderenmishandeling en ontspoorde mantelzorg en de recente start van het 'project ontspoorde mantelzorg ter voorkoming van ouderenmishandeling,' eveneens met de extra middelen te financieren.

Een centrumgemeente ervaart een onbalans in de middelen die beschikbaar zijn voor ouderenmishandeling (relatief veel) en voor andere, aanverwante prestatievelden. Ze legt daarom bewust een link naar overbelaste mantelzorgers, zodat dit beleidsveld dat zoveel met ouderenmishandeling te maken heeft, hier ook van profiteert. Een investering op het voorkomen van overbelasting/ontsporing van mantelzorgers komt het beleidsveld ouderenmishandeling rechtstreeks ten goede, is de redenering.

Een centrumgemeenten zoekt bij het schrijven van een werkplan over ouderenmishandeling aansluiting bij de nota 'vrijwillige inzet en mantelzorgers.'

In de recent ontwikkelde trainingen die na de zomer worden gegeven, wordt in twee centrumgemeenten nadrukkelijk aandacht besteed aan signaleren en opvolging van zowel overbelaste mantelzorg als ouderenmishandeling. Een gemeente kiest daarbij nadrukkelijk voor veel aandacht voor de intramurale setting. Een externe professional heeft daar, samen met beleidsambtenaar, een plan voor gemaakt.

2.2.2 Stand van zaken beleid ouderenmishandeling in een notendop

Betrokkenheid bij het specifieke beleidsveld ouderenmishandeling varieert van al langer (sinds 2005 of 2008) al specifiek met het bestrijden van ouderenmishandeling bezig zijn tot nog pril en zoekende zijn. Onderstaande tabel geeft een beknopt beeld.

Stadium	#
Al stevig mee bezig geweest en gebleven, specifieke aandacht en aanpak (al voor incidentele middelen, sinds 2005 of 2008). In deze gemeenten zit de beleidsambtenaar als een spin in het web en heeft de regie. Er zijn structurele overleggen en netwerken waar betrokkenen elkaar treffen. In een gemeente neemt de GGZ het voortouw.	7
Meteen heel stevig opgepakt met incidentele en extra middelen. Extra medewerker SHG betreft alle ouderenpartijen. De beleidsambtenaar is een spin in het web en heeft de regie.	1
Stevig mee bezig geweest, veel ontwikkeld en in gang gezet. Ingezakt door gebrek aan middelen. Nu weer voortvarend opgepakt door het SHG met extra middelen. De gemeente zelf heeft geen tijd om zich met ouderenmishandeling bezig te houden.	1
Stevig aan het oppakken door het Actieplan en incidentele middelen. Zorgpartijen (SHG, GGD en andere) nemen in in ieder geval vier centrumgemeenten het voortouw c.q. leveren veel input.	8
Al eerder het een en ander gedaan, wat weggezakt en weer opgepakt door incidentele middelen.	3
Pril, wel al mee bezig. Op twee na, al goed over nagedacht en bezig met zaken uitwerken (in een nota) en gesprekken voeren met betrokken zorg- en welzijnsorganisaties.	7

2.3 Aantallen

De vraag gesteld aan de centrumgemeenten tijdens het telefonisch interview was: In hoeverre heeft u als centrumgemeente zicht op de omvang van de problematiek? Zijn er aantallen bekend? Zo ja, om welke aantallen gaat het binnen uw gemeente?

Kleine aantallen

Als er al aantallen bekend zijn, zijn het zeer lage aantallen vergeleken met de aantallen voor huiselijk geweld in brede zin. De centrumgemeenten in deze inventarisatie vermoeden dat het om een deel of misschien zelfs om het gehele spreekwoordelijke topje van de ijsberg gaat. Een gemeente zag dit vermoeden bevestigd door een monitor. De beleidsambtenaar vertelt dat er slechts een 'handvol' meldingen bij het SHG was gedaan. Maar in de gezondheidsmonitor 2009, ook onder ouderen uitgezet, waren ook vragen over huiselijk geweld opgenomen. 0,3% van de ouderen gaf aan daar last van te hebben, wat neerkomt op 300 ouderen in de centrumgemeente zelf (exclusief de regiogemeenten).'

Uit een jaarlijkse monitor over onder andere zorg en welzijn in een andere centrumgemeente blijkt dat er in 2011 36 casussen zijn besproken in het consultatienetwerk ouderenmishandeling en ontspoorde mantelzorg. In 2010 waren dat er 25. De slachtoffers zijn meest vrouwen. De meest voorkomende vorm is psychische mishandeling, gevolgd door

lichamelijke mishandeling en financiële uitbuiting. Het betreft vooral ouders die door hun kinderen worden mishandeld of uitgebuit.

Een centrumgemeente vertelt dat het consultatienetwerk bestrijding ouderenmishandeling 'mondjesmaat in stelling wordt gebracht: in 2010 waren er 18 meldingen 65+, in 2011 27: Marginale aantallen voor de hele regio.' Het Consultatieteam ouderenmishandeling in een andere centrumgemeente behandelt jaarlijks ongeveer 15 – 20 zaken waarin sprake is van ouderenmishandeling of ontspoorde zorg.

Een centrumgemeente voerde tot voor kort elke twee jaar een monitor uit onder alle kwetsbare burgers. De monitor van 2010 bevatte een verdieping op het thema ouderenmishandeling. Die leverde 'schrikbarend weinig' meldingen op. Van de meldingen die er waren, was het onduidelijk of het om ouderenmishandeling ging of dat een van de partners toevallig 65+ was.

Uit de cijfers van een SHG blijkt dat 35 van de 1656 meldingen in 2010, 42 de 1968 meldingen in 2011, 17 van de 587 eerste kwartaal 2012 gingen over mensen van 65 jaar en ouder. Andere centrumgemeenten noemen vergelijkbare lage cijfers: 3 van de in totaal 1300 meldingen, 15 meldingen bij het SHG in 2011, 20 in 2011 bij een andere SHG. De meeste weten dat het om heel kleine aantallen gaat, zonder een cijfer te noemen of te kennen. Harde cijfers zijn een probleem en de beschikbare informatie is beperkt. Vaak wordt niet geregistreerd dat het om ouderen gaat, ook niet bij het tijdelijk huisverbod.

De verwachting bij vrijwel alle centrumgemeenten is dat het probleem aanzienlijk groter is dan de cijfers die ze tot hun beschikking hebben. Daarnaast verwachtten ze dat ouderenmishandeling mogelijk verder zal toenemen door het verschijnsel van de dubbele vergrijzing, de transities in de AWBZ en overige bezuinigingen waardoor de druk op de mantelzorg zal toenemen.

Mogelijke verklaringen

Een centrumgemeente noemde de meldcodesystematiek als een mogelijke verklaring voor de lage aantallen meldingen ouderenmishandeling. In het kader van de meldcode - die daar wijd verspreid is - gaat de professional eerst na of hij het probleem zelf kan oplossen. Er is geen meldplicht. 'Als de professional er niet uit komt, dan wordt gemeld bij het SHG.'

Als ouderenmishandeling plaatsvindt in de intramurale setting, lost een instelling dit meestal intern op. Dat is dan niet bekend bij de centrumgemeente.

Een aantal gemeenten stelde de vraag: 'Hoe bepaal je of het om een 'gewone' melding van huiselijk geweld gaat waarvan toevallig een persoon ouder dan 65 is of dat het om ouderenmishandeling gaat? Wanneer weet je of het ouderenmishandeling is en niet een andere vorm van huiselijk geweld? Het lijkt om een combinatie van criteria te gaan: leeftijd, afhankelijkheidsrelatie van de hulpvrager van de verzorgende, overbelaste/ontspoorde mantelzorg (en ook andere zorg, minder vaak genoemd) en psychiatrische problematiek (vooral dementie). Een sluitende definitie is hier niet op gegeven.

2.4 Oorzaken ouderenmishandeling

Vierentwintig centrumgemeenten zeggen weinig tot geen zicht te hebben op de oorzaken van ouderenmishandeling, onder andere door het geringe aantal meldingen. Wat ze weten, weten ze uit de literatuur, ervaringen van deskundigen en van horen zeggen. Vooral genoemd zijn:

het gevoel/vermoeden dat het (ook) door overbelaste/ontspoorde mantelzorgers komt: 'Die worden veel meer belast, onder andere door de transities in de AWBZ en andere bezuinigingen.' Ook eenzaamheid werd een aantal malen als oorzaak genoemd.

Een centrumgemeente liet een onderzoek doen naar de interculturele aspecten van ouderenmishandeling. Daaruit blijkt een directe relatie tussen ouderenmishandeling en minder gunstige sociaaleconomische omstandigheden. Niet zozeer de cultuur als wel de sociaal-economische aspecten spelen een rol. Het allochtoon zijn weegt minder zwaar (maar is natuurlijk wel vaak gecombineerd met minder gunstige sociaal-economische omstandigheden).

Twee centrumgemeenten zijn vrij stellig over de oorzaken van ouderenmishandeling. Volgens een van hen zijn dat er drie: 'de druk op de mantelzorg, de druk op de zorgbieders en alle redenen die ook spelen bij 'gewone' gevallen van huiselijk geweld. Het gaat altijd om kwetsbare mensen die niet voor zichzelf kunnen opkomen.' De andere centrumgemeente ziet ontspoorde (mantel)zorg als belangrijkste oorzaak: 'Als een echtpaar allebei ouder is en nog samen en een van hen wordt dement. En in zorginstellingen als de werkdruk heel hoog is. Het gaat vaak om onmacht.'

2.5 Verschillende vormen van ouderenmishandeling

Alle centrumgemeenten zijn zich bewust van de verschillende vormen waarin ouderenmishandeling kan voorkomen: psychisch, lichamelijk, financieel, verwaarlozing en seksueel misbruik. Het overgrote deel besteedt daar in de beleidsvorming (nog) geen specifieke aandacht aan. De verschillende vormen worden wel vaak genoemd, in navolging van het Actieplan, in de verschillende notities en (werk)plannen.

Drie gemeenten besteden specifieke aandacht aan financiële uitbuiting c.q. willen daar speciale aandacht aan gaan besteden. Deze vorm van mishandeling lijkt specifiek voor ouderenmishandeling en vraagt om een ander netwerk. Een van deze centrumgemeenten is een onderzoek naar financiële uitbuiting gestart, omdat deze vorm van ouderenmishandeling het meest frequent in de registratie van het SHG terugkomt. De centrumgemeente onderzoekt samen met het OM en de politie hoe ze op dit vlak ouderenmishandeling kunnen bestrijden.

Een centrumgemeente koos er bewust voor 'schending van rechten' als zesde vorm toe te voegen c.q. te behouden: 'Het gaat ook om het recht van mensen om keuzes te maken, om aan te geven wat ze wel en niet willen. Anders maak je ze monddood. Die andere vormen zijn allemaal specifiek. Deze is breder.'

Zoals beschreven in paragraaf 2.1 kiezen de centrumgemeenten er bewust voor om niet specifiek in te zoomen op ouderenmishandeling binnen het brede beleid huiselijk geweld. Om diezelfde reden kiezen ze ervoor beleidsmatig ook niet specifiek op deze verschillende vormen van ouderenmishandeling beleid te vormen. In de uitvoering, op casusniveau, heeft het SHG daar wel oog voor.

2.6 Professionele setting versus huiselijke kring

Dit is niet een onderwerp waar de centrumgemeenten mee bezig zijn. Ze denken eerder na over de vraag: wie, welke groepen leid ik als eerste op, licht ik voor en maak ik bewust? Professionals eerst of juist niet-professionals, extramuraal of intramuraal? Dit vooral vanuit de gedachte dat ze niet alles tegelijk kunnen en dus keuzes moeten maken.

De focus ligt primair op het vergroten van de bewustwording en het signaleringsvermogen van alle professionals die bij de mensen 'thuis' komen, waar ze ook wonen. Meerdere centrumgemeenten vragen zich af of het zinvol is om onderscheid te maken tussen professionele setting en huiselijke kring: 'professionals komen bij mensen thuis, mensen die in een instelling wonen krijgen ook familie en vrienden over de vloer.' Er is bijvoorbeeld ook een huiselijke omgeving in verpleeg- en verzorgingshuizen: 'Daar komen ook kinderen die verslaafd zijn en het eten stelen.' Het moet ook niet uitmaken: Het gaat om ouderen in een situatie van afhankelijkheid.

In de huiselijke kring en specifiek bij ouderenmishandeling, spelen mantelzorgers en vrijwilligers een grotere rol dan in de 24-uurszorg en dan bij ander vormen van huiselijk geweld. Dit is een aandachtspunt van de centrumgemeenten bij de (te organiseren) voorlichtingen en trainingen.

Een centrumgemeente kiest ervoor de extra middelen te gaan gebruiken om juist de professionals in de verpleeg- en verzorgingshuizen te scholen. Een andere gemeente steekt naast bewustwording en signalering van mensen die achter de voordeur in een huiselijke setting komen, stevig in op de intramurale setting. Ze heeft een onderzoek laten verrichten onder de verpleeg- en verzorgingshuizen in de regio en een plan van aanpak/scholingsplan laten maken, door een externe deskundige.

2.7 Betrokkenheid ouderen bij het beleid/de beleidsvorming

Het lijkt (nog) niet gebruikelijk om ouderen (in een vroeg stadium) te betrekken bij de beleidsvorming op het gebied van ouderenmishandeling.

Vier gemeenten doen/deden dat wel. In een gemeente dacht een afzonderlijke adviesraad van ouderen mee over het beleid dat een aantal jaren geleden werd vormgegeven op het gebied van ouderenmishandeling. De gemeente betreft deze adviesraad nu weer bij de nieuwe ontwikkelingen in het kader van de extra middelen. In een andere gemeente is de seniorenraad de adviesraad. Daar is al mee gesproken voordat met het schrijven van de nota over ouderenmishandeling werd begonnen. Deze seniorenraad is tegelijk heel gefocust op ouderenmishandeling en relateert het ook, gezien de lage cijfers (afgeleid van de landelijke cijfers). In een gemeente was er veel afstemming met het/de ouderen(beleid), tijdens het maken van het werkplan ouderenmishandeling. In de vierde gemeente zijn ouderenorganisaties vertegenwoordigd in de provinciale klankbordgroep ouderenmishandeling.

In vijf centrumgemeenten is er wel contact met ouderen (gezocht), maar niet specifiek in het kader van de beleidsvorming huiselijk geweld en ouderenmishandeling. Ouderen maken onderdeel uit van een klankbordgroep, worden al langer bij ander beleid betrokken, er is een aparte presentatie gegeven van het nieuwe project ouderenmishandeling voor de seniorenraad en ouderen maken onderdeel uit van het consultatienetwerk bestrijding ouderenmishandeling in een gemeente waar nog geen specifiek beleid is op ouderenmishandeling. Een centrumgemeente geeft aan dat het lastig is om 'gewone', representatieve ouderen te

betrekken: 'Het zijn toch vaak ouderen die maatschappelijke posities hebben bekleed die na hun pensioen in zo'n commissie gaan zitten.'

Van de overige achttien centrumgemeenten zeggen er drie in de toekomst ouderen te willen betrekken bij het beleid. Zes gemeenten zeggen dat ouderen (wel al) vertegenwoordigd zijn in de Wmo-raad. Stichting Welzijn Ouderen (SWO) is heel actief op het gebied van ouderenmishandeling in een centrumgemeente, los van de beleidsvorming door de centrumgemeente (die daar net mee is begonnen). In een andere centrumgemeente heeft het SHG directe contacten met SWO en met de ouderenbonden. De overige zeven zeggen dat ouderen niet direct betrokken zijn of worden bij de totstandkoming van het beleid.

2.8 Betrokkenheid regiogemeenten bij het beleid

Er zijn grote verschillen in de wijze waarop en intensiteit waarmee regiogemeenten zijn betrokken bij het beleid op het gebied van ouderenmishandeling. Betrokkenheid varieert van nauwe samenwerking bij het mede vormgeven van beleid en regelmatig structurele overleggen tussen de centrumgemeente en de regiogemeenten waar ouderenmishandeling standaard op de agenda staat tot nog geen of nauwelijks betrokkenheid. Waar sprake is van samenwerking, betrokkenheid en overleg, is dat vooral op het beleidsterrein huiselijk geweld in brede zin.

Het is mogelijk dat niet alle beleidsambtenaren alle overleggen en lijnen in de centrumgemeente en de regio hebben genoemd, omdat deze vaak vanuit het SHG worden geïnitieerd en onderhouden.

In een regio nam een regiogemeente het voortouw met een pilot ouderenmishandeling. De centrumgemeente en andere regiogemeente werken nu intensief samen met deze regiogemeente op dit beleidsveld.

In acht regio's werken centrumgemeenten en regiogemeenten structureel en nauw samen op het beleidsterrein huiselijk geweld. Ouderenmishandeling staat standaard op de agenda van het wethoudersoverleg gezondheid, de projectgroep huiselijk geweld, regio-overleggen van wethouders en ambtenaren zorg en welzijn, bestuurlijke en ambtelijke overleggen Wmo-breed (waar huiselijk geweld onderdeel vanuit maakt), het regionaal college en/of het backofficeoverleg bij het SHG. De beleidsambtenaar zit er dicht op, bereidt goed voor en weet te verbinden.

Ook de centrumgemeente van een andere regio ziet huiselijk geweld niet als een centrumgemeenteontwikkeling, maar als een regiobreed thema. De uitvoeringsnotitie huiselijk geweld is met alle partijen, inclusief de regiogemeenten, ontwikkeld en gezamenlijk tijdens een grote conferentie over huiselijk geweld gefiatteerd. Een andere regiogemeente stelde de regiovisie MO/VO (waar huiselijk geweld onderdeel vanuit maakt) samen met de regiogemeenten op die elkaar regelmatig ontmoeten in een regio-overleg. Regiogemeenten zijn in een andere regio betrokken bij de regionale beleidsnotitie, de uitvoeringsnota's en bij de verdere planvorming en uitwerking: 'Alles komt in afstemming met de consultatienetwerken en de regiogemeenten tot stand.'

In drie regio's zijn of waren regiogemeenten nauw betrokken bij respectievelijk een conferentie om ouderenmishandeling onder de aandacht te brengen, informatiebijeenkomsten over de meldcode en subregionale bijeenkomsten over ouderenmishandeling.

Vijf centrumgemeenten zien in de toekomst een rol voor regiogemeenten op dit beleidsterrein. Regiogemeenten gaan onderdeel uitmaken van het werkplan huiselijk geweld en ouderenmishandeling, de regiovisie ouderenmishandeling en de regiovisie huiselijk geweld. Een van deze centrumgemeente heeft samenwerking met regiogemeenten vastgelegd in een beschikking: het SHG betreft de regiogemeenten bij de uitvoering van het beleid. Regiogemeenten betalen ook mee aan de extra medewerker die is aangetrokken.

Verder zijn regiogemeenten vertegenwoordigd in regie-, werk- en adviesgroepen huiselijk geweld, regionale ambtelijk- en wethouders overleggen en bestuurlijke overleggen. Deze overleggen zijn altijd huiselijk geweld breed en soms gecombineerd met MO/VO, prestatievelden 1-9 of het brede gezondheidszorgbeleid.

Twee centrumgemeenten zijn bezig met de beleidsontwikkeling. Het is (nog) niet duidelijk in hoeverre regiogemeenten daarbij worden betrokken.

Twee centrumgemeenten merken op dat het voor regiogemeenten lastig is om zich met een thema als ouderenmishandeling bezig te houden. Een beleidsambtenaar in een kleine gemeente heeft vaak maar een paar uur voor dit onderwerp binnen zijn brede takenpakket. Bezuinigingen raken kleinere gemeenten nog harder dan grotere. Ouderenmishandeling betreft stil leed dat geen overlast op straat veroorzaakt. Het krijgt daarom minder aandacht.

2.9 Financiële middelen

De extra middelen geven een belangrijke impuls aan het beleidsveld. Alle centrumgemeenten zeggen dat de extra middelen van VWS een impuls geven om weer of met nog meer inzet en energie met het specifieke beleidsterrein van ouderenmishandeling aan de slag te gaan. Door de extra middelen heeft het thema (weer) prioriteit gekregen. 'De extra middelen van VWS hebben het onderwerp op de agenda gezet.' Bij een aantal gemeenten had het thema een wat lagere prioriteit gekregen door gebrek aan middelen, onderbezetting en concurrentie van andere belangrijke onderwerpen, onder andere binnen het beleidsveld huiselijk geweld en vrouwenopvang.

De centrumgemeenten gebruiken de extra middelen om het bestaande beleid ouderenmishandeling, op basis van het Actieplan, te herijken en aan te passen, uitbreidingen door te voeren in wat al eerder is gestart of om het beleid voor het eerst stevig op de agenda te plaatsen. Specifieke nota's/werkplannen/paragrafen werden/worden geschreven en aangepast, specifieke projecten gestart en/of verlengd. Er is een projectleider aangesteld en beleidsambtenaren zijn 'ingevlogen' die een werkplan schrijven en projecten starten. Er werden/worden conferenties georganiseerd, offertes uitgezet bij het SHG of de GGZ om taken op zich te nemen. Consultatienetwerken worden uitgebreid en steviger neergezet en (tweede) gespecialiseerde medewerkers bij het SHG aangesteld. Een gemeente wil een deel van de middelen besteden aan het evalueren van het proces door een onafhankelijk persoon: doen we de goede dingen, leveren de investeringen het gewenste effect op?

Zoals nader toegelicht in paragraaf 4.3 besteedden of besteden alle gemeenten de extra middelen daarnaast aan voorlichtingen en trainingen – vaak in combinatie met de meldcode (zie paragraaf 4.3.1) om de bewustwording en het signaleringsvermogen te vergroten, het onderwerp bespreekbaar te maken en om informatie te verspreiden over hoe en waar kan worden gemeld.

Twee gemeenten zijn bezig met het schrijven van een nota en hebben de extra middelen nog niet ingezet.

De meeste centrumgemeenten gaan ervan uit dat ze de middelen voor ouderenmishandeling c.q. huiselijk geweld/VO zullen kunnen blijven inzetten voor dit onderwerp. Er is draagvlak voor in de raad, de wethouder vindt het belangrijk, huiselijk geweld staat hoog op de politieke agenda. Sommige gemeenten signaleren dat het lastig is dat de middelen niet geormerkt zijn en dat vrij laat bekend is geworden dat de extra middelen beschikbaar waren. Daarnaast noemen vrijwel alle centrumgemeenten dat er veel onzekerheden zijn door de stelselwijziging en bezuinigingen. Een financieel zorgpunt is de continuïteit van het beleid. Het is heel lastig, met de herverdeling, om meerjarenbeleid te maken.

Eenentwintig centrumgemeenten noemen spontaan dat ze het niet erg vinden als niet alle middelen besteed worden aan ouderenmishandeling, zolang ze maar behouden blijven voor het beleidsveld huiselijk geweld/VO en vooral huiselijk geweld in brede zin (het verbeteren van de hele keten huiselijk geweld en het SHG). De meeste zeggen ook niet van plan te zijn de middelen uitsluitend aan het deelgebied ouderenmishandeling te gaan besteden. Middelen die worden besteed aan het versterken van het SHG, komen ook aan ouderenmishandeling ten goede. Sommige zeggen heel expliciet: de helft is voor ouderenmishandeling, de helft voor huiselijk geweld in de breedte.

Zoals een beleidsambtenaar het verwoordt: 'De middelen gaan niet automatisch allemaal naar ouderenmishandeling. Andere belangrijke thema's zijn de implementatie van de meldcode en de toename van het tijdelijk huisverbod. Er zijn veel dingen die aandacht en veel tijd vragen binnen het brede terrein huiselijk geweld. Ouderenmishandeling is een van de onderwerpen huiselijk geweld breed. Het handelingsprotocol is voor alle doelgroepen van het SHG. Alles wat je daarvoor doet, komt aan alle groepen ten goede. We proberen vooral veel te doen binnen de integrale aanpak waar ouderenmishandeling onderdeel vanuit maakt.'

3. Mantelzorgbeleid in relatie tot ouderenmishandeling

3.1 Inleiding

De centrumgemeenten hebben alle een – vaak stevige - infrastructuur voor mantelzorg, gericht op het ondersteunen van mantelzorgers en voorkomen van overbelasting. Steunpunten mantelzorg en steunpunten vrijwillige zorg spelen daarin een centrale rol.

Dit hoofdstuk geeft geen compleet overzicht van wat er allemaal voorhanden is voor mantelzorgers binnen deze centrumgemeenten. Dit hoofdstuk biedt eerst een korte beschrijving van de samenwerking tussen SHG's en steunpunten mantelzorg (paragraaf 3.2) en een beknopt overzicht van het beschikbare aanbod voor mantelzorgers (paragraaf 3.3). Paragraaf 3.4 beschrijft de activiteiten die specifiek gericht zijn op het voorkomen van overbelasting en op actieve opsporing en het actief aanbieden van (respijt)zorg.

3.2 (Stimuleren) samenwerken SHG en steunpunten mantelzorg

In veertien centrumgemeenten is sprake van samenwerking, variërend van intensief tot regelmatige informatie-uitwisseling.

Intensieve samenwerking is er in het kader van een pilotproject ontspoorde mantelzorg dat wordt voortgezet en uitgebouwd met de extra middelen. In een andere centrumgemeente neemt het steunpunt mantelzorg deel aan het consultatieoverleg ouderenmishandeling. Ook buiten dit overleg weten het steunpunt mantelzorg en het SHG elkaar goed te vinden. In een centrumgemeente heeft het SHG samenwerking gezocht met het steunpunt mantelzorg om het thema ontspoorde mantelzorg mee te nemen in de intake bij alle aanbieders van mantelzorgondersteuning.

Samenwerking is er verder door de deskundigheidsbevordering (over alle vormen van huiselijk geweld) die het SHG levert aan onder andere de steunpunten mantelzorg en tijdens de combinatietrainingen signalering ouderenmishandeling en overbelasting in een andere gemeente.

In vier centrumgemeenten zijn het steunpunt mantelzorg en het SHG ondergebracht bij dezelfde welzijnsorganisatie. Medewerkers werken in dezelfde sociale wijkteams, zitten dicht bij of naast elkaar (in de frontoffice) en komen elkaar op natuurlijke wijze tegen. In twee gemeenten is sprake van regelmatige informatie-uitwisseling tussen steunpunt(en) mantelzorg en SHG.

Vier centrumgemeenten hebben plannen om de samenwerking te gaan intensiveren en formaliseren, als onderdeel en voorwaarde van een werkplan of nieuw project op het gebied van ouderenmishandeling. In de subsidievoorwaarden is expliciet opgenomen dat er samenwerking tussen SHG en steunpunten mantelzorg moet zijn en dat gezamenlijk wordt ingezet op het voorkomen van overbelasting/ontsporing.

In dertien centrumgemeenten is nog niet of nauwelijks sprake van samenwerking tussen het SHG en de steunpunten mantelzorg. Een aantal overweegt daar wel actie op te nemen, bij andere heeft dat (nog) geen hoge prioriteit.

Een centrumgemeente vertelde dat samenwerking gevoelig ligt: ouderenmishandeling mag bij het steunpunt mantelzorg geen huiselijk geweld heten, maar grensoverschrijdend gedrag. Het zou een te pijnlijk onderwerp zijn.

Het is mogelijk dat er meer samenwerking plaatsvindt dan hier wordt weergegeven. In het kader van deze inventarisatie is niet direct gesproken met de SHG's en de steunpunten mantelzorg.

3.3 Preventie door huidig aanbod

Deze paragraaf geeft een beknopt beeld van wat er aan mantelzorgers wordt geboden om overbelasting en ontsporing tegen te gaan¹. De rode lijn hierin is: Overbelasting wordt voorkomen door de reguliere werkwijze en het reguliere aanbod gericht op alle mantelzorgers. Paragraaf 3.4 beschrijft wat gemeenten doen op het gebied van actieve opsporing.

Actief en breed bekendmaken aanbod

'Mantelzorgers vragen niet zelf om hulp' en 'het aanbod wordt niet goed genoeg gevonden' vatten de observaties van de meeste centrumgemeenten samen: 'Mensen blijven te lang doorploeteren en weten niet welke mogelijkheden er zijn.' Er is heel veel. Mantelzorgers en professionals moeten dat beter weten te vinden.

Centrumgemeenten gebruiken een scala aan mogelijkheden om bekendheid te geven aan het mantelzorgaanbod en om mensen bewust te maken van het feit dat ze mantelzorgers zijn en risico lopen. Om ze bewust te maken van dreigende ontsporing, vooral bij beginnende dementie bij de zorgvrager. Genoemd in dit kader zijn: websites, mantelzorggids, mantelzorgmagazine, lector mantelzorg aan een Hogeschool HBO-V, expertisecentrum, mantelzorgcentrum en publiciteitsacties, onder andere tijdens de dag van de mantelzorg en de dag tegen geweld.

Vier centrumgemeenten kozen er bewust voor om de mantelzorgsteunpunten onder te brengen bij de brede loketten zorg en welzijn, de plekken waar de mantelzorgers komen om hulp te vragen voor de zorgvrager. Sinds de mantelzorgsteunpunten daar zijn ondergebracht, wordt het mantelzorgaanbod beter gevonden.

Hulp bij regelzaken

Uit onderzoek naar de oorzaak van overbelasting blijkt dat overbelasting niet zozeer ontstaat door de zorg 'die puur vanuit het hart wordt geboden', vertelt een van de centrumgemeenten. Het ontstaat vooral door de 'regeltaken en allerlei papieren gedoe, steeds opnieuw aanvragen van voorzieningen, declaraties bij zorgverzekeraars, niet gehoord worden etc. Dat is vaak de druppel die er niet meer bij kan.'

Mantelzorgers kunnen daarom in veel centrumgemeenten hulp krijgen bij het invullen van (CIZ) formulieren of de aanvraag voor (extra) huishoudelijke hulp. Casemanagers dementie, zorgloketten, steunpunten mantelzorg- en/of vrijwillige hulp en/of mantelzorgmakelaars bieden deze hulp.

Drie centrumgemeenten ontwikkelen momenteel voor de langere termijn beleid op het 'regievraagstuk'. Ze willen toe naar een situatie van een duidelijk aanspreekpersoon per gezin,

¹ Deze paragraaf gaat over 26 centrumgemeenten. Een beleidsambtenaar mantelzorgbeleid kon niet op tijd benaderd worden.

niet teveel specialismen binnen de hulp aan een gezin en minder bureaucratie, onder andere door te gaan werken met wijkteams: 'Dit geeft rust en veiligheid en voorkomt dat zorgvragers partijen tegen elkaar uitspelen.'

Respijtzorg

Tijdens de telefonische interviews met centrumgemeenten is specifiek gevraagd naar het (actief aanbieden van) respijtzorg. In in ieder geval tweeëntwintig gemeenten is respijtzorg voorhanden, die vaak ook actief wordt aangeboden (zie paragraaf 3.4). Respijtzorg kent vele gedaanten, zoals dagopvang, respijtweekenden, logeerhuizen en respijtkamers (in verpleeg- en verzorgingshuizen) en de inzet thuis van zorgvrijwilligers. Er is formele respijtzorg (indicatie kortdurende zorg AWBZ) en informele (bij vrijwillige mensen thuis). Het is direct aan te vragen door mantelzorgers en professionals, in een gemeente via een website specifiek voor respijtzorg.

Een centrumgemeente heeft een eigen respijthuis (sinds 2011) voor de meest zwaar belaste mantelzorgers. Daar wordt veel gebruik van gemaakt. In een andere centrumgemeente onderzoeken particuliere partijen de mogelijkheden van een thuishuis/hospice. De centrumgemeente verleent daaraan haar medewerking. Respijtzorg is een verplicht onderdeel in de subsidieafspraken in een derde centrumgemeente.

Informele zorg

Informele zorg is vaak ook een vorm van respijtzorg en wordt op verschillende wijze beschreven en ingevuld: vrijwillige thuiszorg, aanbod van vrijwilligers, burenhulpcentrale die burenhulp samenbrengt (via een website), 'zorg'vrijwilligers, buddy- en maatjesprojecten vanuit verschillende organisaties, bezoekkoppasregelingen, oppasmaatjes, dagbesteding, huiskamerprojecten en dagopvang.

Emotionele steun en ontspanning

Voor de steunpunten mantelzorg bieden een scala aan emotionele steun (waaronder zelfhulpnetwerken, lotgenotencontact, Alzheimercafé's, cursussen om de druk tijdig te leren herkennen, themabijeenkomsten) en ontspanningsactiviteiten- en -mogelijkheden. Vier centrumgemeenten geven aan dat daarbij speciale aandacht uitgaat naar allochtone mantelzorgers.

Convenant/gesprek met zorgverzekeraars

Twee centrumgemeenten hebben contact met de zorgverzekeraar over het tegengaan van overbelasting/ontsporing van mantelzorgers. Zorgverzekeraars hebben er ook belang bij dat mantelzorgers overeind blijven. In een gemeente 'springen gemeente en zorgverzekeraar samen in op het (te ontstane) gat tussen AWBZ en Wmo,' met aandacht voor overbelaste mantelzorgers. Een andere centrumgemeente is in gesprek met de zorgverzekeraar om te bekijken hoe de mantelzorgondersteuningshelpdesk van de zorgverzekeraar en het steunpunt informele zorg elkaar kunnen versterken.

Andere invalshoeken

Twee centrumgemeenten kijken ook specifiek naar de combinatie mantelzorg en betaald werk. Landelijk verleent een op de acht werknemers mantelzorg. De roep om mantelzorgvriendelijk personeelsbeleid wordt daarom groter. Een gemeente vraagt zich hardop af: 'Hoe ga je om met ontheffing van de sollicitatieplicht, of een gedeeltelijke ontheffing, zodat mensen minder uren hoeven te werken en meer uren beschikbaar zijn voor mantelzorg? Daar kan je als gemeente over nadenken en keuzes in maken.'

Vier andere centrumgemeenten formuleren actief beleid op het voorkomen van overbelasting door middel van het actief inschakelen van het hele netwerk rond zorgvrager en mantelzorgers, ook wel de sociaal netwerkstrategie genoemd. In deze centrumgemeenten worden vrijwillige coaches en/of professionals opgeleid om mantelzorgers hun eigen netwerk te laten aanspreken en inzetten.

De insteek van de centrumgemeente is: eerst kijken naar het netwerk van de hulpvrager en de mantelzorgers. 'Iedereen heeft wel een netwerk.' Mensen zijn beschroomd om hulp te vragen en aan te bieden, de zogenaamde belemmeringen op het onderling verlenen van zorg. De gemeente wil dat doorbreken binnen de sociale wijkteams. Professionals in die teams gaan het eigen netwerk van het systeem zorgvrager/mantelzorgers activeren. Op getrapte wijze: 1) eerst het eigen netwerk activeren 2) dan vrijwillige organisaties die mantelzorgondersteuning bieden inschakelen 3) professionele hulp als het echt moet. Professionals moeten daarop worden geschoold.

Een gemeente heeft de mantelzorgprijs in het leven geroepen voor de instelling die het meest bij mantelzorgers is betrokken. Hierbij gaat het primair om aandacht te vragen voor het onderwerp.

In een centrumgemeente is een mantelzorgakkoord afgesloten, in een andere zal zo'n akkoord naar verwachting in 2013 worden ondertekend. Op deze wijze wordt bevorderd dat een breed scala aan zorg- en welzijnsinstellingen voortaan niet alleen de zorgvrager maar ook diens naasten/mantelzorgers ondersteuning biedt (informatie, advies, begeleiding en activiteiten). Met de ondertekening van de intentieverklaring committeren de organisaties zich aan dit doel.

3.4 Preventie door actieve opsporing overbelaste mantelzorgers

'Het voorkomen van overbelasting en ontsporing gebeurt door vroeg te signaleren en meteen een aanbod te doen,' zo vat een van de centrumgemeenten samen wat de kern is van het beleid en de aanpak in alle centrumgemeenten in deze inventarisatie. In sommige centrumgemeenten is dat al verder uitgewerkt dan in andere. Voor alle is het een belangrijk thema waar veel aandacht naar uit gaat.

Het beleid is erop gericht om mantelzorgvragen op te pakken op die plekken waar de mantelzorgers komt, meestal voor de zorgvrager, en waar professionals met mantelzorgers in contact komen. En om van daaruit ook meteen actief toe te leiden naar passend hulpaanbod. De eerste lijn is een belangrijke ingang. Via hen willen de centrumgemeenten de overlaste mantelzorgers tijdig opsporen. Ze willen bewustwording in brede zin op gang brengen: dat iedereen signaleert, 'dat iedereen op iedereen let'.

Om te kunnen signaleren op overbelasting en daar een aanbod op te kunnen doen, zijn bewustwording en kennis nodig. De gemeenten bieden voorlichting in verschillende vormen (trainingen, voorlichtingsbijeenkomsten, brede ronde tafelgesprekken) aan grote groepen betrokkenen, waaronder wijkverpleegkundigen, praktijkondersteuners, thuiszorgmedewerkers, huishoudelijke hulpen, andere eerste lijnszorgverleners, ouderenadviseurs, maaltijdbezorgers, ouderenbonden, apothekers, psychologen en studenten in de zorg. De eerste lijn ('verzorgers achter de voordeur'), ouderenadviseurs en huisartsen worden het meest frequent genoemd.

Er is ook veel te winnen door mantelzorgers tijdig inzicht te geven in wat er gebeurt, waar overbelasting toe kan leiden en daar leren anders mee om te gaan, 'Ze doordringen van het feit dat het goed voor ze is om goed voor zichzelf te zorgen.' Ook daar besteden alle

centrumgemeenten in meer of mindere mate aandacht aan. Een aantal gemeente biedt mantelzorgers specifieke deskundigheidsbevordering aan over de bewustwording rondom hun rol, de mogelijkheid overbelast te raken en het tijdig aangeven van grenzen.

Een gemeente wijst op het belang van de brief van de staatsecretaris over het zorgplan. Door het zorgplan op een goede manier aan te pakken, ontstaat er een duidelijke rol voor alle betrokkenen. De mantelzorger wordt in zijn waarde gelaten: 'Wat heb je nodig om dit te kunnen blijven doen?'

3.4.1 Signaleren overbelasting en actief hulp aanbieden

In vijftientig centrumgemeenten vindt actieve opsporing plaats van overbelaste mantelzorgers en krijgen overbelaste mantelzorgers actief hulp aangeboden. Dit gebeurt op verschillende manieren. Eenzelfde centrumgemeente zet daar vaak op diverse wijzen op in.

Zoals hiervoor aangegeven, lopen er twee rode draden door alle aanpakken: 1) ze maken gebruik van de mensen die – zowel professioneel als vrijwilliger en privé - toch al bij de zorgvrager en mantelzorger komen en/of die contact met ze hebben, 'ook de kapper bijvoorbeeld.' 2) Ze benaderen zorgvrager en mantelzorger als een systeem waar tegelijk aandacht naar uit moet gaan.

Deze paragraaf biedt een beknopt overzicht van de meest in het oog springende werkwijzen.

In twee centrumgemeenten kijken Wmo-consulenten niet alleen of iemand recht heeft op zorg, maar ook expliciet naar signalen van overbelaste mantelzorg. Als ze dat signaleren, sturen ze er, met toestemming, iemand op af die gaat bemiddelen naar hulp of zorg. In de toekomst wordt in een van deze centrumgemeenten de zorgvrager consequent gevraagd om samen met de mantelzorger te komen of ze worden samen bezocht. De mantelzorgvraag wordt dus tegelijk met de zorgvraag gesteld en behandeld. Als de mantelzorger wat nodig heeft, wordt dat meteen aangeboden.

In drie andere centrumgemeenten stellen professionals altijd meteen de mantelzorgvraag op het moment dat ze de zorgvraag stellen. Het personeel wordt hierin geschoold. Degene die met een zorgvrager binnenkomt bij een instelling, krijgt in een van deze centrumgemeente standaard een zogenaamd POM-gesprek aangeboden (Preventieve Ondersteuning Mantelzorg).

Een centrumgemeente voerde een pilot uit rond de vraag: wat betekent de aanwezigheid van mantelzorgers voor verplegend personeel. Hoe kun je als verpleging de samenwerking versterken? Centraal in de pilot staat de driehoek zorgvrager, mantelzorg/informele zorg en formele zorg. Het doel is om de resultaten van de pilot breed uit te dragen naar alle betrokken organisaties.

Het project ontspoorde mantelzorger: kent drie onderdelen: 1) professionals (waaronder wijkverpleegkundigen) leren signaleren: de risico's van overbelasting herkennen en hoe daar actie op te nemen 2) vrijwilligers leren signaleren en waar ze met het signaal naar toe kunnen 3) mantelzorgers leren bij zichzelf herkennen dat ze risico op overbelasting lopen. De pilot is al geweest. Het project wordt nu verder uitgerold met onder meer de extra middelen van VWS.

Zorgmakelaar: Als overbelasting/ontsporing blijkt uit een casus in een multidisciplinair casusoverleg dementie, dan komt er vanuit het steunpunt meteen een mantelzorgmakelaar in actie. Die volgt twee sporen 1) een ontregeltraject 2) een zorgtraject. Ontregeltraject: de mantelzorgmakelaar neemt (in ieder geval tijdelijk) het regelwerk van de mantelzorger over. Tegelijk kan het zorgtraject starten. Dit kan vaak door een maatschappelijk werker die de zorg in gang zet. De ontregel- en zorgtrajecten kunnen snel en tegelijk worden ingezet.

Er is een netwerk mantelzorg waar veel zorg- en welzijnsinstellingen bij zijn aangesloten. Zorginstellingen hebben voortdurend contact met elkaar om overbelasting te voorkomen en respijtzorg aan te bieden. Daarnaast wordt het onderwerp standaard meegenomen bij de intake van mantelzorgers.

Standaard in vragenlijst intake mantelzorgers: Alle mantelzorgers die zich aanmelden bij een mantelzorgaanbod, worden in twee centrumgemeenten standaard een aantal vragen gesteld om de belasting te meten. Als er grote/overbelasting wordt geconstateerd, wordt er geïnventariseerd of er behoefte is aan respijtzorg. Het steunpunt mantelzorg neemt contact op met de organiserende instelling om de hulp in gang te zetten.

Acht² gemeenten (samen met de steunpunten mantelzorg) organiseren bijeenkomsten voor professionals die met mantelzorgers te maken hebben, om hen te scholen op het tijdig herkennen en signaleren van overbelasting en het actief doorverwijzen of aanbieden van respijtzorg (en andere hulp). Dit gebeurt in twee gemeenten in combinatie met voorlichting over ouderen mishandeling. Ontspoorde zorg is veelal opgenomen als checklistitem bij het bezoeken van zorgvragers en hun mantelzorgers in hun thuissituatie. Een gemeente is in dit kader bezig met het Kapstokproject van ZonMW om snel mantelzorgers in beeld te krijgen en ze tijdig te wijzen op de mogelijke hulp. Professionals zijn door onder andere het mantelzorgspel gevoelig gemaakt. Het aanbod bestaat in een andere centrumgemeente onder andere uit 'Welzijn op recept' voor kwetsbare ouderen en zwaar belaste mantelzorgers die wel iets nodig hebben, maar geen medische zorg.

Actieve opsporing door de Taskforce mantelzorg: Kort geleden opgezet. Er is bewust voor gekozen om geen nieuwe functies in het leven te roepen. Bestaande organisaties gaan op zoek naar mensen die wel mantelzorger zijn en het soms/vaak niet weten. Ouderenconsulenten, wijkverpleegkundigen en andere professionals proberen zoveel mogelijk ouderen in beeld te krijgen. Veel mensen weten niet dat ze mantelzorger zijn. De Taskforce wil er zoveel mogelijk detecteren. Vinden en helpen (inclusief actief aanbieden van hulp), voor ze overbelast raken.

Ouderenorganisaties in vier centrumgemeenten nodigen alle 75-plussers uit voor een gesprek met een ouderenadviseur en/of de ouderenadviseurs bezoeken de ouderen thuis. Ze letten tijdens zo'n bezoek ook op overbelasting en doen dan ook actief een aanbod. In een van deze centrumgemeenten gaan de ouderenadviseurs binnenkort een risicoscreening doen op overbelasting/ontspoorde mantelzorg. De extra middelen worden onder andere daarvoor ingezet.

De centrumgemeente is net gestart met het 'project ontspoorde mantelzorg ter voorkoming van ouderen mishandeling', aangevlogen vanuit het netwerk dementie. Aanleiding: casemanagers werden geconfronteerd met vormen van ouderen mishandeling. Het project kent drie delen: 1) trainingen om te signaleren en tools zodat werkers die bij mensen thuis

² In drie andere centrumgemeenten is dit speerpunt van beleid. Die aan dit binnenkort oppakken.

komen (waaronder huishoudelijke hulpen) de signalen kunnen herkennen en daar actie op kunnen nemen 2) voorlichting en e-learning 3) daadwerkelijk inzetten van respijtzorg in respijtkamers (in samenwerking met het SHG en het netwerk dementie).

Het stedelijk team ouderenmishandeling is speciaal opgericht voor de heel kwetsbare groep met als doel om mishandeling en verwaarlozing van mensen (door overbelaste mantelzorgers) te bestrijden.

Twee centrumgemeenten doen het volgende:

- Een verspreidde een huis-aan-huis brief om mantelzorgers te vragen zich te laten registreren en voerde een campagne uit om mensen bewust te maken van het feit dat ze mantelzorger zijn.
- De buurtteams in de wijk zijn integraal aan het werken (1 gezin, 1 plan, 1 medewerker). Deze teams worden ook ingezet voor de bestrijding van ouderenmishandeling. Dit moet nog worden vormgegeven vanuit de extra middelen.

3.5 Aparte plegersaanpak

De centrumgemeenten hebben geen aanpak specifiek gericht op plegers van ouderenmishandeling. Ze vinden het ook niet zinvol om die te ontwikkelen. Ook hier stellen ze dat de verschillen met andere vormen van huiselijk geweld niet zo groot zijn om een eigen aanpak noodzakelijk te maken.

Bij ontspoorde mantelzorg is de pleger ook altijd slachtoffer. De pleger heeft vooral zorg nodig. Meestal is het geen zwart-witverhaal, net als bij andere vormen van huiselijk geweld. Het is daarom belangrijk naar slachtoffer én pleger te kijken en beiden te helpen en altijd het hele systeem te betrekken bij de aanpak.

Net als bij andere vormen van huiselijk geweld, is de aanpak gericht c.q. moet die erop gericht zijn dat mensen weer samen door kunnen gaan na het stoppen van het geweld. Alles gaat om maatwerk op casusniveau. 'Dat moet je ook niet specifiek willen regelen in je beleid', is de teneur. 'Per situatie kijken wat er aan de hand is en wat nodig.'

Bij aanbod voor de pleger verwijzen de centrumgemeenten naar de werkwijze van het SHG, waarbij systeemgericht werken de kern is. Specifiek worden in dat kader genoemd: Signs of Safety ('heel goed toepasbaar voor ouderen'), de Eigen Kracht-conferentie, voorlichting over dementie (om beter met de ziekte en de situatie te leren omgaan) en voorlichting/trainingen doormiddel waarvan mantelzorgers bij zichzelf de grenzen tijdig leren vinden. Een centrumgemeente noemt specifiek het consultatienetwerk ouderenmishandeling als de plek waar voor het systeem, inclusief pleger, een strategie wordt bepaald.

Vier centrumgemeenten waarschuwen voor het te voorzichtig omgaan met het woord 'dader': Ontspoorde (mantel)zorg is (ook) mishandeling. Bij ontspoorde mantelzorg zijn beide partijen slachtoffer, 'maar je bent ook gewoon dader en daarom moet je die term ook gewoon gebruiken en daar niet zo voorzichtig mee zijn.' Twee andere centrumgemeenten pleiten er juist voor de term 'dader' niet te gebruiken: 'De meeste mantelzorgers die overgaan tot mishandeling, handelen uit pure wanhoop. De meesten hebben er niet voor gekozen om mantelzorger te zijn.' Een centrumgemeente denkt dat de opsporing van overbelaste/ontspoorde mantelzorgers wordt bemoeilijkt als de term 'dader' wordt gebruikt.

Een aantal centrumgemeenten noemt het dilemma bij het tijdelijk huisverbod: 'Je kunt mantelzorgers wel uit huis plaatsen, maar wie verzorgt dan de patiënt? Heel lastig om daar een huisverbod op te leggen.'

Een belangrijk punt om scherp te krijgen, volgens een aantal centrumgemeenten: 'Wanneer spreek je over ontsparing? Als de mantelzorger zelf problemen krijgt (een depressie) of als de patiënt er onder lijdt? Het is belangrijk dat iedereen het over hetzelfde heeft.'

4. Melden, hulp en deskundigheidsbevordering

4.1 Melden

Melden van ouderenmishandeling gebeurt in eenentwintig centrumgemeenten(regio's) altijd direct bij het SHG. In twee bij zowel het SHG als de politie. In twee centrumgemeenten bij de politie die de melding direct doorzet naar het SHG.

In twee centrumgemeenten regio's wordt nog op verschillende plekken gemeld, onder andere bij de lokale teams huiselijk geweld, het stedelijk netwerk ouderenmishandeling, huisartsen en een lokaal meldpunt ouderenmishandeling. Het streven van deze twee centrumgemeenten is om alleen nog te laten melden bij het SHG.

Eventuele belemmeringen bij het melden

De centrumgemeenten geven ruiterlijk toe geen concrete feiten of cijfers te hebben over (eventueel) ervaren belemmeringen bij het melden van ouderenmishandeling. Ze hebben wel ideeën en gevoelens en noemen redenen van horen zeggen. Bij de slachtoffers is sprake van schaamte, een grote afhankelijkheidsrelatie ('het gaat om iemand die voor je zorgt en zonder die hulp kun je niet thuis blijven wonen'), grote kwetsbaarheid, loyaliteit (vooral van ouders richting hun kinderen) en van isolement: 'Mensen zijn al blij dat er nog iemand komt.' Door deze factoren zien ouderen veel door de vingers en verdragen ze veel. De centrumgemeenten geven aan dat dit niet wezenlijk anders is dan bij andere vormen van huiselijk geweld. Door de combinatie van leeftijd en problematiek gaat het bij ouderenmishandeling wel vaak om extreem kwetsbare systemen.

Oudere slachtoffers – vooral demente ouderen - herkennen ouderenmishandeling niet als mishandeling: 'Mensen zien niet wat er met henzelf en met anderen gebeurt. Het sluipt erin.' Daarom hechten alle centrumgemeenten, zonder uitzondering, groot belang aan vergroting van de bewustwording en de signaleringsvaardigheden.

De centrumgemeenten denken dat ook professionals ouderenmishandeling vaak niet herkennen. En als professionals het herkennen, is er vaak sprake van handelingsverlegenheid: 'Je ziet iets gebeuren, maar je kunt je kompas daar niet op stellen. De relatie tussen vooral zorgvrager en zorgbieder maakt het moeilijk om gevoelige onderwerpen aan te kaarten. Een belangrijk aspect daarbij is ook: hoe word je ondersteund door je organisatie?' Ook vermoedt een aantal centrumgemeenten dat professionals terughoudend of huiverig zijn om over elkaar te melden: 'Onder collega's wordt dat als klikken beschouwd.'

Zowel ouderen en hun eigen kring als professionals vinden het lastig om mishandeling te 'plakken' op ontspoorde mantelzorg. De meldcode en het handelingsprotocol helpen om daar helderheid in te creëren, vinden veertien gemeenten (zie paragraaf 4.3.1).

Om de meldingsbereidheid te vergroten, is het volgens meerdere centrumgemeenten belangrijk om uit te dragen: 'Het gaat er niet om om iemand te beschuldigen. Het gaat erom een oplossing te zoeken die voor iedereen goed is, zodat het geweld stopt.'

Alle centrumgemeenten investeren in voorlichting en/of hebben dit als speerpunt opgenomen in hun aanpak ouderenmishandeling. Via folders, trainingen en voorlichtingen (over de meldcode), websites, publiekscampagnes, posters, huis-aan-huisbladen, etc. wordt bekendheid gegeven aan waar en hoe mensen ouderenmishandeling kunnen melden.

Een centrumgemeente vroeg een panel van inwoners: Waar zou je zoeken als je huiselijk geweld zou willen melden? Antwoord: bij de gemeente, op de website van de gemeente. De centrumgemeente heeft alle regiogemeente een informatiepakket gestuurd met informatie over het duidelijk vermelden van het SHG op de website.

4.2 Hulp

Net als bij de beschrijving van het aanbod op het gebied van mantelzorgondersteuning (paragraaf 3.3), biedt deze paragraaf geen uitputtende beschrijving van het hulpaanbod voor slachtoffers en plegers van ouderenmishandeling. De hulp is voornamelijk de hulp die ook andere slachtoffers van huiselijk geweld krijgen (paragraaf 4.2.1.).

Wat de hulp bij een aantal SHG's specifiek maakt voor ouderenmishandeling, is dat de benodigde specifieke kennis over deze vorm van huiselijk geweld, via een consultatienetwerk wordt georganiseerd (paragraaf 4.2.2).

4.2.1 Coördinatie en uitzetten hulp door SHG

Het SHG organiseert de hulp. Dat schakelt de ketenpartners in die een rol kunnen spelen bij de hulpverlening en zet snel hulp uit naar de reguliere hulpverleners 'via het normale circuit van zorgcoördinatoren en reguliere kanalen, via de bestaande infrastructuur.' De centrumgemeenten gebruiken termen als casuscoördinatie, toeleiding naar hulp, procesregie en regie op hulp. De SHG's werken niet anders bij ouderenmishandeling dan bij andere vormen van huiselijk geweld. Alle hulp die het SHG in huis heeft, is ook toepasbaar op de doelgroep van ouderenmishandeling. Overal wordt nadrukkelijk systeemgericht gewerkt. De SHG's zetten dezelfde instrumenten/hulp in, waaronder: 'een gezin, een plan, een hulpverlener', Signs of Safety, familienetwerken, intensief casemanagement of een Eigen Kracht-conferentie.

Zoals een van de centrumgemeenten het samenvat: 'Het hele spectrum aan GGZ- en andere zorg dat ook voor andere vormen van huiselijk geweld beschikbaar is, is er ook voor slachtoffers en plegers van ouderenmishandeling. Bij ouderenmishandeling kan specifiek ook mantelzorgondersteuning worden geboden. Dat kan een van de vormen van ondersteuning zijn.'

Als sprake is van ouderenmishandeling, wordt de casus binnen het SHG doorgezet naar de consulent/coördinator/SPV die specifiek voor ouderenmishandeling is aangesteld³. Deze is 'luisterend oor en regelaar'. Hij gaat (vaak) op huisbezoek, bekijkt de situatie, inventariseert welke hulp noodzakelijk is, maakt een plan van aanpak en zet de hulp uit c.q. regelt hulp. Bij financiële uitbuiting regelt hij soms ook het mentorschap en/of zet hij het curatorschap in gang.

Zeven SHG's maken (daarnaast) gebruik van de kennis en expertise van een consultatienetwerk specifiek voor ouderenmishandeling (zie paragraaf 4.2.2). Anderen nodigen specifieke expertise uit bij de casusoverleggen, zoals een ouderenpsychiater, een maatschappelijk werker gespecialiseerd in ouderen of de SWO.

³ Vijf centrumgemeenten maken melding van SHG-medewerkers met ouderenmishandeling als specifiek aandachtsgebied. Dit komt bij meer SHG's voor.

Kern van de hulp bij een SHG, voor alle vormen van huiselijk geweld, is het team vroeghulp. Dat team komt binnen een dag in actie na een melding van huiselijk geweld. Het team inventariseert, biedt zelf hulp (maatschappelijk werk) en zet hulp in. Een andere SHG kan een bemoeiteam inzetten als er nog geen zorg in het systeem is. Het is mogelijk dat dit ook in andere SHG's zo werkt, maar dat is niet zo benoemd in de interviews.

Aan een ander SHG is buiten het consultatienetwerk voor ouderenmishandeling, een regionaal hulpverleningsteam verbonden met daarin alle organisaties die een aanbod hebben op het gebied van huiselijk geweld.

4.2.2 Consultatienetwerken

In zeven centrumgemeenten/regio's zijn er, zoals al eerder aangestipt, consultatienetwerken ouderenmishandeling verbonden aan het SHG of nauw samenwerkend met het SHG. Deze netwerken zijn al langer in functie, vaak al voor 2008. Ze zijn samengesteld uit partners uit het veld met kennis en expertise op het gebied van ouderen en ouderenmishandeling. Het SHG brengt cassus en ouderenmishandeling ter bespreking in en professionals kunnen de netwerken benaderen voor vragen en advies. De netwerken adviseren professionals bij complexe problematiek. Een regio werkt al langer met consultatienetwerken ouderenmishandeling in twee subregio's. Met de nieuwe middelen vindt nu uitbreiding plaats naar een derde subregio.

Naast het consultatienetwerk neemt een SHG, betaald uit de extra middelen, een outreachend consulent in dienst, speciaal voor ouderenmishandeling. Deze gaat naar de professionals toe die ouderenmishandeling constateren en vragen hebben: Hoe pak je het aan? Hoe voer je het gesprek hierover? Deze consulent krijgt vooral een coachende rol. De ervaringen met kindermishandeling leren dat ook veel professionals niet weten hoe ze moeten handelen nadat ze huiselijk geweld constateren. De gemeente denkt dat 'een coach die met je meekijkt en naast je loopt' effectief kan werken.

4.2.3 (Crisis)opvangplekken

Drieëntwintig centrumgemeenten hebben (crisis) opvangplekken/noodbedden waar ook ouderen geplaatst kunnen worden of hebben iets georganiseerd waardoor ze mensen in een crisis kunnen plaatsen.

Een gemeente heeft twee opvangplaatsen in een verzorgingshuis, specifiek voor ouderen die thuis weg moeten: 'Het is lastig om die in de VO te plaatsen.' Verder zijn er in ieder geval in achttien gemeenten crisisopvangplekken - niet specifiek voor ouderen - in VO/MO-voorzieningen en/of verpleeg- en verzorgingshuizen en/of GGZ-instellingen. Een gemeente heeft geen officiële crisisopvangplekken, maar wel een goede samenwerking met verpleeg- en verzorgingshuizen waardoor een plek in een crisissituatie redelijk snel te regelen is. Een andere maakt gebruik van crisisopvangplekken in een nabijgelegen stad. De plekken in een andere stad zijn helaas vervallen in verband met de regiobinding.

Vijf gemeenten hebben (nog) geen crisisopvang. Een daarvan wil verbindingen gaan leggen met de 24-uurs crisisbereikbaarheidsdienst voor acute mantelzorgvragen en het meldpunt vrijwillige thuishulp.

Meerdere centrumgemeenten geven aan dat ze wel graag aparte crisisopvangplekken voor ouderen zouden willen hebben. Het is te duur om specifieke plekken voor zo'n kleine groep te genereren. Hoe doen andere gemeenten dat met de kosten, vraagt een centrumgemeente zich af?

4.2.4 Tijdelijk huisverbod

Net als bij de andere vormen van huiselijk geweld, kan bij ouderenmishandeling een tijdelijk huisverbod worden opgelegd. Ook in gemeenten waar het tijdelijk huisverbod veel wordt gebruikt, wordt dit nog niet of nauwelijks voor ouderen ingezet, melden elf gemeenten. Dit hangt samen met de kleine aantallen meldingen. Een aantal van deze centrumgemeenten vermoedt dat het tijdelijk huisverbod voor deze doelgroep misschien meer op het netvlies van de politie moet komen.

Twaalf centrumgemeenten weten niet of het tijdelijk huisverbod al bij ouderenmishandeling wordt ingezet. Bij een van deze centrumgemeenten is het gebruik van het tijdelijk huisverbod een speerpunt in het werkplan. Op www.huiselijkgeweld.nl staat een handreiking voor hoe het huisverbod in te zetten voor ouderen. Daar maakt deze centrumgemeente gebruik van.

In drie centrumgemeenten wordt het tijdelijk huisverbod (nog) niet voor ouderen ingezet.

Een andere centrumgemeente denkt bij ontspoorde mantelzorg eerder aan een veelzijdiger aanpak dan een tijdelijke huisverbod, bijvoorbeeld een Eigen Kracht-conferentie.

4.3 Deskundigheidsbevordering

4.3.1 Impuls door extra middelen en de meldcode

De extra middelen geven alle centrumgemeenten een impuls om weer of nog steviger met deskundigheidsbevordering op het gebied van ouderenmishandeling aan de gang te gaan. Trainingen en voorlichtingen die gemeenten geven en gaan geven, richten zich sterk op het vergroten van de bewustwording en het signaleren, in meerdere gevallen in combinatie met vroegsignalering van overbelaste mantelzorgers. 'Bewustwording is de belangrijke eerste stap,' vinden ze allemaal.

Trainingen en voorlichtingen zijn er daarom sterk op gericht dat mensen gaan signaleren en dat ze vervolgens weten wat ze moeten doen als ze ouderenmishandeling signaleren. Eventueel met behulp van een consultatienetwerk, een outreachende consulent of andere gespecialiseerde functionaris bij het SHG: 'Je signaleert en wat dan?' Alle centrumgemeenten zoeken daarbij aansluiting bij de zorgpartijen en maken gebruik van de daar aanwezige kennis en expertise. Ze zoeken zoveel mogelijk naar raakvlakken en verbindingen met wat er al is.

Veertien centrumgemeenten noemen spontaan en bij herhaling de meldcode als 'een mooi middel, een goede ingang', om het onderwerp ouderenmishandeling bij instellingen en professionals onder de aandacht te brengen. Ze zien de meldcode als een belangrijk preventie- en signaleringsinstrument in de bestrijding van ouderenmishandeling. Rond de meldcode ontwikkelden en ontwikkelen deze gemeenten voorlichtings- en trainingsprogramma's waarin ook specifieke aandacht is voor ouderenmishandeling. Daarnaast organiseren ze vaak ook nog specifieke voorlichting over ouderenmishandeling waarin ook aandacht wordt besteed aan de meldcode.

4.3.2 Voorlichting en trainingen

Voorlichting en deskundigheidsbevordering zijn dus vooral gericht op bewustwording en signalering en op wat mensen kunnen doen als ze ouderen mishandeling signaleren.

Tweeëntwintig centrumgemeenten zijn verder aan het uitbouwen, ontwikkelen en voortborduren op wat ze al hebben c.q. op wat er beschikbaar is. Ze willen aansluiten bij en gebruik maken van bestaande instrumenten en aanpakken ontwikkeld voor andere vormen van huiselijk geweld, zoals het Handelingsprotocol Kindermishandeling en Huiselijk Geweld (www.handelingsprotocol.nl) en de RAAK-aanpak (Reflectie- en Actiegroep Aanpak Kindermishandeling, www.raak.org). Deze zijn goed in te zetten voor en aan te passen aan ouderen mishandeling. Een centrumgemeente heeft samen met verschillende beroepsgroepen (waaronder beroepsgroepen die met ouderen te maken hebben) de teksten doorgenomen om te inventariseren in hoeverre ze bruikbaar zijn voor hun professie en hun eigen regio.

De overige vijf centrumgemeenten bevinden zich wat deskundigheidsbevordering over ouderen mishandeling betreft nog in een pril stadium. Ook zij zoeken aansluiting bij wat er al voorhanden is voor huiselijk geweld en bij wat er elders is ontwikkeld.

Negentien SHG's bieden zelf - pro-actief of op aanvraag - deskundigheidsbevordering en voorlichting aan - ook op het gebied van ouderen mishandeling - of gaan dat na de zomer doen. Drie SHG's pakken dit al op voordat de centrumgemeente al beleid heeft geformuleerd op dit terrein. De coördinator/casemanager/consulent bij vijf⁴ SHGs met ouderen mishandeling als specifiek aandachtsgebied vervullen hierin een belangrijke rol. Twee SHG's stellen vanuit de extra middelen een gespecialiseerde medewerker aan, een andere een tweede.

Zeven SHG's worden bij de voorlichting en deskundigheidsbevordering bijgestaan door een consultatienetwerk. Drie SHG's werken op dit gebied nauw samen met respectievelijk de VO-instelling waar het deel vanuit maakt, de preventie-afdeling van de GGZ-instelling in de centrumgemeente en de projectleider bij de GGD. Twee SHG's kopen vooral trainingen en workshops in.

Zoals eerder beschreven: In één regio vervult de GGZ-instelling vooral de expertrol. De centrumgemeente heeft deze instelling gevraagd om met een plan te komen, in combinatie met de wet meldcode. In een andere gemeente heeft SWO het thema ouderen mishandeling opgepakt, vooruitlopend op het gemeentebeleid.

Zoals ook beschreven in paragraaf 2.6 concentreren vrijwel alle centrumgemeenten zich in eerste instantie op de voorlichting en deskundigheidsbevordering van professionals. Binnen de groep professionals kiezen de meesten ervoor zich in eerste instantie te richten op de eerste lijn. Binnen de eerste lijn kiest een aantal ervoor zich eerst en vooral te richten op de professionals die achter de voordeur komen.

Vier centrumgemeenten starten met het scholen van de loketmedewerkers van de brede loketten zorg en welzijn. Een andere is juist bewust begonnen met het scholen van de professionals van vrijwilligersorganisaties. Vaak zijn de voorlichting en deskundigheidsbevordering op meerdere groepen professionals gericht, ondermeer als deze op

⁴ Zoals eerder gesteld: meer SHG's werken met een in ouderen mishandeling gespecialiseerde medewerker.

aanvraag worden geboden. Zes centrumgemeenten leggen bij de scholing bewust en expliciet de link met bewustwording over en signalering van overbelaste mantelzorg.

De gemeente wil in de trainingen het signaleren en opvolgen van overbelaste/ontspoorde mantelzorg en ouderenmishandeling combineren. En ze steekt in op train-de-trainer modules. Er moeten steeds weer mensen worden getraind. Dat stopt nooit. 'Op deze manier beheers je de kosten en hou je het dicht bij huis.'

Vijf centrumgemeenten investeren veel om verpleeg- en verzorgingshuizen over ouderenmishandeling te informeren en ze bij het tegengaan ervan te betrekken. Twee centrumgemeenten doen dit door middel van regelmatige structurele overleggen met verpleeg- en verzorgingshuizen. Een gemeente koos voor een pragmatische oplossing: in de verpleeg- en verzorgingshuizen worden binnenkort trainingen gegeven over gedragsveranderingen bij bewoners. Vanuit het beleid ouderenmishandeling wordt daar een stukje aan gekoppeld over ouderenmishandeling. De centrumgemeente betaalt de ontwikkelkosten. Twee centrumgemeenten bieden hun voorlichtingen en trainingen specifiek ook aan verpleeg- en verzorgingshuizen aan.

Vervolg op signalering

Zoals hiervoor gesteld, ligt in de voorlichtingen en trainingen - logischerwijs, gezien het veelal nog prille karakter van dit beleidsterrein - sterk de nadruk op bewustwording en signalering.

Meerdere centrumgemeenten stonden tijdens de interviews – soms uitgebreid - stil bij de vraag: 'bewust zijn en signaleren, en dan? Wel wat zien en geen actie durven/kunnen nemen en/of daar geen hulp tegenover kunnen stellen. Je moet als hulpverlener wel iets te bieden hebben.' Als mensen iets zien wat duidt op ouderenmishandeling, hoe krijg je ze dan zover dat ze ook gaan melden? Hoe worden ze zelfverzekerd, hoe doorbreken ze de handelingsverlegenheid?' Dit is een lastig punt.

Vooraf de nieuwe en lopende projecten in combinatie met ontspoorde mantelzorg richten zich specifiek op deze vragen: 'Kunnen signaleren en durven er wat mee te doen. Dat vraagt veel van houding en vaardigheden. Schaam je niet om het aan te dragen, te bespreken. Niet uit het oogpunt om iemand zwart te maken, maar om een oplossing te zoeken. Dit moet nadruk blijven krijgen.'

Het 'project ontspoorde mantelzorg ter voorkoming van ouderenmishandeling' (eerder vermeld) kent drie delen: 1) trainingen om te signaleren en tools zodat werkers die bij mensen thuis komen (b.v. huishoudelijke hulpen) de signalen kunnen herkennen en daar actie op kunnen nemen 2) voorlichting en e-learning 3) daadwerkelijk inzetten van respijtzorg.

4.3.3 Overig

Tien centrumgemeenten organiseerden een conferentie, rondetafelgesprek, congres of regionale bijeenkomst over het thema ouderenmishandeling met als doel: voorlichting, bewustwording en inventariseren van de behoeften. In vier centrumgemeenten staat een dergelijke bijeenkomst in de nabije toekomst gepland.

Drie centrumgemeenten werken met verschillende vormen van educatief theater en interactief theater, specifiek ontwikkeld om de bewustwording over ouderenmishandeling te vergroten.

Andere genoemde manieren om ouderenmishandeling onder de aandacht te brengen en de bewustwording te vergroten zijn: publiekscampagnes al dan niet tijdens de 'week zonder geweld', posters, berichten in de lokale media en het breed verspreiden van foldermateriaal, signaleringskaartjes en pennen met de vijf stappen van de meldcode en het telefoonnummer van het SHG.

Daarnaast zijn de volgende plannen genoemd:

- Het motto in een centrumgemeente is: 'Alles wat met vrijwilligers kan, moet vrijwillig.' Een SHG gaat onderzoeken of ze kunnen werken met vrijwillige ouderen die bijvoorbeeld voorlichting kunnen geven over ouderenmishandeling.
- Een andere centrumgemeente is het volgende idee aan het uitwerken: vrijwillige ouderenwerkers gaan – na een training - de eerste opvang doen na een melding van ouderenmishandeling. In de opvolging wordt onderscheid gemaakt tussen de ernstige en minder ernstige zaken. De ernstige casussen worden opgepakt door het SHG. Door op deze wijze de eerste opvang te organiseren, hopen centrumgemeente en SHG de druk van de wachtlijst – ontstaan door veel maatschappelijke aandacht en frequentere doorleiding door de politie - te halen.
- Een welzijnsorganisatie in een andere centrumgemeente werkt met verhalenvertellers uit verschillende culturen. Onderzocht wordt hoe dit is te gebruiken in de voorlichting over ouderenmishandeling voor allochtone ouderen.

5. Actieplan 'Ouderen in veilige handen'

5.1 Inleiding

Bij vijftientig centrumgemeenten is het Actieplan 'Ouderen in veilige handen' bekend, bij de meeste zelfs goed bekend. Meerdere zien het actieplan ook 'echt als een leidraad'.

Twee centrumgemeenten hebben het Actieplan nog niet bekeken. Het SHG in een van deze centrumgemeenten wel en die handelt er naar.

Veertien centrumgemeenten hebben behoefte aan alle producten uit het actieplan. Zes zeggen daar in een adem bij dat ze die zo snel mogelijk willen hebben. Tien centrumgemeenten hebben op het moment van het interview niet scherp aan welke producten uit het Actieplan ze mogelijk behoefte hebben.

Drie centrumgemeenten hebben geen behoefte aan de producten uit het actieplan: Ze lopen voor, hebben bij anderen hun licht opgestoken, halen veel informatie en goede sprekers van internet en kijken liever naar het veld.

5.2 Reacties en vragen centrumgemeenten n.a.v. het Actieplan

5.2.1 Ervaringen met tools

Acht centrumgemeenten geven spontaan aan enthousiast te zijn over een of meerdere beschikbare producten uit het Actieplan. De handreiking vrijwilligersorganisaties/toolkit voor vrijwilligers vinden vier centrumgemeenten heel handzaam en overzichtelijk, 'een handig en mooi middel'. E-learning wordt door drie andere centrumgemeenten genoemd als handig middel voor zorginstellingen en huisartsen. Twee centrumgemeenten zijn respectievelijk enthousiast over de checklist implementatie meldcode voor managers en de handreiking crisisopvang en het Handelingsprotocol Kindermishandeling en Huiselijk Geweld.

Een centrumgemeente zegt de meldcode app prima te vinden: 'Die moet je niet lokaal moeten ontwikkelen. Veel te duur.'

Een centrumgemeente heeft twijfels bij e-learning: 'Moeilijke gesprekken voeren moet je op een andere manier leren.' Een andere zegt vooral uit te kijken naar informatie over het tegengaan van financiële uitbuiting.

5.2.2 Vraag om meer sturing en ontwikkeling vanuit het Rijk

Zoals hiervoor aangegeven: sommige centrumgemeenten willen meer sturing en sneller ondersteuning vanuit het rijk, anderen hebben daar juist geen of minder behoefte aan.

Twaalf centrumgemeenten pleiten voor een steviger en meer sturende, directieve en vooral ook ondersteunende rol van VWS. Tegelijk met de extra middelen hebben ze grote behoefte aan zaken als een stappenplan, richtlijnen, formats, checklisten, informatie over gevraagde prestaties, protocollen, voorbeelden en voorlichtingsmateriaal, materialen voor de voorlichtingscampagne, materiaal zodat mensen weten waar ze kunnen melden en verbreding van het Handelingsprotocol Kindermishandeling en Huiselijk Geweld naar andere doelgroepen

en regio's. Het is volgens deze centrumgemeenten beter om het materiaal breed beschikbaar te stellen: 'Het is zonde als iedereen zelf het wiel gaat uitvinden, zelf ontwikkelen is zonde van de tijd en inspanning.'

Twee centrumgemeenten noemen specifiek het belang van het tijdig en centraal ontwikkelen van goed beeldmateriaal, omdat het onderwerp nog heel erg onder de aandacht moet worden gebracht: 'Meteen heel pakkend beeld hebben is belangrijk om het belang en de noodzaak van ouderenmishandeling neer te zetten. Je zet dan de toon en onderstreept het belang. Nieuw materiaal moet je centraal ontwikkelen. Dat is een kostbaar traject. VWS moet daar het voortouw in nemen.'

Een centrumgemeente stelt het volgende voor: 'Ontwikkel het materiaal centraal en laat ons desnoods wat betalen om het product af te nemen. Het wordt duurder als iedereen dat zelf gaat doen. VWS doet al veel en kan hier nog verder in gaan. Daarom het voorstel aan VWS: verdeel wat minder middelen over de centrumgemeenten. Gebruik dat geld om centraal een aantal goede producten te ontwikkelen.'

5.2.3 Mogelijke andere tools, wensen, aandachtspunten en tips

Een centrumgemeente raadt VWS en VNG aan informatie, trainingen etc. alleen aan te bieden via internet en niet via dure brochures: 'Op papier is zonde van het geld. Digitaal is sneller en makkelijker up-to-date te houden.'

Een centrumgemeente noemt specifiek dat er al veel bruikbaar op huiselijkgeweld.nl is.

Het eerste basisboek ouderenmishandeling 'Oud leed' wordt door een centrumgemeente genoemd als zinvol. Ervaringsverhalen werken ook heel goed, zoals 'De Uitverkorene' over eengerelateerd geweld.

Een centrumgemeente mist de systeemaanpak in het Actieplan 'Ouderen in veilige handen', de kern van de aanpak bij alle vormen van huiselijk geweld.

In de publiciteitscampagnes van VWS was wel aandacht voor huiselijk geweld en kindermishandeling. Een centrumgemeente vraagt ouderenmishandeling een volgende keer daar in mee te nemen: 'Het rijk heeft een breder bereik.'

Aandachtspunt bij publiciteitscampagnes: Een centrumgemeente heeft vorig jaar besloten een voorlichtingscampagne over huiselijk geweld, inclusief ouderenmishandeling, niet door te laten gaan, omdat het SHG een toename van het aantal meldingen niet aankan. 'Je wilt meer meldingen, maar moet geen campagne voeren als je de toename niet aankunt, de verwachtingen niet waar kan maken. Het maatschappelijk werk heeft geen geld voor uitbreiding. Wat kun je aan? Dat is een belangrijke afweging.'

Een aantal andere centrumgemeenten heeft dit dilemma ook aangestipt. In het najaar is een grote voorlichtingscampagne over huiselijk geweld van het rijk gepland. Ook deze centrumgemeenten vragen aandacht voor dit spanningsveld: enerzijds 'blij' met een toename van het aantal meldingen (ook over ouderenmishandeling), anderzijds benauwd de vraag niet aan te kunnen.

6. Managementsamenvatting

In 2011 ontvingen de vijfendertig centrumgemeenten vrouwenopvang via de decentralisatie-uitkering vrouwenopvang eenmalig extra middelen in het kader van het Actieplan 'Ouderen in veilige handen', de zogenoemde 'incidentele middelen'. Deze middelen waren bedoeld om de centrumgemeenten in de gelegenheid te stellen om op lokaal/regionaal niveau een extra impuls te geven aan de aanpak van ouderenmishandeling. Vanaf 2012 ontvangen de centrumgemeenten structureel €7 mln. per jaar voor dit onderwerp.

Het doel van de inventarisatie preventie en aanpak van ouderenmishandeling bij de vijfendertig centrumgemeenten is om inzicht te geven in de stand van zaken van de aanpak ouderenmishandeling. De inventarisatie biedt antwoord op de vragen: welk beleid is ontwikkeld, welke instrumenten worden ingezet, welke verbindingen leggen centrumgemeenten, waar lopen ze tegenaan en welke knelpunten komen ze tegen. De inventarisatie brengt zo de behoeften in kaart van centrumgemeenten aan verdere ondersteuning in het kader van het Actieplan 'Ouderen in veilige handen' en biedt daarnaast goede voorbeelden (om verder te verspreiden).

Alle zeventwintig in het kader van deze inventarisatie geïnterviewde centrumgemeenten⁵ hebben het thema ouderenmishandeling duidelijk op het netvlies staan. Zeventien zijn er al stevig en vaak al gedurende meerdere jaren mee bezig. Alle centrumgemeenten zeggen dat de incidentele en extra middelen een impuls geven om weer of met nog meer inzet en energie met het specifieke beleidsterrein van ouderenmishandeling aan de slag te gaan. Door de extra middelen heeft het thema (weer) prioriteit gekregen c.q. krijgt het weer prioriteit. Ondanks de herverdeling van middelen en de transities in de AWBZ, verwachten vrijwel alle centrumgemeenten de extra middelen de komende jaren in te zetten voor het beleidsveld huiselijk geweld en ouderenmishandeling

De centrumgemeenten gebruiken de incidentele en extra middelen om het bestaande beleid ouderenmishandeling, op basis van het Actieplan, te herijken en aan te passen, uitbreidingen door te voeren in wat al eerder is gestart of om het beleid voor het eerst stevig op de agenda te plaatsen. Hierbij gaat veel aandacht uit naar bewustwording en signalering. De meldcode is daarbij voor veertien centrumgemeenten een belangrijk hulpmiddel.

De extra middelen geven alle centrumgemeenten een impuls om weer of nog steviger met deskundigheidsbevordering op het gebied van ouderenmishandeling aan de gang te gaan. Trainingen en voorlichtingen die gemeenten geven en gaan geven, richten zich sterk op het vergroten van de bewustwording en het signaleren, in meerdere gevallen in combinatie met vroegsignalering van overbelaste mantelzorgers. 'Bewustwording is de belangrijkste eerste stap,' vinden ze allemaal.

Ouderenmishandeling maakt in alle centrumgemeenten integraal onderdeel uit van het brede beleid huiselijk geweld. De centrumgemeenten kiezen er bewust voor geen specifiek beleid op ouderenmishandeling te formuleren. Ze sluiten zoveel mogelijk aan bij wat er al is op het gebied van huiselijk geweld, met aparte 'accenten' voor ouderenmishandeling. Melden van en toeleiden en coördineren en inschakelen van hulp gebeurt ook op dezelfde wijze als voor andere vormen van huiselijk geweld.

⁵ Acht centrumgemeenten konden om verschillende redenen niet geïnterviewd worden.

Alle centrumgemeenten kiezen dus bewust voor meer aandacht voor het thema, zonder daar apart beleid op te ontwikkelen. 'Op casusniveau moet je maatwerk bieden.' Daar zijn alle centrumgemeenten het ook over eens. En ook dat is volgens hen niet anders dan bij andere vormen van huiselijk geweld. Daarbij is ook voor ouderenmishandeling de systeemaanpak de geëigende werkwijze. Zeven Steunpunten Huiselijk Geweld maken gebruik van de kennis en expertise van consultatienetwerken voor ouderenmishandeling om die hulp te bieden die specifiek is voor deze vorm van huiselijk geweld. Drieëntwintig centrumgemeenten hebben (crisis) opvangplekken/noodbedden waar ook ouderen geplaatst kunnen worden of hebben iets georganiseerd waardoor ze mensen in een crisis kunnen plaatsen. Het tijdelijk huisverbod wordt nog niet veel opgelegd.

Overbelaste mantelzorgers worden door alle centrumgemeenten gezien als een belangrijke doelgroep waar specifiek aandacht naar moet uitgaan in relatie tot ouderenmishandeling. In twee derde van de centrumgemeenten werken het Steunpunt Huiselijk Geweld en steunpunten mantelzorg – soms al nauw - samen. In een aantal andere centrumgemeenten zijn plannen om dat in de toekomst te gaan doen.

Preventie van overbelasting en ontsporing van mantelzorgers vindt in alle centrumgemeenten plaats door de reguliere mantelzorgondersteuning breed bekend te maken en laagdrempelig aan te bieden. De rode lijn hierin is: 'Overbelasting wordt voorkomen door de reguliere werkwijze en het reguliere aanbod – waaronder respijtzorg in vele verschillende vormen - gericht op alle mantelzorgers.'

In vijftientig centrumgemeenten vindt daarnaast ook actieve opsporing plaats van overbelaste mantelzorgers en krijgen overbelaste mantelzorgers actief hulp aangeboden. Dit gebeurt op verschillende manieren: 'Het voorkomen van overbelasting en ontsporing gebeurt door vroeg te signaleren en meteen een aanbod te doen,' zo vat een van de centrumgemeenten samen wat de kern is van het beleid en de aanpak in vrijwel alle centrumgemeenten in deze inventarisatie.

Er zijn twee rode draden door alle aanpakken: 1) ze maken gebruik van de mensen die – zowel professioneel als vrijwilliger en privé - toch al bij de zorgvrager en mantelzorger komen en/of die contact met ze hebben, 'ook de kapper bijvoorbeeld.' 2) Ze benaderen zorgvrager en mantelzorger als een systeem waar in zijn geheel aandacht naar uit moet gaan. Het beleid is erop gericht om mantelzorgvragen op te pakken op die plekken waar de mantelzorger komt, meestal voor de zorgvrager, en waar professionals met mantelzorgers in contact komen. En om van daaruit ook meteen actief toe te leiden naar passend hulpaanbod.

Er zijn verschillen in de wijze waarop en intensiteit waarmee regiogemeenten zijn betrokken bij het beleid op het gebied van ouderenmishandeling. Betrokkenheid varieert van nauwe samenwerking bij het mede vormgeven van beleid en regelmatig structurele overleggen tussen de centrumgemeente en de regiogemeenten waar ouderenmishandeling standaard op de agenda staat tot nog geen of nauwelijks betrokkenheid. Waar sprake is van samenwerking, betrokkenheid en overleg, is dit vooral op het beleidsterrein huiselijk geweld in brede zin.

Bij vijftientig centrumgemeenten is het Actieplan 'Ouderen in veilige handen' bekend, bij de meeste zelfs goed bekend. Meerdere zien het Actieplan ook 'echt als een leidraad'.