



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De invloed van bestuurscapaciteit en politieke orientatie op de beleidsoutput van Nederlandse gemeenten

Horst, Vera van der

Citation

Horst, V. van der. (2023). *De invloed van bestuurscapaciteit en politieke orientatie op de beleidsoutput van Nederlandse gemeenten*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

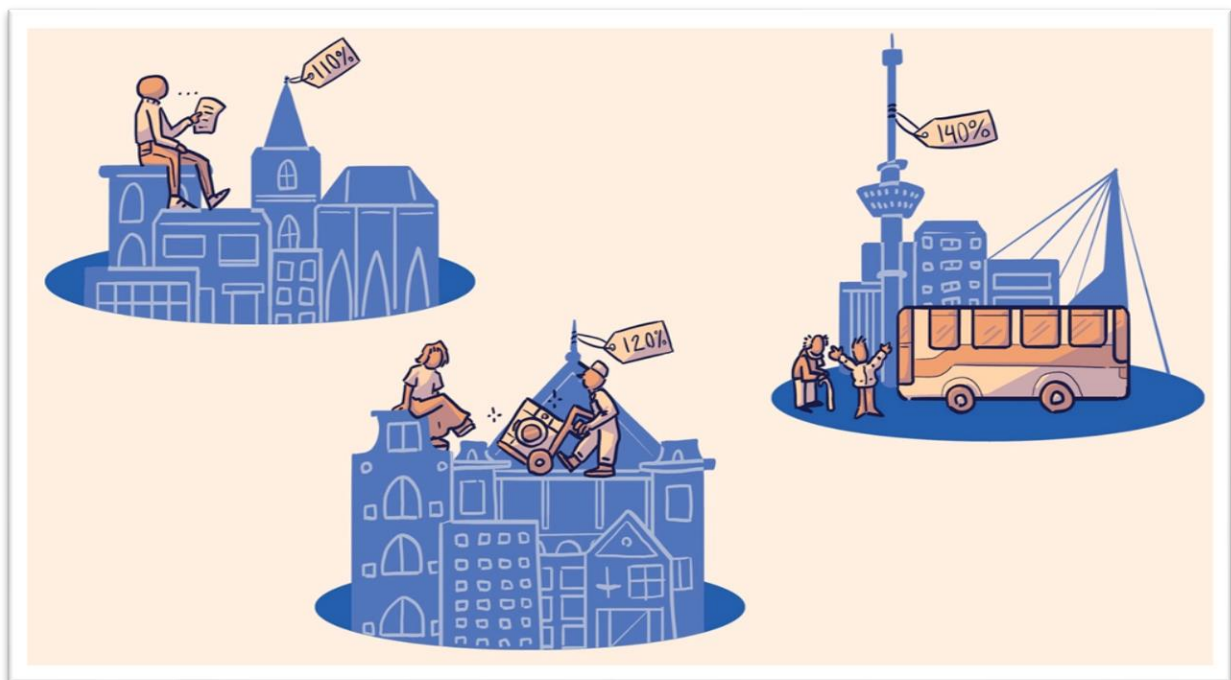
License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master Thesis, 2023](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3656303>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De invloed van bestuurscapaciteit en politieke orientatie op de beleidsoutput van Nederlandse gemeenten

Door
Vera van der Horst



Hoeveel hulp je krijgt bij energiearmoede, hangt af van waar je woont (Harmsen, 2022), beeld: Paulien Kraaijeveld

3645541

Masterscriptie

Politiek, Beleid en Management

Faculteit Governance and Global Affairs

Universiteit Leiden

Onder begeleiding van Dr. D.D. Toshkov

Juni 2023

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding en probleemstelling	3
1.2 Doelstelling	3
1.3 Onderzoeksvraag	4
1.4 Relevantie	4
1.4.1 Maatschappelijke relevantie.....	4
1.4.2 Wetenschappelijke relevantie	4
2. Theoretisch kader.....	5
2.1 Ontwerp van de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat	5
2.2 Ontwikkeling van decentralisatie.....	5
2.3 De gevolgen van decentralisatie op beleid.....	6
2.3.1 Bewerkstelligen van maatwerk	7
2.3.2 Beleidsruimte van de gemeenteraad	7
2.3.3 Gevolgen voor bestuurskracht	8
2.3.4 De lokale democratie en decentralisatie	8
2.4 Invloed bestuurskracht op beleid	9
2.5 Invloed van politieke-ideologische overtuigingen op de beleidsoutput	9
2.6 Hypothesen.....	10
3. Methodologie	11
3.1 Casusselectie	11
3.2 Operationalisatie	11
3.2.1 Onafhankelijke variabele: Bestuurscapaciteit.....	12
3.2.2 Onafhankelijke variabele: Politieke oriëntatie.....	15
3.2.3 Afhankelijke variabele: beleidsoutput	16
4. Onderzoeksresultaten en -analyse.....	18

4.1 Beleidscapaciteit	18
4.2 Beleidscapaciteit-politieke orientatie matrix	21
4.3 beleidsoutput energietoeslag.....	24
4.4 Hypotheses.....	26
4.4.1 Hypothese 1	26
4.4.2 Hypothese 2	27
4.2.3 Hypothese 3	28
5. Conclusie.....	30
6. Discussie	31
7. Literatuur.....	32
Bijlage I: Resultaten beleidsoutput	34
Bijlage II: beleidscapaciteit en onderlinge verschillen	36
Bijlage III: Maatwerk in percentages per categorie beleidscapaciteit	38
Bijlage IV: Politieke oriëntatie en onderlinge verschillen	39
Bijlage V: Maatwerk in percentages per categorie politieke oriëntatie	41
Bijlage VI: Combinatie beleidscapaciteit en politieke oriëntatie op maatwerk (met doelgroepsbepalingen).....	42
Bijlage VII: Combinatie beleidscapaciteit en politieke oriëntatie op maatwerk (zonder doelgroepsbepalingen).....	43

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en probleemstelling

Ten gevolge van de Russisch-Oekraïense oorlog kwam de Nederlandse overheid voor een ingewikkelde bestuurlijke opgave te staan: de forse stijging van de internationale gasprij. Om de stijgende energierekening voor Nederlandse huishoudens tegemoet te komen, werd een energiearmoedebeleid gecreeerd op nationaal niveau. In dit beleid is ervoor gekozen om onder andere de uitkering van de energietoeslag decentraal toe te laten uitvoeren op gemeentelijk niveau. Om dit te bewerkstelligen heeft de nationale overheid een budget samengesteld voor gemeenten om een eenmalige uitkering te kunnen bieden aan huishoudens met een minimuminkomen. In de eerste instantie was de doelstelling, in akkoord met de Vereniging Natinonale Gemeenten en Divosa, om 800.000 huishoudens eenmalig tegemoet te komen met een toeslag van 200 euro (Wiersma, 2021). Dit ging samen met een totaal overheidsbudget van 200 miljoen euro. Later is het overheidsbudget toegenomen tot een budget van 854 miljoen, en de uit te keren toeslag naar 1300 euro per huishouden (Rijksoverheid, 2022). Echter hebben sommige gemeenten ervoor gekozen, uit voorzorg tegen financieel risico, om een lager bedrag uit te keren of deze toeslag uit te keren aan een kleinere groep huishoudens (Rijksoverheid, 2022). Dit terwijl de doelstelling van de nationale overheid was, in samenwerking met het VNG en Divosa, om een uniforme uitvoering tot zover mogelijk te bevorderen (Wiersma, 2021, p. 2). In de praktijk werd er in sommige gemeenten ervoor gekozen om bepaalde groepen uit te sluiten van de energietoeslag, bijvoorbeeld studenten, of werden er aanvullende eisen gesteld aan huishoudens indien zij aanspraak wilden maken op deze tegemoetkoming. Ook de drempel om in aanmerking te komen voor de toeslag (vaak aangeduid als een percentage van het nationaal vastgesteld sociaal minimum) verschilde.

1.2 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is het verklaren van onderlinge verschillen tussen gemeentelijke aanpak bij het uitkeren van de energietoeslag. In de praktijk ziet men dat gemeenten ondanks de doelstelling van de nationale overheid en haar partners voor uniformiteit in aanpak tussen gemeenten toch dat er verschillende keuzes zijn gemaakt. Dit onderzoek probeert te doorgronden wat de verklaring kan zijn voor het bestaan van deze verschillen op basis van overwegingen omtrent beleidscapaciteit en politieke overtuigingen.

1.3 Onderzoeksvraag

Met inachtneming van de aanleiding, probleemstelling en doelstelling stelt dit onderzoek de vraag: “Kunnen onderlinge verschillen in beleid met betrekking tot de energietoeslag worden verklaard aan de hand van beleidscapaciteit en de politieke orientatie van gemeenten?”

1.4 Relevantie

1.4.1 Maatschappelijke relevantie

Het socialezekerheidsstelsel en de groeiende decentralisatie van taken in het sociaal domein is maatschappelijk relevant om te onderzoeken omdat deze ontwikkeling betrekking heeft op het functioneren van het Nederlandse bestuurlijke stelsel. Het doorgronden en begrijpen van de effecten die decentralisatie heeft op de uitvoering van het beleid kan voor zowel inwoners van gemeenten als beleidsmakers nuttige informatie vergaren over de relatie tussen nationale overheden en lokale overheden, de uitvoering van gedecentraliseerd beleid en de mate waarin maatwerk wordt gefaciliteerd om beleid uit te voeren op basis van lokale omstandigheden en behoeftigheden.

1.4.2 Wetenschappelijke relevantie

Een prominente stroming in lijn met dit onderzoek is naar geldstromen van nationale overheden naar lokale overheden, en hoe politieke voorkeuren daarbij bijdragen (Matuszak et al., 2022; Migueis, 2012; Muraközy & Telegdy, 2016; Sakurai & Theodoro, 2020). Dit onderzoek daarentegen focust zich meer op wat de lokale overheden voor beleid afstemmen, oftewel hoe ze het geld van plan zijn te besteden en herverdelen onder de behoevende burgers in de energietoeslagcasus. Dit onderscheidt dit onderzoek van wat eerder onderzocht is, door te kijken wat voor politieke factoren op basis van links-rechts bepalend zijn voor de herverdeling van overheidsmiddelen. Verder wanneer er gekeken wordt naar het begrip beleidscapaciteit zijn er onderzoeken gedaan naar het effect van beleidscapaciteit op maatwerk op gemeentelijk niveau (Boogers et al., 2008; Boogers & Reussing, 2019; de Vries et al., 2021; Hoppe et al., 2016). Wat dit onderzoek daarvan onderscheidt is de inbreng van het politieke aspect en deze samen met beleidscapaciteit onderzoekt. De toegevoegde waarde is het onderzoeken of politieke overtuigingen of orientaties een versterkend effect hebben op beleidscapaciteit wanneer het gaat om maatwerk en beleidsoutput.

2. Theoretisch kader

2.1 Ontwerp van de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat

Thorbecke, bekend als de ontwerper van ons huidig binnenlands bestuur, liet zich inspireren door twee ideologische stromingen van de 19e eeuw. Stroming één kwam vanuit de Duitse historische, conservatieve, school waarin: *“de staat wordt [...] gezien als een levend organisme [...] waarin gemeenten, provincies en de Rijksoverheid in onderlinge wisselwerking functioneren en samen een eenheid vormen.”* (Boogers et al., 2008, p. 6). Stroming twee komt vanuit het Amerikaanse liberale gedachtegoed wat stelt dat de macht van de overheid onderling verdeeld dient te worden over verschillende bestuurslagen; *“waarbij onderlinge checks and balances voorkomen dat de overheid de burgers te sterk in hun vrijheden beperkt”* (Boogers et al., 2008, p. 6). Het gedachtegoed van Thorbecke onderschrijft het belang van een onderlinge wisselwerking tussen de staat, provincies en de gemeente, in het bijzonder als een construct verbonden met machtsverhoudingen en de positie van de burger in het stelsel. Van belang in dit construct is echter wel, dat deze vertakkingen van de centrale overheid samen nog wel als één eenheid fungeren. Uit dit gegeven vloeit het begrip van Nederland als een ‘gedecentraliseerde eenheidsstaat’. Echter, over de implicaties van dit gegeven, en de uitwerking daarvan zijn verschillende vooroordelen. De mate waarin (de-)centralisatie aanvaardbaar is, en op welke beleidsterreinen dit gewenst is, verschilt (Boogers et al., 2008). Tegenwoordig ziet men dat het Rijk en de gemeenten meer naar elkaar toe trekken, waar het beleid hoofdzakelijk in de grote lijnen op nationaal niveau wordt vastgesteld (Boogers et al., 2008, p. 8). De hoofdreden achter dit gedachtegoed is het idee dat de Nederlandse bevolking steeds minder open staat voor onderlinge verschillen tussen nationaal en lokaal beleid (Boogers et al., 2008, p. 8). Daarnaast voert volgens Boogers et al. (2008) uniformiteit in het Nederlands binnenlands bestuur de boventoon. Er is sprake van: uniformiteit van organisatie, inrichting, en taaktoedeling (Boogers et al., 2008, p. 8).

2.2 Ontwikkeling van decentralisatie

Sinds 1980 wordt het idee van decentralisatie van overheidstaken op nationaal niveau toegepast (Boogers et al., 2008). Het begrip decentralisatie wordt in deze thesis begrepen als: *“een proces waarin de eigenstandige rol van decentrale overheidsinstellingen ten opzichte van de centrale overheid wordt verbreed of versterkt.”* (Boogers et al., 2008, p. 9). Decentralisatie is doorgevoerd met de volgende doelstellingen als fundatie (Boogers et al., 2008, p. 9-10; Boogers & Reussing, 2019, p. 25-26):

1. Het bewerkstelligen van **integraal beleid**, ter voorkoming van verkokering en beter kunnen oplossen van complexe problemen;
2. Het bevorderen van de mogelijkheid tot **maatwerk**, beter afstemmen van beleid op lokale omstandigheden en wensen;
3. Sterkere **slagvaardigheid**, meer integraal en meer flexibel en daadkrachtig kunnen optreden op wijzigende omstandigheden;
4. Meer **democratisering**, beter responsief bestuur op lokaal niveau dienen wensen van burgers effectiever te kunnen inventariseren en bewerkstelligen.

De daaropvolgende jaren, in het bijzonder de jaren 90 staan in het vaandel van een verdere overdracht van bevoegdheden van de nationale overheid richting het lokale niveau (Boogers et al., 2008). Aan deze ontwikkeling ligt de versterking van het lokaal bestuur ten grondslag, alsook een waardering voor verdere efficiëntie van overheidsbeleid (Boogers et al., 2008). Dit uitte zich in zogenaamde efficiencykortingen, waarbij het rijk bij het overhevelen van beleid van nationaal naar lokaal niveau niet het volledige budget dat het rijk zichzelf toeweest, in zijn volledigheid toeweest aan de gemeenten (Boogers & Reussing, 2019, p. 25).

2.3 De gevolgen van decentralisatie op beleid

Er is geen eenduidig antwoord op de vraag of het decentralisatiebeleid van de rijksoverheid effectief is gebleken. Zo zijn er verschillende opvattingen merkbaar over beleidsterreinen wanneer men kijkt naar de effecten die decentralisatie heeft gehad op beleid. Een aspect wat echter vaker terugkomt, is het feit dat gemeenten in beperkte mate zich hebben kunnen inzetten op de doelstelling betreffende het leveren van integraal beleid (Boogers et al., 2008). Ook wordt er gesteld dat decentralisatie niet heeft geleid tot de beoogde beleidsvrijheid voor gemeenten, aldus de pijler maatwerk ziet men in geringe mate terug (Boogers et al., 2008). Deze doelstelling staat echter ook haaks op het efficiëntie belang inherent aan de intentie om decentralisatie te bewerkstelligen (Boogers et al., 2008, p. 12). Hoe de decentralisatie van overheidstaken naar gemeentelijk terrein zich heeft ontwikkeld in de praktijk ten opzichte van de beoogde doelstellingen, kan worden onderverdeeld op verschillende terreinen. Om dit weer te geven zal dit per onderwerp worden behandeld.

2.3.1 *Bewerkstelligen van maatwerk*

Om gemeenten ruimte te geven voor het toepassen van meer maatwerk hebben er verschillende veranderingen plaatsgevonden, onder andere een verschuiving van het idee van ‘medebewind’ naar het idee van taakoverdracht en door in plaats van doelgerichte uitkeringen aan gemeenten uit te keren wordt er gebruik gemaakt van algemene uitkeringen (Boogers & Reussing, 2019, p. 26). Volgens Boogers en Reussing (2019, p. 26) is de hoedanigheid dat gemeenten daadwerkelijk deze zogenaamde ‘maatwerkmogelijkheden’ toe kunnen passen afhankelijk van de *besliscapaciteit* van de betreffende gemeente. Besliscapaciteit wordt gedefinieerd als: in hoeverre de gemeente in staat is om de toedracht die zij kreeg vanuit de overheid, aan te passen aan de lokale wensen en doelstellingen van de gemeente (Boogers & Reussing, 2019., p. 26). Nu blijkt uit onderzoek dat de besliscapaciteit bij veel gemeenten onvoldoende is om maatwerk toe te passen, ondanks het feit of er sprake is van een grotere of kleinere gemeente (Boogers & Reussing, 2019., p. 26). Het blijkt voor gemeenten nog een ingewikkelde opgave om nationale beleidsopgaven te vertalen naar haar lokale belang en deze dan op basis van maatwerkprincipes toe te passen, en wanneer dit wel gebeurt, is er vaak sprake van een beleidsarme uitvoering. In plaats daarvan wordt er gegrepen naar toenaderingen vanuit de Vereniging Nationale Gemeenten (VNG), in de vorm van modelverordeningen (Boogers & Reussing, 2019., p. 26).

2.3.2 *Beleidsruimte van de gemeenteraad*

Sinds de decentralisatie doelstellingen zijn er stappen gezet om de beleidsmiddelen en mogelijkheden van de gemeenteraad te vergroten, echter is er maar beperkt gebruikgemaakt van deze nieuwe mogelijkheden (Boogers & Reussing, 2019., p. 27). Hiervoor kunnen verschillende redenen worden aangewezen aan de hand van Boogers & Reussing (2019., p. 27), twee meest van belang voor het onderzoek worden behandeld:

1. Kaders van de decentralisatie wetgeving: de normstellende taak van de wetgever en de uitvoerende taak van het college staat hierin op de voorgrond, wat de gemeenteraad op de achtergrond laat schemeren. Als gevolg hiervan wordt gedecentraliseerd beleid vaak door de raad eerder gezien als een uitvoeringskwestie, en minder als een politiek-inhoudelijk vraagstuk.
2. Kort tijdsbestek: vaak worden decentralisatie taken onder korte tijdsduren uitgezet, waardoor er simpelweg niet de ruimte is om aandacht te schenken aan lokale wensen en doelstellingen bij het implementeren van het beleid.

2.3.3 Gevolgen voor bestuurskracht

Volgens Boogers & Reussing (2019) is er in onderzoeken veel aandacht voor de vraag of het decentralisatiebeleid ertoe heeft geleid dat gemeenten beter in staat zijn om lokale problemen slagvaardig aan te pakken. Ze spreken van decentralisatie met een zogenaamd ‘centralistisch oogmerk’, waarbij decentralisatie met name landelijke beleidsdoelen dient te behartigen in plaats van lokale (Boogers & Reussing, 2019., p. 27). Opvallend is, dat de efficiencykorting die beoogd werden door de nationale overheid bij het inzetten op decentralisatie tegenvallen, en vaak zelfs minder zijn dan was verwacht (Boogers & Reussing, 2019., p. 27). Decentralisatie ging voor gemeenten hand in hand met bezuinigingen op andere beleidsterreinen, of er werd er bewust voor gekozen om de decentralisatie taak beleidsarm uit te voeren (Boogers & Reussing, 2019., p. 28). Maar het is niet alleen negatief: over de langere termijn is er geconstateerd dat er ruimte kwam voor een meer integrale aanpak van de decentralisatieopgave, in combinatie met al bestaand gemeentebestuur, waardoor lokale vraagstukken breder konden worden aangevlogen (Boogers & Reussing, 2019., p. 28). Hier gaat het met name om decentralisatietaken die zich goed laten koppelen met al bestaande gemeentelijke initiatieven, met name zichtbaar bij de aanpak van bijvoorbeeld multiprobleemgezinnen (Boogers & Reussing, 2019, p. 28).

Naast de financiële gevolgen van decentralisatie op de gemeentelijke bestuurskracht, is er ook sprake van gevolgen voor de vereisten wat betreft ambtelijke capaciteit voor gemeenten (Boogers & Reussing, 2019., p. 28). Dit is met name zichtbaar bij kleinere of middelgrote gemeenten, maar laat zich niet alleen daartoe beperken. Deze capaciteitsproblemen lopen samen met de bezuinigingsopgave inherent aan de decentralisatie doelstellingen (Boogers & Reussing, 2019., p. 28). Als gevolg van deze problemen omtrent ambtelijke capaciteit ziet men een toename in de inzet van adviesbureaus en regionale samenwerkingsverbanden tussen gemeenten of zelfs samenvoegingen van gemeenten (Boogers & Reussing, 2019., p. 28).

Deze bovengenoemde factoren worden gelinkt aan de zogenaamde ‘decentralisatieparadox’, een fenomeen getypeerd aan interessante ontwikkeling: het uitvoeren van taken op een kleinere schaal, in dit geval een uitbesteding van een nationale taak naar een lokale taak, juist op dit niveau weer leidt tot een verdere schaalvergroting (Boogers & Reussing, 2019., p. 28).

2.3.4 De lokale democratie en decentralisatie

Een laatste terrein waarin de gevolgen van decentralisatie doorwerken is op de lokale democratie. Beoogd werd dat de overheveling van taken naar een lokaal niveau zal doorwerken

tot een meer responsief beleid, wat beter kan inspelen op lokale wensen (Boogers & Reussing, 2019., p. 28). Zoals eerder besproken, wordt er onder andere door tijdsdruk of tekort aan bestuurskracht decentralisatie taken in eerste instantie vaak beleidsarm uitgevoerd. Hier wordt er eerder gegrepen naar minder beleidsintensieve oplossingen zoals modelverordeningen (Boogers & Reussing, 2019, p. 28). Verder door invloeden inherent aan schaalvergroting, worden decentralisatie taken vaak in regionale samenwerkingsverbanden uitgevoerd, wat de taken verder op afstand zet van de gemeente en haar inwoners.

Concluderend blijkt decentralisatie over het algemeen de beoogde doelstellingen in beperkte mate te hebben vervuld. Maatwerk in het bijzonder wordt op de korte termijn door problemen omtrent beslisbaarheid, een tekort aan beleidsruimte en een matige bestuurskracht van gemeenten een lastige opgave. Ook de responsiviteit van de gemeente in de vorm van het inspelen op lokale wensen en omstandigheden komt hierdoor niet ten goede, waar ook de eerdergenoemde tekortkomingen een rol spelen. Modelverordeningen en de noodzaak voor het aangrijpen op regionale samenwerkingsverbanden doen tekort aan de doelstelling van meer democratisch lokaal beleid.

2.4 Invloed bestuurskracht op beleid

Onderzoek betreffende bestuurskracht en het effect op beleidsprestaties in gemeenten wijst uit dat er niet altijd een direct verband zichtbaar is tussen de twee factoren, zie de Vries et al., (2021) waarin zij het begrip bestuurskracht operationaliseren. De onderzoekers onderschrijven dat: *“verbeteringen van andere voorwaarden voor bestuurskracht (samenwerking, participatie en motivatie) een even grote, zo niet grotere bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van de gemeentelijke beleidsprestaties”* wat insinueert dat er andere factoren van toepassing zouden kunnen zijn die het effect van bestuurskracht beïnvloeden (de Vries et al., 2021, p. 19). In dit onderzoek wordt gekeken naar het idee of politieke overwegingen vanuit de gemeenteraad hierbij een rol spelen. Zo wordt bijvoorbeeld *“motivatie van het gemeentelijk apparaat”* door auteurs als invloed genoemd die de beleidsoutput bepaalt (de Vries et al., 2021., p. 19).

2.5 Invloed van politieke-ideologische overtuigingen op de beleidsoutput

In een onderzoek uitgevoerd op basis van Portugese gemeenten en de invloed die de politieke meningen heeft gehad op de besluitvorming binnen deze gemeenten heeft uitgewezen dat er daadwerkelijk een verschil aanwezig was in beleidsuitkomsten op basis van politieke

overtuigingen. In het onderzoek werd gekeken naar de invloed van linkse of rechtse politieke overtuigingen op beslissingen omtrent fiscaal beleid, waaruit bleek dat gemeenten met een grotere mate van linkse politiek meer investeerden in sociale infrastructuur ten opzichte van rechtse gemeenten (Migueis, 2012). In tegenstelling investeerden meer rechts georiënteerde gemeenten zich meer op het uitkeren van subsidies naar families (Migueis, 2012).

2.6 Hypotheses

Op basis van de besproken theoretische inzichten kunnen de volgende hypothesen worden opgesteld:

- **H1:** Een hogere score voor beleidscapaciteit zorgt voor meer maatwerk in de beleidsoutput van gemeenten
- **H2:** Er is verschil zichtbaar tussen politieke orientaties in de beleidsoutput
- **H3:** Beleidscapaciteit en politieke overtuigingen samen verklaren een effect op de uiteindelijke beleidsoutput

3. Methodologie

Dit onderzoek maakt gebruik van een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve methoden en hypothese-toesting om de hoofdvraag te beantwoorden.

3.1 Casusselectie

In eerste instantie wordt er gekeken naar 342 Nederlandse gemeenten voor de variabele ‘beleidscapaciteit’. Dit betreft het verzamelen van alle benodigde data om deze variabele te kunnen vaststellen. Dit wordt later onder het kopje “beleidscapaciteit” verder toegelicht. Vervolgens wordt er gebruikgemaakt van een bestaande dataset over de politieke oriëntatie van alle Nederlandse gemeenten om vast te stellen welke gemeenten links of rechts zijn op het politieke spectrum. Met deze informatie wordt vervolgens op basis van een matrix een selectie gemaakt van gemeenten:

x	Politieke oriëntatie: links	Politieke oriëntatie: rechts
Beleidscapaciteit: laag	4 Nederlandse gemeenten	4 Nederlandse gemeenten
Beleidscapaciteit: hoog	4 Nederlandse gemeenten	4 Nederlandse gemeenten

Bij het kiezen welke vier gemeenten er meegenomen worden in het onderzoek wordt rekening gehouden met een aantal factoren: beleidscapaciteit (laag, hoog), hebben geen uitzonderlijke uitschieters, en zijn relatief tegenover elkaar. Verder bevindt de gemeente zich niet in een unieke situatie ten opzichte van de ander. Uiteindelijk resulteert dit in een casus grootte van 16 gemeenten, waarbij wordt gekeken wat voor effect de variabelen beleidscapaciteit en politieke oriëntatie hebben gehad op de beleidsoutput.

3.2 Operationalisatie

Om de hoofdvraag te beantwoorden wordt er gebruik gemaakt van de volgende variabelen:

- Bestuurscapaciteit
- Politiek-ideologische voorkeuren gemeenteraad
- Beleidsoutput

De wijze waarop iedere variabelen worden geïndexeerd, wordt apart behandeld per subkop.

3.2.1 Onafhankelijke variabele: Bestuurscapaciteit

In het theoretisch kader wordt gesproken over bestuurskracht als belangrijk onderdeel van de uitvoering van beleid. Bestuurskracht is een paraplu-term en onder dit begrip vallen meerdere factoren die een rol spelen bij de mate van bestuurskracht aanwezig in de gemeente. Een van deze factoren betreft bestuurlijke capaciteit. Vanwege de schaal en uiteindelijke doelstelling van het onderzoek is er gekozen om een aspect van bestuurskracht in het bijzonder te belichten en te onderzoeken of bestuurlijke capaciteit een effect heeft op de beleidsoutput.

Om bestuurscapaciteit te operationaliseren wordt gebruik gemaakt van een analytisch kader gepresenteerd door (Hoppe et al., 2016) waarmee zij de adaptatie en implementatie van klimaatprogramma's door lokale overheden meetbaar maken. Dit doen zij door de lokale overheidsorganisatie te splitsen in drie subdivisies: *input*, *throughput* en *output*. Voor dit onderzoek is de inputdivisie gekozen om de bestuurscapaciteit van gemeenten te kwantificeren. Hoppe et al (2016), gebruiken in hun onderzoek de inputdivisie om de bestuurlijke capaciteit van lokale overheden meetbaar te maken. Input in Hoppe et al (2016) hun onderzoek refereert naar de hulpmiddelen die voor gemeenten van belang zijn om capaciteit op te bouwen en beleid te ontwikkelen, zoals: financiële middelen, personeel en tijd. Er is gekozen om alleen de inputdimensie te gebruiken omdat in dit onderzoek solitair het effect van de bestuurlijke capaciteit op beleidsoutput onderzocht wordt. Daarnaast betreft de throughputdivisie factoren zoals het hebben van realistische doelstellingen en publiek leiderschap (Hoppe et al., 2016). Deze indicatoren zijn buiten de scope van het onderzoek. De outputdivisie betreft indicatoren toegesplitst naar klimaatveranderingsmaatstaven, zoals "*environmental stress*" en "*presence of carbon intensive industry*" (Hoppe et al., 2016, p. 9) en zijn daardoor niet relevant voor dit onderzoek. Er is in dit onderzoek gekozen om eigen outputdivisies te operationaliseren in de variabele beleidsoutput.

De inputdivisie van Hoppe et al (2016, p. 9) is als volgt vormgegeven:

- Financial resources
- Fiscal health
- Legal authority
- Staff (expertise)
- Technology
- Size
- Council type

Enkele indicatoren worden in dit onderzoek niet meegenomen. Deze betreffen: council type, technology en legal authority. Hoppe et al (2016, p. 4) benoemen in hun onderzoek zelf al het

volgende over de indicator ‘council type’: “*this indicator is only relevant in countries in which variation in council types is found*”. Sinds in dit onderzoek een vergelijking wordt gemaakt tussen dezelfde council type, namelijk gemeenten onderling is er geen sprake van onderlinge verschillen. Deze indicator kan dus als nietig worden beschouwd. De indicator ‘legal authority’ wordt in dit onderzoek ook buiten beschouwing gelaten, immers bestaat er geen verschil in legale autoriteit tussen gemeenten en zal deze indicator aldus niet resulteren in een andere uitkomst. Ook de indicator technology wordt buiten beschouwing gelaten, omdat hier onvoldoende kwantitatieve informatie over beschikbaar is. Verder ziet men in het onderzoek van Hoppe et al (2016, p. 21), waarop dit onderzoek haar kader baseert, dat ook zij in hun vergelijkend onderzoek naar vier Nederlandse gemeenten de indicatoren legal authority, technology en council type buiten beschouwing hebben gelaten.

3.2.1.1 Dataverzameling

Gezien de casusselectie is er voor de factor *financial resources* gekozen om te kijken naar het budget voor het sociale domein per inwoner verzameld via waarstaatjegemeente.nl, die haar gegevens heeft geaggregeerd via meerdere betrouwbare databronnen. De gebruikte databron voor *financial resources* via ‘waarstaatjegemeente.nl’ betreft het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS). Er is gekozen voor dit domein omdat energiearmoede en -toeslag direct verbonden is met maatregelen omtrent het sociale domein. Verder is er gekeken naar getallen per inwoner omdat er op deze manier rekening wordt gehouden met verklaarbaar grotere totale budgetten voor gemeenten met meer inwoners. Voor de factor *fiscal health* is er gekeken naar resultaten openbaar gemaakt door de Vereniging Nationale Gemeenten, namelijk de financiële conditie monitor. Deze index gebruikt informatie vanuit het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS) om de financiële conditie van gemeenten een score te geven op een schaal van 0-10, waarbij een 6 een onvoldoende is. Deze data zijn gebaseerd op kengetallen op basis van de weerbaarheid van gemeenten, de gemeente zijn vermogenspositie, de exploitatie en het voorzieningenniveau (VNG, 2020). De factor *staff* ligt wat ingewikkelder. Via de personeelsmonitor (2022) van het A&O, dat HR-kengetallen van gemeenten publiceert, is er data verzameld over de hoeveelheid FTE binnen gemeenten. Echter is vanwege veiligheidsoverwegingen deze data niet per individuele gemeente openbaar beschikbaar. Alleen geaggregeerde data gebaseerd op totale FTE’s per provincie en op basis van gemeentegrootte is beschikbaar (per 1.000 inwoners). Om toch een schets te kunnen maken van het aantal FTE’s per gemeente is er een formule opgesteld:

$$((\text{aantal FTE per 1000 inwoners provincie} + \text{aantal FTE per 1000 inwoners gemeentegrootte})/2)/1000) = \text{inwonertal gemeente}$$

Zo is beoogd rekening te houden met zowel de ligging van de gemeente (provincie) als het gecategoriseerde inwonertal van de gemeente in het berekenen van de FTE. Uiteindelijk wordt dit dan getransformeerd naar FTE per inwoner, zodat er daarna een vermenigvuldiging gemaakt kan worden waarbij het daadwerkelijke inwonertal van de gemeente van belang is. Voor bijvoorbeeld de gemeente Hillegom in Zuid-Holland ziet deze formule er als volgt uit:

Aantal FTE per 1000 inwoners Zuid-Holland	10.8
Aantal FTE per 1000 inwoners gemeentegrootte 20.000-50.000	6.8
Inwonertal Hillegom	22.312

$$((10.8+6.8)/2)/1000) * 22312 = 196 \text{ FTE's}$$

Voor de factor *size* is er gebruikgemaakt van het inwonertal per gemeente, verzameld uit de databron beschikbaar via ‘waarstaatjegemeente.nl’, namelijk het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS).

3.2.1.2 Creëren van de variabele

Om deze factoren samen te voegen tot één variabele gebruiken Hoppe et al., (2016) een schema gebaseerd op +/- die is toegekend aan de desbetreffende gemeenten. In dit onderzoek is ervoor gekozen om te blijven werken met de data in cijfers. Deze keuze is gemaakt zodat er op meer accurate wijze onderscheid kan worden gemaakt tussen gemeenten. Verder hebben de factoren onderling bij het berekenen van het resultaat hetzelfde gewicht gekregen. Hoppe et al (2016) hebben in hun raamwerk ook geen andere gewichten toegekend aan de factoren. De factoren zijn gestandaardiseerd door de getallen te verwerken op basis van normaalverdelingen en standaarddeviaties. Daardoor is het onderzoek op vergelijkende basis ten opzichte van andere gemeenten en het gemiddelde. De beleidscapaciteit is uiteindelijk berekend als volgt:

$$(\text{FinResNORM} * (1/4)) + (\text{FinHNORM} * (1/4)) + (\text{FteNORM} * (1/4)) + (\text{GemGrNORM} * (1/4))$$

FinResNORM betreft de normaalverdeling van de *financial resources* van de gemeente, FinHNorm de normaalverdeling van de *fiscal health*, FteNORM de normaalverdeling van *staff*, en GemGrNORM de normaalverdeling van de *size* betreft.

Voor bijvoorbeeld de gemeente Hillegom:

$$(-0,6 * (1/4)) + (-1,85 * (1/4)) + (-0,27 * (1/4)) + (-0,38 * (1/4)) = -0.76 \text{ beleidscapaciteit}$$

3.2.2 Onafhankelijke variabele: Politieke oriëntatie

Voor deze variabele wordt de dataset gecreëerd bij het onderzoek van Voorn (2021), die heeft onderzocht wat voor politieke oriëntatie Nederlandse gemeenten hebben op basis van een links-rechtsdimensie. Deze politieke oriëntatie is vervaardigd uit stemresultaten van de Tweede Kamerverkiezingen uit 2021 (Voorn, 2021). Er is gekozen om gebruik te maken van deze politieke resultaten en niet de gemeenteraadsverkiezingen omdat er geen grootschalig onderzoek is naar de positionering van politieke partijen in gemeenten, met name door de aanwezigheid van unieke, lastig positioneerbare lokale partijen. Inherent aan deze keuze ligt de assumptie dat de resultaten uit de landelijke verkiezing zijn weerslag hebben bij de gemeentepolitiek en dus de samenstelling van de gemeenteraad. Er wordt verwacht dat de politieke oriëntatie van de inwoners binnen een bepaalde gemeente op basis van de Tweede Kamerverkiezingen in 2021 een effect heeft op het stemgedrag van de inwoners tijdens de gemeenteraadsverkiezingen in 2022.

In de dataset wordt gewerkt met een schaal lopend van 0-100, waarbij rechts (0) is en links (100). Om deze data beter te kunnen kwantificeren is er gewerkt met afwijkingen van het centrum per gemeente, als volgt:

$$\text{Politieke oriëntatie } 0 \text{ t/m } 100 - 50 = \text{politieke afwijking van centrum}$$

Hierbij krijgt men een resultaat gebaseerd op de hoedanigheid dat de gemeente zich laat afwijken van het centrum, waarbij een min-getal zich laat oriënteren naar rechts, en een positief getal duidt dat er sprake is van een neiging naar links. Bijvoorbeeld in Hillegom is er sprake van een resultaat van 48.10 op een schaal van rechts (0) en links (100) wat uiteindelijk resulteert in een afwijking ten opzichte van het politieke centrum:

$$48.18 - 50 = -1.82.$$

Dit duidt dat er sprake is van een rechtse afwijking ten opzichte van het centrum. Deze data worden vervolgens gebruikt om de gemeenten te kunnen indelen op basis van hun politieke

oriëntatie (links of rechts), met als doel deze informatie te gebruiken om een casusselectie te maken en het effect van deze variabele op de beleidsoutput te analyseren.

3.2.3 Afhankelijke variabele: beleidsoutput

Om de beleidsoutput te bepalen voor het uitkeren van de energietoeslag per gemeente is er gekeken naar de beleidsregels gepubliceerd door de 16 desbetreffende gemeenten via ‘officielebekendmakingen.nl’. Deze beleidsregels zijn officiële bekendmakingen en daardoor de meest betrouwbare bron beschikbaar om deze informatie te vergaren. Veel gemeenten hebben hun toeslaginformatie al van hun gemeentewebsites verwijderd. Daarnaast is er via de desbetreffende gemeentewebsites gekeken naar openbaar gemaakte beleidsstukken van de gemeenteraden voor aanvullende informatie. Informatie is op kwalitatieve wijze vergaard en verzameld door tekststukken te bestuderen en relevante inzichten te verzamelen. Verder is er alleen informatie verzameld over een tijdsspan van 01-01-2022 tot 31-12-2022. Hiervoor is gekozen om verwarring te voorkomen, omdat er wetvoorstellen liggen om in 2023 opnieuw een energietoeslag uit te keren.

Omdat de overheid een uniforme beleidsaanpak wilde stimuleren, is er een richtlijn opgesteld door het rijk die gemeenten als leidraad voor hun beleidskeuzes konden gebruiken. Op basis van deze richtlijn werden de gemeenten ook gefinancierd. Deze uniforme richtlijn maakt dat beleidsregels onderling vrij goed vergelijkbaar zijn. Beleidsregels zijn over het algemeen opgesteld in hetzelfde soort format, in overeenkomstigheid met een toegereikte modelrichtlijn in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Stimulansz, 2022). In deze modelrichtlijn is er ruimte voor mogelijke variaties wat betreft (1) de hoogte van de energietoeslag (in de modelrichtlijn zelf geadviseerd als €800, later verhoogt naar €1300), (2) het in aanmerking te komen inkomen in percentages van de bijstandsnorm (in de modelrichtlijn geadviseerd als 120%) (Stimulansz, 2022). De manier waarop deze modelrichtlijn is opgesteld maakt dat er voor de gemeente duidelijke kaders zijn opgesteld, waarbinnen ruimte is ingebakken voor maatwerk op eigen initiatief en inzicht.

Deze modelrichtlijn wordt ook voor het onderzoeken van onderlinge beleidsoutput gebruikt als leidraad om verschillen te identificeren. Zo wordt er met name gekeken naar verschillen op basis van:

- (1) Bedrag uit te keren eenmalige energietoeslag (€1300)
- (2) Percentage aanmerking komende bijstandsnorm (120%)
- (3) In- en uitsluitingen doelgroepen (participatiewet)

Deze drie pijlers zijn verzameld per gemeente en in een overzicht geplaatst samen met de variabelen beleidsoutput en politieke oriëntatie om zodoende trends te kunnen waarnemen uit de verzamelde data. Hier wordt in het resultatenhoofdstuk (hoofdstuk 4) verder op toegelicht.

4. Onderzoeksresultaten en -analyse

In dit hoofdstuk zullen de onderzoeksresultaten worden gepresenteerd door het weergeven van resultaten per variabele, vervolgens wordt er overgegaan op de beantwoording van de hypothesen.

4.1 Beleids capaciteit

Wanneer men kijkt naar de beleids capaciteit van gemeenten zijn er veel onderlinge variatie zichtbaar. Hierbij ziet men met name bij de G4 als onderdeel van het grootstedenbeleid bijzondere uitschieters qua beleids capaciteit:

<i>Gemeente</i>	<i>Size</i>	<i>Financial resources</i>	<i>Fiscal health</i>	<i>Staff</i>	<i>Beleids capaciteit</i>
<i>Amsterdam</i>	11.24	2.88	-0.46	12.27	6.48
<i>Rotterdam</i>	7.97	4.22	0.22	8.81	5.31
<i>Den Haag</i>	6.62	3.17	-2.19	7.36	3.74
<i>Utrecht</i>	4.09	0.84	1.61	4.13	2.67

Met name Amsterdam met een score van 6.48 is een uitzonderlijk hoge score in vergelijking zelfs met de overige drie grote gemeenten. Alleen Rotterdam weet nog nader Amsterdam te komen maar verschilt alsnog 1.17 punten. Verdere valt op dat de fiscale gezondheid van Den Haag sterk in nadeel werkt voor de gemeente. Verder valt op dat de scores voor beleids capaciteit voor de G4 ook hoger uitvallen door de hoge scores voor de categorie *staff*. De hoogst scorende gemeente (Groningen) naast de G4 in de categorie *staff* scoort een 1.72. Wanneer men de G4 buiten beschouwing laat, krijgt men de volgende top vijf gemeenten met de hoogste beleids capaciteit:

<i>Gemeente</i>	<i>Size</i>	<i>Financial resources</i>	<i>Fiscal health</i>	<i>Staff</i>	<i>Beleids capaciteit</i>
<i>Eindhoven</i>	2.46	1.47	1.95	1.43	1.83
<i>Arnhem</i>	1.48	2.64	0.92	0.82	1.47
<i>Almere</i>	2.19	1.05	1.26	1.26	1.44
<i>'s-Hertogenbosch</i>	1.39	2.61	0.92	0.78	1.42
<i>Tilburg</i>	2.28	1.81	0.23	1.32	1.41

Uit deze gegevens is zichtbaar dat het onderlinge verschil in beleidscapaciteit niet zo hoog is als bij de G4 en de gemeenten dichter bij elkaar liggen. Echter zijn dit nog steeds uitzonderlijk hoge scores. Het eerste kwartiel van scores (25%) betreft namelijk -0.35, het tweede kwartiel (50%) is -0.13 en het derde kwartiel (75%) betreft 0.16. Verder ziet men dat de gemeenten in alle vier categorieën hoog scoren, met uitschieters bij Eindhoven wat betreft *size* (2.46), *fiscal health* betreft verder voor Eindhoven de hoogst te behalen score (1.95) en 's-Hertogenbosch scoort hoog wat betreft de *financial resources* (2.61).

De vijf laagst scorende gemeenten zijn als volgt:

<i>Gemeente</i>	<i>Size</i>	<i>Financial resources</i>	<i>Fiscal health</i>	<i>Staff</i>	<i>Beleidscapaciteit</i>
<i>Eemnes</i>	-0.55	-0.88	-1.5	-0.39	-0.83
<i>Borne</i>	-0.36	-0.43	-2.19	-0.28	-0.82
<i>Baarle-Nassau</i>	-0.59	-0.90	-1.16	-0.41	-0.76
<i>Hillegom</i>	-0.38	-0.55	-1.85	-0.27	-0.76
<i>Laren</i>	-0.53	-0.60	-1.5	-0.36	-0.75

Ook hier ziet men dat het onderlinge verschil stapsgewijs niet heel groot is. Verder ziet men hier een uitschieter in Borne wanneer het gaat om *fiscal health* (-2.19) en in Hillegom (-1.85). Voor Borne lijkt het de voornaamste reden voor de gemeente zijn lage score, want in de overige categorieën scoort het ook ten opzichte van de andere vier gemeenten niet verhoudingsgewijs laag. Ook valt op dat de uitersten aan beide zijden (hoog, laag) niet even groot zijn. Wanneer het gaat om de top vijf hoogste wordt een waarde van 1 overschreden, bij de laagste vijf gaat het uiterste tot -0,83. Wel is hier een aanzienlijk verschil tussen de waarden van de laagste vijf en het eerste kwartiel (25%, -0.35) zichtbaar. Wanneer wij kijken naar de gemeente Eemnes in het bijzonder zien wij dat ze haar lage score met name te danken heeft aan een kleinere *size* (-0.55), een onvoldoende *fiscal health* ten opzichte van andere gemeenten (-1.5), lage score op *financial resources* per inwoner (-0.9), en een lage score op *staff* namelijk op de negende plaats (-0.39). Deze gemeente is in geen van de genoemde categorieën de laagste, maar dankzij het feit dat de gemeente laag scoort op alle vier maakt dat het uiteindelijk een lage score ontvangt.

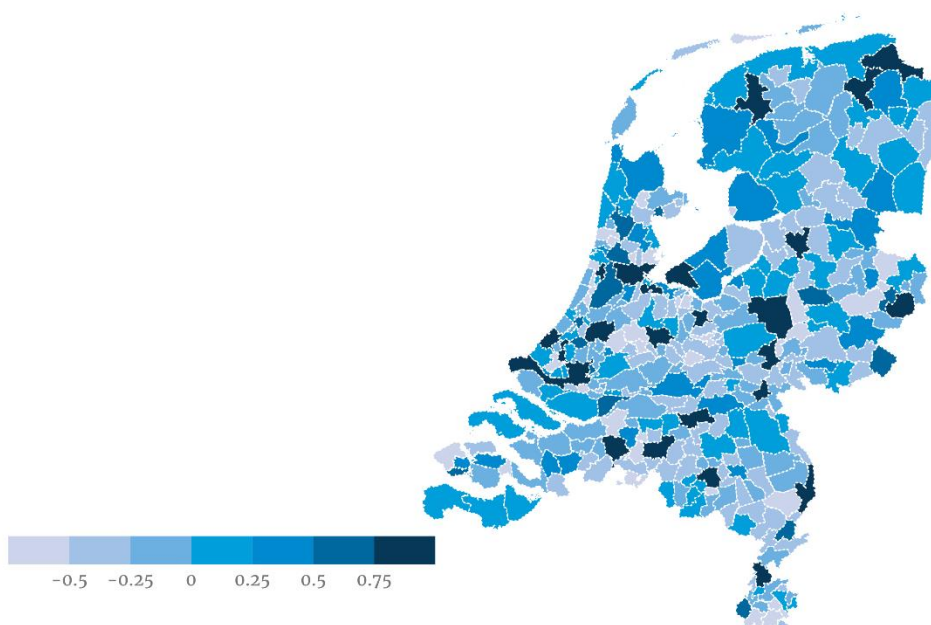
In de data vindt men ook bijzondere situaties. Dit zijn er meerdere maar voor de vorm wordt er één belicht: namelijk Nunspeet.

<i>Gemeente</i>	<i>Size</i>	<i>Financial resources</i>	<i>Fiscal health</i>	<i>Staff</i>	<i>Beleidscapaciteit</i>
<i>Nunspeet</i>	-0.31	-0.7	1.95	-0.26	0.16

Nunspeet heeft een beleidscapaciteit van 0.16. Hiermee bevindt zij zich nog in de top 75%, maar de situatie is toch uniek. De gemeente scoort namelijk op drie van de vier categorieën negatief, maar door een hoge score bij de categorie *fiscal health* weet de gemeente toch haar score op te krikken. Zo is haar score voor *size* een -0.31, voor *financial resources* -0.7, *staff* een -0.26 maar voor *fiscal health* ontvangt de gemeente een 1.95. Dit geeft weer hoe lage scores in meerdere categorieën, maar een hoge score in een ander ertoe kan leiden dat de beleidscapaciteit alsnog vrij hoog uitpakt. De gemeente weet zich op nummer 87 te plaatsen van de 342.

Aan de hand van de gegevens is er een kaart opgesteld om de scores van beleidscapaciteit per gemeente weer te geven. De beleidscapaciteit wordt met behulp van deze kaart gevisualiseerd per gemeente, zodat er gekeken kan worden naar beleidscapaciteit met inachtneming van locatie:¹

Beleidscapaciteit Nederlandse gemeenten



Gemaakt met ANP/LocalFocus

Aan de hand van deze kaart is te zien dat gemeenten met hogere beleidscapaciteit verspreid zijn over het hele land. Echter is er geen gemeente zichtbaar met een hoge capaciteit in de provincie Zeeland.

¹ Interactieve versie van de kaart via: <https://localfocuswidgets.net/649b2fb8579c3>

4.2 Beleidscapaciteit-politieke orientatie matrix

Om de dataset uit het onderzoek van Voorn (2021) die kijkt naar de politieke orientatie van Nederlandse gemeenten te combineren met de onafhankelijke variabele van beleidscapaciteit is er een overzicht gemaakt van de vier mogelijke combinaties in een matrix. De gemeenten met de sterkste afwijking van het centrum van links-rechts staan bovenaan in afnemende volgorde. De beleidscapaciteit wordt naast de gemeentenaam tussen haakjes weergegeven:

x	Beleidscapaciteit laag	Beleidscapaciteit hoog
Politieke orientatie: links	Schiermonnikoog (-0.21)	Amsterdam (6.48)
	Assen (-0.26)	Nijmegen (1.18)
	Westerwolde (-0.30)	Wageningen (0.47)
	Culemborg (-0.24)	Utrecht (2.67)
	Stadskanaal (-0.33)	Leiden (0.66)
		Groningen (1.34)
		Rotterdam (5.31)
		Pekela (0.25)
		Arnhem (1.47)
		Zutphen (0.21)
		Eemsdelta (0.85)
		Haarlem (1.08)
		Midden-Groningen (0.33)
		Leeuwarden (1.34)
		Zaanstad (0.53)
		Delft (0.79)
		Maastricht (0.74)
		Den Haag (3.74)
		Deventer (0.58)
		Eindhoven (1.83)
		Zwolle (1.02)
		Gouda (0.38)
		Amersfoort (0.87)
		Almere (1.44)

Politieke orientatie: rechts	Urk (-0.51) Renswoude (-0.26) Staphorst (-0.4) Scherpenzeel (-0.46) Barnenveld (0.21) Neder-betuwe (-0.19) Tubbergen (-.62) Laren (-0.75) Woudenberg (-0.51) Rijssen-Holten (-0,20) Oudewater (-0,33) Lopik (-0.40) Wieden (-0.23) Montfoort (-0.6) Alphen-Chaam (-0.34) Hendrik-Ido-Ambacht (-0.43) Borsele (-0.22) Aalsmeer (-0.19) Bodegraven-Reeuwijk (-0.62) Hardinxveld-Giessendam (-0.38)	West Betuwe (0.32) Roosendaal (0.48) Zeewolde (0.26) Hollands Kroon (0.3)
-------------------------------------	---	--

Er is in de matrix een selectie gemaakt van gemeenten met de sterkste afwijking, de overige staan buiten beschouwing. Ook gemeenten met een middel score op beleidscapaciteit staan buiten beschouwing. Opvallend uit deze matrix is dat er een tweedeling zichtbaar is. Wanneer het gaat om beleidscapaciteit bevinden linkse gemeenten zich eerder onder ‘hoog’. Hetzelfde geldt voor rechtse gemeenten maar dan omgekeerd. Hierbij zijn er meer gemeenten met een ‘lage’ beleidscapaciteit die zich bevinden in de rechste politieke orientatie.

Aan de hand van deze populatiematrix van gemeenten is vervolgens een selectie gemaakt uit vier gemeenten per variatiecategorie. Er is bewust gekozen om de onderlinge variatie qua beleidscapaciteit redelijk stabiel te houden en de afwijkingen op basis van links-rechts sterk zodat de uiteindelijke verschillen op beleidsoutput beter kunnen worden aangerekend aan politieke voorkeuren en de gemeenten vergelijkbaar zijn in hun categorieën in termen van beleidscapaciteit.

De uiteindelijke selectie van gemeenten is als volgt:

Politieke orientatie: links & beleidscapaciteit: hoog

<i>Gemeente</i>	<i>Provincie</i>	<i>Beleidscapaciteit</i>	<i>Afwijking links-rechts</i>
<i>Wageningen</i>	Gelderland	0.47	10.2
<i>Pekela</i>	Groningen	0.25	8.46
<i>Zaanstad</i>	Noord-Holland	0.53	6.42
<i>Midden-Groningen</i>	Groningen	0.33	7.21

Politieke orientatie: links & beleidscapaciteit: laag

<i>Gemeente</i>	<i>Provincie</i>	<i>Beleidscapaciteit</i>	<i>Afwijking links-rechts</i>
<i>Assen</i>	Drenthe	-0.26	5.35
<i>Westerwolde</i>	Groningen	-0.3	5.03
<i>Culemborg</i>	Gelderland	-0.24	4.86
<i>Stadskanaal</i>	Groningen	-0.33	4.56

Politieke orientatie: rechts & beleidscapaciteit: hoog

<i>Gemeente</i>	<i>Provincie</i>	<i>Beleidscapaciteit</i>	<i>Afwijking links-rechts</i>
<i>West Betuwe</i>	Gelderland	0.32	-4.13
<i>Rozendaal</i>	Noord-Brabant	0.48	-4.06
<i>Zeewolde</i>	Flevoland	0.26	-3.88
<i>Hollands Kroon</i>	Noord-Holland	0.3	-2.72

Politieke orientatie: rechts & beleidscapaciteit: laag

<i>Gemeente</i>	<i>Provincie</i>	<i>Beleidscapaciteit</i>	<i>Afwijking links-rechts</i>
<i>Urk</i>	Flevoland	-0.51	11.63
<i>Renswoude</i>	Utrecht	-0.26	-9.44
<i>Scherpenzeel</i>	Gelderland	-0.46	-7.44
<i>Rijssen-Holten</i>	Overijssel	-0.21	-5.95

Uiteindelijk brengt dit ons op de 16 gemeenten waar we de beleidsoutput van gaan verzamelen op basis van tekstanalyse.

4.3 beleidsoutput energietoeslag

In bijlage I vindt men een overzicht van de randvoorwaarden opgesteld door de desbetreffende gemeenten voor het in aanmerking komen voor het ontvangen van de eenmalige energietoeslag. Uit deze gegevens blijkt dat er in de drie variabele aspecten opgesteld vanuit de modelrichtlijn onderlinge verschillen zichtbaar zijn. Deze zullen per eerdergenoemde pijler worden behandeld:

(1) Bedrag uit te keren eenmalige energietoeslag (€1300)

Er zijn in de onderzoekspopulatie drie gemeenten die hebben afgeweken van de modelrichtlijn geadviseerd door de rijksoverheid. In alle drie gevallen is dat in het voordeel van de burger geweest. Zo heeft de gemeente Zaanstad ervoor gekozen om de hoogte van het compensatiebedrag te koppelen aan het percentage van de bijstandsnorm:

Percentage bijstandsnorm	Hoogte compensatiebedrag
120%	€1300
130%	€1000
140%	€700

Naast de gemeente Zaanstad heeft ook de gemeente Scherpenzeel het bedrag variabel gemaakt aan de hand van de bijstandsnorm. Hierdoor komen mensen met 120% het inkomen van de bijstandsnorm €1300, en 130% van de bijstandsnorm €500. Als laatste afwijking ziet men de gemeente Westerwolde, wie ervoor heeft gekozen om een bedrag van in totaal 1550 uit te keren. Er is voor gekozen om €250 extra compensatie boven op de modelrichtlijn van de rijksoverheid te verstrekken. Uiteindelijk hebben dertien gemeenten ervoor gekozen om het compensatiebedrag op €1300 vast te stellen. In percentages betekent dit, dat 81% van de gemeenten het compensatiebedrag niet heeft aangepast.

(2) Percentage aanmerking komende bijstandsnorm (120%)

Wanneer wij kijken naar de verschillen in percentages is zichtbaar dat vier gemeenten hebben afgeweken van de modelrichtlijn. Ook hier is er sprake van afwijkingen enkel in voordeel van de burger. Zo heeft de gemeente Wageningen ervoor gekozen om 130% van de bijstandsnorm aan te houden, een verschil van 10 procentpunt met de modelrichtlijn. Bij de gemeente Zaanstad komen inwoners in aanmerking tot 140% van de bijstandsnorm. De gemeente Zaanstad heeft daarbij de hoogste afwijking van de richtlijn met 20 procentpunt. De gemeente Midden-Groningen heeft haar percentage op 125% vastgesteld. Als laatste komen inwoners in

de gemeente Scherpenzeel tot 130% in aanmerking voor compensatie. Samenvattend zijn de verschillen als volgt weer te geven:

<i>Gemeente</i>	<i>Afwijking van 120% bijstandsnorm (in procentpunten)</i>
<i>Wageningen</i>	10
<i>Zaanstad</i>	20
<i>Midden-Groningen</i>	5
<i>Scherpenzeel</i>	10

Belangrijk om te vermelden is wel, zoals eerder toegelicht, er in sommige gevallen niet aanmerking gemaakt kan worden op de volledige €1300 compensatie maar er gewerkt wordt met een vermindering daarvan in de gevallen van de gemeente Zaanstad en Scherpenzeel. Twaalf gemeenten uit de onderzoekspopulatie hebben de bijstandsnorm van 120% aangehouden, ofwel 75%.

(3) In- en uitsluitingen doelgroepen (participatiewet)

Er zijn een aantal overeenkomsten waar te nemen wanneer het gaat om de doelgroep voor het ontvangen van energietoeslag. Zo hebben veertien gemeenten ‘jonger dan 21 jaar’ als uitsluitingsgrond aangegeven. Alleen de gemeente Assen en Culemborg hebben de regel ‘jonger dan 18’, een regeling in voordeel voor de inwoner ouder dan achttien. Het hebben van enkel een briefadres is een doelgroepbepaling die men bij iedere gemeente terugziet. Dit geldt ook voor de doelgroepbepaling ‘verblijft in een inrichting’ wie bij alle gemeenten te zien is. Een meer verdeelde uitsluitingsgrond betreft ‘jonger dan 27 jaar en maakt aanspraak op studiefinanciering’ te zijn. Elf gemeenten hebben deze uitsluitingsgrond, ofwel 68%. De gemeente Assen wijkt hiervan af door dit nader te specificeren als: ‘thuisinwonende studenten’ als uitsluitingsgrond. De bepaling ‘is kostendelende medebewoner’ komt drie-vier keer voor, afhankelijk hoe je de gemeente Zeewolde haar bepaling ‘is hoofdbewoner’ wil interpreteren. Verder ziet men in het overzicht dat vier gemeenten speciale bepalingen hebben voor mensen in de schuldhulpverlening, waardoor ze inwoners met een inkomen boven de bijstandsnorm in aanmerking kunnen komen voor de toeslag.

4.4 Hypotheses

In dit gedeelte worden de hypothesen getoetst aan de hand van de vergaarde resultaten.

4.4.1 Hypothese 1

Een hogere score voor beleidscapaciteit zorgt voor meer maatwerk in de beleidsoutput van gemeenten

Om deze hypothese te toetsen wordt er alleen gekeken naar afwijkingen ten opzichte van de modelrichtlijn vanuit de overheid, weergegeven in bijlage II. Er is onderscheid gemaakt tussen gemeenten met een hoge beleidscapaciteit scores tegenover een lage beleidscapaciteit scores zodat deze direct vergeleken kunnen worden en onderzocht of er meer of minder afwijkingen van de norm plaatsvinden binnen een bepaalde groep.

We zien bij zowel hoge en lage scores op beleidscapaciteit dat er in de meeste gevallen maatwerk is verricht wanneer het gaat om doelgroepsbepalingen. Zo is er in de groep ‘gemeenten met hoge beleidscapaciteit’ een gemeente die niet heeft afgeweken van de modelrichtlijn. In de groep ‘gemeenten met lage beleidscapaciteit’ betreft dit drie gemeenten. Uiteindelijk betekent dit dat er vier van de zestien gemeenten heeft afgeweken van wat er door de rijksoverheid is opgesteld, ofwel 75% heeft maatwerk verricht. Bij de categorie ‘hoogte compensatie’ ziet men bij de groep ‘gemeenten met hoge beleidscapaciteit’ dat alleen de gemeente Zaanstad heeft afgeweken van de norm. Bij de groep ‘gemeenten met lage beleidscapaciteit’ zijn er in totaal twee gemeenten die hebben afgeweken. Dit betekent dat 19% maatwerk heeft verricht. Bij de categorie ‘% bijstandsnorm’ ziet men dat bij de groep ‘gemeenten met hoge beleidscapaciteit’ drie hebben afgeweken van de norm. Bij de groep ‘gemeenten met lage beleidscapaciteit’ ziet men dat een gemeente heeft afgeweken van de norm. Dit maakt dat 25% heeft afgeweken van de norm. In bijlage III wordt het feit of er sprake is van maatwerk uitgedrukt in percentages en zodoende kunnen uitkomsten worden vergeleken.

Wanneer er gekeken wordt naar hoeveel er in totaal, ongeacht van de hoogte van de beleidscapaciteit score wordt gedaan aan maatwerk komt men uit op een gemiddeld percentage van 40%. In het geval van de groep ‘gemeenten met hoge beleidscapaciteit’ betreft het een gemiddeld maatwerkpercentage van 46%. Dit is zes procentpunt hoger dan het gemiddelde ongeacht de beleidscapaciteit. Uiteindelijk scoort de categorie ‘gemeenten met hoge beleidscapaciteit’ het hoogst op gemiddeld maatwerkpercentage met een verschil van 12

procentpunt ten opzichte van de categorie ‘gemeenten met een lage beleidscapaciteit’. Hierdoor kan er gesteld worden dat een hogere mate van beleidscapaciteit in onze onderzoeksgroep leidt tot gemiddeld meer maatwerk. Echter de vraag blijft of dit verschil statistisch significant is.

4.4.2 Hypothese 2

Er is verschil zichtbaar tussen politieke orienaties in de beleidsoutput

Om deze categorie te beantwoorden wordt er dezelfde methode gehanteerd als bij hypothese een, alleen wordt er nu gekeken naar de variabele ‘politieke orientatie’ in plaats van ‘beleidscapaciteit’. Er wordt alleen gekeken naar afwijkingen van de modelrichtlijn en de onderzoekspopulatie wordt opgesplitst in twee groepen: linkse politieke orientatie en rechtse politieke orientatie. Het overzicht vindt men in bijlage IV.

Uit de analyse van de gegevens in bijlage V blijkt dat er in het geval van de doelgroepsbepalingen bij linkse gemeente alle gemeenten afwijken van de norm met uitzondering van de gemeente Stadskanaal. Hierdoor is er in 88% van de gevallen sprake van maatwerk. In het geval van de categorie ‘gemeenten met een rechtste politieke orientatie’ is te zien dat dit meer verdeeld is, met vijf gemeenten met maatwerk, en drie niet. Dit betekent dat er in 62% van de gevallen sprake is van maatwerk. Bij de categorie ‘hoogte compensatie’ zien wij een kleiner verschil, waar de groep ‘gemeenten met een linkse politieke orientatie’ twee gevallen kent met maatwerk, waar de groep ‘gemeenten met een rechtste politieke orientatie’ er een heeft namelijk de gemeente Scherpenzeel. In de categorie ‘% bijstandsnorm’ zien wij dat voor de groep ‘gemeenten met linkse politieke orientatie’ drie van de vijf gemeenten afwijkt van de modelrichtlijn, in totaal 38%. Voor de groep ‘gemeenten met een rechtste politieke orientatie’ is dit 12%.

Wanneer wij kijken naar het gemiddelde percentage maatwerk in totaal, zien wij dat er voor de groep ‘gemeenten met een linkse politieke orientatie’ er sprake is van 50% afwijking gemiddeld. Voor de groep ‘gemeenten met een rechtse politieke orientatie’ betreft dit 29% procent. Dit is een verschil van 21 procentpunt. Hieruit kan geconcludeerd worden dat in de onderzoekspopulatie, bij linkse gemeenten gemiddeld meer maatwerk plaatsvindt dan in rechtse gemeenten wanneer het gaat om de casus energietoeslag. Echter de vraag blijft of dit verschil statistisch significant is.

4.2.3 Hypothese 3

*Beleidscapaciteit en politieke overtuigingen samen geven een effect weer
op de uiteindelijke beleidsoutput*

In bijlage VI en VII worden figuren weergegeven. De stappen in de boom betreffen het alle mogelijke variaties binnen dit onderzoek en tot wat voor soort beleidsuitkomsten dit leidt. Weergegeven is ook of er sprake is van maatwerk of het volgen van de modelrichtlijn gebaseerd op beleidscapaciteit en politieke oriëntatie. In bijlage VI zijn de uitkomsten op basis van variaties op alle drie de geanalyseerde punten weergegeven (percentage bijstandsnorm, hoogte compensatiebedrag, doelgroepsbepaling). Wanneer er hier wordt afgeweken van de modelrichtlijn wordt er gesproken over de groep ‘maatwerk’. In bijlage VII wordt de variatie op basis van de doelgroepsbepaling niet meegenomen in de bepaling voor ‘maatwerk’.

Uit bijlage VI blijkt dat in de meeste gevallen er niet veel verschillen zichtbaar zijn tussen de uitkomsten gebaseerd op variabelen. Echter is dit verloedert door de kleine onderzoekspopulatie. Bijvoorbeeld in de groep, ‘hoge beleidscapaciteit + linkse politieke oriëntatie’ ziet men dat er in alle onderzochte gevallen maatwerk is geweest. Ook als we kijken naar bijlage VII (zonder doelgroepsbepalingen) blijft dit het grootste deel, namelijk in drie van de vier gevallen. Wat bijlage VII verder opvallend is, is de groep ‘hoge beleidscapaciteit + rechtse politieke oriëntatie’ waar er in tegenstelling tot wat er in bijlage VI wordt weergegeven, in geen van de gevallen sprake is van maatwerk.

Deze data kunnen ook worden weergegeven in een tabel, waarbij de gegevens in de tabel weergegeven wanneer er maatwerk plaatsvindt:

Combinatie beleidscapaciteit en politieke oriëntatie op maatwerk (met doelgroepsbepalingen)

	Linkse politieke oriëntatie	Rechtse politieke oriëntatie
Lage beleidscapaciteit	3	2
Hoge beleidscapaciteit	4	3

Combinatie beleidscapaciteit en politieke orientatie op maatwerk (zonder doelgroepsbepalingen)

	Linkse politieke orientatie	Rechtse politieke orientatie
Lage beleidscapaciteit	1	1
Hoge beleidscapaciteit	3	0

De gegevens uit de tabel vertelt ons dat er wanneer doelgroepsbepalingen worden meegenomen als maatwerkspanningen, er niet een aanzienlijk verschil zichtbaar is tussen de gemeenten op basis van beleidscapaciteit of orientatie. Dit kan echter ook worden toebedeelt aan de te kleine onderzoekspopulatie. Wanneer wij de tabel in acht nemen zonder doelgroepsbepalingen zien wij geen verschil tussen links en rechts wanneer het gaat om lage beleidscapaciteit, echter bij hoge beleidscapaciteit en linkse politieke orientatie zien wij dat er verschil is. Ook hier is de onderzoekspopulatie te klein om stellig te zeggen dat deze verschillen statistisch significant zijn.

5. Conclusie

Deze thesis behandelt de vraag: “Kunnen onderlinge verschillen in beleid met betrekking tot de energietoeslag worden verklaard aan de hand van beleidscapaciteit en de politieke orientatie van gemeenten?” De literatuur bespreekt dat er geen eenduidig antwoord te formuleren valt over het effect van beleidscapaciteit op maatwerk en dat andere factoren wellicht verder een rol spelen bij het faciliteren hiervan. Dit onderzoek tracht te onderzoeken of politieke orientatie bij de casus energietoeslag hierbij een rol speelt. Uit de onderzoeksresultaten bleek dat er verschillen merkbaar waren, echter is de onderzoekspopulatie niet voldoende om de significantie van deze verschillen hard te maken. Zo zag men dat er bij gemeenten met hogere beleidscapaciteit meer maatwerk plaatsvindt. Verder wordt er bij gemeenten met een linkse orientatie ook meer afgeweken van de modelrichtlijn. Wanneer deze twee variabelen worden samengebracht zien wij dat er bij gemeenten met een hoge beleidscapaciteit en linkse politieke orientatie er meer maatwerk (met uitzondering van de doelgroepsbepalingen) plaatsvindt. Deze verschillen waren echter klein door de beperkte onderzoekspopulatie. Hierdoor kan er geen stellig antwoord worden gegeven op basis van de vergaarde onderzoeksresultaten. Door de beperkte scope en omvang van dit onderzoek zijn de waargenomen resultaten niet statistisch te bewijzen. Er worden echter wel verschillen waargenomen en dit is de moeite waard om verder te onderzoeken.

6. Discussie

In dit onderzoek is informatie verzameld op basis van 342 gemeenten voor de variabele beleidscapaciteit en zijn er 16 gemeenten nader onderzocht naar haar beleidsoutput in de casus energietoeslag. De informatie vergaart voor beleidscapaciteit is vanuit betrouwbare bron, namelijk het CBS. De kwalitatieve tekstanalyse voor de beleidsoutput van gemeenten zijn verzameld vanuit officiële beleidsregels gepubliceerd op de overheidsbron officiëlebekendmakingen.nl.

Het resultaat van de hypothese dat een hogere score op beleidscapaciteit meer maatwerk betekent is zichtbaar maar niet statistisch onderzocht. Ook het resultaat uit de hypothese die de verbinding tussen politieke orientatie en beleidsoutput wijst naar een verschil in uitkomsten. Echter stelt onderzoek ook dat beleidscapaciteit niet altijd leidt tot meer maatwerk en er in sommige gevallen meer nodig is om dit te faciliteren (de Vries et al., 2021). Hierbij wordt samenwerking, motivatie en participatie ook genoemd als factoren die de resultaten beïnvloedden. Met deze factoren is in dit onderzoek niet rekening gehouden maar zouden wel invloed kunnen uitoefenen op het uiteindelijke resultaat.

Ook wordt er in dit onderzoek vanuit gegaan dat maatwerk in deze casus als een gewenste handeling wordt gezien. Een alternatieve verklaring zou kunnen zijn dat bepaalde gemeenten het niet als noodzakelijk achtten om af te wijken van de modelrichtlijnen en het eens waren met de aanbevelingen van de overheid.

Verder dient er rekening gehouden te worden dat dit onderzoek een kleine onderzoekspopulatie betreft. Hierdoor kunnen resultaten anders uitpakken gebaseerd op welke gemeenten zijn behandeld. Een vervolgonderzoek met een grotere onderzoekspopulatie is nodig om definitief uit te wijzen dat deze relaties daadwerkelijk voortdoen en statistisch significant zijn.

Een verdere suggestie voor vervolgonderzoek betreft het kwalitatief onderzoeken van de achterliggende context en processen binnen het besluitvormingsproces en de uitvoering van het beleid.

7. Literatuur

- Boogers, M., & Reussing, R. (2019). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. *Bestuurswetenschappen*, 73(2), 22–46. <https://doi.org/10.5553/Bw/016571942019073002003>
- Boogers, M., Schaap, L., Karsten, N., & Munckhof, E. (2008). *Decentralisatie als opgave: Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid (1993-2008)*.
- de Vries, R., Vringer, K., & Visser, H. (2021). Gemeentelijke bestuurskracht in de energietransitie. *Beleid en Maatschappij*, 48(1), 5–40. <https://doi.org/10.5553/BenM/138900692021048001002>
- Harmen, J. (2022, september 10). Hoeveel hulp je krijgt bij energiearmoede, hangt af van waar je woont. *Trouw*. <https://www.trouw.nl/binnenland/hoeveel-hulp-je-krijgt-bij-energiearmoede-hangt-af-van-waar-je-woont~baa4cf05/>
- Hoppe, T., van der Vegt, A., & Stegmaier, P. (2016). Presenting a Framework to Analyze Local Climate Policy and Action in Small and Medium-Sized Cities. *Sustainability*, 8(9), 847. <https://doi.org/10.3390/su8090847>
- Matuszak, P., Totleben, B., & Piątek, D. (2022). Political alignment and the allocation of the COVID-19 response funds - evidence from municipalities in Poland. *Economics and Business Review*, 8 (22)(1), 50–71. <https://doi.org/10.18559/ebrev.2022.1.4>
- Migueis, M. (2012). *Local Government Fiscal Policies: Left-Wing vs. Right-Wing Portuguese Municipalities*. <http://ssrn.com/abstract=2042201>
- Muraközy, B., & Telegdy, Á. (2016). Political incentives and state subsidy allocation: Evidence from Hungarian municipalities. *European Economic Review*, 89, 324–344. <https://doi.org/10.1016/j.eurocorev.2016.07.003>
- Rijksoverheid. (2022, april 28). *Kabinet trekt extra geld uit om energietoeslag aan lage inkomens te garanderen*. Rijksoverheid. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/04/28/kabinet-trekt-extra-geld-uit-om-energietoeslag-aan-lage-inkomens-te-garanderen>
- Sakurai, S. N., & Theodoro, M. I. A. (2020). On the relationship between political alignment and government transfers: triple differences evidence from a developing country. *Empirical Economics*, 58(3), 1107–1141. <https://doi.org/10.1007/s00181-018-1568-7>

- Stimulansz. (2022). *Handreiking eenmalige energietoeslag 2022*. Rijksoverheid.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/03/29/bijlage-3-handreiking-energietoeslag-stimulanz-15-maart-2022>
- VNG. (2020). *Nieuwe monitor financiële conditie gemeenten*. VNG. Nieuwe monitor financiële conditie gemeenten
- Voorn, B. (2021). *Dataset - De politieke oriëntatie van Nederlandse gemeenten, 2021*.
<https://doi.org/10.13140/RG.2.2.17204.99202>
- Wiersma, A. D. (2021). *Eenmalige energietoeslag lage inkomens [Brief regering]*.
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z23160&did=2021D49185

Bijlage I: Resultaten beleidsoutput²

Gemeente	Provincie	Politieke oriëntatie	Beleidscapaciteit	Energiearmoede % (TNO)	% inkomen bijstandsnorm	Hoogte compensatie	Doelgroep (uitsluiting)
Wageningen	Gelderland	10.2	0.47	7.6	130%	€1300	Verblijft in inrichting; jonger dan 21 jaar; geen rechtstreekse betalingsverplichting energieleverancier; heeft enkel briefadres; kostendelende medebewoner.
Pekela	Groningen	8.46	0.25	14.8	120%	€1300	Verblijft in inrichting; jonger dan 21 jaar; heeft enkel briefadres.
Zaanstad	Noord-Holland	6.42	0.53	8.8	stapsgewijs ³	Variabel ²	Verblijft in inrichting; jonger dan 21 jaar; heeft enkel een briefadres.
Midden-Groningen	Groningen	7.21	0.33	11.6	125%	€1300	Verblijft in een inrichting; jonger dan 21 jaar; jonger dan 27 en maakt aanspraak op studiefinanciering; heeft enkel een briefadres Wel: boven de inkomensgrens in schuldhulpverlening die na aflossing wel onder de bijstandsnorm komen.
Assen	Drenthe	5.35	-0.26	6.9	120%	€1300	Verblijft in een inrichting; jonger dan 18 jaar; artikel 13 lid 1 participatiewet, thuiswonende jongmeerderjarige van 18,19,20; thuisinwonende studenten.

² Voor de gegevens verwerkt in de tabel is enkel gekeken naar de geconsolideerde versie van de beleidsregels gepubliceerd via officiële bekendmakingen.nl

³ 120 %: 1300 euro; 130%: 1000 euro; 140%: 700 euro

Westerwolde	Groningen	5.03	-0.3	11.9	120%	€1550 ⁴	Verblijft in een inrichting; jonger dan 21 jaar; jonger is dan 27 en maakt aanspraak op studiefinanciering; heeft enkel een briefadres; vrijheid ontnomen; kostendelende medebewoner
Culemborg	Gelderland	4.86	-0.24	4.5	120%	€1300	Verblijft in een inrichting; jonger dan 18; bewoont niet een zelfstandige woning met eigen energiecontract; heeft enkel een briefadres. Wel: boven de inkomensgrens in schuldhulpverlening die na aflossing wel onder de bijstandsnorm komen.
Stadskanaal	Groningen	4.56	-0.33	12	120%	€1300	Verblijft in een inrichting; jonger dan 21; jonger dan 27 en maakt aanspraak op studiefinanciering; heeft enkel een briefadres
West Betuwe	Gelderland	-4.13	0.32	4.6	120%	€1300	Verblijft in een inrichting; jonger dan 21, jonger dan 27 en maakt aanspraak op studiefinanciering; heeft enkel een briefadres Wel: boven de inkomensgrens in schuldhulpverlening die na aflossing wel onder de bijstandsnorm komen.
Rozendaal	Noord-Brabant	-4.06	0.48	2	120%	€1300	Verblijft in een inrichting; jonger dan 21 (uitgezonderd degenen die noodzakelijk uitwonend zijn); jonger dan 27 en maakt aanspraak op studiefinanciering, heeft enkel een briefadres, kostendelende medebewoners
Zeewolde	Flevoland	-3.88	0.26	2.9	120%	€1300	Verblijft in een inrichting; jonger dan 21 met onderhoudsplicht ouders; jonger dan 27 en maakt aanspraak op studiefinanciering; heeft enkel een briefadres; is hoofdbewoner huishouden
Hollands Kroon	Noord-Holland	-2.72	0.3	6	120%	€1300	Verblijft in inrichting; jonger dan 21; jonger dan 27 en maakt aanspraak op studiefinanciering; artikel 12 & 13 participatiewet
Urk	Flevoland	-11.63	-0.51	4.9	120%	€1300	Verblijft in een inrichting; jonger dan 21; jonger dan 27 en maakt aanspraak op studiefinanciering; heeft enkel een briefadres
Renswoude	Utrecht	-9.44	-0.26	3.7	120%	€1300	Verblijft in een inrichting; jonger dan 21; jonger dan 27 en maakt aanspraak op studiefinanciering; heeft enkel een briefadres Wel: boven de inkomensgrens in schuldhulpverlening die na aflossing wel onder de bijstandsnorm komen.
Scherpenzeel	Gelderland	-7.44	-0.46	4	120%-130%	Variabel ⁵	Verblijft in een inrichting; jonger dan 21; jonger dan 27 en maakt aanspraak op studiefinanciering; heeft enkel een briefadres, kostendelende medebewoner
Rijssen-Holten	Overijssel	-7.24	-0.2	5.9	120%	€1300	Verblijft in een inrichting; jonger dan 21; jonger dan 27 en maakt aanspraak op studiefinanciering; briefadres

⁴ 1300 euro zoals de richtlijn vanuit de overheid, 250 euro extra vanuit gemeentebegroting

⁵ Bij een bijstandsgrens van 120% maakt men aanspraak op de volledige 1300 euro (800+500), wanneer 130% krijgt men 500 euro.

Bijlage II: beleidscapaciteit en onderlinge verschillen

Gemeenten met hoge beleidscapaciteit:

Gemeente	Beleids­capaciteit	% bijstandsnorm	Hoogte compensatie	Afwijkingen doel­groeps­bepalingen ⁶
Pekela	0.25	-	-	Student met studiefinanciering komt wel in aanmerking.
Zeewolde	0.26	-	-	Jonger dan 21 bij onderhoudsplicht; hoofdbewoner huishouden
Hollands Kroon	0.3	-	-	-
West Betuwe	0.32	-	-	Inwoners boven de inkomensgrens in schuld­hulp­ver­le­ning die na aflossing wel onder de bijstandsnorm komen.
Midden-Groningen	0.33	125%	-	Inwoners boven de inkomensgrens in schuld­hulp­ver­le­ning die na aflossing wel onder de bijstandsnorm komen.
Wageningen	0.47	130%	-	Rechtstreekse betalingsverplichting energieleverancier; kostendelende medebewoner; student met studiefinanciering komt wel in aanmerking
Rozendaal	0.48	-	-	Uitzondering jonger dan 21 wanneer noodzakelijk uitwonend; kostendelende medebewoners
Zaans­stad	0.53	Stapsgewijs ⁷	Variabel ⁷	Student met studiefinanciering komt wel in aanmerking.

⁶ Enkele doel­groeps­bepalingen worden buiten beschouwing gelaten, alleen bepalingen die uniek/afwijkend zijn van de modelrichtlijn worden weergegeven

⁷ 120 %: 1300 euro; 130%: 1000 euro; 140%: 700 euro

Gemeenten met lage beleidscapaciteit:

Gemeente	Beleidscapaciteit	% bijstandsnorm	Hoogte compensatie	Afwijkingen doelgroepsbepalingen⁸
Urk	-0.51	-	-	-
Scherpenzeel	-0.46	120-130%	€1300 of €500	Kostendelende medebewoner
Stadskanaal	-0.33	-	-	-
Westerwolde	-0.3	-	€ 1.550	Kostendelende medebewoner
Assen	-0.26	-	-	Jonger dan 18; thuiswonende jongmeerderjaardige van 18,19,20; thuiswonende studenten
Renswoude	-0.26	-	-	Inwoners boven de inkomensgrens in schuldhulpverlening die na aflossing wel onder de bijstandsnorm komen.
Culemborg	-0.24	-	-	Geen zelfstandige woning met eigen energiecontract; jonger dan 18; Student met studiefinanciering komt wel in aanmerking.
Rijssen-Holten	-0.2	-	-	-

⁸ Enkele doelgroepsbepalingen worden buiten beschouwing gelaten, alleen bepalingen die uniek/afwijkend zijn van de modelrichtlijn worden weergegeven

Bijlage III: Maatwerk in percentages per categorie beleidscapaciteit

Percentage maatwerk ongeacht beleidscapaciteit:

	% bijstandsnorm	%	Hoogte compensatie	%	Doelgroepsbepalingen	%	% totaal
Aantal gemeenten met maatwerk	4	25%	3	19%	12	75%	40%
Gemeenten met modelrichtlijn	12	75%	13	81%	4	25%	60%

Percentage maatwerk categorie gemeenten hoge beleidscapaciteit

	% bijstandsnorm	%	Hoogte compensatie	%	Doelgroepsbepalingen	%	% totaal
Aantal gemeenten met maatwerk	3	38%	1	13%	7	88%	46%
Gemeenten met modelrichtlijn	5	62%	7	87%	1	12%	54%

Percentage maatwerk categorie gemeenten lage beleidscapaciteit

	% bijstandsnorm	%	Hoogte compensatie	%	Doelgroepsbepalingen	%	% totaal
Aantal gemeenten met maatwerk	1	13%	2	25%	5	63%	34%
Gemeenten met modelrichtlijn	7	87%	6	75%	3	37%	66%

Bijlage IV: Politieke oriëntatie en onderlinge verschillen

Gemeenten met linkse politieke oriëntatie:

Gemeente	Politieke oriëntatie ⁹	% bijstandsnorm	Hoogte compensatie	Afwijkingen doelgroepsbepalingen ¹⁰
Wageningen	10,2	130%	-	Rechtstreekse betalingsverplichting energieleverancier; kostendelende medebewoner; student met studiefinanciering komt wel in aanmerking
Pekela	8,46	-	-	Student met studiefinanciering komt wel in aanmerking.
Zaandijk	6,42	Stapsgewijs	Variabel	Student met studiefinanciering komt wel in aanmerking.
Midden-Groningen	7,21	125%	-	Inwoners boven de inkomensgrens in schuldhulpverlening die na aflossing wel onder de bijstandsnorm komen.
Assen	5,35	-	-	Jonger dan 18; thuiswonende jongmeerjaardige van 18,19,20; thuiswonende studenten
Westerwolde	5,03	-	€ 1.550,00	Kostendelende medebewoner
Culemborg	4,86	-	-	Geen zelfstandige woning met eigen energiecontract; jonger dan 18; Student met studiefinanciering komt wel in aanmerking.
Stadskanaal	4,56	-	-	-

⁹ Als afwijking van het centrum weergegeven waarbij een positieve waarde afwijking naar links is, en een negatieve waarde afwijking naar rechts.

¹⁰ Enkele doelgroepsbepalingen worden buiten beschouwing gelaten, alleen bepalingen die uniek/afwijkend zijn van de modelrichtlijn worden weergegeven

Gemeenten met rechtse politieke oriëntatie:

Gemeente	Politieke oriëntatie¹¹	% bijstandsnorm	Hoogte compensatie	Afwijkingen doelgroepsbepalingen¹²
Urk	-11,63	-	-	-
Renswoude	-9,44	-	-	Inwoners boven de inkomensgrens in schuldhulpverlening die na aflossing wel onder de bijstandsnorm komen.
Scherpenzeel	-7,44	120-130%	€1300 of €500	Kostendelende medebewoner
Rijssen- Houten	-7.24	-	-	-
West- Betuwe	-4,13	-	-	Inwoners boven de inkomensgrens in schuldhulpverlening die na aflossing wel onder de bijstandsnorm komen.
Rozendaal	-4,06	-	-	Uitzondering jonger dan 21 wanneer noodzakelijk uitwonend; kostendelende medebewoners
Zeewolde	-3,88	-	-	Jonger dan 21 bij onderhoudsplicht; hoofdbewoner huishouden
Hollands Kroon	-2,72	-	-	-

¹¹ Als afwijking van het centrum weergegeven waarbij een positieve waarde afwijking naar links is, en een negatieve waarde afwijking naar rechts.

¹² Enkele doelgroepsbepalingen worden buiten beschouwing gelaten, alleen bepalingen die uniek/afwijkend zijn van de modelrichtlijn worden weergegeven

Bijlage V: Maatwerk in percentages per categorie politieke oriëntatie

Percentage maatwerk ongeacht politieke oriëntatie:

	% bijstandsnorm	%	Hoogte compensatie	%	Doelgroepsbepalingen	%	% totaal
Aantal gemeenten met maatwerk	4	25%	3	19%	12	75%	40%
Gemeenten met modelrichtlijn	12	75%	13	81%	4	25%	60%

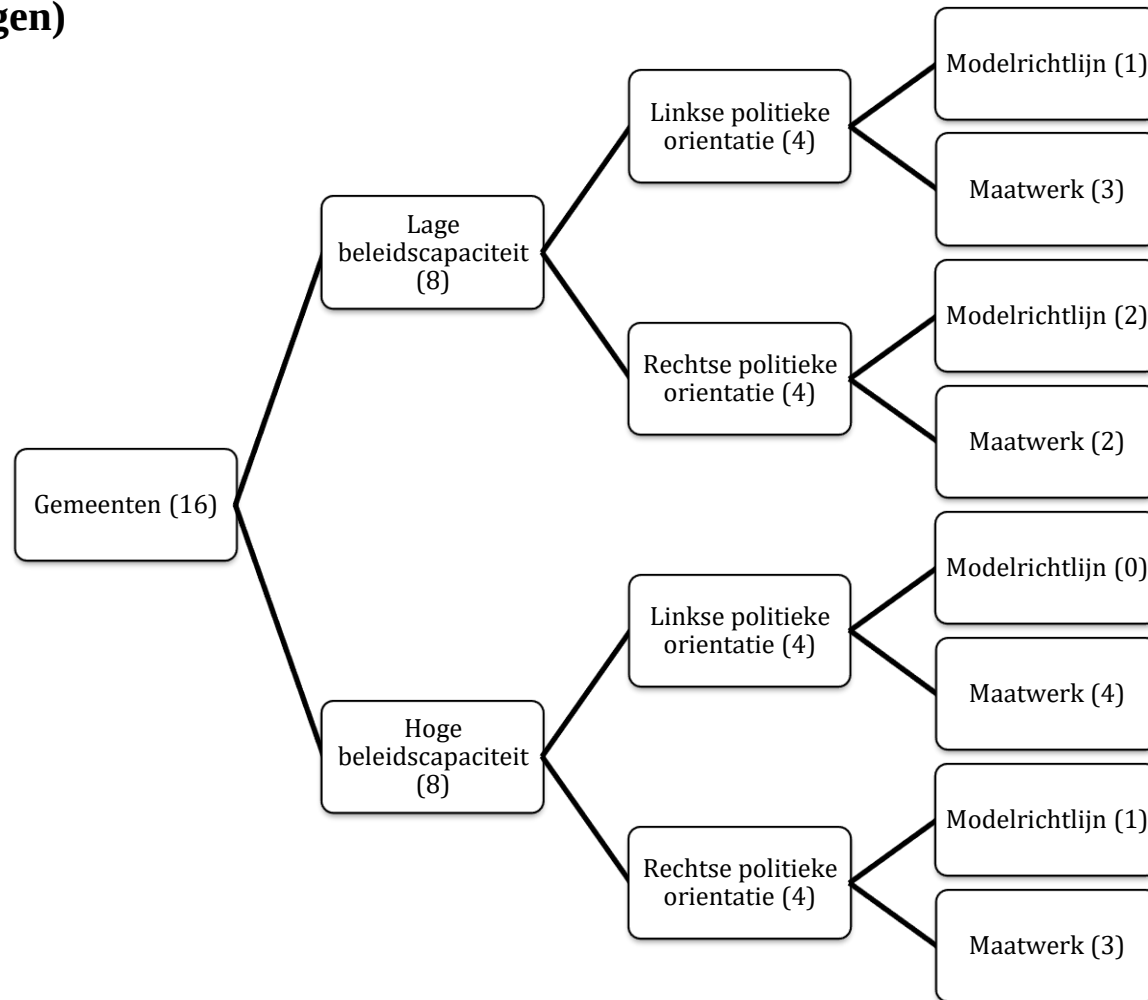
Percentage maatwerk categorie gemeenten linkse politieke oriëntatie

	% bijstandsnorm	%	Hoogte compensatie	%	Doelgroepsbepalingen	%	% totaal
Aantal gemeenten met maatwerk	3	38%	2	25%	7	88%	50%
Gemeenten met modelrichtlijn	5	62%	6	75%	1	12%	50%

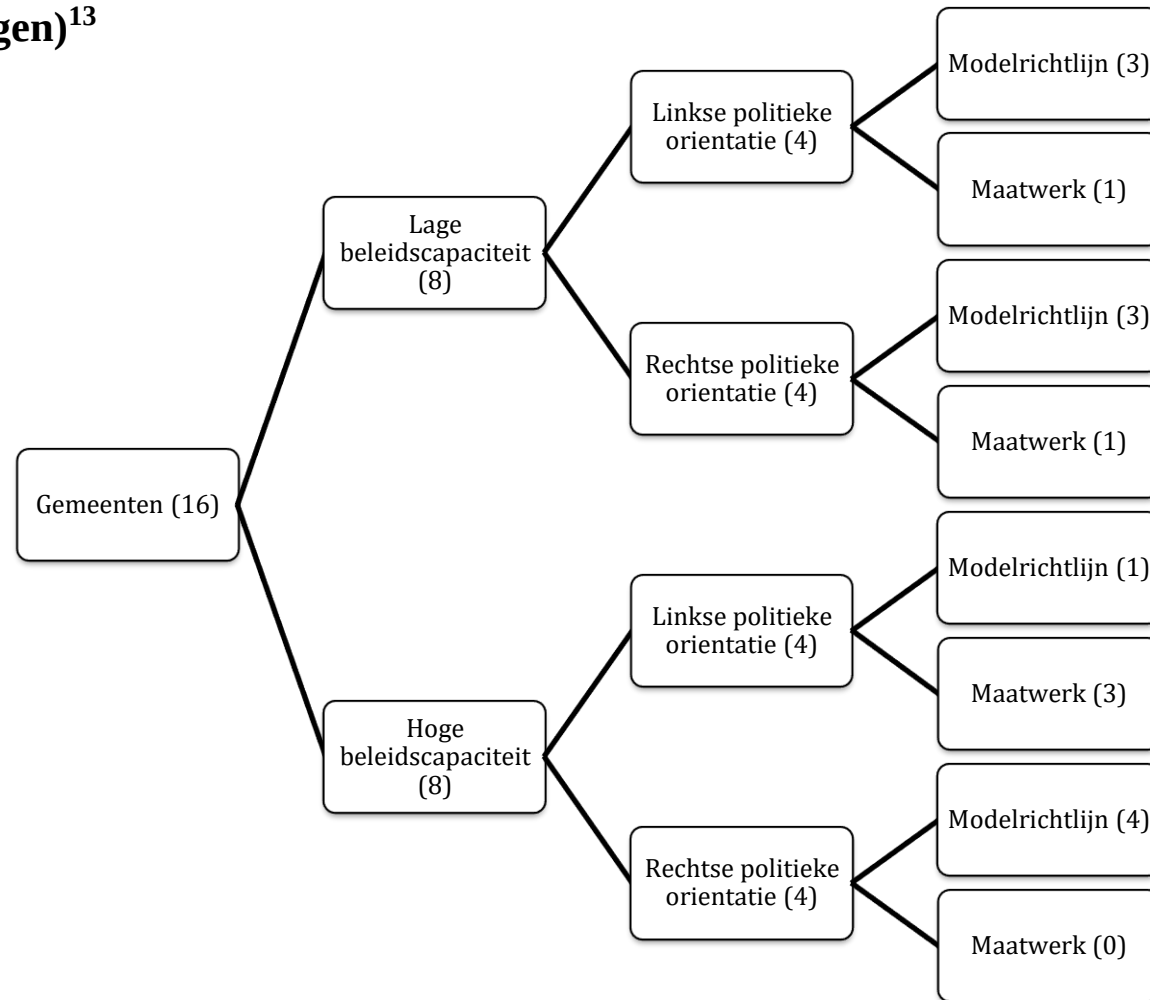
Percentage maatwerk categorie gemeenten rechtste oriëntatie

	% bijstandsnorm	%	Hoogte compensatie	%	Doelgroepsbepalingen	%	% totaal
Aantal gemeenten met maatwerk	1	12%	1	12%	5	62%	29%
Gemeenten met modelrichtlijn	7	88%	7	88%	3	38%	71%

Bijlage VI: Combinatie beleidscapaciteit en politieke oriëntatie op maatwerk (met doelgroepsbepalingen)



Bijlage VII: Combinatie beleidscapaciteit en politieke oriëntatie op maatwerk (zonder doelgroepsbepalingen)¹³



¹³ In de meeste gevallen wordt afgeweken van de doelgroepsbepalingen zoals voorgeschreven in de modelrichtlijn. In dit figuur wordt weergegeven hoe de resultaten verschillen wanneer deze categorie buiten beschouwing gelaten