

Significant Public
Parijsboulevard 209d
3541 CS UTRECHT
088-00 23 400

KvK 3908 1506
info@significant.nl
www.significant-public.nl

Taal als middel of als doel? **Evaluatie van de Taaleis in de Participatiewet**



Ministerie van SZW

Versie: Definitief

Utrecht, 12 juli 2019

Auteur(s): Linda Bakker, Michiel Blom, Silvia Bunt, Gerlise van de Maas, Jan Reitsma en Ellen Westhoff

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
1.1	Achtergrond	4
1.2	Doelstelling en reikwijdte	4
1.3	Onderzoeksvragen	5
1.4	Onderzoeksaanpak op hoofdlijnen	5
1.5	Leeswijzer	7
2.	Het beoogde doel en proces van de Taaleis in de Participatiewet	9
2.1	Beoogde doelstelling van de Taaleis in de Participatiewet	9
2.2	Het proces van de Taaleis in de Participatiewet	9
2.3	Eerste inzichten in de werking Taaleis in de Participatiewet uit CBS-onderzoeken	11
3.	Doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet	13
3.1	Afbakening van de doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet	13
3.2	Doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet bestaat grofweg uit twee groepen met een verschillende afstand tot de arbeidsmarkt	15
3.3	Doelgroep Taaleis in de Participatiewet bestaat volledig uit personen met een migratieachtergrond	20
4.	De uitvoering van de Taaleis in de Participatiewet loopt in de praktijk uiteen	23
4.1	Belang van taal voor participatie wordt onderschreven	23
4.2	... maar de Taaleis in de Participatiewet in huidige vorm draagt hier niet aan bij	23
4.3	Screening op het taalniveau wordt door veel gemeenten uitgevoerd; helft doet een officiële taaltoets	25
4.4	Cursusaanbod door gemeenten is divers en breder dan taal alleen	29
4.5	Gemeenten verlenen om diverse redenen vrijstellingen van de Taaleis in de Participatiewet, maar doen veelal wel een alternatief cursusaanbod	33
4.6	Grote meerderheid gemeenten monitort inspanning en voortgang op ingezette trajecten; maatregelen worden nauwelijks opgelegd	35
4.7	Taaleis in de Participatiewet door een merendeel van gemeenten benut voor monitoring op inburgering	36
5.	Effectiviteit van de Taaleis in de Participatiewet	38
5.1	Aantal afgeronde taaltrajecten is beperkt, maar bij twee derde wordt het vereiste niveau 1F of hoger wel behaald	38
5.2	Uitstroom uit de Participatiewet niet als <i>direct</i> gevolg van de Taaleis in de Participatiewet; indien succesvol altijd in combinatie met breder re-integratiebeleid	39
5.3	Verhoogde aandacht voor taal als positief (neven-)effect van de Taaleis in de Participatiewet	42
5.4	Doelmatigheid: uitvoeringskosten zijn aanzienlijk, de (geldelijke) baten beperkt; wel 'zachte' baten op andere domeinen	43
6.	Conclusies en aanbevelingen	45
6.1	Belang van taal voor participatie op arbeidsmarkt wordt breed onderschreven en de Taaleis in de Participatiewet heeft de aandacht hiervoor verhoogd	45

6.2	Echter, de Taaleis zoals voorgeschreven in de Participatiewet sluit niet aan bij de behoefte, wat leidt tot een diverse uitvoeringspraktijk	45
6.3	Doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet bestaat grofweg uit twee groepen met een verschillende afstand tot de arbeidsmarkt en bestaat volledig uit personen met een migratieachtergrond	46
6.4	Doeltreffendheid: verhoging van taalniveau door inzet taaltrajecten, maar geen uitstroom uit de Participatiewet als <i>direct</i> gevolg van de Taaleis in de Participatiewet	46
6.5	Doelmatigheid: uitvoeringskosten zijn aanzienlijk, de (geldelijke) baten beperkt; wel 'zachte' baten op andere domeinen	47
6.6	Aanbevelingen voor toekomstig beleid verbetering taalvaardigheid en arbeidsmarktkansen bijstandsgerechtigden	47
A.	Onderzoeksverantwoording	50
B.	Breedte onderzoek: online vragenlijst	53
C.	Diepteonderzoek: Itemlijst dossieronderzoek	67
D.	Diepteonderzoek: checklist interviews en afstemming gemeenten	69
E.	Diepteonderzoek: checklist focusgroep taalaanbieders	74
F.	Diepteonderzoek: checklist focusgroep cursisten	76
G.	Lijst van geraadpleegde bronnen	78
H.	Leden begeleidingscommissie en onderzoeksteam	79

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Om te kunnen participeren in de samenleving en om inzetbaar te zijn en blijven op de arbeidsmarkt is beheersing van taal zeer belangrijk. Ook eenvoudige werkzaamheden vragen om een basiskennis van de Nederlandse taal. De bijstand is het laatste vangnet waarop Nederlandse burgers een beroep kunnen doen als zij geen andere inkomstenbron hebben. Een bijstandsgerechtigde wordt geacht alles te doen wat binnen het eigen vermogen ligt om zo snel mogelijk in het eigen levensonderhoud te kunnen voorzien. Daarbij hoort ook het verkrijgen van een voldoende mate van beheersing van de Nederlandse taal, zoals is vastgelegd in de Taaleis in de Participatiewet¹.

De Taaleis in de Participatiewet is per 1 januari 2016 ingevoerd, feitelijk als een wijzigingswet van de toenmalige Wet werk en bijstand (WWB). Omdat de WWB per 1 januari 2015 is komen te vervallen, is de Taaleis in de Participatiewet opgenomen in artikel 18b van de Participatiewet. De Taaleis in de Participatiewet is een nadere uitwerking van een afspraak uit het Regeerakkoord «Bruggen slaan» om de activerende werking van de bijstand te versterken, met het doel de kansen van bijstandsgerechtigden op participatie op de arbeidsmarkt te vergroten. Een algemeen gedeelde opvatting is immers dat taalbeheersing een belangrijke succesfactor is om uit de bijstand te komen en deel te nemen aan het arbeidsproces in Nederland.

De Taaleis in de Participatiewet dient, zo is bepaald in de wet zelf, binnen vier jaar na inwerkingtreding, dat wil zeggen uiterlijk op 31 december 2019, te zijn geëvalueerd op doelmatigheid en doeltreffendheid, met rapportage aan de Tweede Kamer. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft advies- en onderzoeksbureau Significant opdracht gegeven deze evaluatie van de Taaleis in de Participatiewet uit te voeren.

1.2 Doelstelling en reikwijdte

Het doel van deze evaluatie is inzicht geven in de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de uitvoering door gemeenten van de Taaleis in de Participatiewet. De doeltreffendheid (of effectiviteit) van beleid is de mate waarin beleidsdoelstellingen dankzij de inzet van beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. In het kader van deze evaluatie verstaan we onder doeltreffendheid de mate waarin de taalbeheersing van bijstandsgerechtigden als gevolg van de wet is verhoogd en of de uitstroom uit de Participatiewet en de kansen op participatie op de arbeidsmarkt vervolgens zijn vergroot. De doelmatigheid (of efficiëntie) van beleid betreft de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten voor uitvoering ervan. Beleid is doelmatig als de gewenste beleidseffecten tegen zo laag mogelijke kosten worden bereikt. Voor deze evaluatie vergelijken we daarom de kosten en baten van de Wet Taaleis in de Participatiewet. Tot slot is het doel van de evaluatie om inzicht te geven in de ervaringen van gemeenten en bijstandsgerechtigden met de uitvoering van de Taaleis in de Participatiewet.

¹ Memorie van toelichting, Wijziging van de Wet werk en bijstand teneinde de eis tot beheersing van de Nederlandse taal toe te voeten aan die wet (Wet Taaleis in de Participatiewet WWB), Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 975, nr. 3.

1.3 Onderzoeksvragen

De doelstelling vertaalt zich in een centrale hoofdvraag:

Is de Taaleis in de Participatiewet doeltreffend en doelmatig?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in een reeks van elf deelvragen:

1. Wat is beoogd bij de invoering van de Taaleis in de Participatiewet? Welke doelen zijn daarin relevant en via welke mechanismen streeft de wet die doelen na? (zie hoofdstuk 2)
2. Wat is de achtergrond/samenstelling van de doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet? (zie hoofdstuk 3)
3. Hoe geven gemeenten invulling aan het bereiken van de doelstelling van de Taaleis in de Participatiewet? (zie hoofdstuk 4)
4. Welke knelpunten ervaren gemeenten bij de uitvoering van de Taaleis in de Participatiewet? (zie hoofdstuk 4)
5. Hoe ervaart de doelgroep de Taaleis in de Participatiewet? (zie hoofdstuk 4)
6. Hoe vaak hebben gemeenten gebruikgemaakt van de mogelijkheid een verlaging op te leggen? (zie hoofdstuk 4)
7. In hoeverre versterken of verzwakken de Taaleis in de Participatiewet en aanpalende beleidsdomeinen elkaar onderling, bijvoorbeeld ten aanzien van rollen en verplichtingen die gemeenten en het Rijk hebben? (zie hoofdstuk 4)
8. Is de taalbeheersing van bijstandsgerechtigden verhoogd als gevolg van de wet? (zie hoofdstuk 5)
9. Leidt de Taaleis in de Participatiewet tot uitstroom uit de Participatiewet? (zie hoofdstuk 5)
10. Wat zijn de kosten (administratieve lasten, uitvoering taaltoets en aanbod taaltrajecten) en baten (in termen van verlaagde uitkeringslasten) voor gemeenten van de Taaleis in de Participatiewet? (zie hoofdstuk 5)
11. Welke aanknopingspunten biedt de evaluatie voor toekomstig beleid ten aanzien van de taalvaardigheid en in het verlengde daarvan de arbeidsmarktkansen van bijstandsgerechtigden? (zie hoofdstuk 6)

1.4 Onderzoeksaanpak op hoofdlijnen

Om betrouwbare en valide conclusies te kunnen trekken over de doeltreffendheid, doelmatigheid en werking van de Taaleis in de Participatiewet is het nodig om diverse databronnen en onderzoeksmethoden te combineren. In deze evaluatie spraken we dan ook diverse betrokkenen en benutten we bestaande documenten en CBS-microdata waar mogelijk. Na de contextverkenning hebben we allereerst een diepteonderzoek uitgevoerd. Doel van het diepteonderzoek was om een eerste inzicht te verkrijgen in de uitvoering, doeltreffendheid en doelmatigheid van de Taaleis in de Participatiewet. Het daaropvolgende breedteonderzoek heeft als doel een landelijk beeld te geven van de uitvoering, doeltreffendheid en doelmatigheid van de Taaleis in de Participatiewet

1.4.1 Contextverkenning

Als eerste stap in het onderzoek hebben wij de beleidstheorie van de Taaleis in de Participatiewet gereconstrueerd. Aan de hand van relevante beleidsdocumenten en kamerstukken is in een deskstudy de beleidstheorie opgesteld. Om de beleidstheorie aan te scherpen zijn twee interviews met (oud-)medewerkers van SZW gevoerd die bij het beleid- en het wetgevingsproces rond de Taaleis in de Participatiewet betrokken waren.

1.4.2 Diepteonderzoek

In het diepteonderzoek hebben we de relevante stakeholders in het proces van de Taaleis in de Participatiewet gesproken. Allereerst hebben we de landelijke stakeholders, VNG, Divosa en Stichting Lezen & Schrijven, gesproken over de komst en implementatie van de Taaleis in de Participatiewet en de verwachte kosten en baten van de wet. Ook is de samenhang met andere wet- en regelgeving besproken.

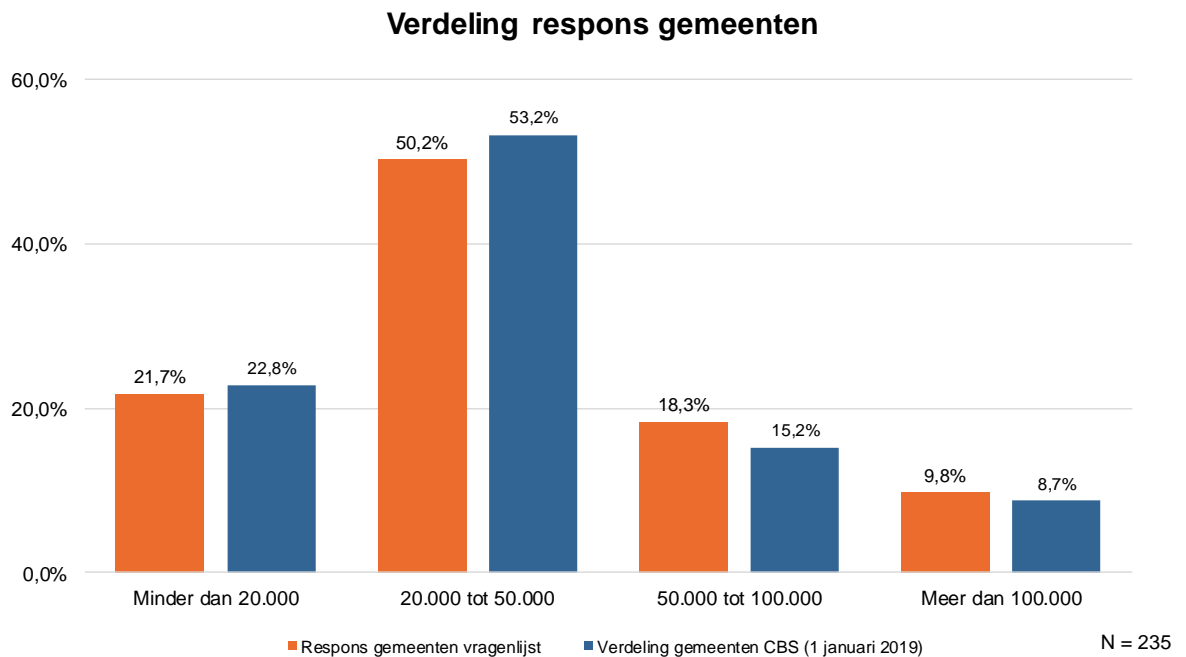
Vervolgens hebben wij negen gemeenten (waaronder een aantal samenwerkingsverbanden) geselecteerd op basis van omvang, geografische spreiding, uitstroom uit de bijstand, tekort of overschot op de BUIG en politieke samenstelling. Door middel van face-to-face-interviews met betrokken ambtenaren (zowel beleid als uitvoering) in deze gemeenten hebben wij inzicht verkregen in de wijze van uitvoering door gemeenten, ervaren knelpunten en effecten van de Taaleis in de Participatiewet in praktijk. Om naast de kwalitatieve procesinformatie van gemeenten ook inzicht te verkrijgen in het werkelijke verloop en inrichting van het proces van de Taaleis in de Participatiewet hebben wij in het diepteonderzoek uitgebreid dossieronderzoek uitgevoerd bij vijf van de negen gemeenten. Per gemeente zijn 20-25 dossiers doorgenomen op de diverse stappen in het proces van de uitvoering van de Taaleis in de Participatiewet, zoals de screening, toetsing, aanbod en dergelijke (zie bijlage A voor een nadere toelichting). Het bleek bij vier gemeenten niet mogelijk om dossieronderzoek uit te voeren. Voornaamste reden hiervoor was dat de uitvoering van de Taaleis in de Participatiewet in deze gemeenten niet als zodanig werd geregistreerd in (aparte) dossiers en deze informatie daarmee niet vindbaar was in de registratiesystemen.

Als onderdeel van het diepteonderzoek hebben we tien bijstandsgerechtigden geïnterviewd die een taaltraject volgen in het kader van de Taaleis in de Participatiewet, waarvan vijf bij een formele taalaanbieder en vijf bij een informele taalaanbieder (zie bijlage A voor nadere toelichting). Deze interviews gaven een beeld van de ervaringen van de doelgroep, hun inspanningen, evenals mogelijkheden om taalvaardigheid te verbeteren. Tot slot hebben we in deze fase van het onderzoek twee (groeps-)interviews uitgevoerd met cursusaanbieders van zowel formele als informele taaltrajecten om ook het perspectief van deze aanbieders in het onderzoek te betrekken.

1.4.3 Breedteonderzoek

Het breedteonderzoek was erop gericht om de bevindingen uit het eerdere kwalitatieve deel (diepteonderzoek) onder negen gemeenten, te toetsen en te vertalen naar een landelijk beeld van de uitvoering van de Taaleis in de Participatiewet. In het kader van het breedteonderzoek hebben we daarom een online vragenlijst verstuurd aan 355 gemeenten. Wij hebben 182 volledig ingevulde vragenlijsten en 53 gedeeltelijk

ingevulde vragenlijsten ontvangen. Daarmee is de respons 66,2%. De verdeling van de respons naar gemeenteomvang is representatief voor de werkelijke verdeling van gemeenten naar aantal inwoners (zie figuur 1). Daarmee is de respons van de vragenlijst representatief voor alle gemeenten in Nederland. De vragenlijst is met name ingevuld door beleidsadviseurs sociaal domein, werk en inkomen of participatie. Ook consultants werk en inkomen, juridisch en kwaliteitsadviseurs hebben deelgenomen aan de vragenlijst.



Figuur 1. Verdeling respons naar gemeente grootte

De vragenlijst is gericht op het inzichtelijk maken van de uitvoering en effecten van de Taaleis in de Participatiewet, de ervaren knel- en verbeterpunten en de kosten en baten voor gemeenten. De vragenlijst is opgenomen in bijlage B.

Het tweede onderdeel van het breedteonderzoek is een analyse van CBS-microdata. Op basis van CBS-microdata hebben wij de achtergrond en samenstelling van de doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet onderzocht. Het CBS beschikt over uitgebreide sets aan microdata die op persoonsniveau gekoppeld kunnen worden (zie bijlage A voor de gebruikte databestanden). Ook hebben we een analyse gedaan op uitstroom uit de bijstand van de doelgroep Taaleis in de Participatiewet in vergelijking met een controlegroep (zie bijlage A voor nadere toelichting op de analyses).

1.5 Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd uit zeven hoofdstukken, inclusief deze inleiding. In hoofdstuk 2 beschrijven we de context van de Taaleis in de Participatiewet, de beoogde doelstelling en het proces. Ook benoemen we hier de resultaten uit de (tussentijds uitgevoerde) CBS-onderzoeken naar de werking van de Taaleis in de Participatiewet. In hoofdstuk 3 geven we inzicht in de doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet. In hoofdstuk 4 beschrijven we in de uitvoering en werking van de Taaleis in de Participatiewet door gemeenten.

Hier betrekken we uiteraard ook de ervaringen van de doelgroep met de Taaleis in de Participatiewet. In hoofdstuk 5 gaan we in op de effectiviteit van de Taaleis in de Participatiewet in termen van verbetering van het taalniveau en uitstroom uit de Participatiewet. In dit hoofdstuk besteden we ook aandacht aan de kosten en baten van de Taaleis in de Participatiewet. We sluiten het rapport af met conclusies en aanbevelingen voor toekomstig beleid ten aanzien van de taalvaardigheid en in het verlengde daarvan de arbeidsmarktkansen van bijstandsgerechtigden.

2. Het beoogde doel en proces van de Taaleis in de Participatiewet

In dit hoofdstuk geven wij een algemene beschrijving van de inrichting van de Taaleis in de Participatiewet, de ontstaansgeschiedenis en de verschillende actoren die een rol spelen bij de uitvoering van de wet.

2.1 Beoogde doelstelling van de Taaleis in de Participatiewet

De Taaleis in de Participatiewet is gericht op het bevorderen van de uitstroom uit de bijstand en het vergroten van de kansen voor participatie op de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit is in de Memorie van Toelichting² beschreven als een doelstelling van algemeen belang. Zoals gezegd wordt een bijstandsgerechtigde geacht alles te doen wat binnen het eigen vermogen ligt om zo snel mogelijk in het eigen levensonderhoud te kunnen voorzien. Daarbij hoort ook het verkrijgen van een voldoende mate van beheersing van de Nederlandse taal. De vereiste zich in te spannen voor het verbeteren van de arbeidsmarktpositie in algemene zin is al opgenomen in de Participatiewet. De Taaleis in de Participatiewet geeft hier een extra impuls aan specifiek ten aanzien van taalbeheersing.

De Taaleis in de Participatiewet bevordert naar verwachting het economisch welzijn van Nederland, mede doordat de Wet bijstandsgerechtigden stimuleert zoveel mogelijk zelf financieel zelfredzaam te zijn. De Taaleis in de Participatiewet vereist dat bijstandsgerechtigden een basiskennis hebben van de Nederlandse taal op referentieniveau 1F. Dat is niveau basisschool groep acht, en vergelijkbaar met (maar niet helemaal hetzelfde als) taalniveau A2 uit het Raamwerk NT2 voor anderstaligen. Dit betekent concreet dat de bijstandsgerechtigde eenvoudige gesprekken kan voeren en (korte) eenvoudige teksten kan lezen en schrijven. De wetgever heeft bewust gekozen voor minimaal het referentiekader 1F, omdat het gaat om een basale beheersing van taal en schrift en dit taalniveau aansluit bij de vereisten van de Wet inburgering 2013.

2.2 Het proces van de Taaleis in de Participatiewet

Het proces van de Taaleis in Participatiewet is vrij nauwkeurig beschreven in de wet. De wetgever benadrukt dat er expliciet ruimte is voor het individu en maatwerk. Een bijstandsgerechtigde moet kunnen aantonen dat hij/zij de Nederlandse taal voldoende beheerst. Dit kan op een aantal manieren:

- a. De bijstandsgerechtigde heeft minimaal acht jaar Nederlandstalig onderwijs gevolgd;
- b. De bijstandsgerechtigde heeft een inburgeringsdiploma behaald;
- c. Of de bijstandsgerechtigde kan een ander document overleggen waaruit blijkt dat hij/zij de Nederlandse taal voldoende beheerst.

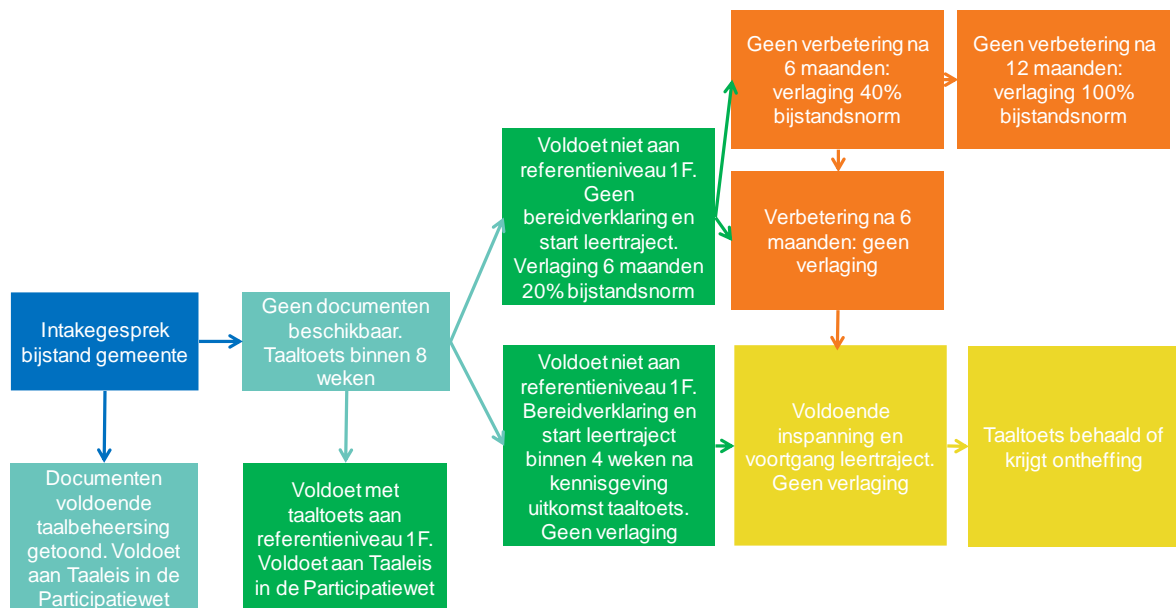
Als een bijstandsgerechtigde niet kan aantonen de Nederlandse taal voldoende te beheersen, moet deze een officiële taaltoets afleggen zoals bedoeld in het Besluit taaltoets Participatiewet. De taaltoets bestaat uit een

² Memorie van Toelichting, Wijziging van de Wet Werk en Bijstand teneinde de eis tot beheersing van de Nederlandse taal toe te voegen aan die wet (Taaleis in de Participatiewet WWB), Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 975, nr. 3, p. 7.

mondeling en een schriftelijk onderdeel, waarin de volgende taalelementen worden getoetst op taalreferentieniveau 1F:

- a. Spreekvaardigheid;
- b. Luistervaardigheid;
- c. Gespreksvaardigheid;
- d. Schrijfvaardigheid;
- e. Leesvaardigheid.

Het staat gemeenten vrij om zelf een toetsinstrument te kiezen, mits het instrument aan een aantal vereisten voldoet die beschreven staan in het Besluit taaltoets Participatiewet. Zo moet de uitkomst van de toets worden beoordeeld aan de hand van een objectieve beoordelingsschaal, zodat er sprake is van een didactisch verantwoorde interpretatie van de uitkomsten van de toets. Ook moet de toets worden beoordeeld door een gekwalificeerde beoordelaar op ten minste Hoger beroepsonderwijsniveau. De taaltoets moet binnen acht weken na het aanvragen van de bijstand worden afgenomen bij de bijstandsgerechtigde. Deze termijn komt overeen met de beslistermijn die geldt bij een aanvraag voor bijstand (art. 4:13 Algemene wet bestuursrecht).



Figuur 2. Schematisch overzicht proces Taaleis in de Participatiewet

Met het slagen voor de taaltoets is voldaan aan de Taaleis in de Participatiewet. Iemand die niet voor de toets slaagt, moet zijn/haar beheersing van de Nederlandse taal verbeteren door middel van een taaltraject. De gemeente dient een bijstandsgerechtigde binnen 8 weken na afname van de toets schriftelijk te informeren over het resultaat. Met deze kennisgeving wordt een aankondiging tot verlaging van de bijstand meegestuurd. De bijstandsgerechtigde dient binnen 4 weken na deze kennisgeving te starten met het leren van de Nederlandse taal of een bereidverklaring om de Nederlandse taal te leren te ondertekenen. Wanneer hieraan geen gehoor wordt gegeven, bedraagt de verlaging 20% van de bijstandsnorm vanaf het moment van de aankondiging.

Gemeenten kunnen besluiten om niet over te gaan tot verlaging van de bijstand wanneer de persoonlijke omstandigheden van een bijstandsgerechtigde hierom vragen (zie hiervoor ook de handreiking Taaleis in de Participatiewet). Beoordeeld moet worden of er sprake is van bijzondere omstandigheden die tot deze keuze leiden. Deze bijzondere omstandigheden kunnen betrekking hebben op in het maatschappelijk belang en de zorgplicht van de overheid in relatie tot individuele omstandigheden en kinderen in het gezin. Persoonlijke omstandigheden als dyslexie, analfabetisme, leerproblemen, cognitieve problemen, gezondheidsredenen en/of medische gronden, en audio- en visuele beperkingen, zijn bijvoorbeeld omstandigheden die in de beoordeling van verwijtbaarheid een rol kunnen spelen. Dit is een bevoegdheid die gemeenten toekomt³. De wetgever laat de beoordeling dus expliciet over aan gemeenten om te bepalen of daarvan sprake is en of afgezien moet worden van een verlaging. Een besluit om bij een kennisgeving af te zien van verlaging van de bijstand, wanneer de desbetreffende persoon zich bereid verklaart taalonderwijs te gaan volgen binnen vier weken of wanneer er geen sprake is van verwijtbaarheid, betekent niet dat de belanghebbende per definitie ontslagen is van de verplichting om de Nederlandse taal te beheersen. Deze plicht blijft bestaan.

Als iemand zich, verwijtbaar, onvoldoende inspant, dient de gemeente de bijstandsuitkering te verlagen met 20% in de eerste zes maanden, 40% voor de volgende zes maanden en na een jaar met 100%. Tussentijds wordt een taaltoets afgenomen om de voortgang van de taalbeheersing te kunnen volgen.

2.3 Eerste inzichten in de werking Taaleis in de Participatiewet uit CBS-onderzoeken

De Taaleis in de Participatiewet geldt voor de nieuwe instroom in de bijstand per 1 januari 2016 en voor de 'zittende' bijstandsgerechtigden per 1 juli 2016. Het CBS heeft in 2017 tussentijds onderzoek gedaan naar de wijze waarop gemeenten uitvoering geven aan de Taaleis in de Participatiewet, en hierover in januari 2018 een rapport uitgebracht⁴. In januari 2019 is een vervolgonderzoek door het CBS gepubliceerd over de stand van zaken in 2018⁵. De voornaamste conclusies van dat CBS-rapport zijn:

- a. Bij een deel van de gemeenten is in de praktijk nog geen taaltoets afgenomen;
- b. Bij 'informele' taaltrajecten, waarbij na afronding geen diploma of certificaat wordt afgenomen, is het nauwelijks mogelijk om op de inspanningsverplichting te controleren;
- c. Weinig gemeenten hebben bijstandsuitkeringen verlaagd in verband met onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal;
- d. De registratie en mogelijkheid tot het leveren van informatie over de uitvoering van de Taaleis in de Participatiewet is (nog) moeilijk voor gemeenten;

In het vervolgonderzoek blijkt dat gemeenten weinig hebben veranderd in hun beleid rondom de Taaleis in de Participatiewet ten opzichte van het eerdere CBS-onderzoek uit 2018. De indruk die op basis van het CBS-onderzoek bestaat is dat gemeenten in afwachting zijn van de wetsevaluatie van de Taaleis in de Participatiewet en het nieuwe inburgeringsstelsel alvorens zij hun beleid willen wijzigen.

³ Memorie van antwoord, Wijziging van de Wet werk en bijstand teneinde de eis tot beheersing van de Nederlandse taal toe te voegen aan die wet (Wet taaleis WWB), Eerste Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33 975, B, p. 6.

⁴ CBS (2018), BUS-N Taaleis in de Participatiewet.

⁵ CBS (2019), BUS-N Taaleis in de Participatiewet 2018.

In een Kamerbrief⁶ heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gereageerd op de bevindingen van het CBS-onderzoek. Zij stelt dat kennis van de Nederlandse taal en actief participeren essentieel is voor mensen om uit hun isolement te komen, mee te doen in de samenleving en op de arbeidsmarkt. De regering ziet de Taaleis in de Participatiewet daarom als een belangrijk instrument voor gemeenten om mensen aan het werk te krijgen. Het is volgens de staatssecretaris van belang dat de gemeenten conform de Taaleis in de Participatiewet van iedereen die bijstand ontvangt in beeld heeft of de taalbeheersing voldoet aan de criteria uit de wet en zo nodig een verplichting opleggen.

⁶ Kamerbrief 'Rapporten Taaleis in de Participatiewet en tegenprestatie CBS 2018', 16 januari 2019, referentienummer: 2019-0000003046.

3. Doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet

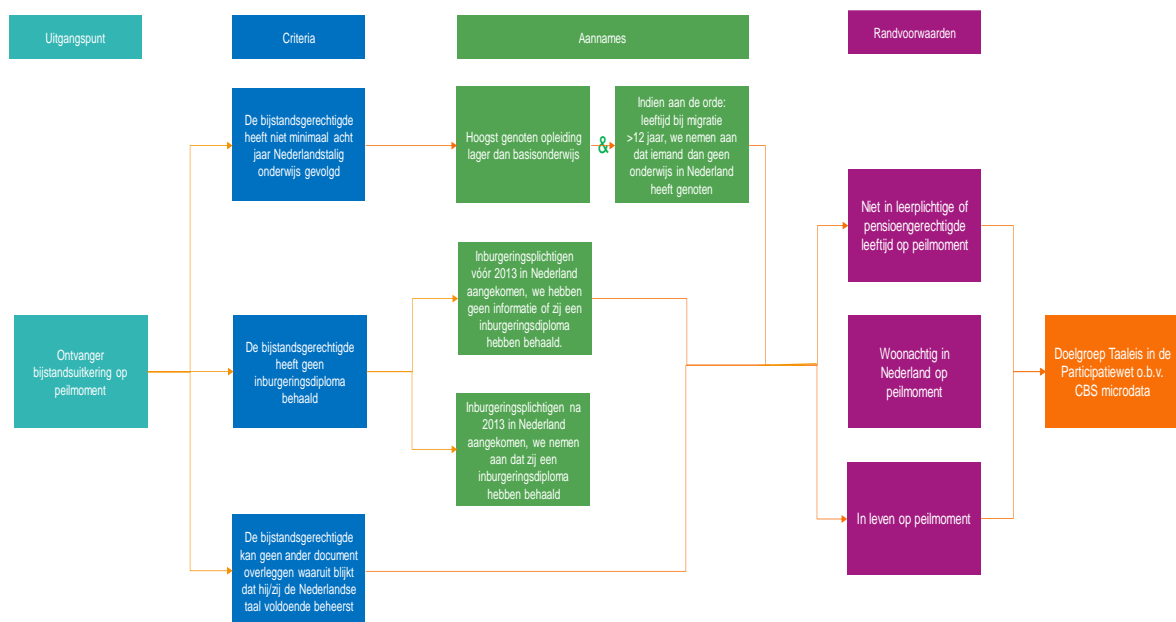
In dit hoofdstuk beschrijven we de achtergrond en samenstelling van de doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet waarmee we antwoord geven op onderzoeksvraag 2.

3.1 Afbakening van de doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet

Aan de hand van de criteria voor de doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet hebben we op basis van bij het CBS beschikbare microdata de doelgroep bij benadering afgebakend. We nemen het ontvangen van een bijstandsuitkering als uitgangspunt. De manieren om aan te tonen dat een bijstandsgerechtigde de Nederlandse taal voldoende beheerst, zoals genoemd in paragraaf 2.2, hebben we omgezet in een aantal criteria die verder toeleiden naar de doelgroep (schematisch weergegeven in figuur 3):

- a) De bijstandsgerechtigde heeft niet minimaal acht jaar Nederlandstalig onderwijs gevolgd;
- b) De bijstandsgerechtigde heeft geen inburgeringsdiploma behaald;
- c) De bijstandsgerechtigde kan geen ander document overleggen waaruit blijkt dat hij/zij de Nederlandse taal voldoende beheerst.

Bij criteria a en b kunnen we met behulp van een aantal aannames tot een nauwkeuriger inschatting komen van welke personen wel en niet tot de doelgroep behoren. Over criterium c hebben we geen informatie. Naast de criteria en de aannames hebben we met behulp van een tweetal randvoorwaarden de doelgroep verder afgebakend. Het blijkt helaas niet volledig mogelijk om de doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet strikt af te bakenen op basis van deze criteria, aannames en randvoorwaarden en de CBS-microdata. De resultaten in dit hoofdstuk dienen dan ook met enige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.



Figuur 3. Schematische overzicht van de afbakening van de doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet

Voor de afbakening van de doelgroep is informatie gebruikt over opleidingsniveau, herkomstland, moment van migratie, leeftijd bij migratie en inkomstenbronnen anders dan een bijstandsuitkering. Personen die acht jaar Nederlandstalig onderwijs hebben behaald, voldoen automatisch aan de Taaleis in de Participatiewet en behoren dus niet tot de doelgroep. Op basis van de CBS-microdata hebben we dit eerste criterium vastgesteld op basis van informatie over de hoogst gevolgde en hoogst behaalde opleiding. Van personen met basisonderwijs als hoogst gevolgde opleiding is niet zeker of ze daadwerkelijk acht jaar basisonderwijs hebben genoten, of eerder zijn uitgestroomd. We doen hier de aanname dat personen met minder dan basisonderwijs als hoogst behaalde of hoogst gevolgde opleiding tot de doelgroep behoren. Wanneer een persoon basisonderwijs als hoogst behaalde opleiding heeft en een hoger niveau als hoogst gevolgde opleiding, gaan we ervan uit dat hij minstens acht jaar Nederlandstalig onderwijs heeft genoten. In dat geval behoort hij niet tot de doelgroep. Op basis van de beschikbare gegevens zijn geen autochtonen gevonden die niet aan de criteria van de Taaleis in de Participatiewet voldoen.

Het is hierbij belangrijk te vermelden dat op basis van deze data niet is te achterhalen of de opleiding in Nederland is gevolgd. Wanneer een persoon op het moment van migratie jonger is dan 12 jaar, gaan we ervan uit dat hij het onderwijsniveau zoals geregistreerd bij het CBS in Nederland heeft behaald. Is de migrant 12 jaar of ouder op het moment van migratie (en is de hoogst behaalde opleiding basisonderwijs), dan gaan we ervan uit dat hij basisonderwijs heeft genoten in het land van herkomst. In het laatste geval kan op basis van de beschikbare gegevens niet worden aangenomen dat taalniveau 1F is behaald en rekenen we de persoon tot de doelgroep.

Op basis van herkomstland en migratiedatum hebben we personen die afkomstig zijn uit inburgeringsplichtige landen en na 2013 naar Nederland zijn gemigreerd uitgesloten; zij moeten voldoen aan de inburgeringsplicht en voldoen daarmee aan de inspanningsverplichting van de Taaleis in de Participatiewet. We hebben er voor gekozen om deze groep uit te sluiten van de doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet, omdat een groot deel van deze groep inmiddels waarschijnlijk het inburgeringsdiploma heeft behaald, of nog bezig is met de inburgering. De implicatie hiervan is dat we op basis van deze aanname een kleine onderschatting doen van de doel van de Taaleis in de Participatiewet: immers inburgeringsplichtigen die *niet* zijn geslaagd voor het inburgeringsexamen vallen nu (onterecht) buiten de hier vastgestelde potentiële doelgroep. Voor personen die vóór 2013 naar Nederland zijn gekomen, is op basis van CBS-microdata niet vast te stellen of ze in het verleden (onder andere stelsels) een inburgeringsdiploma hebben behaald. De doelgroep die we op basis van de CBS-microdata aanmerken als doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet is daarmee een overschatting van de werkelijke doelgroep.

Personen die in de onderzoeksperiode zijn overleden, hebben we vanaf het moment van overlijden niet meer tot de doelgroep gerekend. Hetzelfde geldt voor personen die de pensioengerechtigde leeftijd bereikten of zijn geëmigreerd. Personen die bij aanvang van de onderzoeksperiode nog leerplichtig waren, hebben we vanaf het moment dat zij volwassen werden wel tot de doelgroep gerekend.

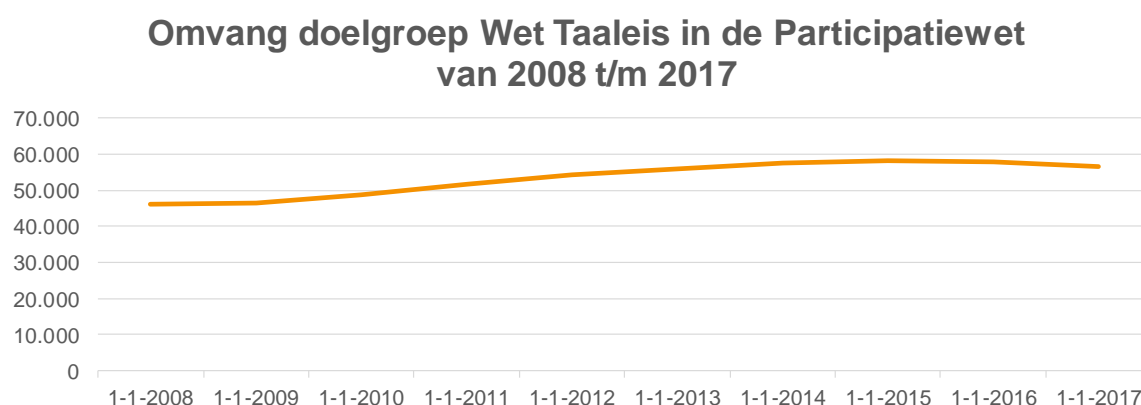
Voor een specifieke groep is in de beschikbare microdata bestanden van het CBS geen informatie: personen die op basis van certificaten, anders dan acht jaar Nederlandstalig onderwijs, kunnen aantonen dat zij de Nederlandse taal voldoende beheersen. De cijfermatige analyse legt daarom de focus op personen van wie

we op basis van de andere kenmerken konden vaststellen of zij tot de doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet behoren.

3.2 Doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet bestaat grofweg uit twee groepen met een verschillende afstand tot de arbeidsmarkt

Om de effecten voor de doelgroep Taaleis in de Participatiewet over de jaren heen goed in beeld te krijgen, onderzoeken wij de ontwikkelingen in de doelgroep over de periode 2008 tot en met 2017. Om het effect van de Taaleis in de Participatiewet zo zuiver mogelijk vast te kunnen stellen, is het van belang om rekening te houden met andere factoren die van invloed kunnen zijn op uitstroom uit de bijstand. Conjunctuureffecten kunnen hierbij een rol spelen. We hebben gekozen voor een periode van tien jaar waarin zowel economisch gunstige als minder gunstige tijden vertegenwoordigd zijn, om hiervoor te kunnen corrigeren.

In figuur 4 is de omvang van de doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet weergegeven vanaf 2008 t/m 2017. Zoals gezegd is dit de best mogelijke benadering van de werkelijke doelgroep op basis van de beschikbare CBS-microdata. Te zien is dat het aantal personen dat (potentieel) tot de doelgroep behoort geleidelijk stijgt van 46.062 in januari 2008 naar een maximum van 58.197 in het voorjaar van 2014, om daarna tot juli 2016 stabiel te blijven tussen de 57.000 en 58.000 personen. Op het moment van de ingang van de Taaleis in de Participatiewet op 1 januari 2016 behoorden 57.855 personen tot de doelgroep. Vanaf de tweede helft van 2016 lijkt een dalende trend ingezet; op het laatste peilmoment (oktober 2017) is de omvang van de doelgroep nog 54.237. Aan deze daling kunnen allerlei oorzaken ten grondslag liggen, waarvan de verbeterende economische situatie de meest waarschijnlijke lijkt. Een causaal verband met de ingang van de Taaleis in de Participatiewet kan op basis van deze resultaten niet worden gelegd.



Figuur 4. Omvang van de doelgroep Wet Taaleis in de Participatiewet van 2008 t/m 2017

In de door het CBS gepubliceerde rapport⁷ over de stand van zaken met betrekking tot de wijze waarop gemeenten uitvoering geven aan de Taaleis in de Participatiewet is ook de omvang van de doelgroep in april 2018 beschreven. Het onderzoek komt uit op een schatting van 36.300 bijstandsgerechtigden met onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal. Het CBS heeft zich hiervoor gebaseerd op

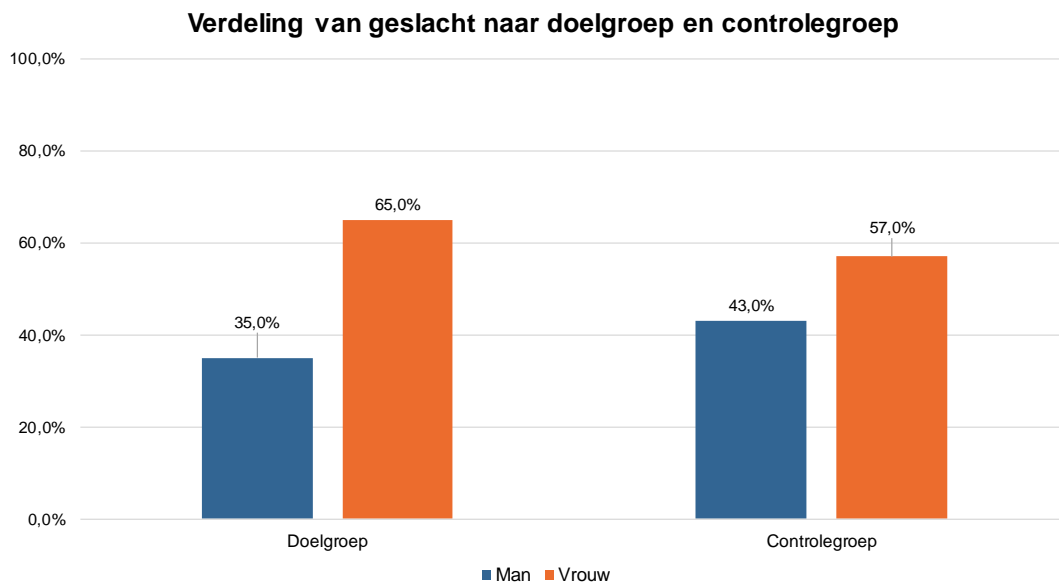
⁷ CBS (2019), BUS-N Taaleis in de Participatiewet 2018

enquêteresultaten waarin 146 gemeenten een inschatting hebben gegeven van het aantal bijstandsgerechtigden dat de Nederlandse taal onvoldoende beheerst. Voor de overige 234 gemeenten is dit aantal geïmputeerd⁸. In dit onderzoek kijken we naar de potentiële doelgroep, oftewel de personen die op basis van beschikbare informatie niet aan de Taaleis in de Participatiewet voldoen. Binnen deze potentiële doelgroep vallen ook personen die mogelijk *wel* voldoen en daardoor geen taalverplichting hebben. Dit zijn personen die volgens de criteria niet voldoen, waardoor we dit niet uit de data kunnen herleiden. De verschillende gebruikte methoden om tot een doelgroep te komen, waarbij zowel door het CBS als door dit onderzoek gebruik is gemaakt van op bepaalde punten onvolledige informatie, verklaart het verschil met onze schatting van 54.237 personen in oktober 2017. Zoals eerder aangegeven is de doelgroep zoals wij die hebben afgebakend een overschatting van het werkelijke aantal personen dat tot de doelgroep behoort.

We hebben een aantal achtergrondkenmerken van de doelgroep onderzocht en deze vergeleken met de achtergrondkenmerken van een op belangrijke factoren zo vergelijkbaar mogelijke controlegroep. Deze controlegroep gebruiken we later om de uitstroom van de doelgroep uit de bijstand naar werk in perspectief te kunnen plaatsen. Het vergelijken van een aantal achtergrondkenmerken tussen de doelgroep en de controlegroep helpt om de uitstroom naar werk en de verschillen daarin tussen beide groepen beter te kunnen duiden. De controlegroep bestaat uit een eerste generatie migranten met een bijstandsuitkering, die meer dan acht jaar Nederlandstalig onderwijs hebben genoten en/of naar verwachting onder de Wet inburgering vallen. Daardoor vallen zij buiten de doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet. De gemiddelden en percentages die in deze paragraaf worden weergegeven, weerspiegelen de achtergrondkenmerken van de personen die op 1 januari 2016 tot de doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet of tot de controlegroep behoren. De verhoudingen van achtergrondkenmerken kunnen dus verschillen van de gehele groep personen die op enig moment tussen 2008 tot en met 2017 tot de doelgroep behoort. De doelgroep telt op het moment dat de Taaleis in de Participatiewet ingaat 57.855 personen, de controlegroep 107.219

De doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet bestaat uit meer vrouwen (65%) dan mannen (35%) (figuur 5). Dit verschilt van de controlegroep, waarin het verschil tussen het percentage mannen en vrouwen kleiner is.

⁸ Een statistische techniek waarbij missende waarden op basis van een gelijkende gemeente ingevuld, waarbij waar mogelijk rekening wordt gehouden met antwoorden op andere vragen.

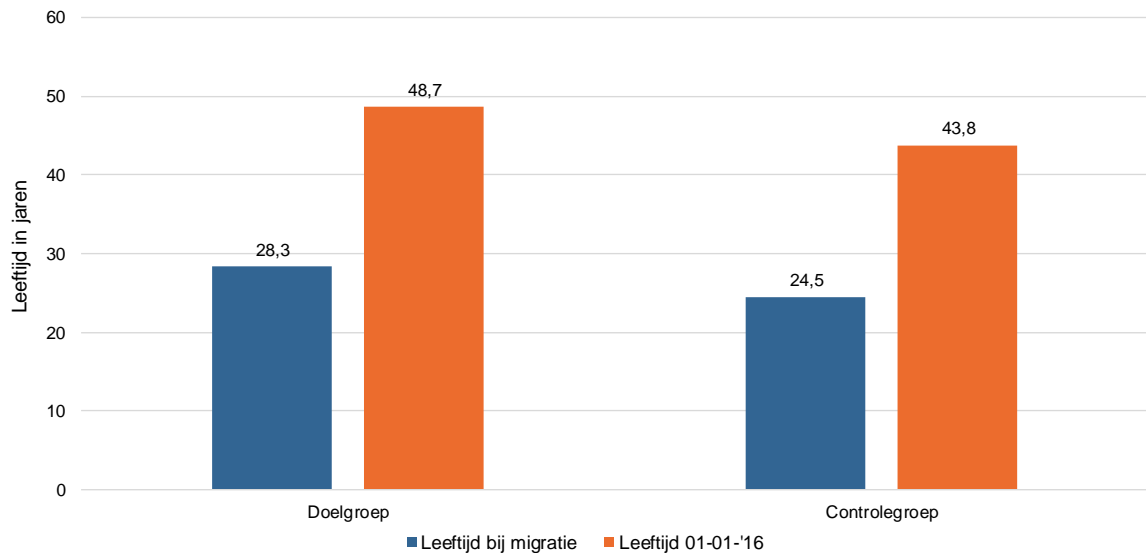


Figuur 5. Verdeling van geslacht naar doelgroep en controlegroep

Bij de ingang van de Taaleis in de Participatiewet op 1 januari 2016 was de gemiddelde leeftijd van personen die tot de doelgroep behoren 49 jaar (standaarddeviatie (in het vervolg: SD) 12,1 jaar), tegenover 43 jaar in de controlegroep (SD 10,1) (figuur 6). Zowel de verhouding man-vrouw als de gemiddelde leeftijd die volgen uit de CBS microdata komen overeen met het dossieronderzoek. Van de onderzochte dossiers is 65% van vrouwen en is de gemiddelde leeftijd 48 jaar.

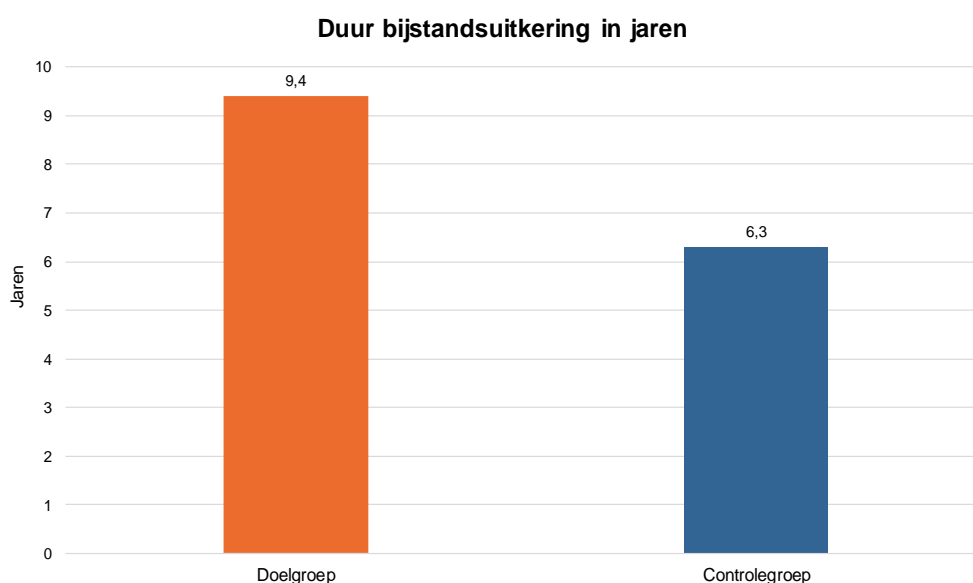
De gemiddelde leeftijden op het moment van migratie liggen iets dichterbij elkaar. Personen uit de doelgroep zijn gemiddeld 28 jaar als zij in Nederland aankomen, personen uit de controlegroep 25 jaar (figuur 6). De gemiddeld jongere leeftijd bij migratie verklaart deels dat de controlegroep vaker een opleiding in Nederland heeft kunnen doen. Bij de ingang van de Taaleis in de Participatiewet is de doelgroep dus gemiddeld ruim 20 jaar woonachtig in Nederland, voor de controlegroep is dat 19 jaar.

Gemiddelde leeftijd op moment van migratie en tijdens ingang Taaleis in de Participatiewet naar doelgroep en controlegroep



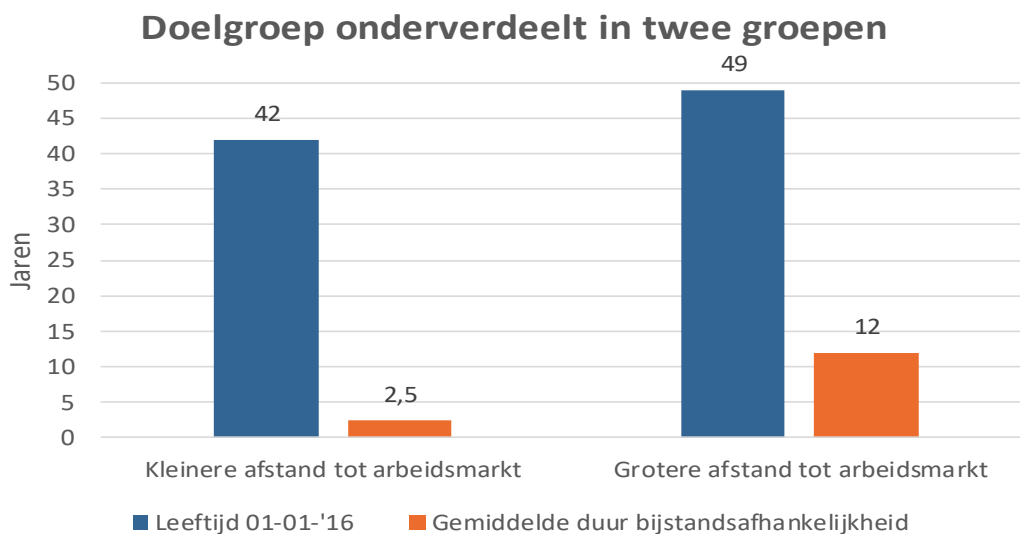
Figuur 6. Gemiddelde leeftijd op moment van immigratie en ten tijde van de ingang van de Taaleis in de Participatiewet naar doelgroep en controlegroep

Als laatste hebben we gekeken naar de gemiddelde duur van een bijstandsuitkering. De doelgroep ontvangt gemiddeld genomen drie jaar langer bijstand dan de controlegroep (9,4 jaar met SD 7,4 jaar versus 6,3 jaar met SD 5,2 jaar; figuur 7). Deze gemiddelde bijstandsafhankelijkheid van de doelgroep zoals volgt uit de CBS microdata komt eveneens overeen met het gemiddelde uit het dossieronderzoek. De personen uit de onderzochte dossiers zijn gemiddeld 9 jaar afhankelijk van de bijstand.



Figuur 7. Gemiddelde duur van bijstandsuitkering in jaren van de doelgroep Taaleis in de Participatiewet en de controlegroep

Nadere analyse van het dossieronderzoek laat zien dat een derde van de onderzochte dossiers van bijstandsgerechtigden korter dan vijf jaar in de bijstand zitten. De gemiddelde leeftijd van deze groep is 42 jaar. De overige twee derde van de onderzochte groep is langer dan vijf jaar afhankelijk van de bijstand en heeft een gemiddelde leeftijd van 51 jaar. Ook uit de analyse van CBS microdata blijken globaal deze twee groepen (figuur 8). Hier is 52% langer dan 5 jaar afhankelijk van de bijstand (gemiddeld 12 jaar) ten opzichte van 48% die korter dan 5 jaar bijstandsafhankelijk is (gemiddeld 2,5 jaar). De groep die langer dan 5 jaar afhankelijk is van de bijstand is gemiddeld ouder (49 jaar t.o.v. 42 jaar) en vaker vrouw (55% t.o.v. 44%).



Figuur 8. Doelgroep Taaleis in de Participatiewet onderverdeelt in twee groepen

Ondanks het voorbehoud dat de weergave van de doelgroep op basis van CBS data een benadering is (omdat we niet alle criteria voor de Taaleis in de Participatiewet kunnen halen uit de CBS data) sterkt deze overeenkomst met het dossieronderzoek dat de kenmerken van de doelgroep zoals in dit hoofdstuk beschreven robuust zijn.

Bovenstaande illustreert dat de doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet globaal uit twee groepen bestaat, waarvan één met een flinke afstand tot de arbeidsmarkt (zowel vanwege de gemiddelde leeftijd (48+) als de lange duur, meer dan vijf jaar, van de bijstandsafhankelijkheid) en één waarvan de afstand tot de arbeidsmarkt een stuk kleiner is (vanwege een gemiddeld lagere leeftijd, 42 jaar, en korter dan vijf jaar afhankelijkheid van de bijstand). In de interviews met gemeenten wordt de doelgroep beschreven als zijnde met name 'zorgklanten' die wegens (een combinatie van) diverse problematiek, zoals gezondheidsproblemen en schuldenproblematiek, een behoorlijke afstand hebben tot de arbeidsmarkt.

Uit een analyse van de Divosa-benchmark werk & inkomen gegevens uit 2013 bleek dat er een sterk verband is tussen uitkeringsduur en kans op uitstroom uit de bijstand. Na een jaar was de kans om in hetzelfde jaar uit te stromen nog tegen de 25%. Na drie jaar was die kans afgenomen tot onder de 10%. Na tien jaar stabiliseerde de kans op uitstroom tot net onder de 5%. Verder heeft het CBS in 2018 geanalyseerd wat langdurige bijstandsontvangers die uitstromen naar werk onderscheidt van langdurige bijstandsontvangers die niet uitstromen. Binnen dit onderzoek zijn langdurige bijstandsontvangers personen die eind 2016 ten minste

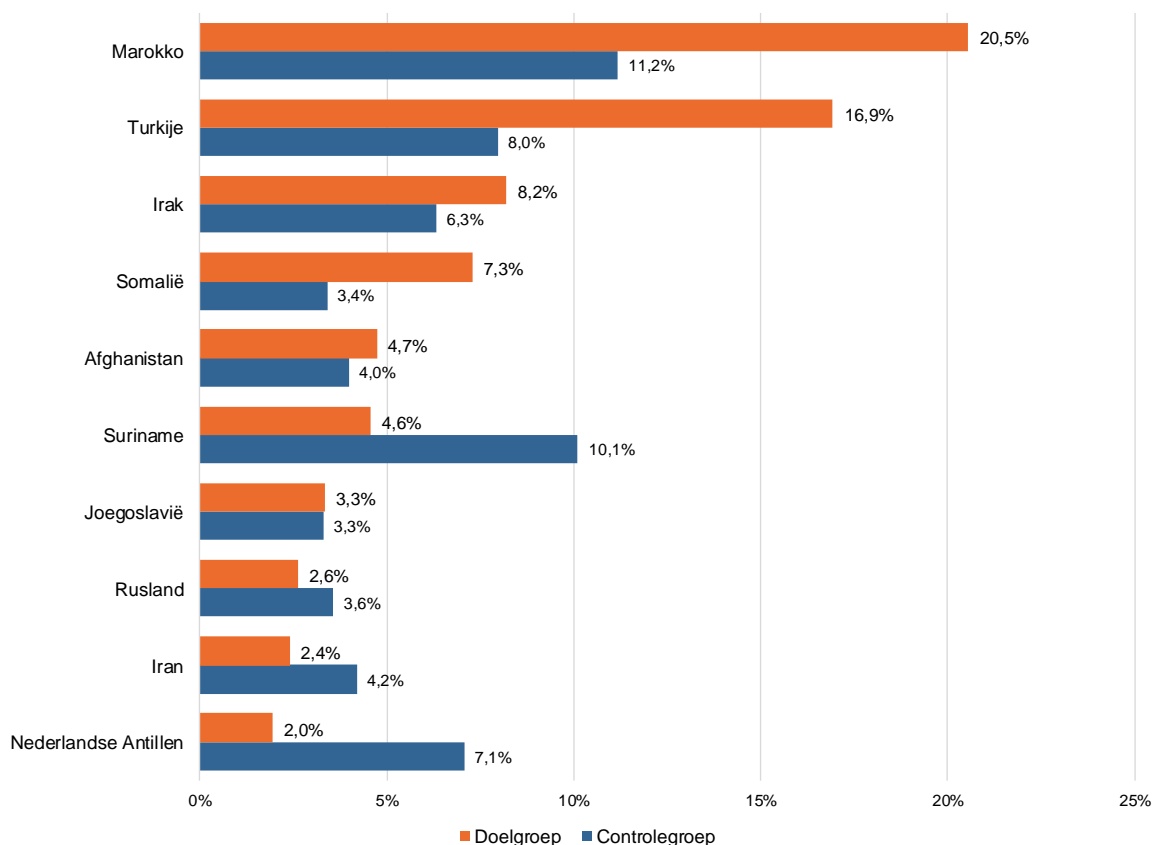
twee jaar aaneengesloten bijstand ontvingen of personen die minder dan twee jaar aaneengesloten bijstand ontvingen, maar wel in de afgelopen drie jaar ten minste 24 maanden bijstand hadden ontvangen. In dit CBS-onderzoek bleken de meest onderscheidende kenmerken voor het voorspellen van uitstroom: leeftijd en Human Capital Index (HCI). Een leeftijd boven de 49 jaar en een lage HCI, hebben een negatieve invloed op uitstroom. De uitstroomkans voor deze groep is met 1,4 procent veel lager dan gemiddeld. HCI wordt samengesteld op basis van opleidingsniveau en arbeidsverleden, waarbij het arbeidsverleden is bepaald op basis van het cumulatief arbeidsinkomen over de afgelopen vijf jaar.

Deze onderzoeken geven een indicatie van de uitstroomkansen van de doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet; voor een deel van de doelgroep (die 48+ zijn en de afgelopen vijf jaar geen arbeidsverleden hadden, en gemiddeld 12 jaar afhankelijk zijn van de bijstand) lijken de kansen op uitstroom beperkt. Voor het jongere deel van de doelgroep (gemiddeld 42 jaar) die korter dan vijf jaar (en gemiddeld 'slechts' 2,5 jaar) afhankelijk is van de bijstand zijn kansen op uitstroom hoger.

3.3 Doelgroep Taaleis in de Participatiewet bestaat volledig uit personen met een migratieachtergrond

Uit de CBS-microdata en ook uit de interviews met gemeenten blijkt dat de doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet volledig (100%) bestaat uit personen met een migratieachtergrond. Personen uit de doelgroep komen het vaakst uit Marokko (21%), Turkije (17%) of Irak (8%) (figuur 9). Andere veelvoorkomende herkomstlanden zijn Somalië, Afghanistan, Suriname, Joegoslavië, Rusland, Iran en de Nederlands Antillen. Bij elkaar is 63% geboren in één van deze landen en nog 27% van de doelgroep is afkomstig uit andere landen. Aan de herkomstlanden is te zien dat een deel van deze personen mogelijk in het verleden inburgeringsplichtig was. Het is echter niet op basis van de CBS-data vast te stellen of ze destijds aan de inburgeringsplicht hebben voldaan. Dit omdat de uitvoering van de inburgering in het verleden bij gemeenten was belegd, waardoor resultaten niet bij DUO zijn geregistreerd. Personen uit de controlegroep zijn ook het vaakst afkomstig uit Marokko (11%), verder komen zij vooral uit Suriname (10%), Turkije (8%) en Irak (8%).

Verdeling van geboorteland naar doelgroep en controlegroep



Figuur 9. Verdeling van geboorteland naar doelgroep Taaleis in de Participatiewet en controlegroep

Hoewel de Taaleis in de Participatiewet volgens de wet bedoeld is voor alle bijstandsgerechtigden blijkt in de praktijk dat autochtonen buiten de Taaleis in de Participatiewet vallen, doordat autochtonen allemaal acht jaar scholing in Nederland hebben gevolgd. Gemeenten vinden dit een gemis, omdat laaggeletterdheid ook onder autochtonen een probleem is. In de interviews geven gemeenten aan dat de controle op de leerplicht vroeger niet zo streng was. Met name voor ouderen kan het daarom zijn dat ze in praktijk, in tegenstelling tot officiële documentatie, niet acht jaar naar de basisschool zijn geweest. Daarnaast komt laaggeletterdheid zeker ook voor onder autochtonen die wel acht jaar basisonderwijs hebben gevolgd. Volgens de definitie van Stichting Lezen en Schrijven zijn mensen laaggeletterd wanneer ze het eindniveau VMBO of MBO niveau 2/3 niet beheersen. Dit niveau ligt dus hoger dan het vereiste niveau in de Taaleis in de Participatiewet. Gemeenten benoemen dat juist deze laaggeletterde autochtone groep lastig in kaart te brengen is en moeilijk grip op te krijgen is.

Een andere groep die buiten de Taaleis in de Participatiewet valt, zijn personen die een inburgeringsdiploma hebben behaald. Ook dit vinden de gemeenten een gemis omdat ook onder deze groep nog veel taalproblemen zijn. Een inburgeringsdiploma is geen garantie voor het beheersen van de Nederlandse taal. Zeker niet wanneer de taal al jaren niet actief is of wordt gebruikt.

'Van de Taaleis in de Participatiewet worden zoveel personen uitgezonderd. In onze gemeente hebben we een aantal kampbewoners, die naar verwachting analfabeet zijn. Maar die komen niet naar voren uit de screening, omdat ze wel acht jaar basisschool hebben gedaan' (geïnterviewde gemeente).

'Formeel gezien voldoen personen met een inburgeringsdiploma aan de Taaleis in de Participatiewet, maar dat is geen garantie voor het hebben van een voldoende taalniveau. Wanneer iemand na zijn inburgering nauwelijks meer Nederlands heeft gesproken, is dit niveau vaak niet meer op orde. Echter, deze groep voldoet wel aan de Taaleis in de Participatiewet' (geïnterviewde gemeente).

Deze groepen worden niet bereikt met de Taaleis in de Participatiewet, maar hebben wel degelijk belang bij taalontwikkeling.

4. De uitvoering van de Taaleis in de Participatiewet loopt in de praktijk uiteen

In dit hoofdstuk geven we inzicht in de ervaring van gemeenten en de doelgroep met de Taaleis in de Participatiewet, de wijze waarop gemeenten invulling geven aan de doelstelling van de Taaleis in de Participatiewet (onderzoeksvraag 3) en hoe ze deze vervolgens uitvoeren (onderzoeksvraag 4-7). Dit hoofdstuk is gebaseerd op de interviews met gemeenten en de doelgroep, het dossieronderzoek en de vragenlijst onder een representatieve groep van gemeenten.

4.1 Belang van taal voor participatie wordt onderschreven

Uit de vragenlijst en interviews met gemeenten en de gesprekken met de doelgroep blijkt dat allen het belang van het leren van de Nederlandse taal voor participatie in Nederland onderschrijven. Taalbeheersing is veelal nodig voor communicatie, op de werkvloer en in sociale interactie. Personen die de taal beheersen zijn over het algemeen aantrekkelijker voor de arbeidsmarkt. De belangrijkste motivatie voor de doelgroep zelf voor deelname aan een taaltraject is het vinden van een baan, maar ook ten behoeve van sociale contacten of betrokkenheid op de school van de kinderen.

'In onze ogen kun je het bijna niet oneens zijn met het idee dat alle Nederlanders de taal moeten leren, onder andere omdat dit bijdraagt aan de mogelijkheden om deel te nemen op de arbeidsmarkt, en dat je hiervoor maximale inspanning moet leveren wanneer je een beroep doet op publieke middelen' (respondent vragenlijst gemeente).

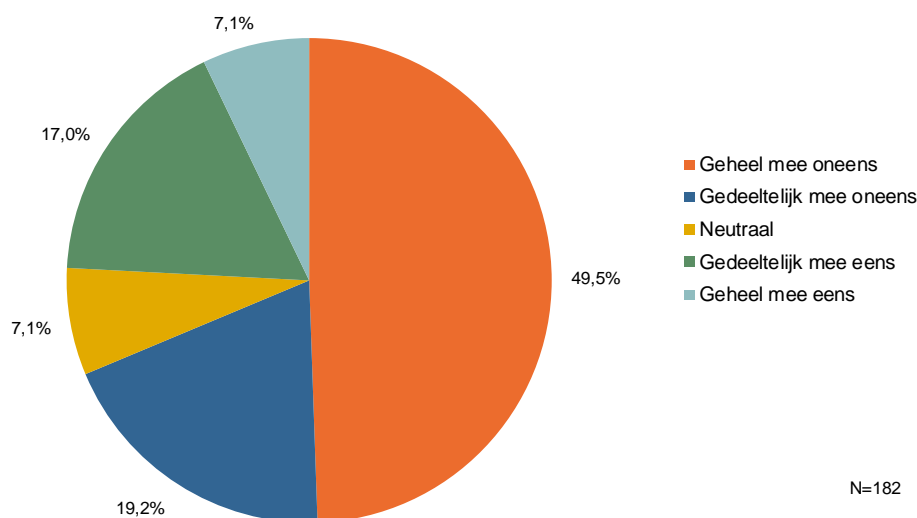
'Taal is belangrijk om werk te vinden, maar ook voor het leven in Nederland' (deelnemer taaltraject Taaleis in de Participatiewet).

4.2 ... maar de Taaleis in de Participatiewet in huidige vorm draagt hier niet aan bij

Echter, ondanks de erkenning van het belang van taal, is er onder gemeenten weinig draagvlak voor de Taaleis in de Participatiewet. Slechts één van de geïnterviewde gemeenten heeft de Taaleis in de Participatiewet naar eigen zeggen 'omarmd' en voert deze uit volgens de letter van de wet. Andere gemeenten, zo blijkt uit de interviews en de reacties op de vragenlijst, voeren de wet uit 'omdat het moet' of voeren de wet niet als zodanig uit. Dit houdt naar onze interpretatie in dat ze niet gestructureerd screenen op het taalniveau en/of geen taaltoets afnemen bij een (te) laag niveau. Deze gemeenten hebben vaak wel een actief taalbeleid, maar voeren deze vanuit de (algemene) Participatiewet die hen naar eigen zeggen meer flexibiliteit biedt en bovendien ook al een verplichtend karakter heeft. De financiering van het taalaanbod verloopt dan via de Wet Educatie Beroepsonderwijs (WEB). Sommige gemeenten benoemen in dit kader als knelpunt van de Taaleis in de Participatiewet en het verplichtende karakter dat de budgettaire ruimte voor taalaanbod/re-integratieaanbod voor volwassenen die buiten de doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet vallen hierdoor kleiner wordt.

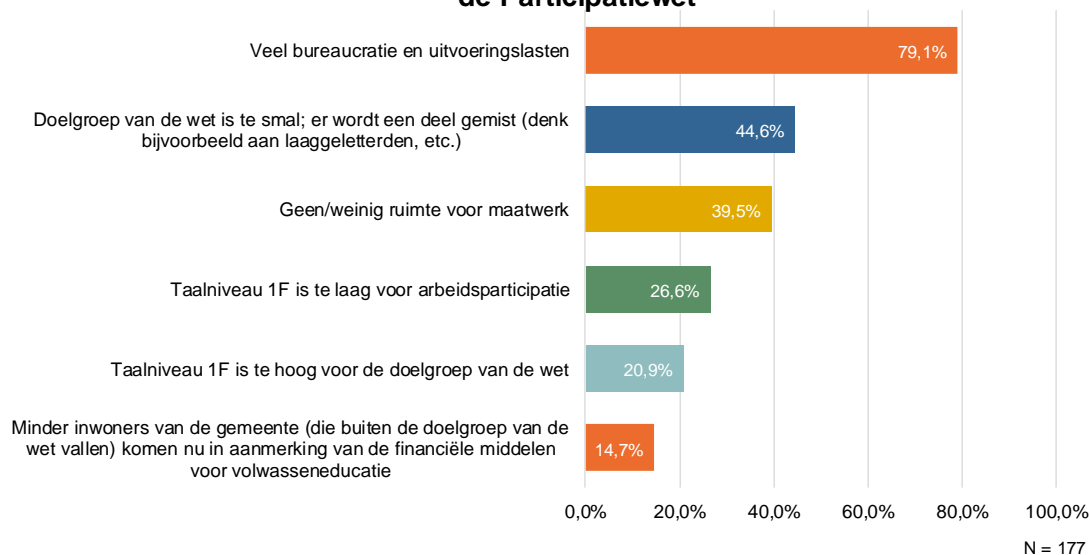
De voornaamste genoemde reden voor beperkt draagvlak voor de wet is dat in de ervaring van gemeenten de Taaleis in de Participatiewet weinig toevoegt aan de bestaande mogelijkheden in de reguliere Participatiewet. Driekwart van de respondenten op de vragenlijst onder gemeenten geeft aan het deels of volledig oneens te zijn met de stelling dat de Taaleis in de Participatiewet een nuttige aanvulling is op de Participatiewet (figuur 10). Vanuit de Participatiewet worden, indien taal een belemmering vormt voor werk, scholing of opleiding, volgens gemeenten al taaltrajecten ingezet. Ook sanctioneren op onvoldoende inspanning is al mogelijk vanuit de Participatiewet. Bovendien biedt de Participatiewet ruimte voor maatwerk, dus in het bredere re-integratieaanbod bekijken en inzetten wat nodig is voor de cliënt. Het bieden van maatwerk is niet mogelijk onder de Taaleis in de Participatiewet die in de ervaring van gemeenten star is vanwege het gestelde taalniveau (1F) voor alle cliënten en de verplichte toetsing. 80% van de gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld, noemt de Taaleis in de Participatiewet daarom bureaucratisch, en geeft aan dat er hoge uitvoeringslasten mee zijn gemoeid (figuur 11). Dit terwijl de verwachte extra baten in termen van uitstroom uit de bijstand, in verhouding tot de inspanningen die ze al doen voor deze doelgroep, in de ervaring van gemeenten blijkt de interviews minimaal zijn.

De taaleis is een nuttige aanvulling op de Participatiewet



Figuur 10. Stelling vragenlijst: De taaleis is een nuttige aanvulling op de Participatiewet

Belangrijkste ervaren knelpunten door gemeenten van de Taaleis in de Participatiewet



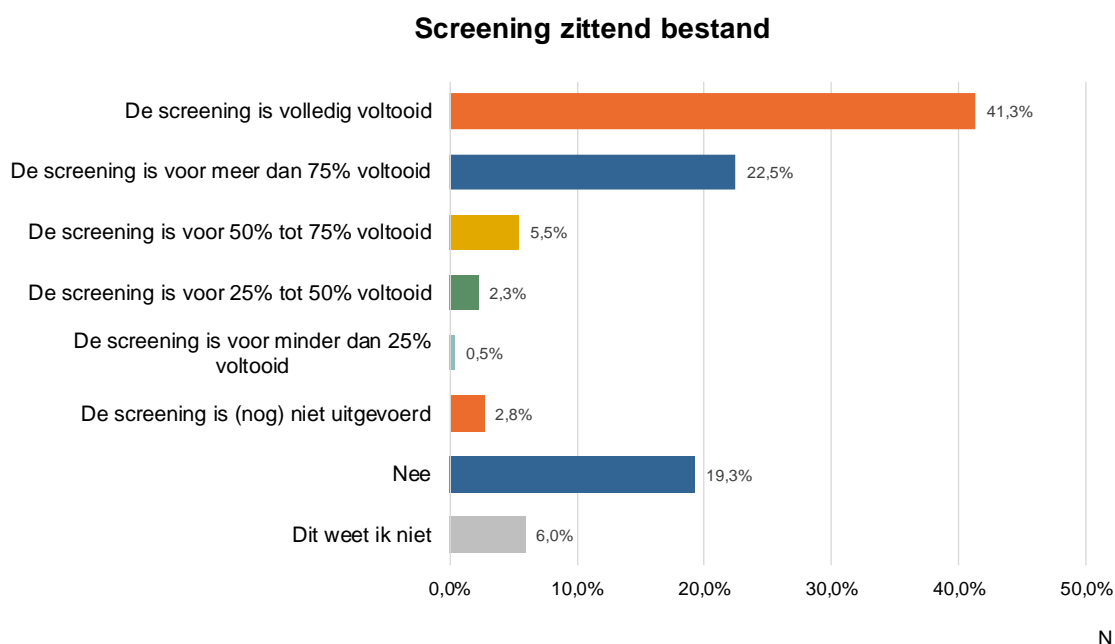
Figuur 11. Belangrijkste ervaren knelpunten door gemeenten van de Taaleis in de Participatiewet

In de volgende paragrafen werken we de ervaringen van gemeenten met de diverse onderdelen van de Taaleis in de Participatiewet verder uit. In paragraaf 4.3 staan de screening en toetsing centraal. In 4.4 gaan we in op het taalaanbod dat gemeenten doen aan bijstandsgerechtigden, zowel in het kader van de Taaleis in de Participatiewet als daarbuiten. In 4.5 geven we inzicht in de mate van en de redenen voor het verlenen van een vrijstelling van de Taaleis in de Participatiewet. In 4.6 beschrijven we hoe gemeenten omgaan met de inspanningsverplichting en de inzet van maatregelen. Tot slot sluiten we in 4.7 af met inzicht in hoeverre gemeenten de Taaleis in de Participatiewet gebruiken om te kunnen monitoren op de Wet Inburgering.

4.3 Screening op het taalniveau wordt door veel gemeenten uitgevoerd; helpt doet een officiële taaltoets

4.3.1 Twee derde gemeenten heeft screening van het zittende bestand deels of volledig uitgevoerd

Bij de invoering van de Taaleis in de Participatiewet is vastgelegd dat alle bijstandsgerechtigden die vóór 31 januari 2015 een bijstandsuitkering ontvingen ook moeten voldoen aan het taalniveau uit de wet (1F). Gemeenten dienden vóór 1 juli 2016 het zogenaamde 'zittende bestand' van bijstandsgerechtigden gescreend te hebben op het taalniveau. In figuur 12 is te zien dat in mei 2019 (moment van afname online vragenlijst) ruim twee derde van de gemeenten deze screening in zijn geheel of gedeeltelijk heeft uitgevoerd. Ruim 40% van de gemeenten heeft de screening van het zittende bestand voltooid. Voor ruim 20% van de gemeenten geldt dat er (nog) geen screening van het zittende bestand heeft plaatsgevonden. Dit blijkt uit reacties van 218 gemeenten op de online vragenlijst.



Figuur 12. Screening van het zittende bestand van bijstandsgerechtigden

Ook uit de verdiepende interviews met gemeenten blijkt dat de meeste gemeenten een aparte screening van het zittend bestand hebben opgezet. Hier zijn vaak een projectleider en/of extra consultants voor ingezet. Doorgaans is de screening als volgt opgebouwd:

- Een query draaien over het zittende bestand bijstandsgerechtigden om te controleren op acht jaar scholing in Nederland en/of in het bezit zijn van een inburgeringsdiploma;
- Bij personen waarvan dit niet bekend is een uitvraag doen om dergelijke bewijsstukken aan te leveren;
- Personen die taalniveau 1F niet kunnen aantonen, uitnodigen voor een gesprek met de consultant;
- Op basis van de eigen inschatting van de consultant en/of een eigen verklaring worden sommige personen 'vrijgesteld' van de Taaleis in de Participatiewet;
- Anderen worden aangemeld voor de afname van de taaltoets.

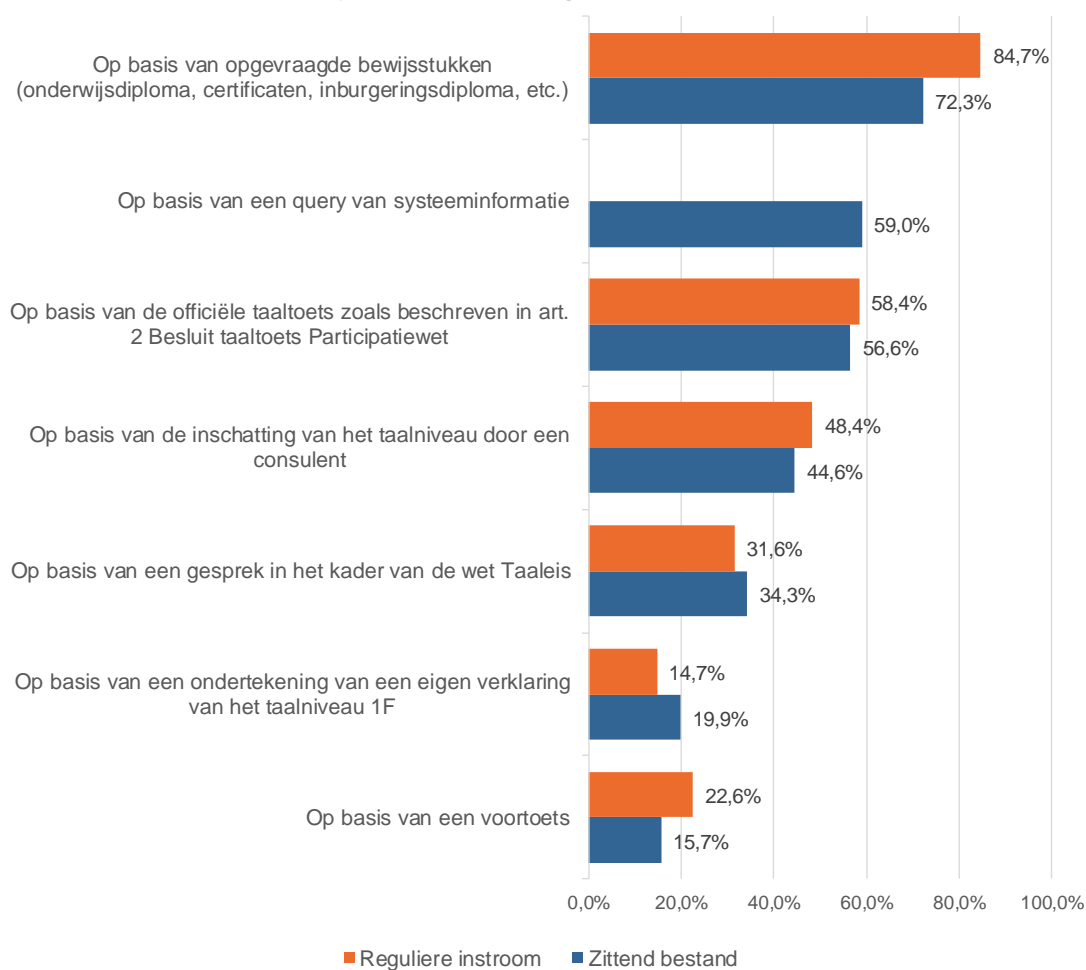
Uit de online vragenlijst onder gemeenten komt hetzelfde beeld over de wijze van screening naar voren. In figuur 13 is te lezen dat ruim 70% van de gemeenten een uitvraag heeft gedaan onder het zittende bestand om bewijsstukken aan te leveren, veelal na het draaien van een query op genoemde kenmerken. Meer dan de helft van de gemeenten laat uiteindelijk een officiële taaltoets uitvoeren zoals bedoeld in artikel 2 Besluit taaltoets Participatiewet om het taalniveau vast te stellen wanneer dit niet blijkt uit deze bewijsstukken. De andere helft stelt het taalniveau vast op basis van de inschatting van de consultant en/of een eigen verklaring. Dit beeld volgt ook uit het dossieronderzoek; de helft van de onderzochte personen uit de dossiers wordt aangemeld voor toetsing. In de vragenlijst geeft ook 60% van de gemeenten aan het deels of volledig eens te zijn met de stelling dat consultants van gemeenten voldoende in staat zijn om de taalvaardigheid van klanten in te schatten en dat daar geen taaltoets voor nodig is (figuur 14).

Zoals te zien in figuur 15 valt op dat gemeenten met meer dan 100.000 inwoners relatief het vaakst een officiële taaltoets uitvoeren (25,5%). Voor gemeenten tussen 50.000 en 100.000 inwoners geldt dat zij het

vaakst de inschatting van het taalniveau door een consulent laten uitvoeren (19,2%), gevolgd door gemeenten met minder dan 20.000 inwoners (16,9%).

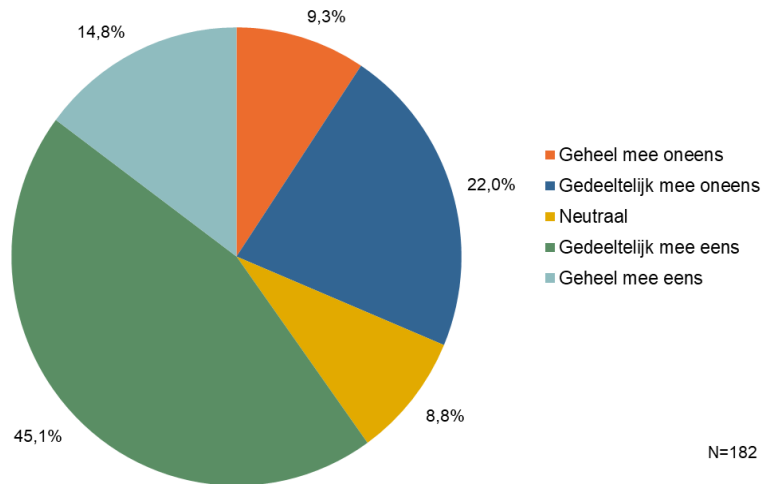
Enkele gemeenten hebben de screening voor de Taaleis in de Participatiewet ingepast in bestaande processen. In het statusupdate- of intakegesprek komt ook het taalniveau aan de orde. Op basis van de inschatting van de consulent, en eventueel controles op bewijsstukken, wordt iemand al dan niet aangemeld voor de taaltoets. Bij twijfel wordt soms doorverwezen naar een consulent gespecialiseerd in taal.

Wijze van screening op taalniveau



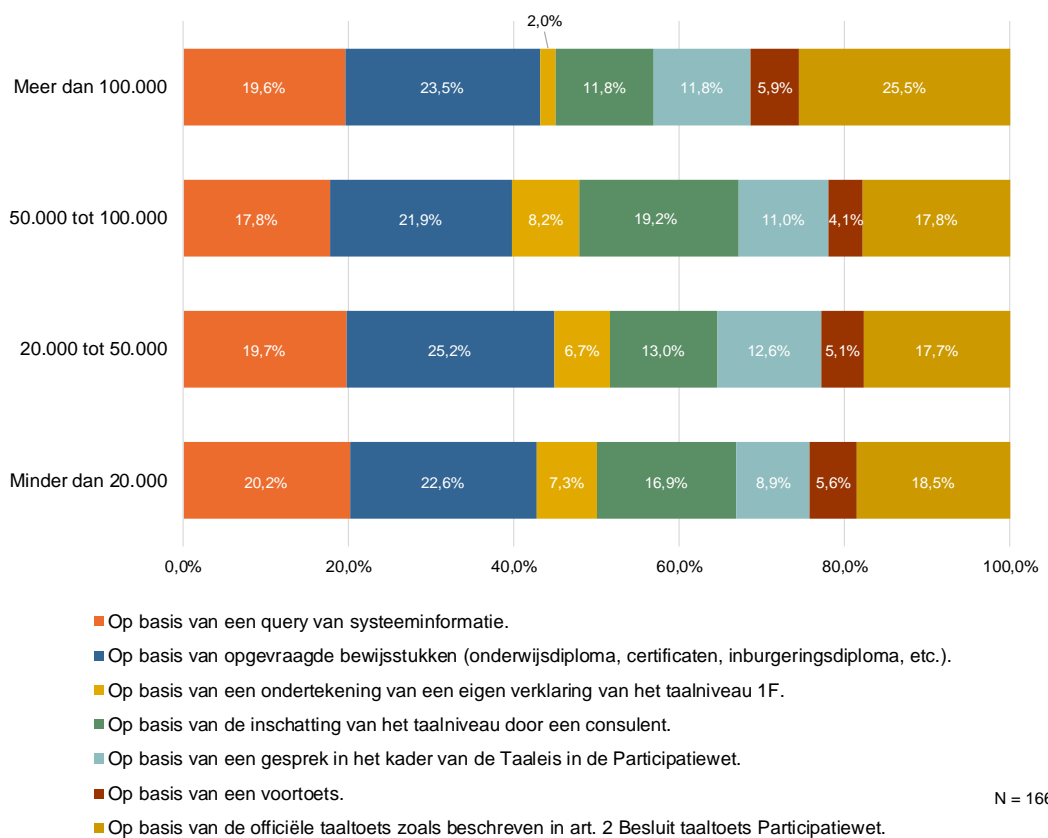
Figuur 13. Screening van het zittende bestand en reguliere instroom van bijstandsgerechtigden

Consulenten van gemeenten zijn voldoende in staat om de taalvaardigheid van klanten zelf in te schatten. Daar is geen taaltoets voor nodig.



Figuur 14. Stelling vragenlijst

Screening zittend bestand naar aantal inwoners per gemeente in %



Figuur 15. Screening van het zittende bestand van bijstandsgerechtigden naar het aantal inwoners per gemeente

4.3.2 Screening van het taalniveau bij nieuwe instroom onderdeel van het reguliere intakeproces

Uit de vragenlijst blijkt dat een ruime meerderheid van de gemeenten (85%) de screening van het taalniveau in het kader van de Taaleis in de Participatiewet inmiddels onderdeel heeft gemaakt van het reguliere intakeproces voor nieuwe bijstandsgerechtigden. Het taalniveau wordt vastgesteld door middel van opgevraagde bewijsstukken (84,7%, figuur 13) en op basis van de officiële taaltoets (58,4%, figuur 13). Bij de nieuwe instroom wordt minder vaak dan voor het zittend bestand het taalniveau vastgesteld in een gesprek met een consulent in het kader van de Taaleis in de Participatiewet. Wel wordt vaker een voortoets ingezet om het taalniveau vast te stellen. Een voortoets is een screeningsinstrument waarmee een globale inschatting van het taalniveau wordt gedaan. Het is een minimale variant van de officiële taaltoets waarmee een eerste schifting wordt gemaakt. Alleen voor personen waar gereede twijfel blijft bestaan over het taalniveau wordt de officiële taaltoets afgenomen.

4.3.3 Uitvoering taaltoets

Zoals eerder beschreven moet de officiële taaltoets om het taalniveau vast te stellen in het kader van de Taaleis in de Participatiewet voldoen aan een aantal vereisten. De taaltoets bestaat uit mondeling en schriftelijk onderdeel, waarin de volgende taalelementen worden getoetst op taalreferentieniveau 1F:

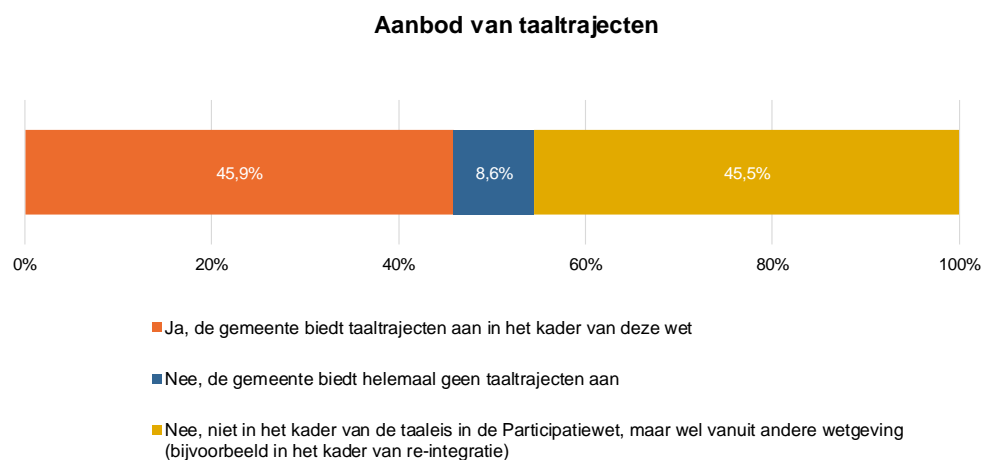
- Spreekvaardigheid;
- Luistervaardigheid;
- Gespreksvaardigheid;
- Schrijfvaardigheid;
- Leesvaardigheid.

Uit de online vragenlijst blijkt dat het merendeel van de gemeenten een taaltoets inzet waarin al deze taalelementen genoemd worden. Een aantal gemeenten geeft aan dat een taaltoets wordt gebruikt waar een beperkt aantal taalelementen wordt getoetst. Het gaat dan vooral om de elementen lezen en schrijven. Ook noemen gemeenten alternatieve instrumenten om mogelijkheden voor taalontwikkeling vast te stellen, zoals de taalmeter en de taalverkenner. De taalmeter is een eenvoudig inzetbaar instrument die in 15 minuten een indicatie geeft of iemand (taal)scholing nodig heeft om beter te kunnen participeren in de maatschappij. De taalverkenner is een screeningsinstrument waarmee in drie minuten kan worden vastgesteld of iemand in het dagelijks leven moeite heeft met lezen. Beide alternatieven zijn laagdrempeliger en minder (tijds)intensief dan de officiële taaltoets zoals voorgeschreven onder de Taaleis in de Participatiewet. Het doel van deze instrumenten is niet zozeer het vaststellen van het taalniveau als wel het formuleren van een realistische participatiedoelstelling en welk aanbod/traject nodig is dat te bereiken.

4.4 Cursusaanbod door gemeenten is divers en breder dan taal alleen

Uit de online vragenlijst onder gemeenten blijkt dat het merendeel van de gemeenten een formeel (64,7%) of een informeel (80,7%) taalaanbod doet aan de bijstandsgerechtigden die niet voldoen aan het taalniveau van de Taaleis in de Participatiewet. Een formeel taaltraject wordt doorgaans aangeboden door een gecertificeerde taalaanbieder. Het informele taalaanbod bestaat vaak uit laagdrempelige taalactiviteiten bij welzijnsorganisaties of de bibliotheek, zoals de inzet van taalmaatjes, een taalcafé of taallessen door

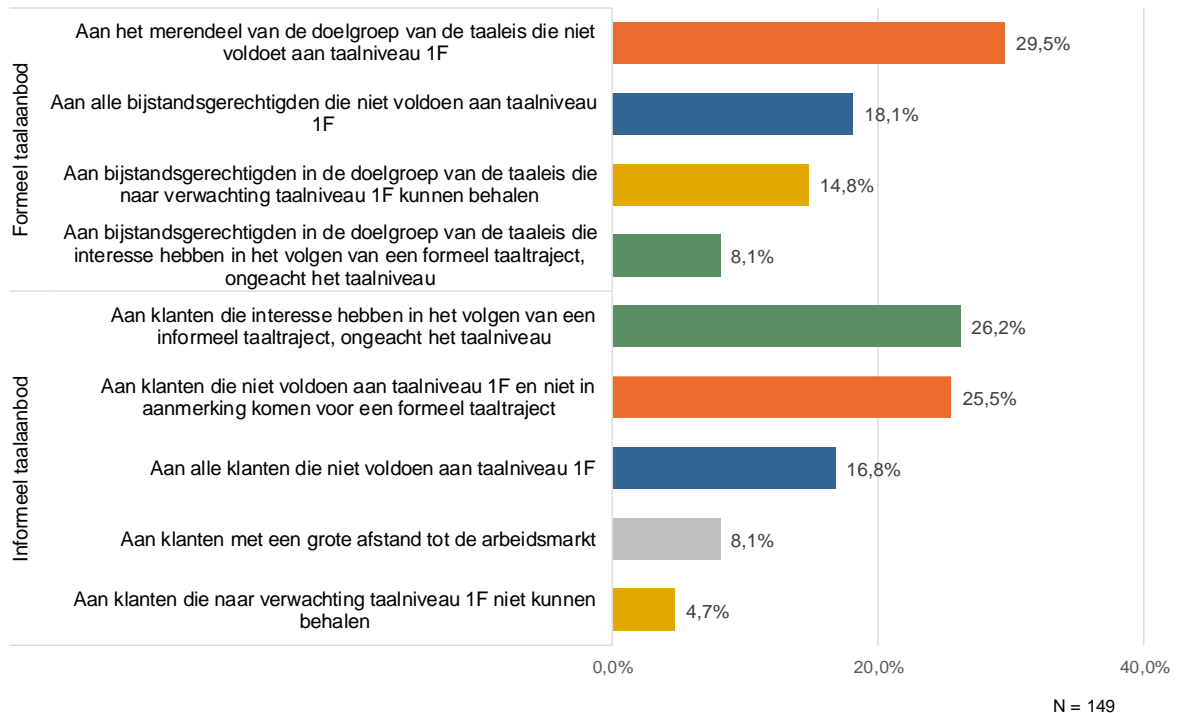
vrijwilligers. Gemeenten blijken de taaltrajecten in slechts 45,9% in te zetten in het kader van de Taaleis in de Participatiewet. Het overige deel van de gemeenten zet de taaltrajecten in het kader van andere wetgeving in (45,5%). Een klein deel van de gemeenten geeft aan helemaal geen taaltrajecten aan te bieden (figuur 16). Redenen die gemeenten hiervoor geven zijn dat er (nog) geen afspraken zijn gemaakt met taalaanbieders of dat kan worden aangehaakt bij ander taalaanbod in de regio. Een enkele gemeente noemt dat bijstandsgerechtigden zelf verantwoordelijk zijn om invulling te geven aan het voldoen aan de Taaleis in de Participatiewet en dat ze daarom geen taalaanbod vanuit de gemeente doen.



Figuur 16. Aanbod van taaltrajecten in het kader van diverse wetgeving

Uit een verdere analyse blijkt dat gemeenten verschillende keuzes maken in het aanbieden van formele en informele taaltrajecten. Uit figuur 17 blijkt dat een op de vijf gemeenten aan *alle* bijstandsgerechtigden die niet voldoen aan het taalniveau 1F een formeel taalaanbod doen. Tegelijkertijd geeft ook 15% van de gemeenten aan alleen bijstandsgerechtigden die naar verwachting taalniveau 1F kunnen behalen een formeel taalaanbod te doen. Een verklaring die gemeenten hiervoor geven in de interviews is dat formele taaltrajecten kostbaar zijn, waardoor het (gezien de beperkte omvang van het beschikbare Participatiebudget) niet voor alle gemeenten mogelijk is dit aanbod aan alle bijstandsgerechtigden te doen die niet voldoen aan taalniveau 1F. Gemeenten maken daarom een afweging, waarbij bijstandsgerechtigden met een lange afstand tot de arbeidsmarkt, die daarom minder kans hebben op uitstroom, mogelijk geen formeel taalaanbod krijgen. Ook maken gemeenten samen met de bijstandsgerechtigde de afweging voor een formeel of informeel traject naar gelang de persoonlijke situatie. Bij de formele trajecten geldt vrijwel altijd een verplicht aanwezigheidspercentage dat gehaald moet worden (vaak minimaal 80%), omdat anders het eindniveau niet wordt behaald. Verder bestaan de formele trajecten altijd uit meer uren taallessen per week dan de informele trajecten. De ambitie qua het te bereiken niveau en de intensiteit van de formele trajecten ligt dus hoger. Dit is de reden dat consulenten de gezinssituatie, de gezondheidssituatie en/of de leerbaarheid van de cliënt laten meewegen bij de beslissing of het zinvol is om iemand te laten starten met een formeel traject. De vraag is: kan iemand een formeel traject aan qua urenbelasting en leerbaarheid?

Aanbod van taaltrajecten



Figuur 17. Aanbod van formele en informele taaltrajecten

'Personen die onder de Taaleis in de Participatiewet vallen krijgen in onze gemeente een formeel taaltraject. Er is ook wel informeel aanbod, maar dat wordt niet gebruikt als mensen aan de Taaleis in de Participatiewet moeten voldoen. Het informele komt aan bod als ze niet onder de Taaleis in de Participatiewet vallen, niet leerbaar zijn et cetera' (geïnterviewde gemeente).

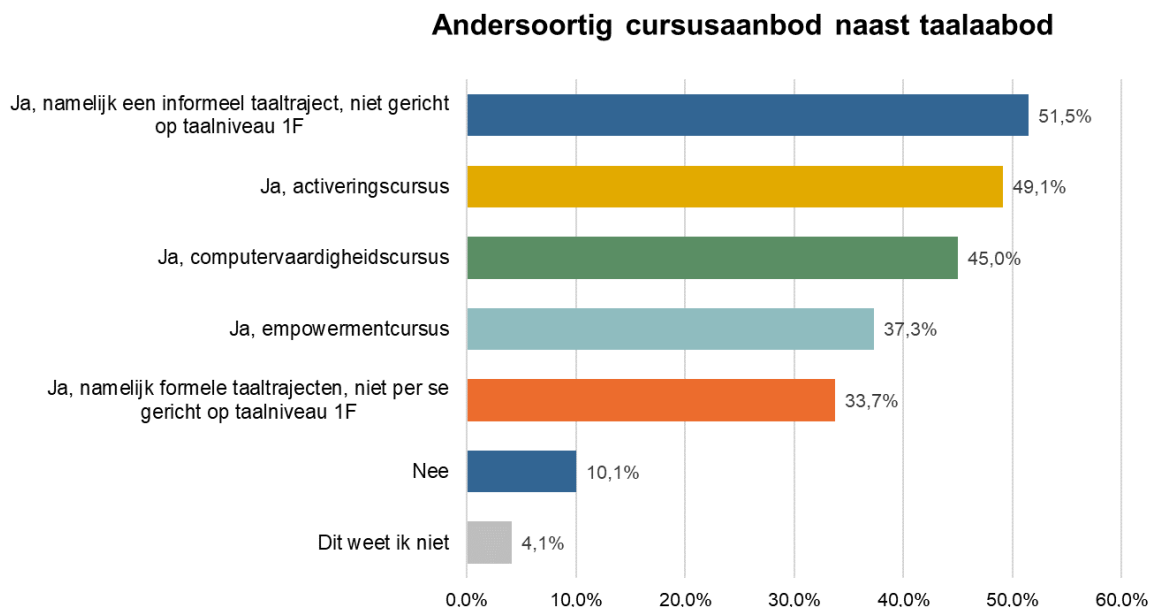
'Er is geen scholingsbudget om iedereen een formeel traject aan te bieden. Daarom wordt cliënten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt standaard een formeel taaltraject aangeboden en krijgen cliënten met een lange afstand tot de arbeidsmarkt een informeel traject aangeboden' (geïnterviewde gemeente).

Uit interviews met de doelgroep blijkt dat deelnemers aan zowel formele als informele taaltrajecten benoemen dat het informeel en formeel aanbod elkaar aanvullen.

'Het formele en informele taalaanbod vullen elkaar goed aan. In het taalcafé (informeel aanbod, en dergelijke) wordt vooral met elkaar gesproken. Bij de taallessen (formeel aanbod, en dergelijke) is juist veel aandacht voor schrijven' (deelnemer taaltraject Taaleis in de Participatiewet).

Naast het taalaanbod hebben gemeenten ook aandacht voor het breder stimuleren en activeren van de doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet. Zo blijkt uit de online vragenlijst onder gemeenten dat twee derde van de gemeenten naast taalaanbod ook andersoortig cursusaanbod doet, zoals weergegeven in figuur 18. Het gaat dan met name om informeel taalaanbod dat niet gericht is op het behalen van taalniveau 1F, een activeringscursus en computervaardigheidscursus. Opvallend is dat een derde van de gemeenten aangeeft ook formele taaltrajecten aan te bieden die niet per se gericht zijn op het taalniveau 1F. Uit de interviews met gemeenten blijkt dat dit taaltrajecten zijn gericht op een hoger taalniveau dan 1F, om bijvoorbeeld een startkwalificatie te behalen (MBO2 of hoger).

'Wanneer iemand voldoende potentie heeft om een hoger niveau dan 1F te behalen, dan biedt de gemeente hiervoor ook taaltrajecten aan. Iedereen die leerbaar is, krijgt onderwijs aangeboden' (geïnterviewde gemeente).



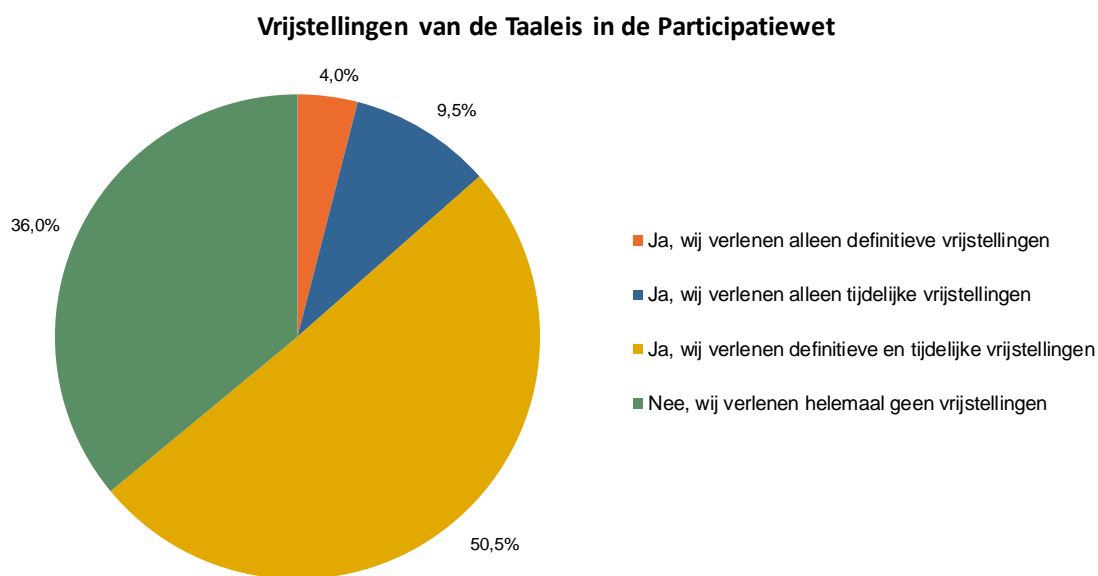
N = 169

Figuur 18. Andersoortig cursusaanbod naast taalaanbod

Tot slot voeren sommige gemeenten ook actief taalbeleid op de bredere groep dan de doelgroep Taaleis in de Participatiewet. Diverse gemeenten hebben een apart programma laaggeletterdheid (onder andere vanuit het landelijke programma 'Tel mee met taal'). In dit programma wordt bij de nieuwe instroom in de bijstand de taalverkenner afgenomen, dus ook bij autochtonen. In tegenstelling tot de Taaleis in de Participatiewet hoeft men in dit programma niet aan te tonen dat ze de taal voldoende beheersen, bij alle nieuwe instroom wordt de taalverkenner als standaard onderdeel afgenomen. Dit maakt deze aanpak minder confronterend; immers is het voor mensen een behoorlijke drempel om te benoemen dat hun taalbeheersing mogelijk onvoldoende is. Ook heeft het programma, in tegenstelling tot de Taaleis in de Participatiewet, geen verplichtend karakter. In gesprek met de consultant en de bijstandsgerechtigde wordt na afname van de taalverkenner (en het bredere intakegesprek) een passend (taal)aanbod gedaan. Ook doen sommige gemeenten aan de tweede doelgroep, oudkomers die wel een inburgeringsdiploma hebben (en formeel dus voldoet aan de Taaleis in de Participatiewet), maar desondanks nog steeds een taalachterstand hebben, een taalaanbod.

4.5 Gemeenten verlenen om diverse redenen vrijstellingen van de Taaleis in de Participatiewet, maar doen veelal wel een alternatief cursusaanbod

Niet alle bijstandsgerechtigden die niet voldoen aan het taalniveau 1F worden doorverwezen naar een taaltoets. Twee derde van de gemeenten geven in de vragenlijst aan dat ze in bepaalde situaties tijdelijke en/of definitieve vrijstellingen verlenen aan cliënten voor de Taaleis in de Participatiewet (figuur 19).



Figuur 19. Vrijstellingen van de Taaleis in de Participatiewet door gemeenten

Figuur 20 geeft inzicht in de voornaamste redenen die zijn genoemd (zowel in de vragenlijst als in het dossieronderzoek) voor het verlenen van een vrijstelling:

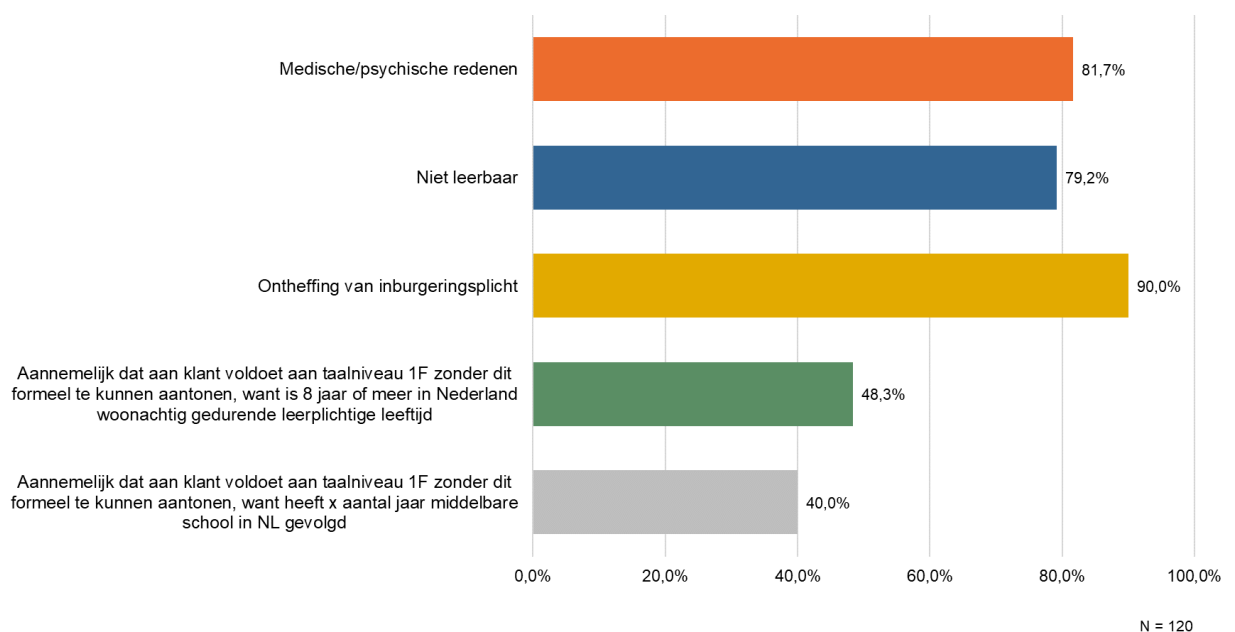
- Ontheffing van inburgeringsplicht;
- Vanwege medische of psychische (gezondheids)redenen is taalaanbod niet passend;
- De consultant schat in dat iemand niet leerbaar is en daarom een taaltraject geen nut heeft;

- Aannemelijk dat de klant voldoet aan taalniveau 1F zonder dit formeel te kunnen aantonen, want is acht jaar of meer woonachtig in Nederland gedurende leerplichtige leeftijd;

De wet biedt gemeenten inderdaad de ruimte om personen op basis van gezondheidsproblemen vrij te stellen van de Taaleis in de Participatiewet. De andere genoemde redenen zijn volgens de wet geen grond voor een vrijstelling. Gemeenten maken deze uitzonderingen omdat ze verwachten dat deze groep niet gebaat is bij een taalaanbod gericht op 1F. Ze verwachten dat deze groep om de genoemde redenen dit niet zullen behalen en dat een dergelijk aanbod hen alleen maar demotiveert en isoleert, in plaats van motiveert en activeert.

'De wet gaat ervan uit dat iedereen het gewenste taalniveau kan halen met voldoende inspanning. De realiteit is echter anders. Lang niet iedereen kan het gewenste taalniveau behalen. Dit uitgangspunt van de wetgeving is onjuist' (geïnterviewde beleidsmedewerker gemeente).

Redenen voor vrijstelling van Taaleis in de Participatiewet

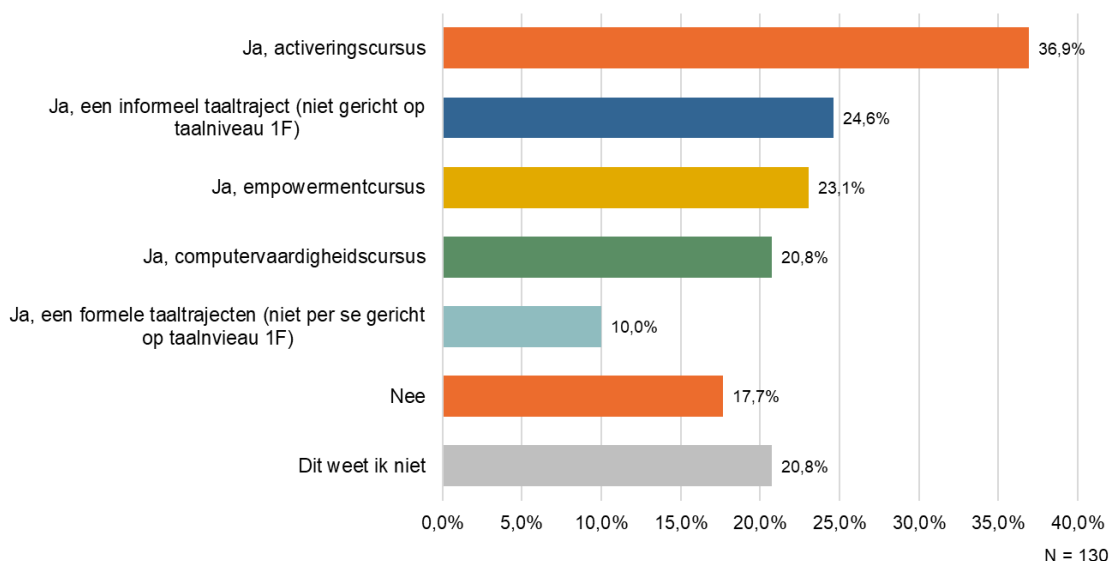


Figuur 20. Redenen voor vrijstelling van Taaleis in de Participatiewet

Dit betekent overigens niet dat gemeenten deze vrijgestelde bijstandsgerechtigden vervolgens geen (ander) cursusaanbod doen ten behoeve van activering. Een derde van de gemeenten geeft aan deze groep een (combinatie van) activeringscursus, empowermentcursus, een taaltraject (niet gericht op 1F) of een cursus computervaardigheden aan te bieden. Dit naar gelang de behoefte van de cliënt. Een vijfde van de gemeenten (18%) geeft expliciet aan deze groep geen alternatief cursusaanbod te doen. Een vijfde van de

gemeenten geeft aan niet te weten of aan deze groep een cursusaanbod wordt gedaan (figuur 21). Dit kan betekenen dat deze gemeenten dus ook geen alternatief cursusaanbod doen of dat de beleidsmedewerker vanuit de Participatiewet (die de vragenlijst voornamelijk invulde) geen of onvoldoende zicht heeft op ander cursusaanbod, bijvoorbeeld vanuit Wmo ondersteuning.

Overig cursusaanbod aan vrijgestelde bijstandsgerechtigden

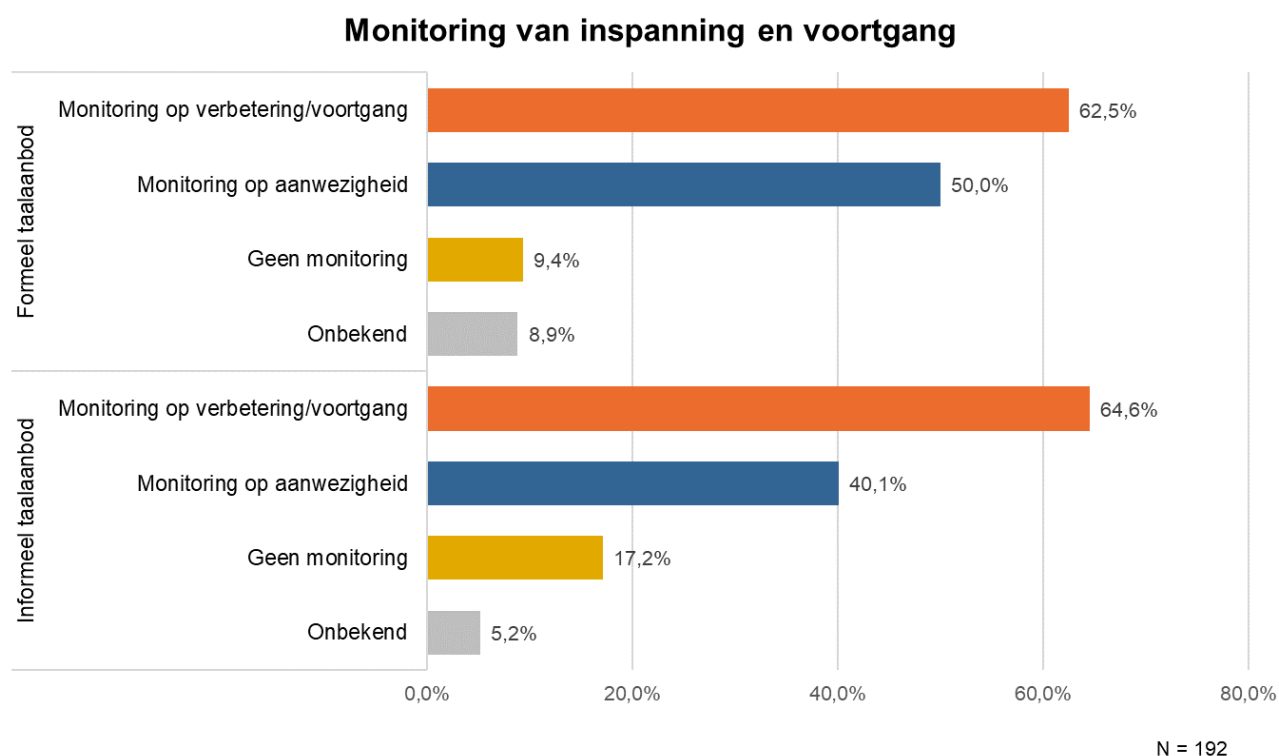


Figuur 21. Overig cursusaanbod aan vrijgestelde bijstandsgerechtigden

4.6 Grote meerderheid gemeenten monitort inspanning en voortgang op ingezette trajecten; maatregelen worden nauwelijks opgelegd

Uit de vragenlijst blijkt dat ongeveer de helft van de gemeenten de aanwezigheid van deelnemers aan taaltrajecten in het kader van de Taaleis in de Participatiewet monitort (figuur 22). Twee derde van de gemeenten monitort ook de voortgang van deelnemers; zowel op formele als informele taaltrajecten in het kader van de Taaleis in de Participatiewet. In de praktijk, zo blijkt uit het dossieronderzoek, de interviews en de vragenlijst, worden nauwelijks maatregelen opgelegd op basis van de Taaleis in de Participatiewet voor onvoldoende inspanning of onvoldoende voortgang. Belangrijke reden hiervoor is dat gemeenten indien nodig de voorkeur geven aan sanctioneren op basis van re-integratieverplichtingen in de Participatiewet. Andere gemeenten geven aan deze doelgroep uit principe niet te sanctioneren omdat dit hen alleen maar verder in de problemen brengt en daarmee geen effectieve stimulans is om hen te activeren.

'Het sanctionerende karakter van de wet wordt niet ingezet. De gemeente handhaaft wel, maar dan via de participatiewet, met name met het oog op rechtsgelijkheid en duidelijkheid' (geïnterviewde beleidsmedewerker gemeente).



Figuur 22. Monitoring inspanning en voortgang taaltrajecten in het kader van Taaleis in de Participatiewet

De meeste deelnemers aan taaltrajecten in het kader van de Taaleis in de Participatiewet vinden het logisch dat ze de taal moeten leren. Ze geven aan dit niet als een verplichting te ervaren, maar nemen deel omdat ze dat zelf graag willen. Tegelijkertijd is er ook een moeilijk te motiveren groep die het taaltraject volgt 'omdat het moet'. Deze deelnemers vinden het taaltraject onvoldoende passend en geven aan geen voortgang te boeken omdat het niveau te laag is. Ze geven aan meer gebaat te zijn bij een andere (specifieke) cursus of training, bijvoorbeeld om een opleiding of certificaat te behalen.

'Je moet leren of werken, dat is logisch' (deelnemer taaltraject Taaleis in de Participatiewet).

'Het is zonde van mijn tijd. Ik had een slechte dag toen ik de taaltoets deed. Ik ben hier echt alleen omdat het moet, niet omdat ik er iets van leer' (deelnemer taaltraject Taaleis in de Participatiewet).

4.7 Taaleis in de Participatiewet door een merendeel van gemeenten benut voor monitoring op inburgering

Uit de vragenlijst blijkt dat een meerderheid van gemeenten (62,8%) de Taaleis in de Participatiewet gebruikt om de voortgang op de inburgering te monitoren. Bijstandsgerechtigde inburgeringsplichtigen vallen onder de inspanningsverplichting van de Taaleis in de Participatiewet. Daarom moeten inburgeraars regelmatig hun

deelname en voortgang aan de gemeente overleggen. Bij twijfel over deelname aan een inburgeringscursus en wanneer de persoon geen inzage wil geven in deelname of voortgang kan een taaltoets worden uitgevoerd vanuit de Taaleis in de Participatiewet. Andere gemeenten weten niet hoe ze de Taaleis in de Participatiewet hiervoor moeten inzetten of doen het niet omdat het twee volledig gescheiden processen zijn.

5. Effectiviteit van de Taaleis in de Participatiewet

In dit hoofdstuk geven we, voor zover mogelijk, inzicht in de effecten van de Taaleis in de Participatiewet. Ten aanzien van de doeltreffendheid van de wet beschrijven we allereerst het verwachte directe effect, namelijk verbetering van de taalbeheersing (onderzoeksvraag 8). Vervolgens gaan we in op het beoogde indirecte effect, namelijk uitstroom uit de Participatiewet (onderzoeksvraag 9). We besteden ook aandacht aan andere (onbedoelde) indirecte effecten. We sluiten het hoofdstuk af met een weergave van de kosten en baten van de wet om inzicht te geven in de doelmatigheid van de wet (onderzoeksvraag 10). Dit hoofdstuk is gebaseerd op de documentstudie, de interviews met gemeenten en de doelgroep, de vragenlijst onder een representatieve groep van gemeenten en CBS-microdata.

5.1 Aantal afgeronde taaltrajecten is beperkt, maar bij twee derde wordt het vereiste niveau 1F of hoger wel behaald

Zoals al vermeld in hoofdstuk 4 geeft twee derde van de gemeenten in de vragenlijst aan de voortgang van de taalbeheersing van deelnemers in het kader van de Taaleis in de Participatiewet te monitoren (n=126). Een derde van de responderende gemeenten stelt ook daadwerkelijk het taalniveau na afronding van het traject vast, zowel voor formele als informele trajecten (n=67 voor het vaststellen van formele taaltrajecten). Dit is positief omdat deze monitoring vervolgens ook inzicht geeft in de mate waarin het beoogde taalniveau 1F werkelijk wordt behaald door inzet van de Taaleis in de Participatiewet. Uit de vragenlijst blijkt dat, over de volledige periode sinds invoering van de Taaleis in de Participatiewet (1 januari 2016 tot moment van onderzoek; mei 2019) in deze 67 gemeenten, die afronding van het taaltraject vaststellen, *gemiddeld* 49 formele taaltrajecten per gemeente zijn afgerond. We benadrukken dat dit een gemiddelde is, wat betekent dat het aantal afgeronde trajecten uiteen loopt en afhankelijk is van de gemeentegrootte. In grotere gemeenten met een grotere doelgroep voor de Taaleis in de Participatiewet ligt het absolute aantal afgeronde trajecten hoger dan in kleinere gemeenten. Dit brengt het landelijke totaal (op basis van de respons op de vragenlijst) op 3265 afgeronde taaltrajecten⁹. Dit is in omvang beperkt gezien de geschatte totale omvang van de Taaleis in de Participatiewet populatie (op basis van CBS microdata: 56.855 personen bij aanvang van de wet in 2016¹⁰). Dit is te verklaren omdat uit de vragenlijst en de interviews met gemeenten allereerst blijkt dat slechts een op de vijf van de gemeenten aan alle bijstandsgerechtigden die niet voldoen aan taalniveau 1F een formeel taalaanbod doen. In aanvulling hierop verlenen twee derde van de gemeenten (die deelnamen aan de vragenlijst) tijdelijke of definitieve vrijstellingen. Van de bijstandsgerechtigden die wel een taalaanbod kregen kan uiteraard een deel om diverse redenen in de loop van het traject uitvallen.

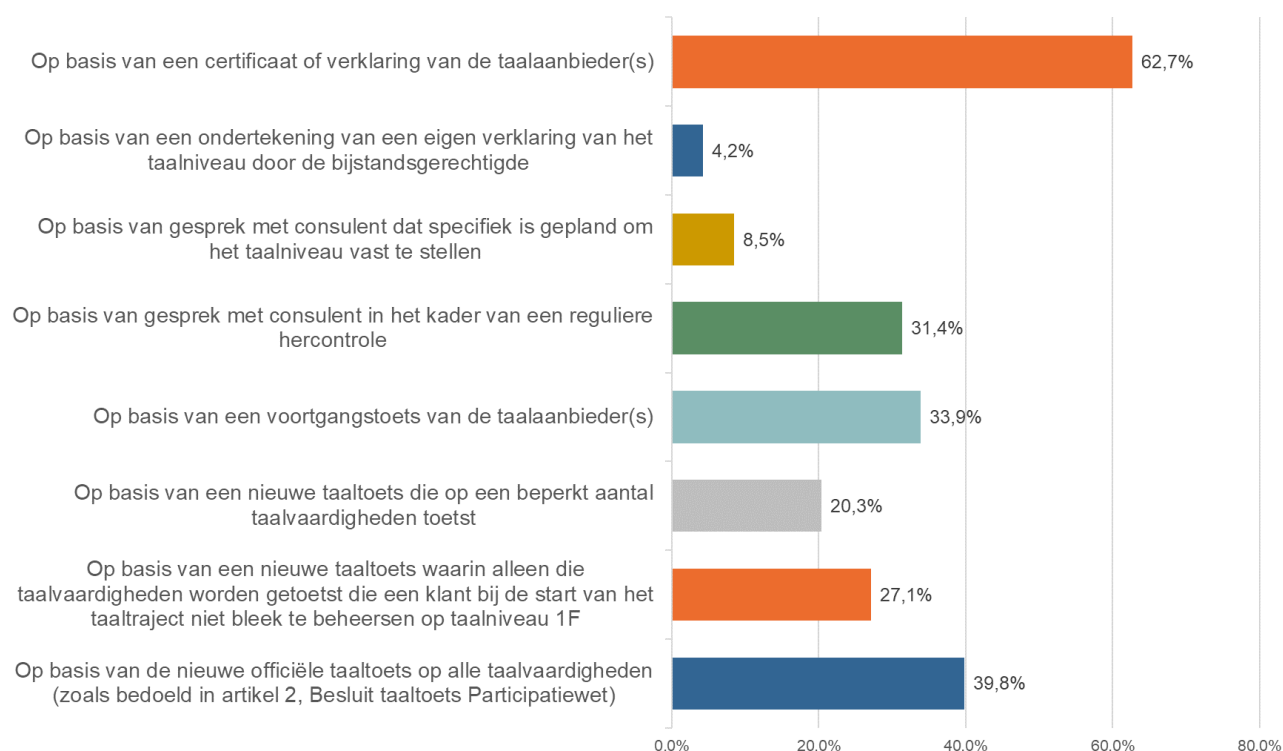
Vervolgens blijkt uit de vragenlijst dat *gemiddeld* door twee derde van de deelnemers aan deze afgeronde trajecten het taalniveau 1F of hoger wordt behaald. Ondanks de beperkte omvang van de groep die het taaltraject afrondt is dit een behoorlijk resultaat. Hierbij moet worden opgemerkt dat de wijze waarop het taalniveau na afronding van het formele traject wordt vastgesteld divers is. Dit gebeurt voornamelijk op basis

⁹ Dit is een onderschatting van het werkelijk landelijk totaal omdat niet alle gemeenten de vragenlijst hebben ingevuld.

¹⁰ Zoals vermeld in H3 is dit een overschatting omdat we op basis van de CBS microdata niet op alle formele Taaleis criteria kunnen selecteren en bovendien geldt dat een deel van deze groep alsnog aan het taalniveau kan voldoen en dus geen taalverplichting krijgt opgelegd.

van een certificaat of verklaring van de taalaanbieders. In 40% van de gevallen (in combinatie met) een voortgangstoets of officiële taaltoets (figuur 23). De nuancering die gemeenten hierbij maken in de verdiepende interviews is dat ze deze bijstandsgerechtigden waarschijnlijk ook zonder de Taaleis in de Participatiewet een taalaanbod hadden gedaan vanuit hun reguliere taalbeleid en het activerende karakter dat de Participatiewet al heeft.

Wijze van vaststellen taalniveau na afronding formeel taaltraject



N = 118

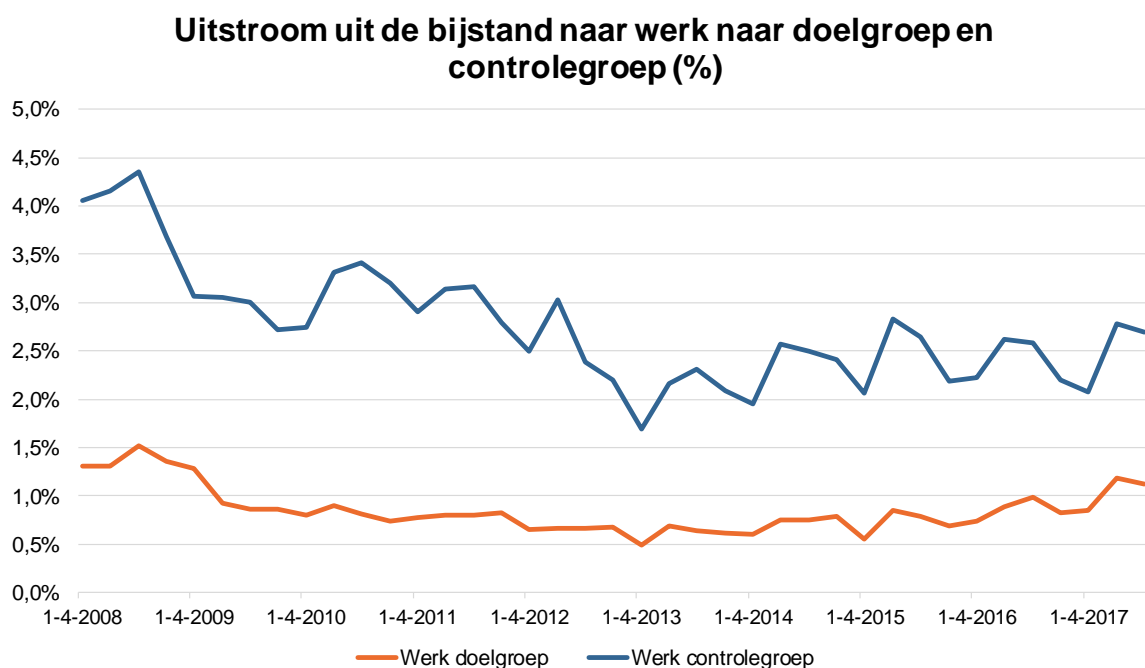
Figuur 23. Wijze van vaststellen taalniveau na afronding formeel taaltraject (meerdere antwoorden mogelijk)

5.2 Uitstroom uit de Participatiewet niet als *direct* gevolg van de Taaleis in de Participatiewet; indien succesvol altijd in combinatie met breder re-integratiebeleid

Bij de invoering van de Taaleis in de Participatiewet was de verwachting dat 400 bijstandsgerechtigden door de inzet van deze wet zouden uitstromen uit de Participatiewet, dit is 0,1% van de totale groep bijstandsgerechtigden in Nederland (Memorie van Toelichting).

Op basis van gegevens van het CBS zijn we nagegaan welk deel van de doelgroep en de controlegroep in het kwartaal voorafgaand aan de peildatum uitstroomde uit de bijstand, daarbij onderscheid makend tussen uitstroom naar werk en uitstroom om andere redenen. Uitstroom om andere redenen kan zijn: het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd, emigratie, een verandering in huishoudenssamenstelling, of een andere reden. In figuur 24 is te zien dat per kwartaal zo'n 1% van de doelgroep Taaleis in de Participatiewet uitstroomt naar werk. Hierbij lijkt de uitstroom tussen 2012 en 2015 wat lager te liggen dan in voorgaande en

navolgende jaren. Een trendlijn (rechte lijn door de uitkomsten) laat echter zien dat de daling zich voortzet. De uitstroom van de controlegroep naar werk of vanwege andere redenen verloopt wat grilliger, maar ligt constant hoger dan bij de doelgroep. De uitstroom naar werk ligt tussen de 2% en 4%. Ook bij de controlegroep is een lichte daling te zien die zich na de economische crisis voortzet. Een positief effect van de Taaleis in de Participatiewet op uitstroom uit de bijstand naar werk is op basis van deze data dus niet waarschijnlijk.



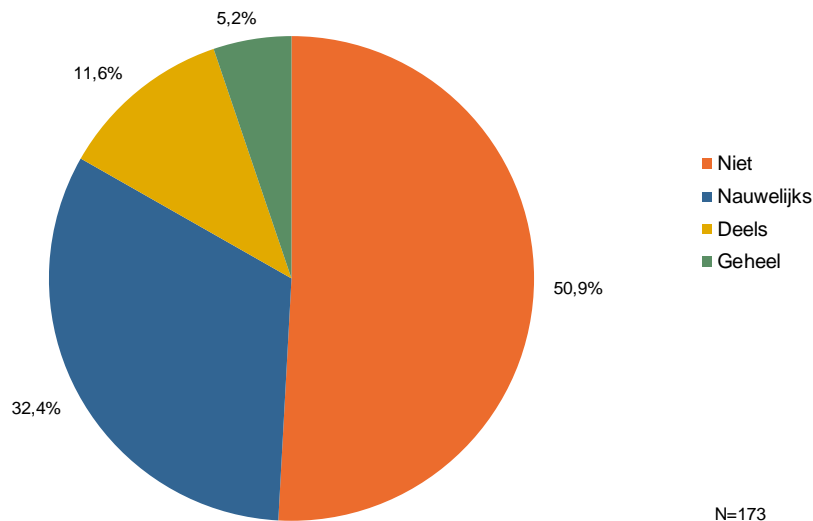
Figuur 24. Uitstroom uit de bijstand naar werk versus andere redenen voor de doelgroep Taaleis in de Participatiewet en de controlegroep

Ook uit interviews met gemeenten blijkt dat in hun optiek uitstroom van de doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet naar de arbeidsmarkt grosso modo niet realistisch is. Respondenten benoemen dat het met name 'zorgklanten' betreft waarbij naast gebrekkige taalbeheersing diverse andere problematiek speelt, bijvoorbeeld rondom gezondheid, scholing en schulden. Een andere (of aanvullende) interventie zoals empowerment training kan daarom veel effectiever zijn voor deze groep dan (alleen) een taaltraject. Een combinatie van bestaande instrumenten, passend bij de client, is dan ook nodig om activering te stimuleren. Het bieden van deze vorm van maatwerk is al mogelijk vanuit de Participatiewet.

Ook uit de vragenlijst blijkt dat ruim 80% van de responderende gemeenten de uitstroom uit de Participatiewet in hun gemeente niet of nauwelijks als geïsoleerd effect van de Taaleis in de Participatiewet beschouwt (figuur 25). Men geeft aan dat er ook zonder de Taaleis in de Participatiewet al aandacht was voor taalontwikkeling en dat uitstroom bovendien een gevolg is van het volledige re-integratietraject, waar taal een onderdeel van is of kan zijn. Ook wordt benoemd dat sommige bijstandsgerechtigden al uitstromen voordat ze taalniveau 1F behalen, dus uitstromen ondanks de Taaleis in de Participatiewet. Zie onderstaande citaten van respondenten op de vragenlijst ter illustratie. Slechts een kleine groep gemeenten geeft aan dat door investering in taal hun

bijstandsgerechtigden aantrekkelijker zijn geworden voor de arbeidsmarkt, omdat taalbeheersing voor bijna iedere baan een voorwaarde is.

Uitstroom uit de bijstand als effect van de Taaleis in de Participatiewet



Figuur 25. Uitstroom uit de bijstand als effect van de Taaleis in de Participatiewet

'De wet is een administratieve handeling. Uitstroom komt door begeleiding in combinatie met een goede arbeidsmarkt'.

'Een taaltraject alleen leidt niet tot uitstroom. Dat is altijd in combinatie met werkervaring of training/scholing'.

'Indien het taalniveau een probleem is bij bemiddeling naar werk/opleiding/scholing, dan wordt er vanuit re-integratie al een taaltraject ingezet op basis van maatwerkondersteuning. Ongeacht of de persoon voldoet aan de Taaleis in de Participatiewet'.

Ook de doelgroep zelf benoemt dat ze naast taalbeheersing ook andere zaken nodig heeft om te re-integreren, zoals een Nederlands diploma of certificaat. Ook gezondheidsproblemen worden genoemd als drempel om toe te treden tot de arbeidsmarkt.

Manu denkt niet dat de taal cursus haar kansen op de arbeidsmarkt verhoogd. 'Ik zou veel liever een ander diploma halen, bijvoorbeeld voor in de zorg, om te werken in een bejaardenhuis. Maar pas na het afronden van deze taal cursus (zes maanden) gaat de klantmanager met mij kijken naar mogelijkheden voor een opleiding'. (Deelnemer taaltraject Taaleis in de Participatiewet).

Een andere reden die genoemd wordt waarom de Taaleis in de Participatiewet niet direct bijdraagt aan uitstroom uit de Participatiewet is dat het vereiste taalniveau in de wet (1F) onvoldoende is om te participeren op de arbeidsmarkt. Gemeenten geven aan dat als deelname aan de arbeidsmarkt het doel van de Taaleis in de Participatiewet is dat dan het benodigde taalniveau omhoog zou moeten, hoewel gemeenten dit voor een groot deel van de doelgroep dus niet realistisch achten.

5.3 Verhoogde aandacht voor taal als positief (neven-)effect van de Taaleis in de Participatiewet

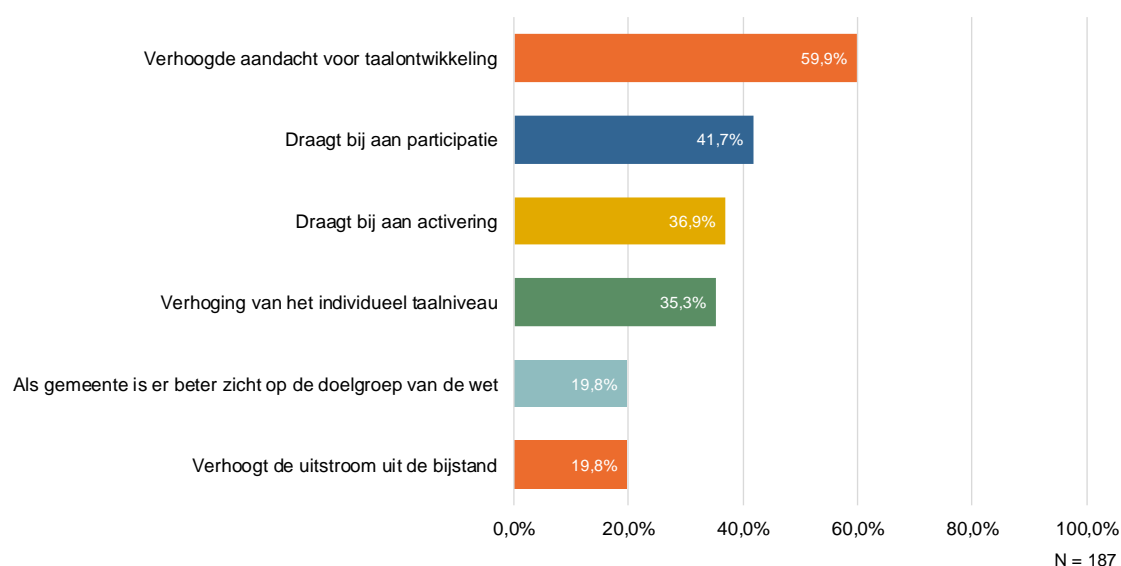
Gemeenten zien dus geen directe relatie tussen de Taaleis in de Participatiewet en de uitstroom uit de Participatiewet. Maar ze zijn in de brede zin wel positief over de verhoogde aandacht voor taalontwikkeling in de gemeente. Dit verhoogt de bewustwording bij consulenten van het belang van taalontwikkeling voor deze doelgroep. Ook is men positief over het activerende karakter van de Taaleis in de Participatiewet, waarbij participatie breder kan zijn dan op de arbeidsmarkt (figuur 26). Andere vormen van participatie of activering die genoemd worden zijn vrijwilligerswerk, meer betrokkenheid op de school van kinderen en meer sociale contacten.

'Voor veel cliënten is het een eerste stap, nadat ze een lange periode geen taal cursus hebben gevolgd' (respondent vragenlijst gemeente).

Mohammed is 62 jaar, heeft weinig contacten en heeft gezondheidsklachten: 'Thuis zitten is niets voor mij, dan komen de herinneringen. Ik heb altijd gewerkt en wil graag bezig zijn, daarom ben ik blij met de taallessen. Ik wil ook best werken, maar niet fulltime en het moet een beetje rustig zijn. Ik kan niet meer lang staan en heb longklachten' (deelnemer taaltraject i.h.k.v. Taaleis in de Participatiewet).

Toch wordt ook hier weer benoemd dat dit activerende karakter niet specifiek is voor de Taaleis in de Participatiewet, de Participatiewet biedt daar ook al voldoende middelen en mogelijkheden voor.

Positieve effecten van de Taaleis in de Participatiewet



Figuur 26. Positieve effecten van de Taaleis in de Participatiewet

5.4 Doelmatigheid: uitvoeringskosten zijn aanzienlijk, de (geldelijke) baten beperkt; wel ‘zachte’ baten op andere domeinen

Het ministerie van SZW gaat in de Memorie van Toelichting op de Taaleis in de Participatiewet uit van een kostenneutrale uitvoering van de Taaleis in de Participatiewet. De ramingen, zoals weergegeven in de Memorie van Toelichting bij de wet, gaan uit van een besparing van vijf miljoen door extra of versnelde uitstroom uit de Participatiewet. Dit bedrag is vertaald naar 400 bijstandsgerechtigden die als gevolg van de Taaleis in de Participatiewet uitstromen uit de bijstand. Dit komt neer op 0,1% van de totale bijstandspopulatie. Tegelijkertijd voorziet SZW vijf miljoen aan in- en uitvoeringskosten voor gemeenten.

De VNG schreef bij invoering van de Taaleis in de Participatiewet een position paper. Een centraal punt in dit paper is dat volgens hen de kosten voor in- en uitvoering voor gemeenten fors hoger liggen, namelijk 215 miljoen. Hierin wordt een onderscheid gemaakt tussen uitvoeringskosten en cursuskosten voor taaltrajecten. Deze laatste komen immers (in de meeste gevallen) voor rekening van gemeenten (hoewel dit niet wettelijk verplicht is). Wat betreft de uitvoeringskosten ging de VNG uit van ongeveer tien uur per bijstandsgerechtigde voor screening, toetsing, handhaving en klantmanagement. Overhead is hier niet in opgenomen (zoals opstartkosten en aanpassingen in klantvolgsysteem). De VNG voorzag geen (financiële) baten voor gemeenten in termen van uitstroom. Met name omdat hun stelling is dat gemeenten met een actief taalbeleid al taalaanbod doen aan deze doelgroep en de Taaleis in de Participatiewet daar geen toegevoegde waarde aan zal bieden. In dit licht is het de vraag of de geraamde cursuskosten wel *extra* kosten zijn ten opzichte van huidige bestedingen. De raming van 215 miljoen is daarmee mogelijk een overschatting. Evident is wel dat de geraamde uitvoeringskosten door SZW en de VNG voor invoering van de Taaleis in de Participatiewet behoorlijk uiteen liepen.

Uit de vragenlijst die in het kader van de evaluatie is afgenomen blijkt dat gemeenten gemiddeld tussen de vijf en dertien uur¹¹ inzet per bijstandsgerechtigde nodig hebben voor de uitvoering van de Taaleis in de Participatiewet. Deze range is vergelijkbaar met de vooraf geraamde uitvoeringslasten door de VNG. In de verdiepende interviews benoemen gemeenten duidelijk dat de uitvoering van de Taaleis in de Participatiewet hoge kosten met zich meebrengt, met name voor de screening van het zittende bestand. Het vergt veel administratieve handelingen om, na het draaien van de query, alle bijstandsgerechtigden te benaderen voor het aanleveren van bewijsstukken, deze vervolgens te controleren, indien nodig een beschikking op te stellen en een gesprek met de consulent uit te voeren. Vooral omdat de meeste gemeenten aangeven deze klanten en hun problematiek al in beeld te hebben. Daarmee is deze exercitie een administratieve last die voor hen geen meerwaarde heeft. Ook zien gemeenten weinig directe financiële baten voor uitstroom uit de Participatiewet (zoals eerder beschreven). Gemeenten die de doelgroep nog niet goed in beeld hadden - met name de grotere gemeenten - benoemen wel opbrengsten in andere domeinen, zoals welzijn, jeugd en zorg. Problemen op deze domeinen voorkomen is een positief neveneffect van de Taaleis in de Participatiewet, maar deze baten zijn niet direct zichtbaar of meetbaar.

'De verhouding kosten en baten is voor de gemeente negatief. Het is heel arbeidsintensief om voor het zittend bestand vast te stellen of zij voldoen aan de Taaleis in de Participatiewet. Deze kosten staan niet in verhouding tot de minimale baten in de vorm van extra aangeboden taaltrajecten. De gemeente werkte al met een team dat zich bezighoudt met mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. Vanuit uitvraag op de Taaleis in de Participatiewet komen er vrijwel geen nieuwe personen naar voren, waardoor het in feite dubbel werk oplevert voor niets' (geïnterviewde gemeente).

¹¹Totaal hebben 118 gemeenten deze vraag beantwoord. In de analyse zijn zes responses weggelaten in verband met extreme uitschieters.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Belang van taal voor participatie op arbeidsmarkt wordt breed onderschreven en de Taaleis in de Participatiewet heeft de aandacht hiervoor verhoogd

Alle stakeholders, inclusief de doelgroep van bijstandsgerechtigden zelf, onderschrijven het belang van het leren van de Nederlandse taal voor participatie in Nederland. Taalbeheersing is veelal nodig voor communicatie, zowel op de werkvloer als in bredere sociale interactie. Gemeenten benoemen dat de Taaleis in de Participatiewet taalontwikkeling hoger op de agenda heeft gezet. Deze verhoogde aandacht voor taalontwikkeling bij gemeenten en bij consulenten is een breed gedragen positief effect van de Taaleis in de Participatiewet. Het beoogde effect van de Taaleis in de Participatiewet was om individuele bijstandsgerechtigden te stimuleren tot het leren van de Nederlandse taal. Uit deze evaluatie blijkt dat de Taaleis in de Participatiewet vooral een activerende werking heeft voor gemeenten. Door het verplichtende karakter van de Taaleis in de Participatiewet zijn gemeenten verplicht om aandacht besteden aan taal bij deze doelgroep; hiermee is de aandacht en de inzet op verbeteren van taalvaardigheid minder vrijblijvend geworden.

6.2 Echter, de Taaleis zoals voorgeschreven in de Participatiewet sluit niet aan bij de behoefte, wat leidt tot een diverse uitvoeringspraktijk

Hoewel gemeenten positief zijn over de verhoogde aandacht voor taalontwikkeling sluit de Taaleis in de Participatiewet niet aan bij de behoefte van gemeenten om de taalontwikkeling van bijstandsgerechtigden te stimuleren. Gemeenten benoemen allereerst dat de Taaleis in de Participatiewet weinig toevoegt aan de bestaande mogelijkheden in de reguliere Participatiewet. Vanuit de Participatiewet worden, indien taal een belemmering vormt voor werk, scholing of opleiding, volgens gemeenten al taaltrajecten ingezet. Hierbij wordt vaak wel de afweging gemaakt in hoeverre de inzet van een taaltraject, gezien de persoonlijke situatie en afstand tot de arbeidsmarkt van de bijstandsgerechtigde, effectief zal zijn. Ook sanctioneren op onvoldoende inspanning is al mogelijk vanuit de Participatiewet. Daar is de Taaleis in de Participatiewet niet voor nodig. Ten tweede is het bieden van maatwerk niet mogelijk vanuit de Taaleis in de Participatiewet. De Taaleis is in de ervaring van gemeenten star vanwege het gestelde taalniveau (1F) voor alle cliënten en de verplichte screening en toetsing. Bovendien is de focus op taal alleen volgens gemeenten te smal. Om het beoogde doel van de Taaleis in de Participatiewet te bereiken, namelijk uitstroom naar de arbeidsmarkt, is het nodig een breder re-integratieaanbod in te zetten, passend bij wat nodig is voor een cliënt.

Het beperkte draagvlak voor de Taaleis in de Participatiewet leidt tot een diverse uitvoeringspraktijk. Slechts enkele gemeenten in deze evaluatie hebben de Taaleis in de Participatiewet naar eigen zeggen 'omarmd' en voeren deze uit volgens de letter van de wet. De andere gemeenten, zo blijkt uit de interviews en reacties op de vragenlijst, voeren de wet uit 'omdat het moet' of voeren de wet niet als zodanig uit. Het merendeel van de gemeenten heeft wel, deels of volledig, het zittende bestand gescreend in het kader van de Taaleis in de Participatiewet. De helft van de gemeenten voert vervolgens de officiële taaltoets uit om het taalniveau te bepalen. In veel andere gemeenten is de inschatting van de consulent hierin leidend. Het taalaanbod dat gemeenten doen is ook uiteenlopend. Sommige gemeenten bieden standaard een formeel traject aan alle

bijstandsgerechtigden aan die niet voldoen aan de Taaleis in de Participatiewet; andere gemeenten maken bewust de afweging of de inzet van een formeel traject wel rendeert. Opvallend is dat gemeenten vaak ook andersoortig cursusaanbod doen, aanvullend aan het taaltraject in het kader van re-integratie. Ook verlenen gemeenten naar eigen inschatting tijdelijke of definitieve vrijstellingen voor de Taaleis in de Participatiewet. Dit betreft met name bijstandsgerechtigden die zijn ontheven van de inburgeringsplicht, volgens de consulent niet leerbaar zijn of medische problemen hebben. Ook hier geldt dat de meeste gemeenten deze cliënten wel een alternatief cursusaanbod doen dat ondersteunend is aan activering. Maatregelen in het kader van de Taaleis in de Participatiewet worden nauwelijks opgelegd door gemeenten, omdat dit volgens hen niet motiverend werkt. Indien nodig wordt doorgaans gesanctioneerd via de re-integratieverplichtingen in de Participatiewet.

6.3 Doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet bestaat grofweg uit twee groepen met een verschillende afstand tot de arbeidsmarkt en bestaat volledig uit personen met een migratieachtergrond

De analyse van CBS-microdata en het dossieronderzoek laten zien dat de doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet globaal uit twee groepen bestaat, met elk een verschillende afstand tot de arbeidsmarkt. Een deel van de doelgroep is 48+ en is langer dan vijf jaar afhankelijk van de bijstand (gemiddeld 12 jaar). De tweede groep is gemiddeld jonger (42 jaar) en korter dan vijf jaar bijstandsafhankelijk. Zowel verblijfsduur in de bijstand als leeftijd zijn factoren die de kans op uitstroom beïnvloeden. Dit werpt de vraag op wat in termen van arbeidsmarktparticipatie van de eerstgenoemde groep verwacht kan worden en in hoeverre de achterliggende participatiedoelstelling van de Taaleis in de Participatiewet voor hen dus realistisch is. Tegelijkertijd heeft het jongere deel van de doelgroep wellicht wel baat bij steviger inzet op taal en arbeidsmarktparticipatie. Verder blijkt dat de doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet volledig bestaat uit personen met een migratieachtergrond. Hoewel de Taaleis in de Participatiewet volgens de wet bedoeld is voor *alle* bijstandsgerechtigden blijkt in de praktijk dat autochtone Nederlanders buiten de Taaleis in de Participatiewet vallen, doordat ze acht jaar scholing in Nederland hebben gevolgd.

6.4 Doeltreffendheid: verhoging van taalniveau door inzet taaltrajecten, maar geen uitstroom uit de Participatiewet als *direct* gevolg van de Taaleis in de Participatiewet

Uit de voor dit onderzoek uitgezette vragenlijst blijkt dat gemiddeld in de responderende gemeenten twee derde van de afgeronde taaltrajecten wordt afgesloten met taalniveau 1F of hoger. Dit laat zien dat wanneer gemeenten kiezen voor een taalaanbod wel degelijk een verhoging van het taalniveau wordt gerealiseerd. Wel blijft het de vraag of dit een effect is van de Taaleis in de Participatiewet of dat gemeenten deze bijstandsgerechtigden ook zonder de Taaleis in de Participatiewet al een taalaanbod zouden hebben gedaan, gelet op hun reguliere taalbeleid en het activerende karakter dat de Participatiewet al heeft.

Wat betreft het tweede doel van de Taaleis in de Participatiewet, uitstroom uit de Participatiewet, stellen gemeenten dat uitstroom van de doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet naar de arbeidsmarkt grosso modo niet realistisch is. Ook op basis van de CBS-microdata lijkt een positief effect van de Taaleis in de Participatiewet op uitstroom uit de bijstand naar werk niet waarschijnlijk. Indien uitstroom wel aan de orde is, beschouwen gemeenten dit niet of nauwelijks als direct effect van de Taaleis in de Participatiewet. Men geeft aan dat indien uitstroom gerealiseerd wordt dit een gevolg is van het volledige re-integratietraject waar taal

een onderdeel van kan zijn. Een andere reden die genoemd wordt waarom de Taaleis in de Participatiewet niet direct bijdraagt aan uitstroom uit de Participatiewet is dat het vereiste taalniveau in de wet (1F) onvoldoende is om te participeren op de arbeidsmarkt. Gemeenten geven aan dat als deelname aan de arbeidsmarkt het doel van de Taaleis in de Participatiewet is dat dan het benodigde taalniveau omhoog zou moeten, hoewel gemeenten dit voor een groot deel van de doelgroep niet realistisch achten.

Hoewel gemeenten dus geen direct effect zien van de Taaleis in de Participatiewet op uitstroom naar de arbeidsmarkt, benoemen ze wel andere vormen van activering en participatie als positief effect van de inzet van taaltrajecten, vaak in combinatie met ander aanvullend cursusaanbod in het kader van re-integratie. Wanneer uitstroom naar werk niet realistisch lijkt, zetten sommige gemeenten in op begeleiding naar vrijwilligerswerk en stimuleren zij bredere sociale contacten, zoals betrokkenheid op school van kinderen of in een buurthuis of vereniging.

6.5 Doelmatigheid: uitvoeringskosten zijn aanzienlijk, de (geldelijke) baten beperkt; wel ‘zachte’ baten op andere domeinen

Gemeenten benoemen dat de uitvoering van de Taaleis in de Participatiewet aanzienlijke kosten met zich meebrengt. Gemeenten schatten de inzet per client voor de uitvoering van de Taaleis in de Participatiewet tussen de vijf en dertien uur. Met name de screening van het zittende bestand is arbeidsintensief. Het vergt veel administratieve handelingen om, na het draaien van een query, alle bijstandsgerechtigden te benaderen voor het aanleveren van bewijsstukken, deze vervolgens te controleren, indien nodig een beschikking op te stellen en een gesprek met de consulent te voeren. De meeste gemeenten geven bovendien aan dat zij deze klanten en hun problematiek al in beeld te hebben. Daarmee wordt deze exercitie door een groot deel van de gemeenten gezien als een administratieve last die voor hen geen meerwaarde heeft. Ook zien gemeenten weinig directe financiële baten voor uitstroom uit de Participatiewet. Gemeenten die de doelgroep nog niet goed in beeld hadden - met name de grotere gemeenten - benoemen wel opbrengsten in andere domeinen, zoals welzijn, jeugd en zorg. Doordat deze gemeenten de doelgroep en haar problematiek nu beter in beeld hebben kunnen problemen op deze andere domeinen voorkomen worden. Dit is een positief neveneffect van de Taaleis in de Participatiewet, maar deze baten zijn niet direct zichtbaar of meetbaar.

6.6 Aanbevelingen voor toekomstig beleid verbetering taalvaardigheid en arbeidsmarktkansen bijstandsgerechtigden

Op basis van de bevindingen uit deze evaluatie formuleren we drie aanbevelingen.

6.6.1 Behoud Taaleis in de Participatiewet als positieve prikkel voor gemeenten

Hoewel gemeenten weinig toegevoegde waarde zien in de Taaleis in de Participatiewet blijkt de wet op zich wel een positieve werking te hebben op de bewustwording en aandacht van gemeenten en consultants voor taalontwikkeling. Hoewel dit niet direct beoogd was met de wet, wordt dit door gemeenten genoemd als positief effect van de Taaleis in de Participatiewet. Om taalontwikkeling op de agenda te houden is het daarom aan te bevelen de Taaleis in de Participatiewet te behouden. Wel met enige aanpassingen zodat deze beter aansluit bij de uitvoeringspraktijk en behoefte van gemeenten (zie volgende paragraaf 6.6.2).

6.6.2 *Flexibiliseer Taaleis in de Participatiewet zodat deze beter aansluit bij de praktijk en behoefte van gemeenten*

Zoals gezegd ervaren gemeenten de Taaleis in de Participatiewet nu als star. Tegelijkertijd willen ze de taalontwikkeling van hun bijstandsgerechtigden wel degelijk stimuleren. Uit de data-analyse blijkt een tweedeling in de doelgroep, wat vraagt om een flexibeler toepassing van de beschikbare wettelijke instrumenten. We doen vier aanbevelingen om de Taaleis in de Participatiewet beter te laten aansluiten bij de behoefte van gemeenten.

- Maak alternatieve vormen van toetsing mogelijk: De huidige verplichting tot het afnemen van de officiële taaltoets ervaren gemeenten als dwingend. Op voorhand is soms al duidelijk dat een cliënt deze niet zal behalen. Afneming wordt daarmee een doel op zich, in plaats van een middel om de cliënt toe te leiden naar een passend aanbod. De Taalmeter of Taalverkenner is dan mogelijk passender. Beide alternatieven zijn laagdrempeliger en minder (tijds)intensief dan de officiële taaltoets zoals voorgeschreven onder de Taaleis in de Participatiewet. Bovendien is het doel van deze instrumenten niet zozeer het vaststellen van het taalniveau als wel het formuleren van een realistische participatiedoelstelling en welk aanbod/traject nodig is om dat te bereiken.
- Streef naar een haalbaar taalniveau per client: Het huidige vereiste taalniveau 1F wordt door gemeenten ook als star en niet effectief ervaren. Immers, gezien de tweedeling in de doelgroep is voor sommigen een hoger taalniveau mogelijk haalbaar. In die gevallen is het ook wenselijk een taalaanbod op een hoger niveau te doen waardoor arbeidsmarktkansen worden verhoogd. Aan de andere kant is taalniveau 1F voor een ander deel van de doelgroep op voorhand niet haalbaar. Dit heeft nu tot gevolg dat gemeenten kiezen voor een vrijstelling van de Taaleis in de Participatiewet. Sommigen doen alsnog een alternatief taalaanbod, maar dat is nu vrijblijvend. Door binnen de Taaleis in de Participatiewet te streven naar een haalbaar (zo hoog mogelijk) taalniveau zijn gemeenten verplicht de volledige doelgroep een passend taalaanbod te doen.
- Stel het ambitieniveau van de Taaleis in de Participatiewet bij naar participatie en activering in bredere zin: Het huidige doel van de Taaleis in de Participatiewet, uitstroom uit de bijstand, is voor een deel van de doelgroep te hoog gegrepen. Andere vormen van activering, participatie en verhoging van welzijn, zoals vrijwilligerswerk, voorkomen van schulden of deelname aan verenigingsleven, zijn ook waardevolle opbrengsten van taalverbetering van deze doelgroep. Benoem dit ook expliciet in de wet.
- Sluit aan bij het sanctie-instrumentarium in de Participatiewet: gemeenten geven aan dat het afwijkende sanctie-instrumentarium voor de Taaleis in de Participatiewet (artikel 18b) ten opzichte van de Participatiewet (artikel 18) verwarrend is voor bijstandsgerechtigden en de uitvoering onnodig ingewikkeld maakt. Het is daarom aan te bevelen deze met elkaar in lijn te brengen.

6.6.3 *Stimuleer meer maatwerk door het benutten van bestaande instrumenten*

Gemeenten geven aan dat mogelijkheden voor uitstroom naar werk binnen de doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet beperkt is. De doelgroep heeft vaak te maken heeft met (complexe) multi-problematiek, zoals (combinaties met) schulden of gezondheidsproblemen. Dit betekent dat aandacht voor taal alleen onvoldoende is om bijstandsgerechtigden te begeleiden bij participatie in de brede zin en specifiek op de arbeidsmarkt. Ze hebben dan ook, in het kader van de Taaleis in de Participatiewet, behoefte aan meer diversiteit in het (taal)aanbod dat past bij de mogelijkheden en behoefte van de cliënt. Ze geven hierbij aan dat een integrale aanpak, dus taal in combinatie met scholing, werkervaring, andersoortige vaardigheidstrainingen of schuldhelpverlening, het meest wenselijk is. Dit vraagt maatwerk. De Participatiewet biedt hier al mogelijkheden toe. De aanbeveling op basis van deze evaluatie is dan ook om deze bestaande instrumenten in het sociaal domein breed te benutten voor de doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet. Dit kan door gemeenten nader te stimuleren een dergelijk maatwerkpakket per client aan te bieden.

Aanvullend is het in de toekomst mogelijk interessant om voor de doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet aansluiting te zoeken bij de uitgangspunten en instrumenten van de nieuwe Wet inburgering (beoogde ingangsdatum 1-1-2021). In het nieuwe inburgeringsstelsel wordt immers bewust getracht meer verbinding te maken met de Participatiewet. Concreet betekent dit dat gemeenten, naar analogie van het nieuwe inburgeringsstelsel, de mogelijkheid hebben om gedifferentieerd taalaanbod te doen, passend bij het leervermogen van de bijstandsgerechtigde, waarbij het leren van de taal en participatie gecombineerd worden in een duaal traject. Dit kan enerzijds een variant zijn van de Z-route. Deze route is bedoeld voor mensen met een beperkt leervermogen of mensen die in hun eigen taal analfabeet zijn. De Z-route is gericht op zelfredzaamheid in onze samenleving en het zoveel als mogelijk beheersen van de taal. Anderzijds gaven gemeenten in de interviews ook aan dat een deel van de doelgroep meer gebaat zou zijn bij taalaanbod op een hoger taalniveau dan 1F. Bij voorkeur in de vorm van een duaal traject, waarbij leren en werken wordt gecombineerd, waarmee ook werkelijk arbeidsmarktkansen worden verhoogd. We benadrukken dat het niet nodig is op deze ontwikkeling en uitrol van de nieuwe Wet inburgering te wachten. Zoals benoemd hebben gemeenten nu al de instrumenten tot hun beschikking om een passend en integraal aanbod te kunnen doen aan de doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet (en de bredere groep bijstandsgerechtigden waarvoor taalontwikkeling nodig is voor arbeidsmarktparticipatie).

A. Onderzoeksverantwoording

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we methodische triangulatie toegepast, zodat we de vragen vanuit meerdere invalshoeken hebben belicht. De verschillende bronnen en methoden zijn naast elkaar gelegd waarmee een geïntegreerd antwoord op de onderzoeksvragen ontstaat dat is samengevat in de conclusies en aanbevelingen. Op hoofdlijnen gaat het om de volgende methoden:

- a. Contextverkenning door deskresearch en expertinterviews (zie bijlage G voor lijst van geraadpleegde bronnen);
- b. Diepteonderzoek: face-to-face interviews bij negen gemeenten aangevuld met dossieronderzoek en interviews doelgroep;
- c. Breedteonderzoek: vragenlijst onder 235 gemeenten en analyse op CBS-microdata.

Diepteonderzoek

Het diepteonderzoek is uitgevoerd in negen gemeenten waarbij rekening is gehouden met geografische spreiding, gemeenteomvang, overschot of tekort op de BUIG, uitstroom uit de bijstand en politieke samenstelling. Dit zijn: Amsterdam, Rotterdam, Enschede, Helmond (samenwerkingsverband met Asten, Deurne, Geldrop-Mierlo, Gemert-Bakel, Laarbeek en Someren), Oss, Houten (samenwerkingsverband met IJsselstein, Lopik, Nieuwegein en Vijfheerenlanden (Vianen)), Culemborg (samenwerkingsverband met Tiel, West Maas en Waal, West Betuwe, Zaltbommel, Maasdriel, Neder-Betuwe en Buren), Kampen en Heiloo (samenwerkingsverband met Castricum, Bergen en Uitgeest).

Voor de geselecteerde gemeenten hebben we lokale context verkend op basis van openbaar bekende stukken. Veel gemeenten hebben de beleidsregels van de Taaleis in de Participatiewet online gepubliceerd. Significant beschikt over een landelijke database van openbare raadsinformatie (de 'raadsinformatiescrape'). Deze database is voor de geselecteerde gemeenten doorzocht op diverse relevante trefwoorden ('taaleis' en 'bijstand') met betrekking op de Taaleis in de Participatiewet. Documenten die hieruit naar voren zijn gekomen, hebben wij bestudeerd om een beeld te vormen van de diversiteit van praktijk en beleid in gemeenten. Vervolgens zijn diepteinterviews uitgevoerd met de beleidsmedewerker Participatie en de teamleider/kwaliteitsmedewerker die nauw betrokken is bij de uitvoering.

Het dossieronderzoek is met name relevant voor die bijstandsgerechtigden die niet voldoen/voldeden aan de Taaleis in de Participatiewet én niet al op basis van andere wet- en regelgeving (zoals de Wet inburgering) aan taaleisen moeten voldoen. Het dossieronderzoek is daarom geen random steekproef, maar specifiek gericht op deze groep waarbij effecten worden verwacht van de taalinspanningen in het kader van de Taaleis in de Participatiewet. Voor het dossieronderzoek hebben wij een gestandaardiseerde itemlijst gebruikt, waarop de dossiers zijn gescoord. Zodoende is het dossieronderzoek gestructureerd en vergelijkbaar uitgevoerd, zodat de resultaten van de vijf gemeenten optimaal bruikbaar zijn voor de evaluatie. De itemlijst is opgenomen in bijlage C.

Breedteonderzoek: analyse CBS microdata

We hebben de volgende bestanden gebruikt en gekoppeld:

- Het bestand BIJSTANDPERSOONBUS bevat kenmerken van de periodes waarin personen recht hadden op één of meerdere bijstands- of bijstandsgerelateerde uitkeringen. Met behulp van dit bestand hebben we alle personen geselecteerd die op enig moment tussen 2008 en 2018 bijstand ontvingen. Vanuit dit bestand hebben we het onderzoekbestand verder opgebouwd.
- Het bestand HOOGSTEOPLTAB geeft het hoogst gevolgde en hoogst behaalde opleidingsniveau aan. Aan de hand van dit bestand konden we de voor dit onderzoek relevante personen selecteren met maximaal acht jaar basisonderwijs (doelgroep) of meer dan acht jaar basisonderwijs (controlegroep) en koppelen aan het Bijstandsbestand.
- Het bestand GBAMIGRATIEBUS bevat de gegevens van personen die naar of uit Nederland migreren, uit welke landen zij afkomstig zijn en wanneer zij zijn gemigreerd. Aan de hand van dit bestand hebben we bepaald of de persoon zich op een peildatum al/nog in Nederland bevond, of de persoon een migrant was en tot welke generatie migrant de persoon behoorde. Ook deze gegevens hebben we aan het onderzoekbestand gekoppeld.
- Het bestand GBAPERSOONTAB bevat van alle personen die vanaf 1 januari 1995 in de gemeentelijke bevolkingsregisters voorkomen de demografische achtergrondgegevens die niet of nauwelijks wijzigen. Hierbij valt te denken aan geslacht, geboortjaar en land van herkomst. Land van herkomst, in combinatie met migratiedatum hebben we gebruikt om de doelgroep verder af te pellen en onderscheid te kunnen maken tussen doelgroep en controlegroep. Deze informatie hebben we samen met de demografische kenmerken aan het eerder samengevoegde bestand toegevoegd.
- Het bestand GBAADRESOBJECTBUS hebben we gebruikt om te bepalen of iemand op de peildatum nog in leven was. Omdat we over een langere periode de samenstelling van de doelgroep hebben onderzocht, is dit een relevante toevoeging aan het onderzoekbestand.
- Ten slotte hebben we het bestand SECMBUS gebruikt waarin de belangrijkste inkomstenbronnen van personen zijn geregistreerd. Aan de hand van deze informatie konden we bepalen of personen die geen bijstand meer ontvingen aan het werk waren (in loondienst of als zelfstandige), of dat zij een pensioenuitkering of andere uitkering ontvingen in plaats van de bijstandsuitkering. Ook de informatie uit het SECMBUS-bestand is voor de desbetreffende personen toegevoegd aan het onderzoekbestand.

Op basis van de gekoppelde bestanden hebben we per peildatum (de eerste dag van elk kwartaal tussen 2008 en 2018) aangegeven of iemand tot de doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet behoorde. Hetzelfde hebben we gedaan voor een zo vergelijkbaar mogelijke controlegroep. Voor de controlegroep geldt de Taaleis in de Participatiewet niet. Door de doelgroep met een controlegroep te vergelijken, kunnen we het effect van de Taaleis in de Participatiewet op uitstroom uit de bijstand zo zuiver mogelijk weergeven. Als controlegroep hebben we voor de eerste generatie migranten gekozen die op enig moment tussen 2008 en 2018 bijstand ontvingen, meer dan acht jaar basisonderwijs in Nederland hebben genoten en/of onder de Wet Inburgering vielen.

Breedteonderzoek: online vragenlijst

De online vragenlijst is geprogrammeerd in de digitale tool SurveyMonkey. De vragenlijst is voorafgaand getest door een gemeente om te testen op volledigheid, invulbaarheid en heldere vraagstellingen. De vragenlijst is opgenomen in Bijlage B.

Alle 355 gemeenten in Nederland zijn via het algemene contactadres benaderd voor deelname aan de online vragenlijst. De algemene contactadressen zijn verstrekt door het ministerie van SZW. Na twee weken is een reminder gestuurd aan alle gemeenten die geen vragenlijst geopend hebben. De gemeenten met een onvolledige respons zijn individueel aangeschreven met een uitdraai van de onvolledige respons om hen alsnog te vragen de vragenlijst af te ronden.

Na sluiting van de vragenlijst zijn alle dubbele responsen gefilterd per gemeente. De meest volledig ingevulde of meest recente vragenlijst zijn bewaard. De resterende dubbele vragenlijsten zijn uit de respons gefilterd. Enkele gemeenten hebben samen één vragenlijst ingevuld omdat er gezamenlijk beleid en uitvoering wordt gegeven aan de Taaleis in de Participatiewet. Deze respons is verdubbeld naar het totale aantal gemeenten per gezamenlijk ingevulde vragenlijst.

B. Breedte onderzoek: online vragenlijst

Geachte heer/mevrouw,

In opdracht van het ministerie van SZW voert Significant momenteel een evaluatieonderzoek uit naar de Taaleis in de Participatiewet. Vanuit [...] hebben wij uw contactgegevens ontvangen als betrokken ambtenaar bij de uitvoering van de wet in uw gemeente. In het kader van deze evaluatie vragen wij uw medewerking door deze vragenlijst in te vullen.

Belangrijk onderdeel van de wetsevaluatie is een landelijk representatief onderzoek naar het beeld van de gemeenten over de invoering, uitvoering en effecten van de Taaleis in de Participatiewet. Dit doen wij door middel van deze vragenlijst. De vragenlijst heeft betrekking op de volgende onderwerpen:

- Screening;
- Toetsing;
- Taaltrajecten;
- Monitoring
- Verlaging van bijstandsuitkeringen;
- Knel- en verbeterpunten;
- Kosten.

Uw antwoorden worden tussentijds opgeslagen, zodat u tijdens het invullen de vragenlijst gerust kunt afsluiten en op een later tijdstip heropenen.

Wij behandelen uw respons vertrouwelijk. In onze onderzoeksrapportage zijn de bevindingen niet te herleiden tot afzonderlijke gemeenten.

Wanneer u niet de aangewezen persoon bent binnen de gemeente om deze vragen te beantwoorden, vragen wij u deze vragenlijst door te sturen naar uw betrokken collega('s).

Alvast hartelijk dank voor uw medewerking, mede namens het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Met vriendelijke groet,

Linda Bakker, Michiel Blom, Silvia Bunt, Gerlise van der Maas, Jan Reitsma & Ellen Westhoff
(Onderzoeksteam)

Vraag		Antwoord
Introductie		<p>In opdracht van het ministerie van SZW voert Significant momenteel een evaluatieonderzoek uit naar de Taaleis in de Participatiewet.</p> <p>Belangrijk onderdeel van de evaluatie is een landelijk representatief onderzoek naar het beeld van de gemeenten over de invoering, uitvoering en effecten van de Taaleis in de Participatiewet. Dit doen wij door middel van deze vragenlijst.</p> <p>De vragenlijst heeft betrekking op de volgende onderwerpen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Screening • Toetsing • Taaltrajecten • Monitoring • Verlaging van bijstandsuitkeringen • Knel- en verbeterpunten • Kosten <p>De vragen hebben betrekking op de Taaleis in de Participatiewet, verder omschreven als <i>de wet</i>. Wanneer het gaat om andere wetgeving, dan wordt deze bij naam genoemd.</p> <p>Allereerst stellen wij een algemene vragen. Daarna volgt een aantal vragen per bovenstaand onderwerp. Tot slot leggen wij een aantal stellingen aan u voor.</p> <p>U kunt de vragenlijst tussentijds afsluiten. Uw antwoorden worden automatisch opgeslagen</p>
0.1	Wat is uw functie?	Open antwoord
0.2	Wat is de omvang van uw gemeente?	i. < 20.000 inwoners ii. 20.000 tot 50.000 inwoners iii. 50.000 tot 100.000 inwoners iv. Meer dan 100.000 inwoners
1. Screening		<p>Bij aanvang van de Taaleis in de Participatiewet is de doelgroep van de wet onderscheiden in twee groepen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) zittend bestand van bijstandsgerechtigden en 2) nieuwe instroom van bijstandsgerechtigden per 1-6-2016

		De volgende vragen gaan allereerst over het zittende bestand. Daarna volgen vragen over de nieuwe instroom van bijstandsgerechtigden per 1-6-2016
1.1	<p>Heeft uw gemeente voor het zittende bestand van bijstandsgerechtigden vastgesteld of iemand voldoet aan de eisen van de wet (taalniveau 1F)?</p> <p><i>Slechts één antwoord mogelijk</i></p>	<p>i. Ja ii. Nee iii. Dit weet ik niet</p>
1.2	<p>Hoe heeft uw gemeente voor het zittende bestand van bijstandsgerechtigden vastgesteld of iemand voldoet aan de eisen van de wet (taalniveau 1F)?</p> <p><i>Meerdere antwoorden mogelijk</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Op basis van een query van systeeminformatie • Op basis van opgevraagde bewijsstukken (onderwijsdiploma, certificaten, inburgeringsdiploma, etc.) • Op basis van een ondertekening van een eigen verklaring van het taalniveau 1F • Op basis van de inschatting van het taalniveau door een consulent • Op basis van een gesprek in het kader van de Taaleis in de Participatiewet • Op basis van een voortoets (<i>een voortoets is een screeningsinstrument waarmee een globale inschatting van het taalniveau wordt gedaan</i>) • Op basis van de officiële taaltoets zoals beschreven in art. 2 Besluit taaltoets Participatiewet • Anders, namelijk..
1.3	<p>In welke mate is de screening van het zittende bestand voltooid?</p> <p><i>Slechts één antwoord mogelijk</i></p>	<p>I. De screening is volledig voltooid II. De screening is voor meer dan 75% voltooid III. De screening is voor 50% tot 75% voltooid IV. De screening is voor 25% tot 50% voltooid V. De screening is voor minder dan 25% voltooid VI. De screening is (nog) niet uitgevoerd</p>
1.4	<p>Wat was de totale omvang van het zittend bestand met bijstandsgerechtigden bij de invoering van de Taaleis in de Participatiewet?</p> <p><i>Als het exacte aantal niet bekend is, vragen wij u een inschatting te geven</i></p>	... klanten

1.5	<p>Wordt bij nieuwe bijstandsgerechtigden (nieuwe instroom) ook het taalniveau vastgesteld in het reguliere proces?</p> <p><i>Meerdere antwoorden mogelijk</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, op basis van opgevraagde bewijsstukken (onderwijsdiploma, certificaten, inburgeringsdiploma, etc.) • Ja, op basis van een ondertekening van een eigen verklaring van het taalniveau 1F • Ja, op basis van de inschatting van het taalniveau door een consulent • Ja, op basis van een gesprek in het kader van de wet • Ja, op basis van een voortoets (<i>een voortoets is een screeningsinstrument waarmee een globale inschatting van het taalniveau wordt gedaan</i>) • Ja, op basis van de officiële taaltoets zoals beschreven in art. 2 Besluit Taaleis in de Participatiewet • Nee, het taalniveau van nieuwe bijstandsgerechtigden wordt niet vastgesteld in het reguliere intakeproces • Dit weet ik niet
1.6	<p>Zijn er uitzonderingen wanneer uw gemeente geen screening van het taalniveau uitvoert?</p>	<p>i. Ja ii. Nee iii. Dit weet ik niet</p>
1.7	<p>Om welke uitzondering(en) gaat het?</p> <p><i>Meerdere antwoorden mogelijk</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ontheffing van inburgeringsplicht • Ontheffing van arbeidsverplichting • Niet leerbaar • Medische/psychische redenen • Alleenstaande ouder met kinderen tot vijf jaar • Combinatie zorgtaken/mantelzorg met taalonderwijs kan niet worden verlangd • Voldoende participatie, bijvoorbeeld door (langdurig) vrijwilligerswerk • Leeftijd van de klant is te hoog • Verwachte korte duur van de bijstand • Beperkte afstand tot de arbeidsmarkt • Grote afstand tot de arbeidsmarkt • CV met arbeidsverleden in NL • Beperkte beheersing NL Taal is geen belemmering voor het vakgebied • Klant heeft nog nooit gewerkt • Andere belemmeringen dan taal • Zelfredzaam genoeg in de maatschappij • Aannemelijk dat klant voldoet aan taalniveau 1F zonder dit formeel te kunnen aantonen, want is acht jaar of meer in Nederland woonachtig gedurende leerplichtige leeftijd • Aannemelijk dat klant voldoet aan taalniveau 1F zonder dit formeel te kunnen

		<p>aantonen, want heeft x aantal jaar middelbare school in NL gevolgd</p> <ul style="list-style-type: none"> Anders, namelijk...
2. Toetsing		De volgende vragen gaan over toetsing van het taalniveau.
2.1	<p>In ons vooronderzoek is gebleken dat een aantal gemeenten niet of slechts in beperkte mate gebruik maakt van de officiële taaltoets (conform artikel 2 Besluit Taaltoets Participatiewet). In deze toets moet er getoetst worden op lezen, schrijven, spreken, luisteren en gespreksvaardigheid. Veel gemeenten gebruiken een simpelere versie van een taaltoets en/of laten de consultant de inschatting maken of iemand voldoet aan taalniveau 1F.</p> <p>Kunt u aangeven welke van de onderstaande situaties in uw gemeente van toepassing is bij de intake van bijstandsgerechtigden:</p>	<ol style="list-style-type: none"> Er vindt helemaal geen toets plaats of iemand voldoet aan niveau 1F. Er vindt geen toets plaats of iemand voldoet aan niveau 1F. De consultants kijken of taal volgens hen een belemmering is voor een klant op weg naar werk of participatie en zo ja, dan wordt er taalonderwijs ingezet. Eerst checken de consultants op basis van het gesprek of iemand volgens hen voldoet aan niveau 1F. Bij twijfel over het taalniveau, zetten we een taaltoets in waarin op een <u>beperkt</u> aantal taalvaardigheden wordt getoetst. Eerst checken de consultants op basis van het gesprek of iemand volgens hen voldoet aan niveau 1F. Bij twijfel over het taalniveau, zetten we een officiële taaltoets in, waarin <u>alle</u> taalvaardigheden worden getoetst. Iedere klant krijgt een taaltoets aangeboden waarin op een <u>beperkt</u> aantal vaardigheden wordt getoetst. Iedere klant krijgt een taaltoets aangeboden waarin op <u>alle</u> taalvaardigheden wordt getoetst. Anders, namelijk...
2.2	Zijn er uitzonderingen wanneer uw gemeente geen officiële toets afneemt?	<ol style="list-style-type: none"> Ja Nee Dit weet ik niet
2.3	<p>Om welke uitzondering(en) gaat het?</p> <p><i>Meerdere antwoorden mogelijk.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Ontheffing van inburgeringsplicht Ontheffing van arbeidsverplichting Niet leerbaar Medische/psychische redenen Alleenstaande ouder met kinderen tot vijf jaar Combinatie zorgtaken/mantelzorg met taalonderwijs kan niet worden verlangd Voldoende participatie, bijvoorbeeld door (langdurig) vrijwilligerswerk Leeftijd van de klant is te hoog

		<ul style="list-style-type: none"> • Verwachte korte duur van de bijstand • Beperkte afstand tot de arbeidsmarkt • Grote afstand tot de arbeidsmarkt • CV met arbeidsverleden in NL • Beperkte beheersing NL Taal is geen belemmering voor het vakgebied • Klant heeft nog nooit gewerkt • Andere belemmeringen dan taal • Zelfredzaam genoeg in de maatschappij • Aannemelijk dat klant voldoet aan taalniveau 1F zonder dit formeel te kunnen aantonen, want is acht jaar of meer in Nederland woonachtig gedurende leerplichtige leeftijd • Aannemelijk dat aan klant voldoet aan taalniveau 1F zonder dit formeel te kunnen aantonen, want heeft x aantal jaar middelbare school in NL gevolgd • Anders, namelijk...
3. Taaltrajecten		
3.1	Biedt uw gemeente taaltrajecten (formeel of informeel) aan in het kader van de wet?	<ul style="list-style-type: none"> i. Ja, de gemeente biedt taaltrajecten aan in het kader van deze wet. ii. Nee, niet in het kader van de Taaleis in de Participatiewet, maar wel vanuit andere wetgeving (in het kader van re-integratie) iii. Nee, niet in het kader van deze wet, maar de gemeente biedt wel veel (in)formele taaltrajecten aan. iv. Nee, de gemeente biedt helemaal geen taaltrajecten aan.
3.2	Waarom biedt uw gemeente helemaal geen taaltrajecten aan?	Open antwoord
3.3	Biedt uw gemeente formele taaltrajecten gericht op taalniveau 1F aan?	<ul style="list-style-type: none"> i. Ja ii. Nee iii. Dit weet ik niet
3.4	U geeft aan dat uw gemeente <u>formele</u> taaltrajecten gericht op taalniveau 1F aanbiedt in het kader van de Taaleis in de Participatiewet. Aan welk deel van de doelgroep van de wet wordt een <u>formeel aanbod</u> gedaan? <i>Slechts één antwoord mogelijk</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Aan alle bijstandsgerechtigden die niet voldoen aan taalniveau 1F • Aan het merendeel van de doelgroep van de Taaleis in de Participatiewet die niet voldoet aan taalniveau 1F • Aan bijstandsgerechtigden in de doelgroep van de wet die interesse hebben in het volgen van een formeel taaltraject, ongeacht het taalniveau • Aan bijstandsgerechtigden in de doelgroep van de wet die naar verwachting taalniveau 1F kunnen behalen • Anders, namelijk..

3.5	Hoelang duren de formele taaltrajecten gemiddeld?	... maanden
3.6	Hoeveel uur les per week wordt er gemiddeld gevolgd in de formele taaltrajecten?	... uur per week
3.7	Biedt uw gemeente informele taaltrajecten aan?	i. Ja ii. Nee iii. Dit weet ik niet
3.8	<p>U geeft aan dat de gemeente informele taaltrajecten aanbiedt in het kader van de Taaleis in de Participatiewet. Aan welk deel van de doelgroep van de wet wordt een <u>informeel taaltraject</u> aangeboden?</p> <p><i>Slechts één antwoord mogelijk</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aan alle klanten die niet voldoen aan taalniveau 1F • Aan klanten die niet voldoen aan taalniveau 1F en niet in aanmerking komen voor een formeel taaltraject • Aan klanten die interesse hebben in het volgen van een informeel taaltraject, ongeacht het taalniveau • Aan klanten die naar verwachting taalniveau 1F niet kunnen behalen • Aan klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt • Anders, namelijk...
3.9	<p>Biedt uw gemeente naast taaltrajecten ook andersoortig cursussen aan waarin de doelgroep van de wet in aanraking komt met taal?</p> <p>Verder beschrijven (naast geijkte trajecten andere vormen van cursussen aan om de inspanning te voldoen)</p> <p><i>Meerdere antwoorden mogelijk.</i></p>	i. Ja, namelijk formele taaltrajecten, niet per se gericht op 1F ii. Ja, namelijk een informeel taaltraject, niet gericht op 1F iii. Ja, empowermentcursus iv. Ja, activeringscursus v. Ja, computervervaardigheidscursus vi. Ja, namelijk... vii. Nee viii. Dit weet ik niet
4. Ontheffingen/vrijstellingen		
4.1	Uit ons vooronderzoek is gebleken sommige gemeenten ervoor kiezen om een deel van de klanten die niet voldoen aan het niveau 1F vrij te stellen (te ontheffen) van de inspanningsverplichting van	i. Ja, wij verlenen definitieve en tijdelijke vrijstellingen ii. Ja, wij verlenen alleen definitieve vrijstellingen iii. Ja, wij verlenen alleen tijdelijke vrijstellingen iv. Ja, wij verlenen alleen vrijstelling in combinatie met situatie klant v. Nee, wij verlenen helemaal geen vrijstellingen

	de wet. Doet uw gemeente dit ook?	
4.2	<p>U geeft aan dat uw gemeente vrijstellingen verleent. Om welke redenen stelt uw gemeente klanten vrij?</p> <p><i>Meerdere antwoorden mogelijk.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ontheffing van inburgeringsplicht • Ontheffing van arbeidsverplichting • Niet leerbaar • Medische/psychische redenen • Alleenstaande ouder met kinderen tot vijf jaar • Combinatie zorgtaken/mantelzorg met taalonderwijs kan niet worden verlangd • Voldoende participatie, bijvoorbeeld door (langdurig) vrijwilligerswerk • Leeftijd van de klant is te hoog • Verwachte korte duur van de bijstand • Beperkte afstand tot de arbeidsmarkt • Grote afstand tot de arbeidsmarkt • CV met arbeidsverleden in NL • Beperkte beheersing NL Taal is geen belemmering voor het vakgebied • Klant heeft nog nooit gewerkt • Andere belemmeringen dan taal • Zelfredzaam genoeg in de maatschappij • Aannemelijk dat aan klant voldoet aan taalniveau 1F zonder dit formeel te kunnen aantonen, want is acht jaar of meer in Nederland woonachtig gedurende leerplichtige leeftijd • Aannemelijk dat aan klant voldoet aan taalniveau 1F zonder dit formeel te kunnen aantonen, want heeft x aantal jaar middelbare school in NL gevolgd • Anders, namelijk...
4.3	Worden klanten die een vrijstelling (ontheffing) hebben toch een ander aanbod in kader van taal of participatie gedaan?	<ul style="list-style-type: none"> • Ja, namelijk formele taaltrajecten, niet per se gericht op 1F • Ja, namelijk een informeel taaltraject, niet gericht op 1F • Ja, empowermentcursus • Ja, activeringscursus • Ja, computervaardigheidscursus • Ja, namelijk... • Nee • Dit weet ik niet
5. Monitoring		
5.1	Als gemeente kunt u de inspanning van klanten in <u>formele taaltrajecten</u> monitoren in het kader van	<ul style="list-style-type: none"> i. Aanwezigheid bij de taallessen ii. Verbetering/voortgang van het taalniveau iii. Anders, namelijk... iv. De gemeente monitort inspanning van klanten in formele taaltrajecten niet v. Dit weet ik niet

	<p>de Taaleis in de Participatiewet.</p> <p>Kunt u aanvinken op welke elementen uw gemeente monitort?</p> <p><i>Meerdere antwoorden mogelijk.</i></p>	
5.2	<p>Hetzelfde geldt voor <u>informele taaltrajecten</u>. Als gemeente kunt u ook de inspanning van klanten monitoren.</p> <p>Kunt u aanvinken op welke elementen uw gemeente monitort?</p> <p><i>Meerdere antwoorden mogelijk.</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> i. Aanwezigheid bij de taallessen ii. Verbetering/voortgang van het taalniveau iii. Anders, namelijk... iv. De gemeente monitort inspanning van klanten in informele taaltrajecten niet. v. Dit weet ik niet
5.3	<p>Wanneer heeft een bijstandsgerechtigde in uw gemeente voldaan aan de eisen van de Taaleis in de Participatiewet?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Na het behalen van taalniveau 1F óf na zes maanden inspanning in het kader van de wet • Na het behalen van taalniveau 1F óf na twaalf maanden inspanning in het kader van de wet • Alleen na het behalen van taalniveau 1F, ongeacht hoelang het duurt dit niveau te behalen • Anders, namelijk...
5.4	<p>Wordt het taalniveau na een taaltraject opnieuw vastgesteld?</p>	<ol style="list-style-type: none"> i. Ja, zowel voor formele als informele taaltrajecten ii. Ja, alleen voor formele taaltrajecten iii. Ja, alleen voor informele taaltrajecten iv. Nee, het taalniveau wordt niet opnieuw vastgesteld
5.5	<p>Hoeveel klanten hebben tussen januari 2016 en nu een <u>formeel taaltraject</u> afgerond?</p>	
5.6	<p>Hoeveel van deze klanten heeft na afronding van een formeel taaltraject taalniveau 1F of hoger behaald?</p> <p><i>Als het exacte aantal niet</i></p>	

	<i>bekend is, vragen wij u een inschatting te geven.</i>	
5.7	Hoe wordt het taalniveau na formele taaltrajecten opnieuw vastgesteld?	<ul style="list-style-type: none"> • Op basis van een certificaat of verklaring van de taalaanbieder(s) • Op basis van een ondertekening van een eigen verklaring van het taalniveau door de bijstandsgerechtigde • Op basis van gesprek met consulent dat specifiek is gepland om het taalniveau vast te stellen • Op basis van gesprek met consulent in het kader van een reguliere hercontrole • Op basis van een voortgangstoets van de taalaanbieder(s) • Op basis van een nieuwe officiële taaltoets op een <u>beperkt</u> aantal taalvaardigheden • Op basis van een nieuwe officiële taaltoets op <u>alle</u> taalvaardigheden. • Anders, namelijk...
5.8	Hoe wordt het taalniveau na informele taaltrajecten opnieuw vastgesteld?	<ul style="list-style-type: none"> • Op basis van een certificaat of verklaring van de taalaanbieder(s) • Op basis van een ondertekening van een eigen verklaring van het taalniveau door de bijstandsgerechtigde • Op basis van gesprek met consulent dat specifiek is gepland om het taalniveau vast te stellen • Op basis van gesprek met consulent in het kader van een reguliere hercontrole • Op basis van een voortgangstoets van de taalaanbieder(s) • Op basis van een nieuwe officiële taaltoets op een <u>beperkt</u> aantal taalvaardigheden • Op basis van een nieuwe officiële taaltoets op <u>alle</u> taalvaardigheden. • Anders, namelijk...
5.9	Voor inburgeringsplichtigen geldt dat zij op grond van de Wet inburgering al een verplichting hebben om de Nederlandse taal machtig te worden. Wanneer inburgeringsplichtige(n) begonnen is met een leertraject (wat hieronder wordt verstaan is gemeentelijke beoordelingsvrijheid) om het inburgeringsdiploma te behalen, kan dit worden	<ul style="list-style-type: none"> • Ja • Nee • Dit weet ik niet

	<p>aangemerkt als ‘voldoende inspanning’ van de kant van de bijstandsgerechtigde, zoals bedoeld is in de Taaleis in de Participatiewet. De inburgeringsplichtige krijgt dus niet met twee verschillende trajecten te maken. Wel moet de gemeente monitoren in welke mate voortgang wordt gemaakt met het inburgeringstraject.</p> <p>Maakt uw gemeente gebruik van deze mogelijkheid uit de wet om de voortgang van het inburgeringstraject te monitoren?</p>	
5.10	Op welke wijze monitort uw gemeente de voortgang op de inburgeringstrajecten?	Open antwoord
5.11	Waarom maakt uw gemeente geen gebruik van deze mogelijkheid?	Open antwoord
6. Verlaging van bijstand		
6.1	<p>De Taaleis in de Participatiewet maakt het mogelijk om de bijstandsuitkering van klanten die niet voldoen aan inspanningseis van de wet te verlagen.</p> <p>Heeft uw gemeente sinds de invoering van de wet bijstandsuitkeringen verlaagd in het kader van de Taaleis in de Participatiewet?</p>	<p>i. Ja ii. Nee iii. Dit weet ik niet</p>
6.2	In hoeveel gevallen heeft uw gemeente deze uitkeringen verlaagd?	... gevallen

	<i>Als het exacte aantal niet bekend is, vragen wij u een inschatting te geven.</i>	
6.4	U geeft aan dat uw gemeente geen bijstandsuitkeringen heeft verlaagd in het kader van de Taaleis in de Participatiewet. <i>Slechts één antwoord mogelijk</i>	<ul style="list-style-type: none"> i. De gemeente verlaagt geen bijstandsuitkeringen in het kader van de Taaleis in de Participatiewet. ii. De gemeente verlaagt geen bijstandsuitkeringen in het kader van de Taaleis in de Participatiewet, maar legt enkel een bestuurlijke boete op o.b.v. artikel 18a van de Participatiewet. iii. De gemeente kent geen gevallen waarin de bijstandsuitkering verlaagde diende te worden in het kader van de Taaleis in de Participatiewet. iv. Anders, namelijk...
7. Effecten van de Taaleis in de Participatiewet		
7.1	Welk deel van de bijstandsontvangers in uw gemeente die een taaltraject heeft ontvangen in het kader van de Taaleis in de Participatie is uitgestroomd uit de bijstand? <i>Als het exacte percentage niet bekend is, vragen wij u een inschatting te geven.</i>	...%
7.2	In hoeverre beschouwt u deze uitstroom als het effect van de wet (c.q. zonder de inzet op basis van de wet zou deze uitstroom niet hebben plaats gevonden)?	<ul style="list-style-type: none"> i. Volledig ii. Grotendeels iii. Deels iv. Nauwelijks v. Niet
7.3	Wat zijn positieve effecten van de wet? <i>Meerdere antwoorden mogelijk</i>	<ul style="list-style-type: none"> i. Als gemeente is er beter zicht op de doelgroep van de wet ii. Verhoogde aandacht voor taalontwikkeling iii. Verhoging van het individuele taalniveau iv. Draagt bij aan activering v. Draagt bij aan participatie vi. Verhoogt de uitstroom uit de bijstand vii. Anders, namelijk...
7.4	Wat zijn de belangrijkste knelpunten van de wet? <i>Meerdere antwoorden mogelijk.</i>	<ul style="list-style-type: none"> i. Taalniveau 1F is te laag voor arbeidsparticipatie ii. Taalniveau 1F is te hoog voor de doelgroep van de wet

		<ul style="list-style-type: none"> iii. Doelgroep van de wet is te smal; er wordt een deel gemist (denk bijvoorbeeld aan laaggeletterden, etc.) iv. Veel bureaucratie en uitvoeringslasten v. Geen/weinig ruimte voor maatwerk vi. Minder inwoners van de gemeente (die buiten de doelgroep van de wet vallen) komen nu in aanmerking van de financiële middelen voor volwasseneducatie. vii. Anders, namelijk...
8. Kosten		Om de kosten van de Taaleis in de Participatiewet in kaart te brengen maken we onderscheid tussen (1) uitvoeringskosten, (2) kosten voor formele taaltrajecten en (3) kosten voor informele taaltrajecten in het kader van de Taaleis in de Participatiewet.
8.1	<p>Hoeveel uur inzet totaal kost het de gemeente per klant om deze wet uit te voeren?</p> <p><i>Als het exacte aantal uren niet bekend is, vragen wij u een inschatting te geven</i></p>	<p>Minimaal ...</p> <p>Maximaal ...</p>
8.2	<p>Wat zijn de structurele kosten voor het uitvoeren van de wet op jaarbasis?</p> <p><i>Onder uitvoeringskosten verstaan we de kosten die gemaakt worden om de Taaleis in de Participatiewet uit te voeren. Het gaat om de kosten voor screening en toetsing van het taalniveau, monitoring en de personele kosten.</i></p> <p><i>Onder kosten voor formele en informele taaltrajecten verstaan we alle kosten voor taaltrajecten die gemaakt worden in het kader van de Taaleis in de Participatiewet.</i></p>	<p>Uitvoeringskosten: €</p> <p>Kosten voor formele taaltrajecten: €</p> <p>Kosten voor informele taaltrajecten: €</p>

Stellingen

1. Consulents van gemeenten zijn voldoende in staat om de taalvaardigheid van klanten zelf in te schatten. Daar is geen taaltoets voor nodig.
 2. Verlaging van de bijstandsuitkering prikkelt bijstandsgerechtigden om zich in te spannen hun taalvaardigheid te verbeteren.
 3. De Taaleis in de Participatiewet is een nuttige aanvulling op de Participatiewet.
 4. De Taaleis in de Participatiewet leidt ertoe dat er minder middelen beschikbaar zijn voor volwasseneducatie aan degenen die niet tot de doelgroep van de wet behoren.
 5. Een bijstandsgerechtigde die mantelzorg of vrijwilligerswerk verricht, heeft geen taalaanbod nodig. Dit is voldoende voor taalverwerving en participatie.
 6. De Taaleis in de Participatiewet draagt bij aan een verhoogde uitstroom uit de bijstand.
 7. Door de komst van de wet hebben we als gemeente beter zicht gekregen op de doelgroep met een lager taalniveau dan 1F.
-
- a. Geheel mee oneens
 - b. Gedeeltelijk mee oneens
 - c. Neutraal
 - d. Gedeeltelijk mee eens
 - e. Geheel mee eens

C. Diepteonderzoek: Itemlijst dossieronderzoek

- Algemeen
- Dossiernummer
- Datum start bijstandsgerechtigd
- Nieuwe instroom/zittend bestand

- Demografie
- Geslacht
- Geboortedatum
- Herkomstland
- Nevenactiviteiten (zoals vrijwilligerswerk)

- Taalniveau
- Voldoet aan taaleis?
- Toelichting
- Aanmelding voor toetsing
- Vrijstelling van toetsing
- Reden van vrijstelling van toetsing

- Afleggen taaltoets
- Is er een taaltoets afgelegd?
- Datum aflegging
- Uitslag taaltoets (niveau)
- Gewenst niveau

- Aanbod taaltraject in het kader van Taaleis in de Participatiewet(1F)
- Formeel taaltraject
- Type formeel taaltraject (ROC of anders)
- Informeel taaltraject
- Type informeel taaltraject
- Zelfstudie
- Nog geen aanbod gedaan

- Aanbod buiten kader Taaleis in de Participatiewet
- Aanbod buiten kader Taaleis in de Participatiewet
- Niveau aanbod buiten Taaleis in de Participatiewet

- Vrijstelling van Taaleis in de Participatiewet na toetsing
- Is er een vrijstelling verleend?
- Reden vrijstelling

- Inspanningsverplichting
 - Is voldaan aan de inspanningsverplichting?
 - Aard van de inspanning: taal cursus formeel
 - Aard van de inspanning: taal cursus informeel
 - Aard van de inspanning: zelfstudie
 - Aard van de inspanning: taalmaatje
 - Aard van de inspanning: overig
 - Toelichting
-
- Kennisgeving verlaging bijstand
 - Is er een kennisgeving verlaging bijstand geweest?
 - Datum kennisgeving Is een bereidheidsverklaring getekend?
 - Is de bijstand verlaagd?
 - Hoe lang heeft deze verlaging geduurd?
-
- Nieuwe taaltoets
 - Is er een nieuwe taaltoets afgelegd?
 - Datum aflegging
 - Geslaagd?
 - Welk niveau?
 - Niveau verbeterd?
 - Hoe lang duurde het voordat de verbetering te zien was?
 - Is het beoogde taalniveau bereikt?
-
- Participatiewet
 - Is de burger uitgestroomd?
 - Datum uitstroom
 - Uitstroom: werk
 - Uitstroom: andere uitkering
 - Uitstroom: geen uitkering maar ook geen werk
 - Uitstroom: emigratie
 - Uitstroom: overlijden
 - Uitstroom: anders
 - Uitstroom: toelichting

D. Diepteonderzoek: checklist interviews en afstemming gemeenten

Gemeenten in het diepteonderzoek vormen een belangrijke bron van informatie en nodig voor de realisatie van vervolgstappen in het onderzoek (dossierstudie, interviews doelgroep, focusgroepen m.b.t. taaltoets en taaltraject en bredere enquête onder gemeenten). Deze interne checklist is een overzicht van vragen en afstemmingspunten met gemeente. We stellen voor om de betrokken beleidsmedewerker en de teamleider van consultants (bij voorkeur afzonderlijk) te spreken. Onderstaande vragen vormen zullen soms door beide en soms door een van beide worden beantwoord. Ter voorbereiding sturen we te interviewen personen een topiclijst op hoofdlijnen.

Invoering

- Hoe is de Taaleis in de Participatiewet ontvangen in de gemeente? In hoeverre is er lokaal beleid voor de uitvoering ontwikkeld (door B&W, raad, medewerkers, etc.)? Hoe geven jullie invulling aan de doelstelling van de Taaleis in de Participatiewet?
- Hoe verhoudt de Taaleis in de Participatiewet zich tot aanpalende wetten (zoals Wet Inburgering, WEB en Participatiewet)? Zitten er overlap of tegenstrijdigheden tussen de wetten of mogelijkheden voor een betere afstemming?

Doelgroep

- Wat is over het algemeen de achtergrond van de doelgroep die niet bleek te voldoen aan de eisen van de Taaleis in de Participatiewet? Kunt u de doelgroep beschrijven?
- Welk deel van de bijstandsgerechtigden bleken bij invoering van de Taaleis in de Participatiewet niet te voldoen aan de gestelde eisen? (indien men dit lastig vindt, maak een schatting in range van percentages)
- In hoeverre bedient de Taaleis in de Participatiewet (in de praktijk) een andere doelgroep dan de Wet inburgering (waarin eveneens taaleisen gelden)?

Motivatie van klanten

- Wat is het beeld vanuit de gemeente op de ervaring en inspanning van de doelgroep in het kader van de taaleis en taalverwerving?
- Zijn de klanten die vanuit een taaltoets een taaltraject moeten gaan volgen, over het algemeen gemotiveerd om hiermee te starten? Zo ja, wat zijn de redenen dat ze graag de taal beter willen spreken?
- Met welke argumenten proberen jullie mensen te motiveren?
- Leggen jullie ook uit dat men zich moet inspannen en dat aan het onvoldoende meewerken een verlaging van de uitkering volgt? Zo niet, waarom komt dit niet aan de orde?

Handreiking

- In hoeverre wordt de handreiking voor gemeenten¹² gebruikt voor de uitvoering van de Taaleis in de Participatiewet?
- Hoe worden de onderdelen in praktijk vorm gegeven? Waar wordt afgeweken van deze handreiking en wat is de reden daarvan?

Toetsing

- Hoe toetst uw gemeente of iemand voldoet aan de Taaleis? (o.a. opties die al uit CBS-onderzoek bleken: formulier/eigen verklaring in te vullen door persoon zelf, eerst mondeling in gesprek: pas bij twijfel vragen naar bewijsstukken, kleine voortoets/screeningslijst)
- Bij gebruik van voortoets: in welke gevallen wordt dan daarna alsnog de volledige taaltoets afgenomen en in welke gevallen niet?
- Zijn er situaties wanneer een taaltoets echt niet nodig is omdat bij voorbaat duidelijk is dat iemand het vereiste taalniveau niet gaat halen op een toets? Zo ja, nemen jullie dan ook geen taaltoets af? Hoe vaak komt dit voor? (bijv. soms blijkt duidelijk al dat iemand onvoldoende de taal spreekt)?
- Welke partij heeft de officiële taaltoets die jullie in de gemeente gebruiken ontwikkeld? Speelden er tijdens de ontwikkeling van deze toets nog vragen/discussies? Zo ja, welke?

Vervoltraject: advies en taaltraject

- Gaat de terugkoppeling van de taaltoets gepaard met een advies over het type vervoltraject? Hoe diepgaand is zo'n advies? Waarover adviseert men precies? (bijv. over type vaardigheden dat nog verbeterd moet worden, ook over keuze voor een taalaanbieder?)
- Krijgt de bijstandsgerechtigde die een taaltraject moet gaan volgen, hulp bij de keuze voor een taaltraject/aanbieder? Zo ja, door welke organisatie en op welke manier?
- Welk type trajecten wordt meestal gevolgd door de mensen die vanuit Taaleis in de Participatiewet een taaltraject gaan volgen? (informeel of formeel, wanneer kiest men voor formeel/informeel, speelt de prijs van de trajecten hierin een rol?)
- Hoe beoordeelt u de kwaliteit van de taallessen? (aansluiting op niveau, grootte van de groepen etc.)? Verschilt dit tussen formele en informele taaltrajecten?
- Hoe bepalen jullie of iemand zich voldoende inspant voor zijn/haar taaltraject? Ligt dit anders bij formele en bij informele trajecten? (zie p. 20 CBS-onderzoek)
- We willen in het vervolg van het onderzoek focusgroepen houden met aanbieders van taaltoetsen en taaltrajecten. Welke organisaties zijn hierbij betrokken voor uw gemeente? Welke contactpersonen kunnen we eventueel benaderen voor een focusgroep?

¹² Programmaraad (2015). Handreiking Wet Taaleis Participatiewet.

Maatregelen

- Wordt in uw gemeente altijd aan klanten verteld wat de gevolgen kunnen zijn (verlaging bijstand) als iemand zich onvoldoende inspant om de taal te leren? Zo ja, hoe reageren mensen hierop? Zo niet, Waarom vertellen ze dit niet?
- Is er in uw gemeente sprake geweest van een verlaging van de bijstand omdat iemand niet voldeed aan de Taaleis in de Participatiewet of zich niet voldoende inspande voor zijn taaltraject? Hoe vaak is dit voorgekomen (eventueel schatting van aantallen)?
- In hoeverre komt het voor dat bij gebrek aan inspanning voor taalverwerving er op andere gronden maatregelen worden genomen (bijvoorbeeld op basis van de Participatiewet)? Waaróm is hiervoor gekozen? Is dit iets wat binnen de gemeente gezamenlijk is afgesproken of kan het per consulent verschillen?

Dossiervorming

- In het vervolg van het onderzoek willen we graag dossieronderzoek uitvoeren bij bijstandsgerechtigden die aanvankelijk niet voldoen aan de taaleis. In verband hiermee de volgende vragen:
- In hoeverre wordt in uw gemeente een dossier bijgehouden van personen die (aanvankelijk) niet voldoen aan de Taaleis?
- Welke informatie wordt in deze dossiers bijgehouden? In hoeverre is er zicht op de volgende elementen:
 - Sinds wanneer is de persoon bijstandsgerechtigd?
 - Wanneer is vastgesteld dat het taalniveau (vermoedelijk) niet voldoet aan de taaleis? Op basis van welke informatie?
 - Niet minimaal 8 jaar Nederlandstalig onderwijs;
 - Geen diploma inburgering;
 - Geen ander document dat taalbeheersing aantoont op niveau 1F (A2);
 - Gesprek met klantmanager;
 - Zelfbeoordeling van de burger;
 - Heeft de betreffende burger een taaltoets afgelegd? Wanneer is de taaltoets afgelegd? Wat is het resultaat van de toets/het bereikte taalniveau?
 - Heeft de burger een vrijstelling gekregen? Wat is de reden van de vrijstelling?
 - Heeft de betreffende burger voldaan aan de inspanningsverplichting? Wat is de aard van de inspanning? Denk aan: taal cursus (formeel, informeel), zelfstudie, taalmaatje, et cetera?
 - Indien (aanvankelijk) niet voldaan is aan de inspanningsverplichting: Is er een kennisgeving verlaging bijstand geweest? Heeft de betreffende burger een bereidheidsverklaring getekend? Is daadwerkelijk verlaging van de bijstand toegepast? Hoe lang heeft deze verlaging geduurd?
 - Is er een nieuwe taaltoets afgelegd? Wat is het bereikte taalniveau? Heeft de betreffende burger een verbeterd taalniveau ten opzichte van het eerste examen? Hoe lang duurde het voor de verbetering te zien was? Is het beoogde taalniveau bereikt?
 - Is de betreffende burger uitgestroomd uit de Participatiewet? Wat is de aard van de uitstroom, denk aan: werk, andere uitkering, geen uitkering maar ook geen werk, emigratie, overlijden, etc.?

- Hoe kunnen we het dossieronderzoek in uw gemeente praktisch vormgeven? Is er een afbakening mogelijk op bijstandgerechtigden die aanvankelijk niet aan de taaleis voldeden? Hoe, waar en wanneer kunnen we de relevante dossiers bestuderen?
- In het vervolg van het onderzoek willen we graag enkele interviews houden met leden van de doelgroep. Is het mogelijk een van de bijstandsgerechtigden uit het dossieronderzoek daarvoor te benaderen? Kan de gemeente daarin faciliteren (contact leggen via klantmanager, ruimte beschikbaar stellen)?

Effecten

- Welke effecten ziet u van de Taaleis in de Participatiewet in de praktijk? Draagt het bij aan een hoger taalniveau? Draagt het bij aan uitstroom uit de bijstand? Waar blijkt dat uit?
- En dragen de taaltrajecten (cq hoger taalniveau) naar uw idee bij aan re-integratie naar (vrijwilligers)werk? Zo ja, waar blijkt dat uit? Zo niet, waarom niet?
- Welke (gewenste of ongewenste) neveneffecten ziet u?
- Hoe verhouden de taalinspanningen in uw gemeente zich op dit moment ten opzichte van de periode vóór de invoering van de Taaleis in de Participatiewet? Met andere woorden: Zijn er door de eisen die deze wet stelt, daadwerkelijk meer mensen gestart met een taaltraject of is het aantal taaltrajecten (vrijwel) gelijk gebleven?
- Bij toename: Worden er mensen nu naar een taaltraject verwezen die voorheen (vóór de Taaleis in de Participatiewet) wellicht niet werden verwezen? Waarom kregen zij voorheen geen traject aangeboden?
- Bij vrijwel gelijk aantal trajecten: waaróm heeft de Wet geen stimulerend effect gehad op het aantal taaltrajecten?

Kosten en baten

- Welke kosten brengt de uitvoering van de Taaleis in de Participatiewet voor gemeenten met zich mee? Wat is de omvang van de kosten?
- Welke baten levert de uitvoering van de Taaleis in de Participatiewet op? Wat is de omvang van die baten?
- Hoe beoordeelt u de kosten van de uitvoering van deze wet ten opzichte van de baten? Zijn deze in balans?
- Zijn er aanpassingen mogelijk in de eisen van de wet (en de taaltoets) die de uitvoering minder kostbaar zouden maken en toch het doel van de wet niet zouden doorkruisen? Zo ja, welke?

Knelpunten en verbeteringen

- Is er sprake van knelpunten in de uitvoering van de Taaleis in de Participatiewet? Zo ja, welke knelpunten en wat is hiervan het gevolg?
- Zijn er volgens u verbeteringen wenselijk in de Taaleis in de Participatiewet (en daar buiten!) om meer bijstandsgerechtigden op een efficiëntere manier toe te kunnen leiden naar werk? Welke verbeteringen zijn wenselijk en waarom?

- Zijn er verbeteringen wenselijk in de voorwaarden waaronder de Taaleis in de Participatiewet kan worden uitgevoerd (denk aan budgetten, mankracht, specifieke expertise etc)? Zo ja, welke en waarom?

E. Diepteonderzoek: checklist focusgroep taalaanbieders

Organisatie en plaatsing

- Hoeveel verschillende taalcurssussen kunnen jullie aanbieden aan cliënten vanuit de Taaleis in de Participatiewet Wat zijn de belangrijkste verschillen tussen deze cursussen (bijv. aantal lesuren per week, eindniveau, focus op lezen/schrijven of juist focus op spreken/luisteren?, groeps grootte)
- Zijn er ook taaltrajecten bij die zich richten op 'taal op de werkvloer' of niet?
- Wat is de gemiddelde groeps grootte bij taalcurssussen voor de doelgroep: Taaleis in de Participatiewet? Heeft de gemeente in het contract hierover eisen gesteld of niet?
- Welke informatie hebben jullie nodig van de gemeente om iemand op de juiste taalcurssus te kunnen plaatsen? Krijgen jullie deze informatie ook vanuit de gemeente Amsterdam? (waarom niet?)
- Nemen jullie bij iedereen (voorafgaand aan plaatsing) een taaltoets af op alle verplichte onderdelen van de Taaleis in de Participatiewet: lezen/schrijven, spreken/luisteren en gespreksvaardigheid? (NB: de gemeente Amsterdam heeft voordat mensen aangemeld worden, zelf al de schrijfvaardigheid laten toetsen? We hebben niet aan Amsterdam gevraagd welke organisatie deze toets uitvoert)
- Is afname van deze toets essentieel voor een goede plaatsing?
- Er zijn toch aparte klassen bij jullie, met alleen mensen die vanuit de Taaleis in de Participatiewet zijn doorgestuurd door de gemeente?

Veranderingen in doelgroep en aantal traject door de Taaleis in de Participatiewet

- Voerden jullie, voordat de Taaleis in de Participatiewet van kracht werd, ook al taaltrajecten uit voor bijstandsgerechtigden in Amsterdam?
- Voor de taalaanbieders die dit eerder ook al deden: merken jullie dat de doelgroep van de taalcurssussen veranderd is, sinds de gemeente is gaan toetsen of mensen voldoen aan de eisen van de Wet Taaleis?
- Zo ja, merken jullie dat de klassen 'Taaleis in de Participatiewet' qua samenstelling of motivatie verschillen van andere klassen met bijstandsgerechtigden die op taalcurssus gaan?
- Merken jullie andere effecten van de Taaleis in de Participatiewet in de praktijk? (bijvoorbeeld dat de gemeente nu veel meer mensen op taalcurssus stuurt...)

Doelgroep en motivatie

- Welke nationaliteiten zitten vaak in de klassen met cursisten voor de Taaleis in de Participatiewet? Hoe is de verhouding man/vrouw, hoe is de gemiddelde leeftijd?
- Zijn de meeste mensen uit de doelgroep gemotiveerd om de taal te leren?
- Zo ja: Wat is voor de meeste mensen uit de doelgroep de motivatie? Is dit vaak de behoefte aan betaald werk? Of is dit heel divers? (voorbeelden)

Samenwerking met gemeenten

- Hebben jullie tijdens het taaltraject contact met de gemeente Amsterdam over de voortgang van trajecten? Hoe vaak? Op welke momenten wordt er een schriftelijk verslag gestuurd naar de gemeente? Wat staat hierin en is dat voor elke taalaanbieder hetzelfde format?

- In welke gevallen nemen jullie mondeling contact op met de gemeente over een cliënt? Nemen jullie dan contact op met de projectleider Taaleis in de Participatiewet of met iemand anders? Zo ja, met wie?
- Wat wordt er dan besproken?
- Zijn jullie tevreden over de samenwerking met de gemeente? Zijn er mogelijke verbeterpunten in de samenwerking? Zo ja, welke?

Effecten en arbeidsmarktkansen cursisten

- Vindt er aan het eind van ieder traject een eindtoets plaats om het eindniveau te bepalen?
- Hoeveel procent van de cursisten (Taaleis in de Participatiewet) bereikt dit eindniveau?
- Wat zijn vaak voorkomende redenen waardoor cursisten dit niveau niet weten te bereiken?
- Heeft deze groep cliënten nu meer kansen om aan het werk te komen, als gevolg van de taal cursus?
- Zien jullie op andere vlakken effecten van de inzet van het taaltraject?
- Hebben jullie zicht op de wensen van cursisten als het gaat om het type werk dat ze willen vinden? Zo ja, zijn deze wensen meestal reëel of niet? (voorbeelden)
- Denken jullie dat deze groep cursisten het hogere taalniveau weten vast te houden, ook nadat de cursus is afgelopen? Is hier ooit onderzoek naar gedaan?
- Hoe kunnen de arbeidsmarktkansen van deze cliënten volgens jullie verder worden bevorderd?

F. Diepteonderzoek: checklist focusgroep cursisten

Inhoud van het taaltraject

- Bij welke taalaanbieder volg je taallessen?
- Hoeveel uur les heb je per week?
- Hoe groot is de groep waarin je les krijgt?
- Wanneer ben je begonnen met deze taallessen? (in welke maand?, welk jaar?)
- Wanneer ben je klaar met deze taallessen? Krijg je dan een diploma? Zo ja, welk taalniveau heb je dan behaald (eventueel navragen bij docent)

Voorgeschiedenis: o.a. Doorverwijzing vanuit gemeente en motivatie

- Sinds wanneer heb je een bijstandsuitkering/uitkering van de gemeente?
- De gemeente moet mensen met een uitkering die niet zo goed Nederlands kunnen spreken of lezen/schrijven, op taallessen sturen (Taaleis in de Participatiewet). Wie van de gemeente heeft tegen jou gezegd dat het goed zou zijn voor jou/u om op taallessen te gaan?
- Was je het daarmee eens of niet?
- Bij niet eens: waarom was je het er niet mee eens? Waarom ben je toch gegaan?
- Bij eens: Waaróm wil je graag beter Nederlands leren? Wat wil je ermee gaan doen, als je beter Nederlands spreekt? (bijv. werk of voor de kinderen)
- Hoe/op welke manier heeft de taalschool jou ingedeeld in een klas? Hebben ze bij de taalschool bijvoorbeeld eerst een taaltoets afgenomen om te kijken wat je nog moet leren?

Eerdere trajecten

- Is dit de eerste keer dat je begonnen bent met taallessen of met een andere manier om de taal te leren (bijvoorbeeld taalmaatje)?
- Zo niet: op welke manier heb je al eerder een keer geprobeerd om beter Nederlands te leren? (was dit ook een cursus, ook via de gemeente? Was het ongeveer hetzelfde als deze cursus of heel anders?)
- Heb je die cursus toen ook helemaal afgemaakt tot het einde, of ben je eerder gestopt? Als je eerder gestopt bent: waarom ben je toen gestopt?

Ervaringen met taalcursus

- Ben je tevreden met hoe je nu Nederlands leert in deze cursus? Vind je zelf dat je vooruit gaat? Vind je dat je wat leert? Waarom ja/nee?
- Wat vind je van het aantal uren dat je les krijgt per week? Is dat genoeg, of te veel of te weinig?
- Passen de mensen in jouw groep goed bij elkaar? Leert iedereen bijvoorbeeld ongeveer even snel?
- Weet je dat je een inspanningsverplichting hebt voor deze taalcursus? Wat vind je daarvan?
- Weet je dat je gekort kunt worden op uitkering (verlaging bijstand/boete) als je hier niet aan voldoet? Wat vind je daarvan? Vind je dat ze dat van jou mogen verwachten?
- Zou je andere mensen deze taalcursus ook aanraden of niet? Zo niet, waarom niet?

Kansen op de arbeidsmarkt

- Als je klaar bent met deze taalcursus, wil je dan gaan werken? Zo ja, hoeveel uur per week?

- Denk je dat het jou dan gaat lukken om werk te vinden? Weet je al wat voor werk je kan gaan doen?
- Gaat de gemeente jou helpen om dit werk te vinden?

Kenmerken van de persoon

- Leeftijd, man/vrouw
- In welk jaar naar Nederland gekomen, uit welk land?
- Is men alleenstaand of niet (samenwonend/gehuwd)
- Zijn er kinderen die thuis wonen, in welke leeftijd?
- Inburgeringsplichtig? (in principe niet als men nu cursus volgt i.v.m. Taaleis in de Participatiewet, maar misschien zijn er uitzonderingen?)

G. Lijst van geraadpleegde bronnen

G.1 Geraadpleegde literatuur en bronnen

- a. Bruggen slaan, Regeerakkoord VVD – PvdA, 29 oktober 2012, p. 31.
- b. CBS (2019), BUS-N Taaleis in de Participatiewet 2018.
- c. CBS (2018), BUS-N Taaleis in de Participatiewet.
- d. Significant (2018), Inburgering: systeemwereld versus leefwereld, Evaluatie van de Wet inburgering 2013.
- e. Vereniging Nederlandse Gemeenten, Taaleis in de Participatiewet: stem taaleis af op arbeidsmarktperspectief, 5 november 2014.

G.2 Geraadpleegde wet- en regelgeving

- a. Participatiewet.
- b. Besluit taaltoets Participatiewet.

G.3 Kamerstukken

- a. Kamerbrief 'Rapporten Taaleis in de Participatiewet en tegenprestatie CBS 2018', 16 januari 2019, referentienummer: 2019-0000003046.
- b. Kamerbrief 'Tussentijdse evaluatie Taaleis in de Participatiewet, 29 januari 2018, referentienummer: 2018-0000013599.
- c. Memorie van toelichting, Voorstel van het lid Blok tot wijziging van de Wet werk en bijstand teneinde de eis tot beheersing van de Nederlandse taal toe te voegen aan de wet, Tweede Kamer, vergaderjaar 2009 – 2010, 32 328, Nr. 3.
- d. Memorie van antwoord, Wijziging van de Wet werk en bijstand teneinde de eis tot beheersing van de Nederlandse taal toe te voegen aan die wet (Taaleis in de Participatiewet WWB), Eerste Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33 975, B, p. 6.
- e. Memorie van toelichting, Wijziging van de Wet werk en bijstand teneinde de eis tot beheersing van de Nederlandse taal toe te voegen aan die wet (Taaleis in de Participatiewet WWB), Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 975, Nr. 3.

G.4 Overige stukken

- a. Gemeenteblad, Beleidsregel Taaleis in de Participatiewet gemeente Kampen, 5 april 2017, Nr. 52015.
- b. Gemeente Oss, Beleidsregels Taaleis in de Participatiewet 2016.
- c. Gemeenteblad 2016, Beleidsregels Taaleis in de Participatiewet 2016 Gemeente Rotterdam, 19 februari 2016, Nr. 11.
- d. Uitkijkpost, Beleidsregels Taaleis in de Participatiewet gemeente Heiloo 2016, 14 april 2016.
- e. Gemeenteblad, Beleidsregels Taaleis in de Participatiewet gemeente Enschede 2015, 2 december 2015, Nr. 115208.

H. Leden begeleidingscommissie en onderzoeksteam

H.1 Begeleidingscommissie

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:

- a. Ard Broeze;
- b. Loes Kragting;
- c. Anne Timmerman;
- d. Jesse Hoogenbosch.

Vereniging Nederlandse gemeenten:

- a. Wendy van der Burg

Divosa:

- a. Anneke Boven

Stichting Lezen & Schrijven:

- a. Lucie Bosma

Erasmus Universiteit Rotterdam:

- a. Menno Fenger

Landelijke cliëntenraad:

- a. Else Roetering

H.2 Onderzoeksteam

- a. Linda Bakker
- b. Michiel Blom
- c. Silvia Bunt
- d. Jan Reitsma
- e. Gerlise van der Maas – Vos

Ellen Westhoff