

Mieke Cardol en Peggy van den Hoogen (NIVEL)

5.1 Overheidsbeleid en lokale verschillen

De Wmo is een participatiewet; de regering wil er zorg voor dragen dat mensen zo lang en zo zelfstandig mogelijk kunnen functioneren en deel kunnen nemen aan de samenleving. Het gaat hierbij om maatschappelijke participatie, zoals deelname aan vrijwilligerswerk, en om sociale en culturele participatie ofwel vrijetijdsbesteding.²

Met de Wmo is het aan de gemeente om de sociaal-maatschappelijke participatie van haar burgers te bevorderen. Gemeenten kunnen zelf bepalen op welke wijze ze dit doen. Hierdoor kunnen lokale verschillen ontstaan in de manier waarop gemeenten ondersteuning bieden, en in de mate waarin burgers participeren. Die verschillen kunnen zitten in de eigen bijdragen die voor ondersteuning worden gevraagd, maar ook in de soort ondersteuning die kan worden geboden. Verschillen tussen gemeenten zijn er echter niet alleen ten gevolge van het Wmo-beleid. Ze kunnen ook te maken hebben met structurele kenmerken (zoals de mate van stedelijkheid of het aantal achterstandswijken in een gemeente). Verder werken sommige gemeenten samen op een aantal beleidsterreinen. Vooral kleinere gemeenten in plattelandsgebieden bestaan vaker uit verschillende ruimtelijk van elkaar gescheiden grotere en kleinere woonkernen. Op lokaal niveau is de praktijk dus niet eenduidig (RMO 2009).

Is de mate waarin burgers met een beperking participeren veranderd en zijn er verschillen in de participatie van burgers tussen gemeenten? Dat zijn de vragen die in dit hoofdstuk worden beantwoord.

5.2 Meedoen in 2006-2008

Om de mate van participatie van mensen met een lichamelijke beperking te monitoren, werd gebruikgemaakt van een participatie-index die door het NIVEL werd ontwikkeld in het kader van de Participatiemonitor, een meerjarig onderzoek

naar de deelname aan de samenleving van mensen met een lichamelijke of verstandelijke beperking (Van den Hoogen et al. 2008).

De participatie-index beschrijft de participatie van mensen in één getal. De index is samengesteld op grond van een set indicatoren, zoals deelname aan vrijwilligerswerk, deelname aan het verenigingsleven en gebruik van het openbaar vervoer. Ook betaald werk en het volgen van een opleiding zijn onderdeel van het participatie-indexcijfer, omdat de participatiemonitor niet speciaal is ontwikkeld in verband met de Wmo, maar al langer bestaat en gericht is op participatie in brede zin.³ De indicatoren betreffen steeds de feitelijke participatie, dat wil zeggen of iemand de betreffende activiteit daadwerkelijk doet. Het participatie-indexcijfer moet worden gezien als een relatieve maat voor participatie, die zichtbaar maakt of er sprake is van een verandering van de participatie in een bepaald jaar ten opzichte van voorgaande jaren. Voor meer informatie over de participatie-index wordt verwezen naar bijlage D.

¹ Over deze gegevens is ook gerapporteerd in Hoogen et al. (2010).

² Betaald werk en scholing zijn ook vormen van participatie, maar de ondersteuning hiervan valt slechts voor een beperkt deel onder de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

³ In bijlage D wordt een overzicht gegeven van de gebruikte indicatoren.

Tabel 5.1 Participatie-indexcijfer ^a, gebaseerd op gegevens over de feitelijke participatie en het gebruik van het openbaar vervoer, mensen met een lichte, matige of ernstige lichamelijke beperking, 2006-2008

	2006	2007	2008	2006-2008
lichte beperking (ref.)	110	112	112	
matige beperking	96 *	98 *	98 *	
ernstige beperking	69 *	73 *	77 *	*
man (ref.)	99	101	100	
vrouw	101	102	105	
15-39 jaar (ref.)	108	116	110	*
40-64 jaar	102	104 *	107	
≥ 65 jaar	95 *	94 *	95 *	
laag opleidingsniveau (ref.)	90	92	94	
middelbaar opleidingsniveau	105 *	107 *	109 *	
hoog opleidingsniveau	121 *	123 *	120 *	
totaal mensen met een beperking	100 ^b	102	103	
(n)	1670	1694	1810	

* Significant ten opzichte van de eerste categorie (referentie) of significante trend 2006-2008 ($p < 0,01$).

a Relatief ten opzichte van de totale groep mensen met een beperking in 2006 (= 100).

b De referentiewaarde is gesteld op 100 in het referentiejaar 2006.

Bron: Van den Hoogen et al. (2010)

De mate van participatie van mensen met een lichamelijke beperking is tussen 2006 en 2008 niet significant veranderd, zo blijkt uit tabel 5.1. In 2008 participeren wel meer mensen met een ernstige beperking. In de leeftijdsgroep van 15-39 jaar is ook een significante trend te zien, maar niet lineair: in 2008 participeren weer ongeveer evenveel mensen als in 2006, na een stijging in 2007.

Mensen met een ernstige beperking participeren nog steeds wel significant minder dan mensen met een matige beperking, en beide groepen participeren significant minder dan mensen met een lichte beperking. Hoogopgeleiden en mensen met een middelbaar opleidingsniveau participeren meer dan laagopgeleiden, en mensen boven de 65 jaar participeren minder dan 65-minners. Dit is door de jaren heen niet veranderd. De verschillen naar ernst van de beperking en opleiding zijn groter dan de verschillen naar leeftijd.

Tabel 5.2 Feitelijke participatie naar participatiedomeinen die de Wmo betreffen, personen met een lichte, matige of ernstige beperking, 2006-2008 (in procenten)

	2006	2007	2008	2006-2008
<i>wonen</i>				
komt dagelijks buiten	86	86	87	
maakt regelmatig gebruik van minimaal twee buurtvoorzieningen ^a	83	83	84	
<i>werk</i>				
doet vrijwilligerswerk	21	21	17	*
<i>vrije tijd</i>				
bezoekt maandelijks een restaurant, café, bioscoop, theater, attractiepark of museum	22	26	29	*
gaat maandelijks naar activiteiten in georganiseerd verband	52	53	53	
<i>sociale contacten</i>				
heeft ten minste maandelijks contact met vrienden/goede kennissen ^b	85	85	82	
<i>openbaar vervoer (ov)</i>				
maakt weleens gebruik van het ov ^c	42	43	50	*
(n)	1670	1694	1810	

* Significante trend 2006-2008 ($p < 0,01$).

a Zoals winkels, bank, postkantoor, bibliotheek.

b Het gaat hierbij om ontmoetingen; telefonisch contact en e-mail zijn niet meegeteld.

c De vraagstelling is in 2008 gewijzigd: het gebruik van een regiotaxi is in dat jaar toegevoegd als antwoordoptie.

Bron: Van den Hoogen et al. (2010)

De deelname van mensen met een lichte, matige of ernstige beperking wordt per participatiedomein weergegeven in tabel 5.2. Hierbij worden de domeinen betaald werk en opleiding buiten beschouwing gelaten, omdat de ondersteuning hiervoor niet is geregeld via de Wmo. Het aandeel mensen dat vrijwilligerswerk doet is in 2008 significant afgenomen, zo is te zien in tabel 5.2. Daarentegen is het aantal mensen dat maandelijks uitgaat, en het aantal mensen dat gebruikmaakt van het openbaar vervoer, significant toegenomen. Dit laatste is echter het gevolg van een veranderde vraagstelling. In de vraag over gebruik van het openbaar vervoer werd in 2008 namelijk het gebruik van een regiotaxi toegevoegd, en dit heeft geleid tot een significante toename in het aantal openbaarvervoergebruikers in 2008.

Niet significant veranderd is het aandeel mensen dat dagelijks buitenshuis komt, regelmatig gebruik maakt van buurtvoorzieningen, maandelijks contact heeft met vrienden en kennissen en naar georganiseerde activiteiten gaat.

Tabel 5.3 Feitelijke participatie naar participatiedomeinen, naar ernst van de beperking, 2008 (in procenten)^a

	licht (ref.)	matig	ernstig
<i>wonen</i>			
komt dagelijks buiten	93	79*	59*
maakt regelmatig gebruik van minimaal twee buurtvoorzieningen ^b	90	81*	57*
<i>werk</i>			
doet vrijwilligerswerk	19	16	13*
<i>vrije tijd</i>			
bezoekt maandelijks een restaurant, café, bioscoop, theater, attractiepark of museum	32	29	22*
gaat maandelijks naar activiteiten in georganiseerd verband	56	51	41
<i>sociale contacten</i>			
heeft ten minste maandelijks contact met vrienden/goede kennissen	85	77*	76*
<i>openbaar vervoer (ov)</i>			
maakt weleens gebruik van het ov	55	49	33*
(n)	1495	2544	1135

* Significant ($p < 0,01$) ten opzichte van de groep mensen met een lichte beperking (de referentiegroep).

a Voor de schatting van 2008 werden de gegevens van de respondenten uit drie jaren gebruikt (2006-2008).

b Zoals winkels, bank, postkantoor, bibliotheek.

Bron: Van den Hoogen et al. (2010)

Grote verschillen in de mate van participatie zijn er te vinden op het gebied van mobiliteit en wonen, zo blijkt uit tabel 5.3. Van de mensen met een ernstige of een matige beperking komt een significant kleiner deel dagelijks buitenshuis dan van mensen met een lichte beperking. Waarschijnlijk hangt hiermee samen dat zij ook minder vaak gebruikmaken van buurtvoorzieningen. Onder mensen met een ernstige beperking zijn minder vrijwilligers te vinden en minder bezoekers van uitgaansgelegenheden. Ook de verschillen op het gebied van sociale contacten en openbaar vervoer zijn significant.

Tabel 5.4 Feitelijke participatie naar participatiedomeinen, naar opleidingsniveau, 2008 (in procenten)^a

	laag	midden	hoog
<i>wonen</i>			
komt dagelijks buiten	84	88*	90*
maakt regelmatig gebruik van minimaal twee buurtvoorzieningen ^b	82	87	86
<i>werk</i>			
doet vrijwilligerswerk	13	21*	28*
<i>vrije tijd</i>			
bezoekt maandelijks een restaurant, café, bioscoop, theater, attractiepark of museum	23	33*	47*
gaat maandelijks naar activiteiten in georganiseerd verband	47	56*	67*
<i>sociale contacten</i>			
heeft ten minste maandelijks contact met vrienden/goede kennissen	78	83*	89*
<i>openbaar vervoer (ov)</i>			
maakt weleens gebruik van het ov	44	54*	59*
(n)	2347	2091	736

* Significant ($p < 0,01$) ten opzichte van de groep mensen met een laag opleidingsniveau (de referentiegroep).

a Voor de schatting van 2008 werden de gegevens van de respondenten uit drie jaren gebruikt (2006-2008).

b Zoals winkels, bank, postkantoor, bibliotheek.

Bron: Van den Hoogen et al. (2010)

De mate van participatie is tevens sterk gerelateerd aan het opleidingsniveau. Dit bleek al uit het participatie-indexcijfer in tabel 5.1 en blijkt ook uit de mate van participatie per domein zoals weergegeven in tabel 5.4. Mensen met een lager opleidingsniveau participeren significant minder dan mensen met een middelbaar of hoog opleidingsniveau op alle gebieden, met uitzondering van het gebruik van buurtvoorzieningen. Vooral de mate van individuele vrijetijdsbesteding verschilt naar opleidingsniveau. Een relatief groot aandeel mensen met een beperking in Nederland heeft een laag opleidingsniveau, dus dit betreft een grote groep mensen met een beperking.

5.3 Tevredenheid met participatie in 2008

De participatie van burgers is niet alleen belangrijk voor een goed functionerende maatschappij, maar ook voor het individueel welbevinden (Cardol et al. 2002). Vooral mensen met een ernstige beperking zijn minder vaak tevreden met hun participatie, zo blijkt uit tabel 5.5. Zij participeren immers minder en zijn ook minder tevreden

over hun participatie (Van den Hoogen et al. 2008; Cardol et al. 2006).

Dit geldt voor vier van de zes domeinen. Mensen met een matige of ernstige beperking zijn minder tevreden dan mensen met een lichte beperking over het kunnen gaan en staan waar en wanneer zij willen. Ruim 60% van de mensen met een ernstige beperking is tevreden met hun vrijetijdsbesteding tegenover 85% van de mensen met een lichte beperking: 41% van de mensen met een ernstige beperking wil vaker iets doen in hun vrije tijd, terwijl van de mensen met een lichte beperking 14% deze mening is toegedaan (niet in tabel). Ook zijn er significante verschillen in tevredenheid over sociale contacten en de moge-

lijkheden om gebruik te maken van het openbaar vervoer. Er is op een aantal participatieterreinen veel winst te behalen, vooral voor mensen met een matige of ernstige beperking.

5.4 Meedoen in gemeenten

In deze paragraaf brengen we in kaart in hoeverre er verschillen in participatie van burgers met een beperking tussen gemeenten bestaan. Verklaringen voor mogelijke verschillen worden in dit stadium niet gezocht; we onderzoeken of er verschillen zijn, hoe groot deze zijn en in hoeverre stedelijkheid hier een rol in speelt.

In tabel 5.6 tonen we de variatie tussen 291 van de in totaal 443 gemeenten in de participatie van burgers met een lichamelijke beperking. Rekening houdend met de ernst van de beperking en andere achtergrondkenmerken van burgers zijn er nauwelijks verschillen tussen burgers in verschillende gemeenten in de mate waarin zij dagelijks buiten komen, zo blijkt uit tabel 5.6: de percentages variëren van 84% tot 87%. Grotere verschillen worden gevonden in het meedoen aan activiteiten in georganiseerd verband (42%-65%),

Tabel 5.5 Tevredenheid met verschillende vormen van participatie in 2008, naar mate van beperking, mensen met een lichte, matige of ernstige beperking (in procenten; n = 1868)^a

	lichte beperking	matige beperking	ernstige beperking	totaal
<i>wonen</i>				
kunnen gaan en staan waar en wanneer men wil gebruik maken van de algemene voorzieningen in de buurt die men wil gebruiken (bibliotheek, winkels, bank, postkantoor, groenvoorziening, etc.)	97	91 *	81 *	94
<i>werk</i>				
tevreden met arbeidsomstandigheden	95	89	87	93
<i>vrije tijd</i>				
de activiteiten kunnen doen die men wil doen	85	73 *	62 *	79
<i>sociale contacten</i>				
voldoende contact met andere mensen	89	79 *	75 *	84
<i>openbaar vervoer (ov)</i>				
tevreden over het ov	59	51	37 *	53
(n)	552	878	380	1810

* Significant ($p < 0,01$) ten opzichte van de groep mensen met een lichte beperking (de referentiegroep).

a De n verschilt per vraag (range 65-1810), omdat de mate van tevredenheid alleen werd gevraagd aan degenen die op het genoemde gebied participeren.

Bron: NIVEL (NPCG'08)

Tabel 5.6 Variatie in participatie van burgers tussen gemeenten^a, naar participatiedomeinen, 2008
(range in procenten; n = 291 gemeenten)

	range (betrouwbaar- heidsinterval)	gemeenten met minder participatie (n)	gemeenten met meer participatie (n)	variatie op gemeente- niveau (%)
<i>wonen</i>				
komt dagelijks buitenshuis maakt regelmatig gebruik van minimaal twee buurt- voorzieningen ^b	84 - 87	0	0	1
	76 - 90	0	0	6
<i>werken</i>				
doet vrijwilligerswerk	14 - 28	1	1	5
<i>vrije tijd</i>				
bezoekt maandelijks een restaurant, café, bioscoop, theater, attractiepark of museum	24 - 34	0	0	2
gaat maandelijks naar activiteiten in georganiseerd verband	42 - 65	0	1	6
<i>sociale contacten</i>				
heeft ten minste maandelijks contact met vrienden/goede kennissen	61 - 93	11	4	27
<i>openbaar vervoer (ov)</i>				
maakt weleens gebruik van het ov	21 - 73	7	11	35

a Gecorrigeerd voor geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, ernst van de beperking en burgerlijke staat van burgers met een lichte, matige of ernstige beperking.

b Zoals winkels, bank, postkantoor, bibliotheek.

Bron: NIVEL (NPCG'08)

contacten met vrienden en kennissen (61%-93%), en gebruik van het openbaar vervoer (21%-73%). Ook het aantal gemeenten met burgers die duidelijk meer of minder participeren is opgenomen in de tabel. Hieraan is te zien dat in 4 van de 291 gemeenten burgers met een beperking duidelijk meer sociale contacten hebben, en dat zij in 11 gemeenten meer gebruik maken van het openbaar vervoer. Daartegenover staat dat in 11 gemeenten burgers met een beperking op het gebied van sociale contacten minder participeren, en dat zij in 7 gemeenten duidelijk minder dan gemiddeld gebruikmaken van het openbaar vervoer. Zijn deze verschillen nu een gevolg van verschillen tussen de burgers in gemeenten of een gevolg van verschillen in gemeentekennmerken? Het percentage variatie op gemeenteniveau toont

hoeveel procent van de verschillen tussen burgers met een beperking in gemeenten op een bepaalde indicator toe te schrijven is aan verschillen tussen gemeenten (meest rechter kolom in tabel 5.6). Hieruit blijkt dat gemeentekennmerken er vooral toe doen met betrekking tot het openbaar vervoer en sociale contacten: 27% van de verschillen tussen burgers in sociale contacten en 35% van de verschillen in het gebruik van openbaar vervoer is terug te voeren op verschillen in gemeentekennmerken, waaronder de mate van stedelijkheid. Wanneer gemeenten met meer en minder burgerparticipatie dan gemiddeld met elkaar worden vergeleken, is te zien dat vooral de meer stedelijke gemeenten hoger scoren op het gebruik van openbaar vervoer dan de meer landelijke gemeenten. Uit eerder onderzoek bleek

al dat het aanbod van lijngebonden openbaar vervoer in niet-stedelijke gebieden is teruggelopen en dat bewoners van minder stedelijke gebieden vaker de auto gebruiken om zich te verplaatsen dan stedelingen (Steenbekkers et al. 2006). Het is echter de vraag of burgers met een beperking die mogelijkheid ook hebben. Zij moeten in dergelijke gevallen gebruikmaken van de regiotaxi. De verschillen tussen burgers in gemeenten op het gebied van sociale contacten lijken niet verklaard te kunnen worden uit de mate van stedelijkheid van gemeenten.

In grote gemeenten is er waarschijnlijk tevens sprake van variatie in gemeenten zelf. Om hier meer zicht op te krijgen onderzochten we in hoeverre er verschillen bestaan in de participatie van burgers in grote steden naar postcodegebied. We onderzochten dit voor drie grote steden: Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Hieruit blijkt dat ook de verschillen naar postcodegebied in grote steden niet voor alle participatie-indicatoren even groot zijn (niet in tabel). Of iemand met een beperking dagelijks buitenshuis komt verschilt niet tussen postcodegebieden van grote steden, wel is er meer variatie te zien tussen postcodegebieden in het gebruik van buurtvoorzieningen, sociale contacten en gebruik van het openbaar vervoer. De omvang van deze variatie verschilt tussen de drie grote steden. In de verschillende postcodegebieden van Amsterdam bijvoorbeeld, maakt 74% tot 93% van de mensen met een beperking regelmatig gebruik van minimaal twee buurtvoorzieningen. In Den Haag is die variatie veel groter (49% tot 95%).

5.5 Conclusie

De participatie van mensen met een lichte, matige of ernstige lichamelijke beperking is tussen 2006 en 2008 niet significant veranderd. Wel zijn mensen met een ernstige beperking significant meer gaan participeren. Niet veranderd is dat mensen met een ernstige beperking, ouderen en lager opgeleiden nog altijd minder participeren dan mensen met een matige of lichte beperking, 65-minners en hoger opgeleiden. Opmerkelijk is dat het aantal mensen met een beperking dat vrijwilligerswerk doet, is gedaald. Hier bestaat geen duidelijke verklaring voor. Het aantal mensen dat maandelijks een uitgaansgelegenheid bezoekt, is significant gestegen.

Een evaluatie naar tevredenheid met participatie op verschillende terreinen toont dat er vooral op het terrein van mobiliteit, vrije tijd en sociale contacten winst te behalen is, vooral voor mensen met een matige of ernstige beperking.

Het onderzoek naar de variatie in participatie van burgers met een beperking tussen gemeenten laat zien dat vooral variatie in het aangaan en onderhouden van sociale contacten en in het gebruik van openbaar vervoer samenhangen met gemeentekarakteristieken. Dit wil zeggen dat de gemeente waarin men woont mede bepalend is voor de mate waarin mensen met een lichamelijke beperking gebruik kunnen maken van het openbaar vervoer en sociale contacten hebben. De variatie tussen gemeenten op de terreinen wonen, vrijwilligerswerk en vrijetijdsbesteding is veel geringer. Het gebruik van openbaar vervoer door mensen met een beperking is geringer in kleinere, veelal niet stedelijke gemeenten.