



BUS-N Wet Taaleis

Leonore Braggaar
Thirsa Leendertse
Petra Molenaar-Cox

10 januari 2018

Samenvatting *Op verzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft het team Sociale Zekerheid van het CBS een onderzoek uitgevoerd om verschillende aspecten rondom de Wet Taaleis in kaart te brengen. Hiertoe zijn zowel kwalitatieve als kwantitatieve analyses uitgevoerd.*

Uit interviews met gemeenten is gebleken dat de taaleis bij het merendeel van de gemeenten in principe voor alle bijstandsaanvragers geldt, zowel voor de nieuwe instroom als voor het zittend bestand. Als het gaat om het aantonen van de taalbeheersing verwijzen de meeste gemeenten naar de wettekst. Indien de bijstandsaanvrager niet kan aantonen voldoende kennis van de Nederlandse taal te hebben, wordt meestal een taaltoets afgenomen. Bij een deel van de gemeenten is in de praktijk echter nog geen taaltoets afgenomen. Bij het leertraject dat volgt indien de taalbeheersing onvoldoende is, maken gemeenten onderscheid naar 'formele' en 'informele' taaltrajecten. Bij formele taaltrajecten wordt gecontroleerd op de inspanningsverplichting. De afspraken over het taaltraject worden meestal vastgelegd in een plan, maar vaak is dat een onderdeel van het reguliere plan van aanpak en niet een specifiek taalplan. Bij informele taaltrajecten is het nauwelijks mogelijk om de inspanningsverplichting te controleren. Bij het merendeel van de geïnterviewde gemeenten is het nog niet voorgekomen dat de bijstandsuitkering verlaagd is in verband met onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal. Gegevens omtrent de Wet Taaleis worden vaak uitsluitend vastgelegd in rapportages en re-integratiedossiers. Verlageningen op basis van de Wet Taaleis zijn vaak niet als zodanig te herkennen. Waarschijnlijk heeft dit tot gevolg dat de gegevens die aan het CBS worden geleverd over verlagingen in het kader van de Wet Taaleis niet altijd correct zijn.

Een enquête heeft laten zien dat de registratie en mogelijkheid tot het leveren van informatie over de uitvoering van de Wet taaleis (nog) moeilijk is. Veel gemeenten waren niet in staat om de enquête met vragen hierover volledig in te vullen, wat heeft geleid tot een hoge partiële non-respons. Ook maandcijfers bleken soms lastig te leveren. Daarnaast blijken er bij veel gemeenten nullen of zeer lage aantallen voor te komen. Door bovengenoemde redenen is het niet mogelijk gebleken om een nauwkeurige schatting te geven van landelijke cijfers.

Uit analyse van gegevens in de Bijstandsuitkeringenstatistiek blijkt dat verlaging van de uitkering vanwege het niet voldoen aan de Wet Taaleis weinig voorkomt. In het eerste halfjaar van 2017 zijn in totaal 80 verminderingen opgelegd, aan ongeveer 50 personen, door ongeveer 20 gemeenten.

CBS Den Haag
Henri Faasdreef 312
2492 JP Den Haag
Postbus 24500
2490 HA Den Haag
+31 70 337 38 00
www.cbs.nl

projectnummer 302698/6
SES-SOZ
10 januari 2018

kennisgeving De in dit rapport weergegeven opvattingen zijn die van de auteur(s) en komen niet noodzakelijk overeen met het beleid van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Doel van het onderzoek	5
1.3 Opzet van dit rapport	5
2. Onderzoeksmethode	7
2.1 Kwalitatief onderzoek: interviews	7
2.2 Kwantitatief onderzoek: enquête	7
2.3 Kwantitatief onderzoek: analyse BUS	8
3. Uitkomsten van de interviews	9
3.1 Doelgroep en taalbeheersing	9
3.2 De taaltoets	14
3.3 Leertraject	18
3.4 Verlaging bijstand	20
3.5 Registratie	23
3.6 Ervaringen van gemeenten	26
3.7 Samenvatting	27
4. Uitkomsten uit de enquête	29
4.1 Representativiteit van de respons	29
4.2 Non-respons	31
4.3 Taalbeheersing	31
4.4 Taaltoetsen	33
4.5 Taalplan	34
4.6 Verlaging van de bijstand	35
4.7 Afgezien van verlaging van de bijstand	35
4.8 Algemeen beeld	36
4.9 Samenvatting	36
5. Uitkomsten analyse BUS	38
5.1 Samenvatting	39
6. Conclusies en aanbevelingen	40
6.1 Conclusies	40
6.2 Aanbevelingen	41
Bijlage – 1. Enquête (inleiding, vragen, toelichting)	43

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Vanaf 1 januari 2016 is de Wet Taaleis van kracht. De wet vereist dat een bijstandsaanvrager de Nederlandse taal voldoende beheerst, met de gedachte dat mensen sneller werk vinden als zij over voldoende vaardigheden in de Nederlandse taal beschikken. Gemeenten moeten de bijstandsgerechtigde korten op de uitkering als hij niet aan de Taaleis voldoet, behalve als hij zich voldoende inspant om zich de Nederlandse taal eigen te maken. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) moet uiterlijk eind 2019 een evaluatie over de wet Taaleis aanbieden aan de Tweede Kamer. Het CBS zal gegevens verzamelen over deze wet, zodat deze gemonitord kan worden.

De Wet Taaleis vereist dat bijstandsgerechtigden basiskennis hebben van de Nederlandse taal op referentieniveau 1F (niveau basisschool groep 8). Dit betekent dat iemand korte, eenvoudige teksten kan lezen, schrijven en spreken. Iemand die bijstand aanvraagt, moet kunnen laten zien dat hij de Nederlandse taal voldoende beheerst, door bijvoorbeeld 8 jaar Nederlandstalig onderwijs te volgen, het inburgeringsexamen te behalen of een ander document te overleggen waaruit blijkt dat de Nederlandse taal beheerst wordt. Als een bijstandsgerechtigde niet kan aantonen de Nederlandse taal voldoende te beheersen, moet hij een taaltoets afleggen. Als iemand niet voor de toets slaagt, moet hij de Nederlandse taal beter leren beheersen door middel van een taaltraject. Als iemand zich hier, verwijtbaar, niet voor inspant, zal de gemeente de bijstandsuitkering verlagen. Met 20% in de eerste 6 maanden, 40% voor de volgende 6 maanden en na 1 jaar moet dit met 100%. Tussentijds moet er een taaltoets worden afgenomen.

Personen die vanaf 1 januari 2016 bijstand aanvragen moeten aan de Wet Taaleis voldoen. Voor personen die vóór 1 januari 2016 al een bijstandsuitkering hadden, geldt dat zij op 1 juli 2016 aan de Wet Taaleis moeten voldoen. Maatregelen op grond van het niet voldoen aan de taaleis worden vanaf verslagmaand januari 2016 door gemeenten in het kenmerk 28 'Reden vermindering n.a.v. afstemming' van de Bijstandsuitkeringenstatistiek (BUS) geregistreerd met de nieuwe code 09.

1.2 Doel van het onderzoek

De Wet Taaleis omvat verschillende onderdelen, zoals het vaststellen van de taalvaardigheid van bijstandsaanvragers, aanbod van gemeenten om de Nederlandse taal te leren, de inspanning van bijstandsgerechtigden om de Nederlandse taal beter te leren en in bepaalde gevallen een verlaging van de bijstandsuitkering. Het doel van dit onderzoek is om in kaart te brengen hoe gemeenten omgaan met alle verschillende aspecten rondom de Wet Taaleis. Hiervoor zijn zowel kwalitatieve als kwantitatieve analyses uitgevoerd.

1.3 Opzet van dit rapport

Hoofdstuk 2 start met een beschrijving van de onderzoeksmethode, zowel voor het kwalitatieve onderzoek als voor de kwantitatieve onderdelen. Hoofdstuk 3 beschrijft de bevindingen uit de interviews. In hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5 worden de uitkomsten van de kwantitatieve delen van

het onderzoek, de enquête en de analyse van de BUS, gepresenteerd. In hoofdstuk 6 wordt afgesloten met de conclusies en aanbevelingen.
De bijlage bevat de enquête die is uitgestuurd naar alle gemeenten.

2. Onderzoeksmethode

Dit onderzoek valt uiteen in drie delen: een kwalitatief onderzoek middels interviews bij gemeenten, een kwantitatief deel met een extra uitvraag door middel van een enquête onder alle gemeenten en een analyse van het BUS kenmerk 'Reden vermindering'.

2.1 Kwalitatief onderzoek: interviews

Om in kaart te brengen hoe gemeenten omgaan met de Wet Taaleis en hoe ze deze in hun werkprocessen hebben ingebed, zijn telefonische interviews en een aantal face-to-face interviews afgenomen bij gemeenten. Voor de interviews is een open interviewmethode gebruikt, waarbij gebruik gemaakt is van een gesprekspuntenlijst als leidraad om dieper in te gaan op de verschillende onderdelen. De interviewer heeft van elk interview een verslag gemaakt en naar de desbetreffende gemeente terug gestuurd met het verzoek zo nodig aan te vullen of te verduidelijken. Hierdoor wordt een zo compleet en juist mogelijk beeld verkregen.

De gesprekken zijn gevoerd in de periode van eind juli tot begin oktober 2017.

Geïnterviewde gemeenten

Voor het selecteren van gemeenten voor de interviews is gekeken naar de gemeentegrootte en het aantal personen met een bijstandsuitkering in een gemeente. Zowel kleinere gemeenten, met weinig bijstandsuitkeringen als grote gemeenten met meer bijstandsuitkeringen zijn geselecteerd voor het onderzoek. Daarnaast is er zoveel mogelijk rekening mee gehouden dat gemeenten niet in het afgelopen jaar benaderd zijn in het kader van andere CBS-onderzoeken.

2.2 Kwantitatief onderzoek: enquête

Het tweede deel van het onderzoek bestaat uit een extra uitvraag door middel van een enquête bij alle gemeenten om zicht te krijgen op onder andere hoeveel personen een taaltoets afleggen, hoeveel personen de Nederlandse taal niet beheersen, en hoeveel personen een taalplan volgen. Daarnaast is nagegaan hoe vaak maatregelen ingezet worden op grond van het niet voldoen aan de Wet Taaleis.

Voordat de enquête naar alle berichtgevers in Nederland is toegestuurd, is er een pilot uitgevoerd onder een tiental gemeenten, waaronder twee van de vier grootste gemeenten, om de enquête te testen. Aan de hand van de reacties van deze gemeenten is de enquête iets bijgesteld. Om duidelijk onderscheid te kunnen maken tussen het niet voorkomen van hetgeen gevraagd wordt en het niet boven water kunnen krijgen van de informatie door gemeenten, is er bij de definitieve uitzending voor gekozen om hierover extra toelichting toe te voegen: "Vul een '0' (nul) in als het gevraagde niet is voorgekomen. Laat het vakje leeg als het aantal onbekend is."

De uiteindelijke enquête is te vinden in bijlage 1.

De enquête is verstuurd aan alle berichtgevers van de BUS met het verzoek om de gevraagde gegevens te verstrekken. Een berichtgever is een gemeente of een dienst die door een aantal gemeenten is opgezet en de gegevens voor een statistiek aanlevert aan het CBS. Een berichtgever kan gegevens verstrekken over verschillende gemeenten.

2.3 Kwantitatief onderzoek: analyse BUS

In het derde deel van het onderzoek is onderzocht hoeveel verminderingen in het kader van de Wet Taaleis zijn geregistreerd in de BUS. Sinds januari 2016 moeten gemeenten verminderingen van de bijstandsuitkering die zijn opgelegd aan mensen die verwijtbaar en aantoonbaar te weinig doen om het gewenste taalniveau te bereiken opgeven onder code 09 'maatregel vanwege niet-voldoen aan de Wet Taaleis' van kenmerk 28 'Reden vermindering n.a.v. afstemming' in de BUS.

Box 1. Richtlijn BUS kenmerk 28 Reden vermindering n.a.v. afstemming

Kenmerk 28 Reden vermindering n.a.v. afstemming	
Op het vlak van plicht tot arbeidsinschakeling	01
Agressie	03
Niet nakomen tegenprestatie	05
Niet nakomen verplichtingen plan van aanpak	06
Niet (voldoende) zoeken naar werk in zoekperiode van 4 weken	07
Niet (voldoende) zoeken naar scholing in zoekperiode van 4 weken	08
Niet (voldoende) nakomen van afspraken i.h.k.v. de Wet Taaleis	09
Oorzaak bij partner	98

Voor de maanden januari tot en met juni 2017 is per maand gekeken hoeveel verminderingen er in Nederland door gemeenten zijn opgelegd. Gerapporteerd wordt welk deel hiervan is opgelegd voor het niet (voldoende) nakomen van afspraken in het kader van de Wet Taaleis.

2.3.1 Gebruikte bronnen

Bijstandsuitkeringen

Gegevens over bijstandsuitkeringen zijn afkomstig uit de Bijstandsuitkeringenstatistiek (BUS). De BUS is een maandstatistiek en bevat informatie die door gemeenten wordt aangeleverd over de in Nederland verstrekte bijstandsuitkeringen en het aantal personen met een bijstandsuitkering op grond van de Participatiewet, Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) en de Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (BBZ). Dit onderzoek richt zich op algemene bijstandsuitkeringen in het kader van de Participatiewet.

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van transactiebestanden. De term transactiebestanden wordt gebruikt voor de geanonimiseerde bestanden waarin de administratief vertraagde informatie voor drie maanden is teruggelegd. Op deze manier wordt alle beschikbare, recente informatie meegenomen in de analyse.

3. Uitkomsten van de interviews

Eind 2016, bij het opstellen van het plan van aanpak voor dit onderzoek, is een klein vooronderzoek uitgevoerd. Daaruit bleek dat er een grote heterogeniteit bestaat in de manier waarop gemeenten de Wet Taaleis in de praktijk vormgeven. Daarom is door middel van semigestructureerde telefonische interviews nagegaan hoe diverse aspecten rondom de Wet Taaleis uitgevoerd worden. Deze gesprekken zijn gevoerd in de periode van eind juli tot begin oktober 2017. Voor dit kwalitatieve onderzoek zijn 21 berichtgevers geïnterviewd, waaronder alle vier grote gemeenten. Omdat sommige berichtgevers samenwerkingsverbanden van meerdere gemeenten zijn, hebben de interviewresultaten betrekking op 45 gemeenten. Gesproken is met beleids-, uitvoerings- en ICT-medewerkers, meestal met meerdere functionarissen per berichtgever. Gemeenten waren zeer bereid om mee te werken.

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de interviews beschreven. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de doelgroep voor de Wet Taaleis, het aantonen van taalbeheersing, de taaltoets, leertrajecten, eventuele verlaging van de bijstand in het kader van de Wet Taaleis, registratie in gemeentelijke systemen en ervaringen met uitvoering van de wet.

In grijs en cursief weergegeven teksten betreffen citaten uit interviews. Teksten die zijn gebaseerd op de Wet Taaleis zijn in een kader geplaatst.

3.1 Doelgroep en taalbeheersing

Deze paragraaf beschrijft wie gemeenten tot de doelgroep voor de Wet Taaleis rekenen, hoe taalbeheersing kan worden aangetoond en wat het gevolg is indien de taalbeheersing onvoldoende is.

3.1.1 Voor wie geldt de taaleis?

De wetgever heeft in artikel 18b van de Participatiewet vastgelegd dat in principe iedere bijstandsgerechtigde de Nederlandse taal dient te beheersen. Preciezer gezegd geldt de taaleis voor belanghebbenden die jonger zijn dan de pensioengerechtigde leeftijd en waarvoor de arbeidsverplichting geldt.

In de interviews is aan gemeenten gevraagd voor wie de taaleis bij hen in de praktijk geldt. Moet iedereen die bijstand aanvraagt of reeds ontvangt aantonen dat hij of zij de Nederlandse taal voldoende beheerst?

Bij het merendeel van de geïnterviewde gemeenten gaat het inderdaad om 'alle bijstandsaanvragers'. Een aantal gemeenten voegde daaraan toe 'tenzij er een volledige ontheffing van de arbeidsverplichting is'. Enkele gemeenten omschrijven de doelgroep nog wat specifieker: de taaleis geldt voor iedereen die niet tussen zijn 5e en 16e levensjaar in Nederland gewoond heeft, die het Nederlands niet beheerst op het niveau van groep 8 en die geen inburgeringsplicht heeft.

Meerdere gemeenten noemden dat de taaleis niet geldt zo lang belanghebbenden in een inburgeringstraject zitten. Andere gemeenten blijken het niet duidelijk te vinden hoe zij moeten omgaan met inburgeraars:

“Hoe moet worden omgegaan met inburgeraars? Indien ze al een traject hebben doorlopen maar nog niet beschikken over niveau 1F; vallen zij dan alsnog onder de taaleis?”

Er werden ook kanttekeningen geplaatst, steeds door (een) enkele gemeente(n):

- In de praktijk geldt de taaleis voor statushouders en personen van buiten de EU die werkloos worden en een beroep doen op de bijstand.
- Voor personen van 63 jaar en ouder wordt een uitzondering gemaakt. *“Deze worden niet bevestigd op de Wet Taaleis. Het blijkt dat het gehele proces rond de taaleis zo lang duurt, dat de belanghebbende inmiddels de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt voordat het proces is afgerond. Dit heeft geen functie richting arbeidsmarkt meer.”*
- Omdat taal als een dermate belangrijk onderdeel wordt gezien om te kunnen deelnemen aan de samenleving, ook buiten werk om, kan het ook van aanvragers met een vrijstelling van werk worden verwacht dat zij de Nederlandse taal leren.
- Een uitzondering wordt gemaakt voor bijstandsgerechtigden die vanuit een andere gemeente komen wanneer het taalniveau daar al is vastgesteld.
- Voor belanghebbenden die door gemeenten worden omschreven als ‘draaideurklanten’ wordt een uitzondering gemaakt wanneer het taalniveau al eerder is vastgesteld.
- Wanneer verwacht wordt dat er kortdurend bijstand zal worden verstrekt (bijvoorbeeld op korte termijn verhuizen buiten de gemeente) wordt afgezien van de taaleis.

Enkele gemeenten hebben in hun beleid de taaleis gekoppeld aan re-integratie: de taaleis geldt alleen als het iets toevoegt in het kader van re-integratie.

“Denk bijvoorbeeld aan oudere allochtone mensen, die hun partner hebben verloren en daarom in de bijstand terecht zijn gekomen. Deze mensen zullen vanwege hun leeftijd heel veel moeite hebben om de taal te leren. En je kunt je afvragen of dit in dit soort situaties nog gaat helpen in re-integratie / participatie.”

Een andere gemeente deelt bijstandsaanvragers in drie groepen, afhankelijk van hoe groot de kans is op uitstroom naar werk. Aanvragers die niet in staat zijn om te werken of die juist snel aan het werk kunnen, hoeven niet te voldoen aan de taaleis. De taaleis geldt alleen voor de groep waarvan verwacht wordt dat ze na een half jaar met ondersteuning een baan zullen vinden.

Sommige gemeenten hebben er voor gekozen om breder te kijken. Zij meten de taalbehoefte van belanghebbenden vanuit de gedachte dat, wanneer je inburgering of de basisschool hebt gevolgd, dat niet automatisch betekent dat je geen taalbehoefte hebt (bijvoorbeeld verborgen laaggeletterdheid).

“Daarom wordt gericht op de taalbehoefte en de doelgroep van de Wet Taaleis is dan bijvangst.”

In het geval van gezinsbijstand geldt de taaleis in vrijwel alle gemeenten voor elke persoon afzonderlijk. Bij één geïnterviewde gemeente is dat echter niet het geval, om een administratieve reden: voor partners kan het taalniveau niet worden ingevoerd in het registratiesysteem.

3.1.2 Zittend bestand versus nieuw instroom

De verplichting om de Nederlandse taal adequaat te beheersen betreft niet alleen nieuwe bijstandsaanvragers, maar ook het zittende bestand, ofwel degenen die op het moment dat de Wet Taaleis van kracht werd al algemene bijstand ontvingen. Op grond van het

overgangsrecht gold voor het zittend bestand echter dat de taaleis pas zes maanden na de datum van inwerkingtreding van de wet intrad, op 1 juli 2016.

Voor de benadering van het zittende bestand moesten dezelfde stappen gevolgd worden als voor nieuwe aanvragen, maar het startpunt moest een kennisgeving aan de belanghebbenden zijn dat onderzocht zou gaan worden in welke mate hij/zij de Nederlandse taal beheerst.

Uit de interviews is gebleken dat voor personen die vanaf 1 januari 2016 bijstand ontvangen zonder uitzondering geldt dat direct bij de intake wordt gekeken naar taalvaardigheid. Er wordt dan een 'taalmeter' afgenomen en/of er moeten bewijsstukken worden getoond waaruit blijkt dat de aanvrager aan de taaleis voldoet.

Een enkele gemeente noemde nogmaals de uitzondering die wordt gemaakt voor statushouders die in een inburgeringstraject zitten.

Een grote gemeente heeft informatiebijeenkomsten georganiseerd voor de nieuwe instroom.

In de wijze waarop gemeenten omgaan met het zittend bestand bestaan meer verschillen. Hoewel gemeenten soms in het eigen beleid hebben vastgelegd dat het zittend bestand uiterlijk acht weken na het schriftelijk verzoek van het college moet hebben laten zien dat ze aan de taaleis voldoen, is dit vaak nog niet gebeurd. In de praktijk is meestal besloten om het taalniveau van het zittend bestand vast te stellen bij hercontroles. Meerdere gemeenten gaven aan dat daarvoor veel tijd en capaciteit nodig was – soms is men er nog mee bezig.

Een aantal gemeenten heeft alle personen die voor 1 januari 2016 al bijstand ontvingen (of soms een selectie van personen die vanaf hun 4^e levensjaar in Nederland woonden en onderwijs hebben gevolgd) een verklaring toegestuurd met het verzoek die te ondertekenen. In die verklaring staat dat de belanghebbende aan de wettelijke eisen voldoet (acht jaar Nederlandstalig onderwijs gevolgd of in bezit van diploma inburgering of beheersing van de Nederlandse taal op minimaal referentieniveau 1F/A2).

Er zijn ook gemeenten die specifieke groepen klanten selecteren om op te roepen. Bijvoorbeeld iedereen met een niet-Nederlandse nationaliteit, of personen van wie niet duidelijk is of ze voldoen aan de taaleis of bij wie het vermoeden bestaat dat er taalbelemmeringen zijn.

Een enkele gemeente gaf aan het zittende bestand precies het zelfde te behandelen als de nieuwe instroom en het hele zittende bestand te hebben opgeroepen. Dat laatste, elke bestaande klant oproepen, was voor veel andere gemeenten niet haalbaar. Door alleen bij twijfel nader onderzoek in te stellen, maken zij het werk beheersbaar.

3.1.3 Aantonen beheersen Nederlandse taal

De bijstandsaanvrager moet zelf aantonen dat hij de Nederlandse taal beheerst en aan de taaleis voldoet (artikel 18b lid 2 van de Participatiewet). Hij kan dat volgens de wet op drie manieren doen:

- Documenten tonen waaruit blijkt dat hij acht jaar Nederlandstalig onderwijs gevolgd heeft (rapporten, diploma's).
- Een diploma inburgering tonen.
- Een ander document tonen waaruit blijkt dat hij de Nederlandse taal op minimaal referentieniveau 1F (A2) beheerst (zoals certificaten van taalcurssussen).

Aangezien gemeenten beleidsvrijheid hebben bij de beoordeling van het laatst genoemde stuk is tijdens de interviews gevraagd welke documenten door hen als voldoende beschouwd worden.

Hoe kunnen bijstandsaanvragers in de praktijk aantonen dat zij de Nederlandse taal voldoende beheersen? Welke bewijsstukken kunnen zij aandragen? Welk kennisniveau moeten zij hebben?

Bij de vraag naar de bewijsstukken waarmee bijstandsaanvragers kunnen aantonen dat zij de Nederlandse taal beheersen, verwijzen de meeste gemeenten naar de wettekst. Als voorbeelden daarbij noemen zij een diploma van een Nederlandstalige middelbare school, een MBO-, HBO- of universitaire Nederlandstalige opleiding of een opleiding Nederlands in het buitenland. Meerdere gemeenten accepteren daarnaast (of indien diploma's niet (meer) overlegd kunnen worden) ook een curriculum vitae of arbeidscontract als bewijsstuk, als daaruit blijkt dat belanghebbende bijvoorbeeld minimaal een jaar heeft gewerkt in een Nederlandstalig bedrijf.

Ook zijn er meerdere gemeenten die er van uit gaan dat een belanghebbende aan de taaleis voldoet wanneer hij in de leerplichtige leeftijd (tussen 5 en 16 jaar) tenminste acht jaar in Nederland heeft gewoond en er geen aanknopingspunten bestaan om te twifelen aan diens taalniveau. Er kan dan immers van worden uitgegaan dat belanghebbende gedurende acht jaar Nederlandstalig onderwijs heeft gevolgd. De bewijslast hiervoor lijkt niet altijd bij de aanvrager te liggen; een aantal gemeenten geeft aan dat zij dit zelf controleren, in de BRP (Basis Registratie Personen). Daarbij meldden zij soms zelf dat dit eigenlijk niet is toegestaan. Ook Suwinet wordt enkele keren als informatiebron genoemd.

“Voordat er een taaltoets afgenomen wordt, doet de klantmanager zelf een administratieve check op basis van de BRP en Suwinet (woonde de persoon minimaal 8 jaar in Nederland terwijl hij leerplichtig was, heeft hij al taaltrainingen gevolgd, etc.). Mogelijk wordt het dan alsnog een ‘ja, voldoet aan taaleis’. Zo niet, dan wordt de persoon aangemeld voor een taaltoets.”

Een aantal gemeenten zegt dat het hen zou helpen als zij toestemming zouden krijgen om informatie te halen uit de bestanden van bijvoorbeeld DUO of uit Suwinet.

“Bovendien kunnen gemeenten geen gebruik maken van belangrijke informatie die al elders bij de overheid (bijv. DUO) bekend is, waardoor veel energie gaat zitten in het opnieuw uitvragen van bijvoorbeeld onderwijs- en inburgeringsdocumenten. Dit werkt onprettig en niet effectief. Bovendien leidt de uitvoering tot behoorlijke administratieve rompslomp.”

Enkele gemeenten stellen taalbeheersing vast middels een formulier of een eigen verklaring (al dan niet alleen wanneer er geen documenten beschikbaar zijn), die kan worden ingevuld in aanwezigheid van de werkconsulent of klantmanager.

“Middels formulieren wordt uitgevaagd of mensen voldoen aan de Wet Taaleis (dus of ze basisschool hebben gevolgd etc.). Op het moment dat je in Nederland bent geboren en naar school bent gegaan voldoe je per definitie aan de taaleis. Dit wordt niet nagegaan door de gemeente maar dit moeten bijstandsaanvragers zelf aangeven.”

“In principe volstaat de eigen verklaring. Desgevraagd moeten bewijsstukken getoond worden. Maar dat geldt dus niet voor alle klanten, dat is niet te doen. Men vertrouwt op gezond boerenverstand van de klantmanagers. Als het resultaat van de eigen verklaring ‘ja’ is, maar de klantmanager heeft twijfels, dan wordt om bewijs gevraagd. Als duidelijk blijkt dat iemand de Nederlandse taal beheerst gaat men niet verder spitten.”

Sommige gemeenten vinden het overleggen van bewijsstukken niet nodig als uit gesprekken met de klant blijkt dat die het Nederlands voldoende beheerst.

“De eerste stap is of bijstandsaanvragers/-ontvangers een normaal gesprek kunnen voeren. Zo niet, moet de bijstandsaanvrager dat aantonen bijvoorbeeld met een diploma.”

Andere gemeenten benadrukken dat er altijd een gesprek is tussen bijstandsaanvrager en klantmanager, om mondelinge taalvaardigheid vast te stellen, maar dat daarnaast ook altijd bewijsstukken overlegd moeten worden.

Er is ook een geïnterviewde gemeente waar middels een criterialijst wordt vastgesteld of een klant voldoet aan de Wet Taaleis (één 'vinkje' voldoet) :

Criteria voor toetsing of klant voldoet aan de Wet Taaleis:

- Klant heeft 8 jaar onderwijs in Nederland gehad
- Klant heeft in Nederland een middelbare school gehad, minimaal 2 jaar
- Klant heeft inburgeringsdiploma
- Klant is begonnen met inburgeren om diploma te halen
- In het gesprek blijkt dat de klant zich prima weet te redden met de taal
- Klant beheerst de taal matig, maar heeft recent gewerkt
- Klant beheerst de taal matig, maar dat is in zijn/haar vakgebied geen belemmering
- Klant heeft in Nederland meer dan 3 jaar werkervaring
- Klant beheerst de taal matig, maar is ouder dan 55
- Klant beheerst de taal matig en heeft nog nooit gewerkt
- Klant beheerst de taal matig, en heeft nog meer belemmeringen
- Uit EVL blijkt dat de klant zelfdoener is
- Klant heeft in het verleden de taaltoets met goed resultaat afgelegd

Dan zijn er nog gemeenten die een kleine toets of screeningsvragenlijst afnemen om taalbeheersing in kaart te brengen.

“De werkwijze is als volgt: Iedere bijstandsaanvrager wordt gevraagd om mee te werken aan een kleine taaltoets, ontwikkeld door een deskundige. Met het slagen voor deze toets wordt een document verworven dat equivalent is aan de documenten waarmee kan worden aangetoond de Nederlandse taal machtig te zijn, zoals beschreven in de wet. Indien de toets niet gehaald wordt (en de taaleis wel van toepassing is), wordt men in de gelegenheid gesteld om (een van) deze documenten uit de wet alsnog aan te leveren (deze “overrulen” dan de uitslag van de eerste toets).”

De meeste gemeenten hanteren als vereist kennisniveau wat in de wet is voorgeschreven: beheersing van de Nederlandse taal op minimaal referentieniveau 1F (A2). Een enkele gemeente vindt dat echter onvoldoende:

“In de praktijk is een taalbeheersing op niveau 2F gewenst om aan het werk te gaan. Taalniveau 1F blijkt vaak net niet voldoende. Eventuele verlagingen vinden wel plaats op basis van het niveau uit de wet.”

Meerdere gemeenten benoemden dat, indien de screening wordt uitgevoerd zoals is voorgeschreven, soms mensen die niet taalvaardig zijn, toch voldoen aan de taaleis.

“Een diploma wil overigens niet altijd zeggen dat iemand de taal daadwerkelijk beheerst.”

“Het inburgeringsdiploma is bijvoorbeeld een momentopname. Het kan voorkomen dat iemand dat lang geleden heeft gehaald en dat vervolgens de taalvaardigheid is weg geëbd. Maar die persoon voldoet volgens de wet wel aan de taaleis. Of iemand die wel minimaal acht jaar Nederlandstalig onderwijs gevolgd heeft, maar toch laag geletterd is, dat komt ook voor.”

3.1.4 Gevolg van niet aantonen beheersen Nederlandse taal

De wet schrijft voor dat, indien de bijstandsaanvrager niet kan aantonen voldoende kennis van de Nederlandse taal te hebben; binnen acht weken een taaltoets wordt afgenomen.

Het merendeel van de geïnterviewde gemeenten geeft aan dat een taaltoets wordt afgenomen indien een belanghebbende niet kan aantonen dat hij voldoende kennis heeft van de Nederlandse taal.

“Aan de cliënt wordt aangegeven dat het om een wettelijke verplichting gaat en dat zonder bewijs van de cliënt geen oordeel mogelijk is over het taalniveau, en daarom zal een taaltoets worden afgenomen.”

Een enkele gemeente plaats wel vraagtekens bij de termijn van acht weken:

“De termijn van 8 weken waarbinnen een taaltoets zou moeten worden afgenomen volgens de Wet Taaleis is een zwak punt. Pas bij toekenning van de bijstandsuitkering worden mensen voorgedragen voor een taaltoets. Een beroep op bijstand kan namelijk om allerlei redenen nog worden afgewezen, het is niet nodig en onnodig belastend voor de mensen om dan al te toetsen op taal.”

Sommige gemeenten gaan eerst nog een keer in gesprek met de klant, alvorens ze besluiten of er een taaltoets afgenomen dient te worden.

“Als de bijstandsaanvrager niet kan aantonen de Nederlandse taal voldoende te beheersen, kan tijdens het gesprek met behulp van meetinstrumenten blijken dat dit voldoende is. Wanneer er onduidelijkheid over is, wordt een taaltoets afgenomen.”

Ook is er een gemeente die een ‘voortest’ doet alvorens te besluiten of er een formele toets zal worden afgenomen:

“De voortest is goedkoper dan de formele toets en is geen officiële toets. De haalbaarheid van het met succes afleggen van de echte toets wordt voorspeld en er wordt een advies gegeven: op voor examen, stuur naar les, of zal het nooit leren.”

Overigens gaven meerdere gemeenten aan dat zij nog nooit een taaltoets hebben laten afnemen. Zij beantwoordden de vraag dus op basis van wat in het gemeentelijk beleid is opgenomen en niet hoe het er in de praktijk aan toe gaat.

Wanneer de bijstandsaanvrager zijn taalbeheersing niet wil aantonen (iets wat in de praktijk zelden of nooit voorkomt) zal er in principe een maatregel worden opgelegd.

“Indien iemand niet wil meewerken aan de taaltoets, kan een verlaging worden opgelegd wegens het niet voldoen aan de plicht tot meewerken aan een door het college geboden voorziening (op basis van de Participatiewet).”

“Indien een klant zou weigeren om mee te werken, volgt afstemming. Dan is de redenering: die wil niet vooruit of die wil niet werken.”

3.2 De taaltoets

In deze paragraaf komt de taaltoets aan de orde: wat houdt dit in, welke personen moeten nu precies de taaltoets afleggen, door wie wordt de toets gemaakt, afgenomen en beoordeeld?

3.2.1 Toetsen van taalvaardigheid

In de voorgaande paragraaf is vastgesteld dat niet in alle geïnterviewde gemeenten in de praktijk ten tijde van de interviews (oktober 2017) taaltoetsen zijn afgenomen. Alle gemeenten geven echter aan dat zij in principe taaltoetsen zullen inzetten om de taalbeheersing van cliënten vast te stellen, wanneer zij geen bewijsstuk van hun taalbeheersing kunnen overleggen.

Wel zijn enkele gemeenten zeer terughoudend met het inzetten van taaltoetsen:

“De uitvoeringsmedewerkers kunnen over het algemeen prima zelf een oordeel geven of de Nederlandse taalbeheersing voldoende is. Alleen indien er twijfel bestaat of iemand in staat is om de taal te leren, wordt die vraag neergelegd bij een extern bureau.”

De wetgever heeft bepaald dat de taaltoets een verplichting is voor iedere bijstandsaanvrager die niet kan aantonen dat hij of zij de Nederlandse taal voldoende beheerst. In sommige gevallen is sprake van ontbrekende verwijtbaarheid. Om dat vast te stellen kunnen gemeenten aansluiten bij de reden waarom een bijstandsgerechtigde is ontheven van de arbeidsplicht op grond van psychische, fysieke of sociale problematiek.

Gemeenten is gevraagd of iedere bijstandsgerechtigde een taaltoets moet afleggen en hoe wordt omgegaan met bijzondere omstandigheden zoals psychische, fysieke of sociale problematiek.

Als een belanghebbende reeds een taaltraject volgt en dus al inspanning levert, is het niet nodig om een taaltoets af te nemen. Dit geldt ook voor een inburgeringstraject; indien iemand hier al voldoende inspanning voor heeft geleverd en op grond daarvan een ontheffing of vrijstelling heeft gekregen voor de taaleis, wordt een vrijstelling van de taaltoets gegeven.

Daarnaast hanteren vrijwel alle gemeenten uitzonderingsgronden waardoor een belanghebbende kan worden ontheven van de verplichting om inspanningen gericht op re-integratie te doen. Dan hoeft er ook geen taaltoets gedaan te worden. Genoemd zijn met name:

- als het duidelijk is dat iemand niet leerbaar is,
- als iemand bekend is met schulden, ziekte (medische indicatie), zware psychische problematiek, waardoor er geen ruimte is voor de taaltoets.

In dit soort gevallen wordt in principe een tijdelijke vrijstelling gegeven.

“Een vrijstelling is altijd tijdelijk. De persoon in kwestie zal gevolgd blijven worden en wanneer mogelijk alsnog de taaltoets/taaltraject moeten volgen.”

Overigens hebben deze personen in de meeste gevallen ook geen arbeidsverplichting, waardoor ze al buiten de doelgroep van de Wet Taaleis vielen.

Bijzondere omstandigheden die resulteren in een vrijstelling van de arbeidsverplichting blijken echter niet altijd te betekenen dat er ook een vrijstelling wordt gegeven om Nederlands te leren:

“Binnen het samenwerkingsverband wordt taal als belangrijk onderdeel gezien om te kunnen deelnemen aan de samenleving, ook buiten werk. Daarom kan het van aanvragers verwacht worden om, ook bij een vrijstelling van werk, de taal te leren.”

Enkele gemeenten gaven een ander voorbeeld van een situatie waarin een taaltoets niet zinvol is:

“Voor personen die met een tolk komen of niet goed te verstaan zijn tijdens het intakegesprek, heeft het geen zin om te toetsen omdat het al duidelijk is dat niet voldaan wordt aan de taaleis.”

In dergelijke gevallen wordt meteen een leertraject ingezet.

Enkele gemeenten hebben nog geen bijstandsaanvragers met bijzondere omstandigheden mee gemaakt, waardoor bij hen alle niet-inburgeringsplichtigen een taaltoets moeten afleggen wanneer niet kan worden aangetoond dat de Nederlandse taal voldoende wordt beheerst.

3.2.2 Maken en aanbieden van taaltoets

Gemeenten hebben beleidsvrijheid ten aanzien van het inrichten en afnemen van de taaltoets. Wel stelt het Besluit Taaltoets Participatiewet een aantal regels over toetsing. De toets die het college afneemt om te beoordelen of de vaardigheden in de Nederlandse taal voldoende door de betrokkene beheerst worden, zal moeten voldoen aan de regels die in het Besluit taaltoets Participatiewet zijn vastgelegd. Deze regels hebben in ieder geval betrekking te op de volgende punten:

- a. de in de toets op te nemen onderdelen en het taalniveau (Nederlandse taal op referentieniveau 1F/A2);
- b. de wijze van toetsing van de verschillende onderdelen (een mondeling en schriftelijk deel);
- c. de wijze van beoordeling van de toets (vooraf vastgestelde beoordelingsschaal);
- d. de kwalificatie van degene die de toets beoordeelt (didactische kwalificatie);
- e. de omstandigheden waaronder de toets moet worden afgenomen.

Tijdens de interviews is bij gemeenten geïnformeerd naar wie de taaltoetsen maakt en/of aanbiedt en wat wordt getoetst.

De taaltoetsen die gemeenten inzetten worden meestal gemaakt en ook afgenomen door een Regionaal Opleidingen Centrum (ROC). Vaak gaat het daarbij om een toets die regionaal gebruikt wordt. Maar ook wordt vaak een 'taalbureau' in de arm genomen. Volgens de gemeenten voldoen deze toetsen aan de wettelijke criteria.

Over het algemeen omvat de toetsing van de vaardigheden in de Nederlandse taal de voorgeschreven vijf onderdelen. Mondeling gaat het dan om spreekvaardigheid, luistervaardigheid en gespreksvaardigheid. De schriftelijke onderdelen zijn schrijfvaardigheid en leesvaardigheid. Vaak wordt tevens getoetst op leerbaarheid.

"Eerst wordt vastgesteld of iemand in staat is om te leren. Dat is het eerste onderdeel van de taaltoets. Is het antwoord 'nee', dan wordt niet verder getoetst. Is het antwoord 'ja', dan wordt de taalvaardigheid vastgesteld op de gebruikelijke vijf onderdelen."

Ook zijn er gemeenten die vanuit een pragmatisch oogpunt (kosten) niet kiezen voor toetsing van alle voorgeschreven onderdelen:

"Er is afgesproken dat eerst getoetst wordt op lezen en schrijven, omdat dat de belangrijkste onderdelen zijn. Als een bijstandsaanvrager die onderdelen al op niveau 1F beheerst, dan wordt er vanuit gegaan dat de andere onderdelen ook goed beheerst worden."

Een andere gemeente laat juist niet op schrijfvaardigheid toetsen.

Soms wordt er voor gekozen om niet een officiële taaltoets te laten afnemen, maar een goedkopere, snelle variant.

"De taalmeter wordt afgenomen via de computer, iemand moet 24 meerkeuzevragen beantwoorden binnen 10 minuten. De taalmeter laat zien of iemand de Nederlandse taal beheerst. In sommige gevallen wordt gekozen voor een uitgebreide taaltoets van het ROC. De taalmeter is echter goedkoper en minder belastend voor de klant."

Eén van de geïnterviewde gemeenten maakt gebruik van een bredere toets. Dit is een al langer bestaande methodiek, een digitaal programma dat alle talenten en mogelijkheden van bijstandsaanvragers uitvraagt. Zo meet de test taalvaardigheid en leerbaarheid, maar daarnaast onder andere ook persoonlijkheid en risicofactoren.

Door de verschillende varianten kan de duur van een taaltoets variëren van tien minuten tot een hele dag.

De taaltoetsen worden over het algemeen betaald door de gemeenten, vanuit re-integratiegelden.

3.2.3 Beoordeling resultaat taaltoets en vervolg

Het resultaat van de taaltoets wordt in vrijwel alle geïnterviewde gemeenten beoordeeld door de instantie (ROC of 'taalbureau') die de toets heeft afgenomen.

"Een (gecertificeerde) deskundige bepaalt op basis van de toetsresultaten of iemand wel of niet voldoet aan de taaleis."

Het resultaat wordt terug gekoppeld aan de gemeente, al dan niet per onderdeel waarop getoetst is. Vaak is hierin ook een beoordeling van de leerbaarheid opgenomen, waardoor rekening wordt gehouden met bijzondere omstandigheden. De terugkoppeling gaat vaak gepaard met een advies over het vervolg (leertraject). Dit advies wordt veelal overgenomen, maar het is de gemeente die bepaalt of een belanghebbende op basis van de toetsresultaten voldoet aan de taaleis.

"De externe partij beoordeelt het resultaat van de toets en koppelt dat terug aan de gemeente. De gemeente beoordeelt wat het gevolg is voor de taaleis: voldoende of onvoldoende? Daarbij wordt rekening gehouden met bijzondere omstandigheden; als iemand niet in staat is om te leren, kan hem dat niet verweten worden. Er is wel sprake van verwijtbaarheid als iemand wel in staat is om te leren, maar dat niet wil."

Volgens de wet is in de eerste plaats de belanghebbende zelf verplicht om te beslissen welke stappen hij gaat zetten om de Nederlandse taal te gaan beheersen. In de praktijk is het echter meestal de gemeente die een taaltraject aanbiedt aan belanghebbenden die niet voldoen aan de taaleis. Dat wil zeggen, dit is altijd het voornemen, want meerdere gemeenten gaven aan dat zij nog niet hebben mee gemaakt dat het nodig was om een taaltraject aan te bieden.

Meerdere gemeenten bekijken in samenspraak met de klant wat het beste vervolgtraject is:

"Als iemand niet slaagt voor de taaltoets wordt hij/zij uitgenodigd voor een gesprek. Samen met de bijstandsaanvrager gaat de gemeente dan kijken wat kan worden gedaan om het taalniveau omhoog te brengen."

Of leggen de regie bij de klant:

"Als iemand niet slaagt voor de taaltoets, wordt de klant opnieuw uitgenodigd voor een gesprek. Hierin tekent de klant een bereidverklaring om de taalvaardigheid te verbeteren. De bereidverklaring wordt opgesteld door de gemeenten en bevat een aantal suggesties voor de klant om de taal te leren. Vervolgens ligt de regie over het verdere verloop bij de klant. Na 6 maanden worden de klanten weer uitgenodigd voor een gesprek."

3.3 Leertraject

Er zijn veel manieren om de beheersing van de Nederlandse taal te vergroten. Bijvoorbeeld een taal cursus via de gemeente, een bibliotheek, een taal instituut, een kerk, een moskee, een welzijnsorganisatie, vluchtelingenwerk etc.; een ROC-taalopleiding; een 'taalmaatje'; zelfstudie; klassikaal onderwijs; digitale hulpmiddelen. Het traject dat gekozen wordt moet binnen een redelijke en reële termijn (afgestemd op de belanghebbende en zijn mogelijkheden en omstandigheden) leiden tot verbetering van de taalbeheersing. Het betreft dus een vorm van maatwerk. De afspraken over het taaltraject worden bij voorkeur vastgelegd in een 'taalplan'. Bestaan er tussen de klantmanager en de belanghebbende verschillen van inzicht over dit taaltraject, dan beslist de klantmanager uiteindelijk wat de inhoud van dit traject wordt.

Tijdens de interviews met gemeenten is gevraagd hoe zij in de uitvoeringspraktijk omgaan met leertrajecten.

3.3.1 Mogelijke leertrajecten

Omdat leertrajecten in verband met de taaleis nog niet vaak zijn voorgekomen, zijn de antwoorden die gemeenten gaven voor een groot deel hypothetisch. De meeste geïnterviewde gemeenten gaven aan dat het afhankelijk is van wat de belanghebbende kan (en soms wil) hoe een leertraject er uit ziet. Het is dus maatwerk, waarbij ook rekening wordt gehouden met leerbaarheid. Daarbij volgt men soms de verschillende stromen of groepen; personen kunnen vallen onder een participatie- of een re-integratie-stroom. Binnen de participatietrajecten (die niet op werk gericht zijn) wordt dan gewerkt met een ander taalaanbod dan in de re-integratiestroom; de laatste groep krijgt taaltrainingen van een hoger niveau.

"Een leertraject kan onder andere bestaan uit een ROC taaltraject, een taalmaatje of een digitale cursus (PC). Op basis van de omstandigheden van de klant wordt gekozen voor de methode die hier het best bij aansluit (maatwerk)."

Voor het merendeel van de gemeenten geldt dat er 'formele' en 'informele' taaltrajecten bestaan. Het formele aanbod omvat trajecten waarvoor bij afronding een diploma of certificaat wordt afgegeven. Vaak is dit bijvoorbeeld een taal cursus via een ROC of een andere 'officiële' cursus. Het informele aanbod (denk aan een 'taalmaatje' of zelfstudie) kent die certificering niet.

"Het informele taalaanbod dat beschikbaar is in de wijken is laagdrempelig en kan bijvoorbeeld bestaan uit conversatielessen in het buurthuis of gesprekken met een taalmaatje. Een klein deel is formeel ingekocht."

"De keuze voor een formeel of informeel traject is vaak een centenkwesie. Daarom wordt gekeken naar in hoeverre een persoon baat zal hebben bij een formeel traject in het kader van re-integratie en of diegene in staat is om het beoogde taalniveau te verwerven binnen een korte termijn. Bij mensen die moeilijker leerbaar zijn wordt vaak gekozen voor een informeel traject, om op die manier te voldoen aan de Wet Taaleis."

Een enkele gemeente biedt uitsluitend formele taaltrainingen aan, omdat het traject altijd werk gerelateerd is.

"Dus iets als de Libelle lezen met de buurvrouw wordt niet opgenomen in een taaltraject, want dat is niet gericht op aan het werk gaan. Als bij een klant voor dit soort informele hulp gekozen wordt, heeft hij blijkbaar onvoldoende capaciteit om te leren of moet de focus eerst liggen op oplossen van andere problemen; dan hoeft men niet te voldoen aan de taaleis. Indien een klant

zich voldoende kan inspannen om Nederlands te leren, gaat hij een echte opleiding volgen, zodat hij daarna aan het werk kan.”

Er zijn ook gemeenten waar de mogelijkheden om de Nederlandse taal te leren vooral of uitsluitend informeel zijn. De reden hiervoor is dat er voor de gemeente geen kosten aan zijn verbonden.

Omdat de belanghebbende primair zelf verantwoordelijk is voor het verwerven van de nodige taalvaardigheden, gaat de wetgever er van uit dat hij in principe ook zelf de kosten draagt. Daarbij wordt wel aangetekend dat dit anders kan worden als de kosten te zwaar gaan drukken. Het behoort tot de beleidsvrijheid van gemeenten om zelf taaltrajecten aan te bieden en/of deze te bekostigen. Dat laatste is waartoe veel gemeenten besloten hebben. Ze bieden niet zo vaak zelf taaltrajecten aan, maar betalen ze meestal wel.

“Indien de klant kiest voor een ander traject dan bij ROC, is deze zelf verantwoordelijk voor de kosten (veel andere mogelijkheden zijn echter gratis).”

3.3.2 Taalplan

Het voorstel van de wetgever is dat afspraken die worden gemaakt over een te volgen taaltraject schriftelijk worden vastgelegd in een ‘taalplan’. Dat kan dan aan de belanghebbende worden toegestuurd met het verzoek het plan te ondertekenen en te retourneren. De brief kan dan als ‘kennisgeving’ gelden en het plan vervult dan de functie van ‘bereidverklaring’.

Uit de interviews is gebleken dat de afspraken over het taaltraject meestal worden vast gelegd in een plan, maar dat dat niet altijd een specifiek taalplan is. Regelmatig worden de afspraken meegenomen in het reguliere plan van aanpak.

“Afspraken over het taaltraject worden vastgelegd in een plan van aanpak, onderdeel van de beschikking. Hierin wordt onder andere genoteerd welk traject wordt gevolgd, welk taalprogramma en bij welk instituut.”

Het plan wordt vaak opgesteld door de klantmanager of consulent, in samenspraak met de belanghebbende. Soms stelt een extern taalbureau een taalplan op. Als onderdelen die in het plan worden opgenomen zijn genoemd:

- welk traject gevolgd zal worden en bij welke aanbieder,
- het huidige taalniveau (het resultaat van de taaltoets),
- op welke wijze voortgang gemonitord zal worden,
- het doel van het traject, het te bereiken taalniveau,
- de termijn waarbinnen het doel bereikt moet zijn c.q. een nieuwe taaltoets zal worden afgenomen,
- de leerbaarheid.

3.3.3 Inspanningsverplichting

Als een belanghebbende zich – door ondertekening van het (taal)plan - bereid heeft verklaard om een leertraject in te gaan, is hij verplicht om voldoende voortgang te maken met dat traject (artikel 18b lid 6 jo. lid 9 van de Participatiewet). Bij de beoordeling van de voortgang moet de

focus vooral liggen op de vraag of belanghebbende voldoende inspanningen heeft geleverd, gelet op enerzijds het 'taalplan' en anderzijds zijn mogelijkheden, omstandigheden en persoonlijke situatie. Het gaat dus om een inspanningsverplichting.

Aan gemeenten is gevraagd hoe en hoe vaak zij een inschatting maken of iemand zich voldoende inspant om Nederlands te leren.

De meeste gemeenten zeggen de voortgang om de zes maanden te controleren. De klantmanager, consultant of participatiecoach houdt dit bij. Sommige gemeenten doen dat eenmaal per jaar (tijdens reguliere heronderzoekcontacten) en een enkeling is voornemens (er zijn daar nog geen taaltrajecten gestart) om dat maandelijks te doen.

Daarbij wordt gebruikt gemaakt van (combinaties van) verschillende beoordelingsinstrumenten, zoals:

- terugkoppeling van tussentijdse resultaten (voortgangsrapportages) door de taalaanbieder,
- presentielijsten van de opleiding,
- gesprekken met de klantmanager die op basis van het gesprek toetst of iemand voldoende inspanningen verricht,
- indruk van de docent,
- toetsen,
- zelfbeoordeling.

“Er zijn afspraken gemaakt met de opleidingsinstituten dat de gemeente eens in de 6 maanden een voortgangsrapportage ontvangt. Hierin staat de presentie en het functioneren ('doet z'n best') van de bijstandsaanvrager beschreven. Het is nog niet voorgekomen dat iemand zich onvoldoende had ingespannen om Nederlands te leren.”

“Hierbij geldt 'geen bericht is goed bericht'. Er is afgesproken dat de gemeente een seintje krijgt wanneer iemand verzuimt of er een potje van maakt. Deze wordt vervolgens opgeroepen door de trajectbegeleider om verantwoording af te leggen.”

Bij informele taaltrajecten (bijvoorbeeld een 'taalmaatje' of zelfstudie) is het nauwelijks mogelijk om de inspanningsverplichting te controleren. Om het laagdrempelig te houden geven niet alle taalaanbieders een terugkoppeling over de inspanning van de deelnemers. De inschatting van de inspanning ligt in die gevallen dus vooral bij de klantmanager/consultant op basis van gesprek en professionele inschatting.

3.4 Verlaging bijstand

In de wet is vastgelegd dat, indien de uitkomst van de taaltoets is dat de belanghebbende niet aan de taaleis voldoet, die persoon binnen acht weken daarvan schriftelijk op de hoogte gebracht moet worden. In de kennisgeving moet ook staan dat de bijstand verlaagd zal worden, tenzij de belanghebbende binnen een maand start met het verwerven van de Nederlandse taal. Biedt de gemeente een taalcursus aan, en weigert de belanghebbende om deze cursus te volgen, dan kan dit aanleiding zijn voor verlaging van de bijstand. Deze weigering valt onder de Wet Taaleis en leidt volgens de wet tot een verlaging van de bijstandsuitkering van 20 procent voor de duur van zes maanden. Ook als de belanghebbende

geen inspanning pleegt, bedraagt de verlaging 20 procent van de bijstandsnorm vanaf het moment van de aankondiging.

3.4.1 Komt verlaging voor?

Bij het merendeel van de geïnterviewde gemeenten is het nog niet voorgekomen dat de bijstandsuitkering verlaagd is in verband met onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal of omdat de belanghebbende weigerde mee te werken aan een taaltoets of -traject. Mocht het wel voorkomen, dan zou ongeveer de helft van de geïnterviewde gemeenten een verlaging toepassen conform de regels in de wet (dus een verlaging van 20 procent van de bijstandsnorm voor de duur van zes maanden). De andere gemeenten zouden niet handhaven conform de Wet Taaleis, maar zoals dat in het gemeentelijk beleid bij verplichtingen tot re-integratie en participatie gebeurt. Dat is dan opgenomen in de beleidsregels. Meestal is dat een iets minder zware sanctie.

“Verlaging gebeurt dan niet op basis van de Wet Taaleis, maar op basis van de Participatiewet. De Wet Taaleis is heel streng. Dat gaat niet goed samen met de opdracht van de Participatiewet: kijk bij elke klant wat er aan de hand is, lever maatwerk.”

“Er is voor gekozen om een traject aan te bieden in het kader van de re-integratie, met handhaving op de mate van inspanning. Er is geen behoefte om dit te verzwaren zoals beschreven in de wet. Bovendien maak je op die manier onderscheid in handhaving tussen verschillende doelgroepen die in principe dezelfde taalcursus kunnen volgen (taaleis/inburgering/educatie).”

“Altijd zal worden bekeken wat prevaleert, de Wet Taaleis of de re-integratieverplichting. Want indien nodig kan maar voor één van de twee een sanctie opgelegd worden. Waarschijnlijk zal de keuze vallen op de re-integratieverplichting, want die kent een inkeerregeling. Overigens is in het beleid de inkeerregeling ook opgenomen voor de taaleis, want die staat niet in de wet.

Bij het overwegen van een verlaging wordt ook gekeken naar de omstandigheden van de belanghebbende. In een aantal gemeenten is de werkwijze dan ook dat men eerst in gesprek gaat met de klant en probeert om iemand alsnog te motiveren.

Meerdere gemeenten geven aan dat zij niet verwachten dat er in de toekomst wel verlaagd zal moeten worden in het kader van de taaleis.

“Maar de verwachting is ook dat er niet verlaagd zal hoeven worden: er zal meestal een goede reden zijn als iemand niet kan voldoen aan de taaleis, en anders zal de belanghebbende gemotiveerd worden om wel aan de taaleis te voldoen.”

Indien zes maanden na de kennisgeving wordt vastgesteld dat de belanghebbende nog steeds niet voldoet aan de verwachte voortgang, dan leidt dit volgens de wet tot een verlaging van 40 procent voor de duur van zes maanden. Is er 12 maanden na de kennisgeving nog steeds geen verbetering, dan zou de bijstand verlaagd moeten worden met 100 procent van de bijstandsnorm. In de uitvoeringspraktijk van de geïnterviewde gemeenten zijn beide situaties nog nooit voorgekomen. Dit volgt uit het feit dat er überhaupt weinig wordt verlaagd in verband met de taaleis.

3.4.2 Bereidverklaring

Nadat de belanghebbende een kennisgeving heeft ontvangen waarin hem is meegedeeld dat de bijstand wordt verlaagd op grond van een ‘redelijk vermoeden’, kan hij de verlaging ongedaan maken middels een ‘bereidverklaring’ (artikel 18b lid 6, onderdeel a

Participatiewet). De bereidverklaring is vormvrij, maar aanbevolen wordt om een verklaring op schrift te (laten) stellen.

Aan de gemeenten is gevraagd of een belanghebbende een voorgenomen verlaging van de bijstand nog kan voorkomen, al dan niet middels een 'bereidverklaring'. Aangezien verlagingen in verband met de taaleis (nog) nauwelijks voorkomen, zijn de gegeven antwoorden heel theoretisch.

Bij de meeste gemeenten kan een verlaging in principe wel voorkomen worden. Concreet betekent dat, dat de belanghebbende aangeeft en aantoonst dat hij zich alsnog zal inspannen voor het leertraject. Daarbij wordt een enkele keer opgemerkt dat de kans om een verlaging te voorkomen voorbij is zodra de beschikking is afgegeven. Ook kan soms verlaging hersteld worden als de belanghebbende tussentijds een taaltoets aanvraagt (op eigen kosten) om aan te tonen dat hij de Nederlandse taal wel voldoende beheerst.

“Ja, indien belanghebbende zich op enig moment bereid verklaart de inspanningsverplichting na te komen, wordt de verlaging gestopt vanaf de datum waarop belanghebbende voldoet aan de gestelde voorwaarden.”

“Bij iedere maatregel is bezwaar mogelijk en bij iedere maatregel vindt hoor en wederhoor plaats, dus als een belanghebbende alsnog kan aantonen dat hij heeft voldaan aan de inspanningsverplichting, zal worden afgezien van het opleggen van de maatregel. Maar het is niet zo dat van een voorgenomen verlaging wordt afgezien alleen omdat de belanghebbende zegt ‘ik beloof dat ik het nu echt ga doen’. Bij verwijtbaarheid volgt een maatregel.”

Meerdere gemeenten gaven aan dat, voordat een verlaging wordt uitgevoerd, wordt beoordeeld of er sprake is van ontbreken van verwijtbaarheid en/of een dringende reden. Er wordt dan dus wel (nogmaals) nagegaan wat de reden is van het niet voldoen aan de taaleis.

Enkele gemeenten hebben in hun beleid een inkeerregeling opgenomen die is gebaseerd op de Participatiewet, artikel 18.

3.4.3 Gevolg van verlaging

Bij een voorgenomen verlaging van de bijstand dient eerst een toets te worden afgenomen naar de taalvaardigheid van belanghebbende, om zo objectief vast te stellen welk taalniveau belanghebbende beheerst.

Tijdens de interviews is aan gemeenten gevraagd of bij hen eerst opnieuw een taaltoets moet worden afgelegd voordat verlaging van de bijstand na onvoldoende inspanning plaatsvindt.

Een groot deel van de gemeenten gaf aan dat bij hen in dergelijke gevallen niet is voorzien in een nieuwe taaltoets. Soms is dat expliciet vastgelegd in beleid:

“Nee, in het beleid is vast gelegd dat dat niet gebeurt. Het is niet relevant bij onvoldoende inspanning. Alleen als iemand wél zijn best heeft gedaan en het taalniveau moet opnieuw gemeten worden, dan is een tweede taaltoets relevant. Dus een tweede taaltoets zal alleen worden afgenomen bij twijfel over het niveau, niet bij onvoldoende inspanning.”

Enkele gemeenten geven als reden dat verlaging niet gebeurt op basis van de Wet Taaleis, dus het vervolg (opnieuw toetsen) ook niet. Alles wordt bekeken in het kader van re-integratie.

Meerdere gemeenten zeggen ‘gewoon de wet te volgen’.

“Als gebleken is dat iemand zich onvoldoende heeft ingespannen zal opnieuw een taaltoets worden afgenomen. Als blijkt dat er geen vooruitgang is geboekt, zal een verlaging worden opgelegd.”

“In bijvoorbeeld het geval van meer dan 20 procent verzuim zal er een tweede taaltoets volgen om de voortgang te toetsen. Indien dus het vermoeden bestaat dat de belanghebbende zich onvoldoende inspant, wordt een tweede taaltoets afgenomen.”

3.5 Registratie

Om een beeld te krijgen van de kwantitatieve informatie die gemeenten in hun eigen registratie bijhouden – en zo te kunnen inschatten welke informatie het CBS zou kunnen opvragen – is geïnformeerd hoe en waar gemeenten informatie vastleggen omtrent de uitvoering van de Wet Taaleis. Dan gaat het om gegevens over het voldoen aan de taaleis en taalbeheersing, de taaltoets en verlaging van de bijstand in verband met niet voldoen aan de Wet Taaleis.

3.5.1 Taalbeheersing

Niet alle gemeenten hebben de mogelijkheid om informatie over het al dan niet voldoen aan de taaleis en taalbeheersing volgens een vast format vast te leggen in het gemeentelijke registratiesysteem van waaruit informatie zou kunnen worden doorgegeven aan het CBS. Meerdere geïnterviewde gemeenten registreren dit soort gegevens in het digitale klantdossier (in rapportages en beschikkingen). Algemeen kan gesteld worden dat in een klantdossier meer informatie wordt vastgelegd dan mogelijk is binnen het voorgeschreven format van een registratiesysteem, maar dat de informatie uit dossiers lastiger op te zoeken is.

“De taaleis is geïntegreerd in een Werkproces en wordt door één persoon vastgelegd in rapportages, beschikkingen en een aparte Excellijst. Het is nog niet mogelijk om het in het systeem van de softwareleverancier in te vullen.”

Wanneer het gemeentelijke systeem wel is ingericht om informatie over taaleis en taalbeheersing in te voeren, bestaan er verschillen in wat dan precies wordt vast gelegd. Het wel of niet voldoen aan de taaleis wordt het vaakst genoemd (hoewel een enkele gemeente juist dat *niet* kan vastleggen). Daarnaast noemt men het taalniveau (dat was vaak al langer mogelijk), het al dan niet voldoen aan de inspanningsverplichting en soms belemmeringen of welke bewijsstukken zijn aangeleverd. Onderstaand enkele voorbeelden van schermafdrucken van gemeentelijke registratiesystemen die door gemeenten zijn toegezonden.

Suites

- Suite4Werk ▶
- Suite4Inkomen ▶
- Suite4Zorg ▶

Dossiers

- 0000000100 ▶

Dossiergegevens

- Algemeen (v)
- Taalvaardigheid
- Voorwaarden uitstroom (v)
- Begeleiding
- Belemmeringen (v)
- Sterke punten (v)
- Doelgroep (v)
- UWV Werkbedrijf (v)
- Opleiding (v)
- Werkervaring (v)
- Sollicitaties
- Participatieladder (v)
- R/P/O (v)
- Taalniveau
- Verzuim
- Plaatsingsgegevens
- Notities
- Vrije velden(Participatiedos.)

Niveau taalvaardigheid

Taalbeheersing mondeling

Taalbeheersing schriftelijk

Selectie Niveau taalvaardigheid (Raadpleeg)

Code	Omschrijving	Begindatum	Einddatum
11	Voldoet aan taaleis	01-02-2016	
12	Voldoet niet aan taaleis	01-02-2016	
13	Voldoet aan inspanningsverplichting	01-02-2016	
14	Voldoet niet aan inspanningsverplichting	01-02-2016	
1	NT2 Niveau 1	01-01-1996	
2	NT2 Niveau 2	01-01-1996	
3	NT2 Niveau 3	01-01-1996	
4	NT2 Niveau 4	01-01-1996	
5	NT2 Niveau 5	01-01-2010	
9	Niet van toepassing	01-01-2010	

Een enkele gemeente gaf aan dat zij in theorie vrijwel alle relevante informatie in het systeem zouden kunnen registreren, maar dat dat in de praktijk niet gebeurt:

“Er is een update van het systeem; de documentatie van Stimulansz over hoe de Wet Taaleis uitgevoerd moet worden is verwerkt, waardoor alles over de taaleis in principe in het systeem vast te leggen is. Maar met dat systeem wordt niet gewerkt. Er is capaciteit nodig om de taaleis uit te voeren zoals de wet het voorschrijft, want dan zouden we veel mensen moeten spreken. Bovendien is het keurslijf van de Wet Taaleis niet werkbaar.”

3.5.2 Taaltoets

Bij het vastleggen van informatie rond taaltoetsen is het beeld ongeveer hetzelfde als hiervoor geschetst. Een deel van de gemeenten kan dit uitsluitend vastleggen in rapportages en re-integratiedossiers. Andere gemeenten hebben wel de mogelijkheid om gegevens in hun systeem te registreren. Dan gaat het met name om (het resultaat van) afgenomen taaltoetsen en het eventuele vervolgtraject. Een aantal gemeenten gaf expliciet aan dat informatie over leertrajecten bij hen juist *niet* is vast te leggen in het systeem. En ook hier is er soms in theorie meer mogelijk dan in de praktijk het geval is:

“In het systeem is ruimte om alles vast te leggen. Maar: de overgang naar het nieuwe systeem heeft eind 2016/begin 2017 plaats gevonden. Alle individuele voorzieningen moesten worden overgezet van het oude naar het nieuwe systeem. Dat was een groot project. De eerste aandacht ging uit naar het kunnen blijven verstrekken van uitkeringen en voorzieningen. Het systeem is daardoor nog niet gebruikt voor het vastleggen van deze gegevens omtrent de taaleis. Dus in theorie is dat mogelijk, maar of het in de praktijk werkt is nog niet duidelijk.”

3.5.3 Verlaging

Het apart kunnen onderscheiden van een verlaging van de bijstandsuitkering in het kader van de Wet Taaleis is van beleidsmatig en maatschappelijk belang. Als een gemeente de bijstandsuitkering van een klant verlaagt omdat de klant niet voldoet aan de verplichting om het gewenste taalniveau te bereiken, moet dit daarom sinds januari 2016 in het BUS-kenmerk 28 ‘Reden vermindering n.a.v. afstemming’ aangegeven worden met een nieuwe code (09: niet (voldoende) nakomen van afspraken in het kader van de Wet Taaleis). In december 2015 zijn alle gemeenten hiervan door het CBS op de hoogte gesteld middels een nieuwsbrief.

Het aantal verlagingen in het kader van de taaleis dat in de BUS geteld wordt, wordt beschreven in hoofdstuk 5. Aan gemeenten is gevraagd hoe en waar zij een verlaging van de bijstand in verband met niet voldoen aan de Wet Taaleis registreren en of dit in de BUS terecht komt.

Bij de meeste gemeenten wordt het opleggen van een maatregel geregistreerd in hun administratiesysteem. Meerdere gemeenten merken daarbij echter op dat uit het systeem niet te halen is of de bijstand verlaagd is op basis van de Wet Taaleis, omdat het geregistreerd wordt als ‘niet nakomen van de re-integratieverplichting’. Gevolg hiervan is dat de verlaging niet onder de code 09 ‘niet (voldoende) nakomen van afspraken in het kader van de Wet Taaleis’ bij BUS-kenmerk 28 terechtkomt, maar onder code 01 ‘op het vlak van plicht tot arbeidsinschakeling’ (niet voldoen aan de re-integratieplicht valt daaronder).

“De achtergrond van opgelegde maatregelen kan niet uit het systeem worden gehaald.”

“Er valt niet specifiek af te leiden of het om een verlaging vanwege de Wet Taaleis gaat.”

Dit heeft waarschijnlijk tot gevolg dat de gegevens die aan het CBS worden geleverd over verlagingen in het kader van de Wet Taaleis niet altijd correct ofwel te laag zijn.

Er zijn ook gemeenten die maatregelen vanwege de taaleis wel apart in het systeem hebben staan, maar waarbij de omzetting naar de BUS toch fout gaat omdat zij niet op de hoogte zijn van het bestaan van code 09. Deze gemeenten zijn hier tijdens het interview op gewezen. Zij hebben laten weten dat het systeem hierop wordt aangepast.

Bij een deel van de geïnterviewde gemeenten worden maatregelen met betrekking tot de taaleis apart geregisterd én volgens hen op de juiste wijze aangeleverd aan het CBS:

“De maatregelen m.b.t. de taaleis worden in het systeem vastgelegd en worden in de BUS statistiek geleverd aan het CBS. In het kenmerk ‘Reden vermindering n.a.v. afstemming’ betreft het de records geleverd met de waarde 09 ‘niet nakomen van afspraken in het kader van de Wet Taaleis Participatiewet’.”

Bij sommige gemeenten is het niet duidelijk hoe en waar zij verlagingen registreren. Meerdere gemeenten benadrukten nogmaals dat het bij hen nog nooit is voorgekomen dat er een maatregel is opgelegd met als reden 'niet voldoen aan taaleis'.

3.6 Ervaringen van gemeenten

Tijdens de interviews hebben gemeenten verteld over hun ervaringen met de uitvoering van de Wet Taaleis. Omdat sommige van deze ervaringen, en met name de uitwerking daarvan in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk, de registratie en uitvraag van gegevens kunnen bemoeilijken, worden de meest relevante in deze paragraaf kort beschreven.

Meerdere gemeenten gaven aan dat de Wet Taaleis nog niet uitgevoerd kon worden zoals dat de bedoeling was, omdat het extra werk met zich meebracht.

“De Wet Taaleis heeft tot capaciteitsproblemen geleid. De aanscherping wordt op zich niet verkeerd geacht, maar de manier waarop had anders gekund. Het is veel werk om alles op te zetten en bij te houden; erg arbeidsintensief in vergelijking met wat het oplevert.”

“Het uitgangspunt van de wet wordt omarmd, maar de uitvoering geeft veel (extra) bureaucratie.”

Ook vinden gemeenten de handhaving van de Wet Taaleis vaak lastig, onder andere vanwege de afwijkende regels, die volgens hen niet altijd goed aansluiten bij de uitvoeringspraktijk.

“Ook de handhaving is lastig, doordat er gebrek aan budget is om iedereen een formeel leertraject aan te bieden. Bij de informele leertrajecten blijkt vaak een wachtlijst te zijn en dat kan eigenlijk niet in combinatie met de wettelijke termijnen. De wet is zo gericht op handhaving, de vraag rijst of het zijn doel niet voorbij schiet, namelijk mensen de stap laten zetten naar de arbeidsmarkt en participatie. Taalaanbod was al mogelijk via de re-integratie. Daarnaast heeft de Wet Taaleis een eigen maatregelenregime. Dat geeft veel extra werk.”

Meerdere gemeenten maken zich zorgen dat de uitvoering van de Wet Taaleis tot gevolg heeft dat er onvoldoende aandacht is voor laag geletterdheid

“Het grootste probleem van de taaleis in de huidige vorm is dat laaggeletterden in de bijstand onder de radar verdwijnen. Wanneer een cliënt 8 jaar onderwijs heeft gevolgd, wordt in het systeem aangevinkt dat hij/zij voldoet aan de taaleis. Bij deze groep wordt daardoor minder diep ingegaan op taal, waardoor je de groep laaggeletterden sneller mist.”

“Het is contraproductief dat personen die wel 8 jaar Nederlands taalonderwijs hebben gevolgd, maar eigenlijk de Nederlandse taal niet machtig zijn, niet geholpen worden op het gebied van taal, omdat ze een vinkje ‘voldoet’ hebben bij de taaleis.”

Ten slotte zouden veel geïnterviewde gemeenten graag zien dat de Wet Taaleis meer verbonden wordt aan re-integratie.

“De inbedding in het totale gedachtegoed van de Participatiewet is niet goed uitgewerkt. Het doel van de wet is beperkt, het verbinden met re-integratie ontbreekt. Een accent op taal is zeker goed, maar dit had op een andere manier gekund.”

“Voor verschillende werkzoekenden zijn verschillende taalaspecten belangrijk. Die koppeling met werk is in de Wet Taaleis losgelaten, waardoor bij iedereen gefocust wordt op het behalen van niveau 1F op alle onderdelen.”

“Er zijn veel verschillende aanpakken van re-integratie voor verschillende typen mensen, waardoor de Wet Taaleis veel andere aanpakken overlapt. Een taalprobleem is een belemmering voor re-integratie, maar daaraan gaat vaak nog een andere belemmering vooraf. De Wet Taaleis doorkruist andere aanpakken die vaak efficiënter en effectiever zijn.”

3.7 Samenvatting

Middels interviews met medewerkers van gemeenten is nagegaan hoe diverse aspecten rondom de Wet Taaleis uitgevoerd worden.

De taaleis geldt bij het merendeel van de geïnterviewde gemeenten in principe voor alle bijstandsaanvragers, zowel voor nieuwe instroom als voor het zittend bestand. Als uitzonderingen worden genoemd personen die tussen hun 5^e en 16^e levensjaar Nederlandstalig onderwijs hebben gevolgd, die in een inburgeringstraject zitten of die ontheven zijn van arbeidsverplichting. Een aantal gemeenten is er nog niet aan toe gekomen om het zittend bestand te informeren of te beoordelen of is daar nog mee bezig.

Hoewel gemeenten enige beleidsvrijheid hebben in de wijze waarop zij bijstandsaanvragers laten aantonen dat zij de Nederlandse taal beheersen en aan de taaleis voldoen, verwijzen de meeste gemeenten naar de wetstekst. De bewijslast ligt dus bij de belanghebbende zelf, maar er zijn ook gemeenten die gebruik maken van gegevens in de BRP en Suwinet. Indien de bijstandsaanvrager niet voldoende kennis van de Nederlandse taal heeft, of dat niet kan aantonen, wordt meestal een taaltoets afgenomen. Bij een deel van de gemeenten is dat tot nu toe slechts een beleidsregel; in de praktijk zijn tot nu toe bij hen nog geen taaltoetsen afgenomen. Personen die niet leerbaar zijn of die bekend zijn met schulden, ziekte (medische indicatie), zware psychische problematiek worden ontheven van de inspanningsverplichting en hoeven geen taaltoets te doen.

De taaltoetsen die gemeenten inzetten worden meestal gemaakt en ook afgenomen door een ROC of een extern ‘taalbureau’. Er bestaat verscheidenheid in de toetsen, maar volgens de gemeenten voldoen de toetsen meestal aan de wettelijke criteria en omvatten ze toetsing van de voorgeschreven vijf taalvaardigheden. Het toetsresultaat wordt teruggekoppeld aan de gemeente en gaat vaak gepaard met een advies over het vervolg (leertraject). Dit advies wordt veelal overgenomen, maar het is de gemeente die bepaalt of een belanghebbende op basis van de toetsresultaten voldoet aan de taaleis en of een leertraject nodig is. Taaltoetsen worden over het algemeen betaald door de gemeenten.

Leertrajecten in verband met de taaleis zijn tot op heden nog niet vaak ingezet. Bij de leertrajecten maakt het merendeel van de gemeenten onderscheid naar ‘formele’ en ‘informele’ taaltrajecten. Het formele aanbod omvat trajecten waarvoor bij afronding een diploma of certificaat wordt afgegeven. Vaak is dit bijvoorbeeld een taal cursus via een ROC of een andere ‘officiële’ cursus. Het informele aanbod (denk aan een ‘taalmaatje’ of zelfstudie) kent die certificering niet. Aan formele taaltrajecten zijn kosten verbonden; ook deze worden meestal betaald door de gemeente. Bij formele taaltrajecten wordt gecontroleerd op de inspanningsverplichting. De afspraken over het taaltraject worden meestal vastgelegd in een plan, maar vaak is dat een onderdeel van het reguliere plan van aanpak en niet een specifiek taalplan.

Bij het merendeel van de geïnterviewde gemeenten is het nog niet voorgekomen dat de bijstandsuitkering verlaagd is in verband met onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal of omdat de belanghebbende weigerde mee te werken aan een taaltraject. Er wordt vaak gekozen voor een andere benadering, bijvoorbeeld het motiveren van cliënten. Mocht het wel voorkomen, dan zou ongeveer de helft van de geïnterviewde gemeenten een verlaging toepassen conform de regels in de Wet Taaleis. De andere gemeenten zouden niet handhaven conform de Wet Taaleis, maar zoals dat bij verplichtingen tot re-integratie en participatie gebeurt. Dat is dan opgenomen in de beleidsregels.

Bij het vastleggen van informatie rond het al dan niet voldoen aan de taaleis, taalbeheersing en taaltoetsen is het beeld dat een deel van de gemeenten dit uitsluitend kan vastleggen in rapportages en re-integratiedossiers. Andere gemeenten hebben wel de mogelijkheid om gegevens in hun systeem te registreren.

Het opleggen van een maatregel wordt in principe altijd geregistreerd in het gemeentelijke systeem. Daarbij is het voor meerdere gemeenten echter niet mogelijk om na te gaan of de bijstand verlaagd is op basis van de Wet Taaleis, omdat het geregistreerd wordt als 'niet nakomen van de re-integratieverplichting'. Dit heeft waarschijnlijk tot gevolg dat de gegevens die aan het CBS worden geleverd over verlagingen in het kader van de Wet Taaleis niet altijd correct ofwel te laag zijn.

4. Uitkomsten uit de enquête

Naast de interviews is eind juli 2017 een enquête uitgestuurd naar alle berichtgevers van de BUS om zicht te krijgen op onder andere hoeveel personen een taaltoets afleggen, hoeveel personen de Nederlandse taal niet beheersen, en hoeveel personen een taalplan volgen. Een aantal dagen na het verstrijken van de deadline is een rappelmail uitgestuurd naar de berichtgevers die nog niet hadden gereageerd. Omdat de enquête voor een groot deel in de zomervakantie viel en veel gemeenten aangaven moeite te hebben met het halen van de deadline, is begin september een tweede rappel verstuurd. Tot slot is een aantal belangrijke berichtgevers telefonisch benaderd voor levering. Uiteindelijk is er voor 269 van de 388 gemeenten die er in 2017 in Nederland waren een ingevulde enquête ontvangen. Dit komt overeen met een respons van bijna 70 procent.

Grijs en cursief weergegeven teksten betreffen opmerkingen van gemeenten uit de enquête.

4.1 Representativiteit van de respons

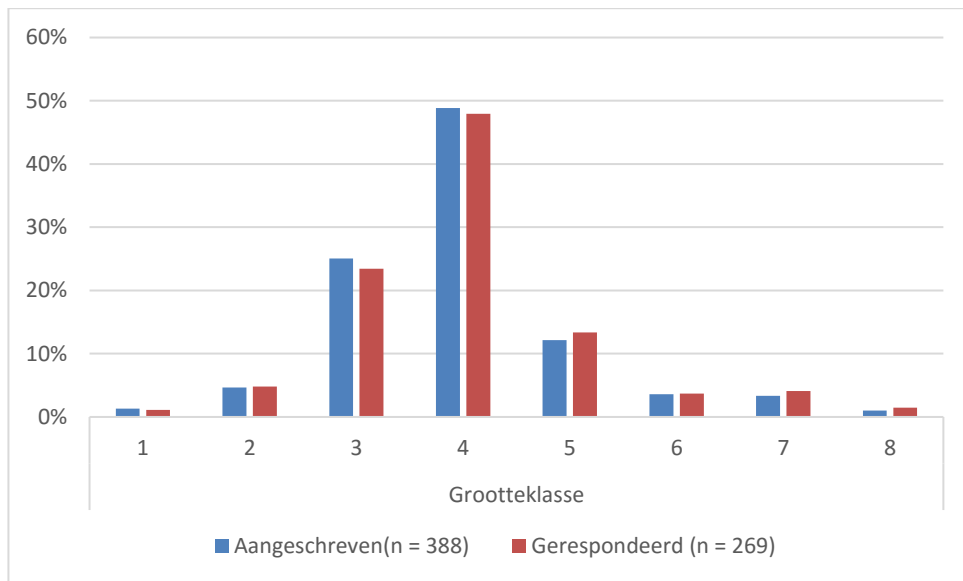
In figuur 1 is voor de 388 aangeschreven gemeenten en de 269 berichtgevers die gerespondeerd hebben het relatieve aandeel per grootteklasse weergegeven. De kolommen van de aangeschreven gemeenten en de kolommen van de responderende gemeenten tellen beiden op tot 100 procent.

De grootteklasse van een gemeente wordt bepaald op basis van het aantal inwoners in die gemeente. De volgende grootteklassen worden onderscheiden:

- | | |
|---------------------------------|---------------------------------|
| 1. Minder dan 5 000 inwoners | (1 procent van alle gemeenten) |
| 2. 5 000 tot 10 000 inwoners | (5 procent van alle gemeenten) |
| 3. 10 000 tot 20 000 inwoners | (25 procent van alle gemeenten) |
| 4. 20 000 tot 50 000 inwoners | (49 procent van alle gemeenten) |
| 5. 50 000 tot 100 000 inwoners | (12 procent van alle gemeenten) |
| 6. 100 000 tot 150 000 inwoners | (4 procent van alle gemeenten) |
| 7. 150 000 tot 250 000 inwoners | (3 procent van alle gemeenten) |
| 8. 250 000 inwoners of meer | (2 procent van alle gemeenten) |

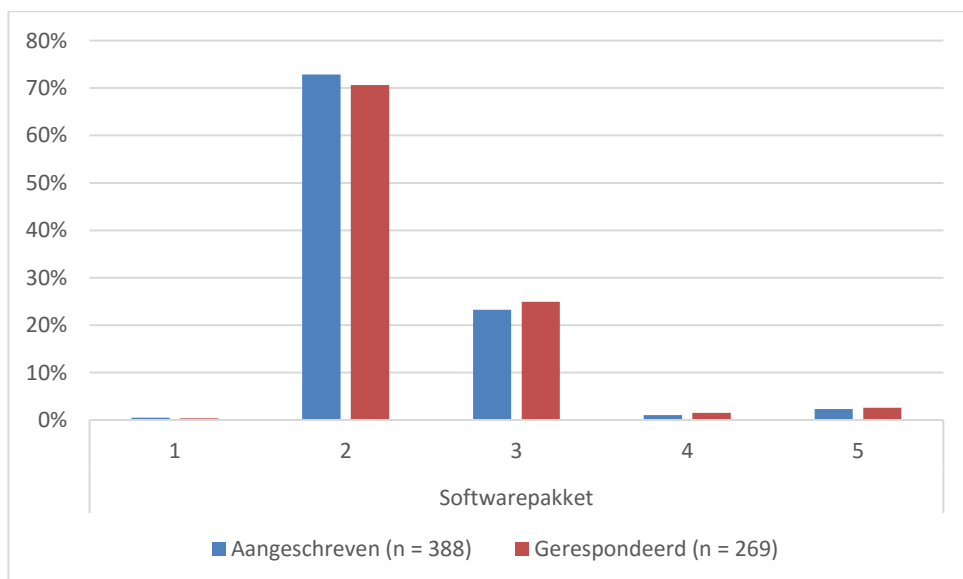
Van bijna elke grootteklasse heeft meer dan de helft (minimaal 60 procent) gerespondeerd. Figuur 1 laat zien dat de verdeling over de responderende gemeenten vrijwel hetzelfde is als de verdeling voor alle gemeenten. Dit betekent dat de responderende gemeenten qua inwonersaantal representatief zijn voor alle gemeenten. In de figuur is bijvoorbeeld te zien dat bijna de helft van gemeenten valt in grootteklasse 4 (20 000 tot 50 000 inwoners). Ook bij de responderende gemeenten behoort ongeveer de helft (48 procent) tot grootteklasse 4.

Figuur 1. Representativiteit naar grootteklasse: verdeling voor alle aangeschreven gemeenten versus responderende gemeenten



Ook voor de verschillende softwarepakketten is bekeken of de respons representatief is voor heel Nederland. Dit blijkt inderdaad zo te zijn. Voor aanlevering van de BUS worden door gemeenten vijf softwarepakketten gebruikt. In figuur 2 is te zien dat de meeste gemeenten (73 procent) gebruik maken van het tweede softwarepakket. Van de responderende gemeenten gebruikt 70 procent het tweede softwarepakket. Het aandeel responderende gemeenten dat het derde softwarepakket heeft ligt hoger dan het aandeel aangeschreven gemeenten met dat softwarepakket. Dit komt doordat de respons bij andere softwarepakketten dan lager ligt.

Figuur 2. Representativiteit naar softwarepakket: verdeling voor alle aangeschreven gemeenten versus responderende gemeenten



4.2 Non-respons

Veel gemeenten hebben ofwel in de enquête ofwel telefonisch doorgegeven dat een deel van de gevraagde gegevens niet wordt geregistreerd en dus niet kon worden geleverd. Ook uit de interviews met gemeenten kwam naar voren dat niet alle gemeenten de mogelijkheid hebben om informatie over het al dan niet voldoen aan de taaleis volgens een vast format vast te leggen in de gemeentelijke registratiesystemen. Andere gemeenten hebben wel de mogelijkheid, maar registreren de gegevens (nog) niet. In die gevallen hebben de gemeenten de betreffende vragen in de enquête niet ingevuld. Als een deel van de vragen wel is ingevuld en een deel van de vragen niet, is er sprake van partiële non-respons. In de gevallen dat het gevraagde niet is voorgekomen (bijvoorbeeld geen taaltoetsen in april 2017), hebben de gemeenten '0' gerapporteerd.

Om een landelijk beeld te krijgen over de gevraagde cijfers, moet de non-respons per vraag worden bijgeschat. Om een nauwkeurige schatting voor een landelijke cijfer te kunnen maken, moet er voldoende informatie van de responderende gemeenten beschikbaar zijn. Er blijken te veel gemeenten te zijn met partiële non-respons, waardoor het responspercentage per vraag te laag ligt om een schatting te kunnen maken voor de non-respons. Ook hebben meerdere gemeenten aangegeven dat het voor hen niet mogelijk was om gegevens te leveren over één maand, april. Het is daarom mogelijk dat de opgegeven aantallen niet één maand beschrijven, maar bijvoorbeeld de situatie tot invulling van de enquête weergeven. In paragraaf 4.3 zal hier dieper op worden ingegaan. Daarnaast zijn er veel gemeenten waarbij nullen of zeer lage aantallen voorkomen. De regressieanalyse die gebruikt wordt voor de ophoging geeft bij deze omstandigheden een te onnauwkeurige schatting. Voor deze gevallen zal specifiek moeten worden gezocht naar andere modellen om tot een nauwkeurige schatting te komen.

Voor de huidige analyses betekent dit dat de gegevens niet zullen worden opgehoogd tot een landelijk gemiddelde, maar dat de antwoorden per vraag op beschrijvende wijze zullen worden geanalyseerd.

4.3 Taalbeheersing

Van de 269 gemeenten die gerepondeerd hebben, hebben 159 gemeenten geantwoord op de vraag hoeveel bijstandsgerechtigden in april 2017 de Nederlandse taal onvoldoende beheersten. Dat betekent dat de overige 110 gemeenten die wel op de enquête hebben gereageerd, geen antwoord hebben kunnen geven op deze vraag.

Gemiddeld waren er bij de responderende gemeenten 66 bijstandsgerechtigden per gemeente die de Nederlandse taal onvoldoende beheersten (tabel 1). Bijna 30 gemeenten gaven aan geen enkele bijstandsgerechtigde te hebben die de Nederlandse taal onvoldoende beheerste. Ook bijna 30 gemeenten hebben een waarde van 100 of meer opgegeven.

Tabel 1. Hoeveel bijstandsgerechtigden beheersten in april 2017 de Nederlandse taal onvoldoende?

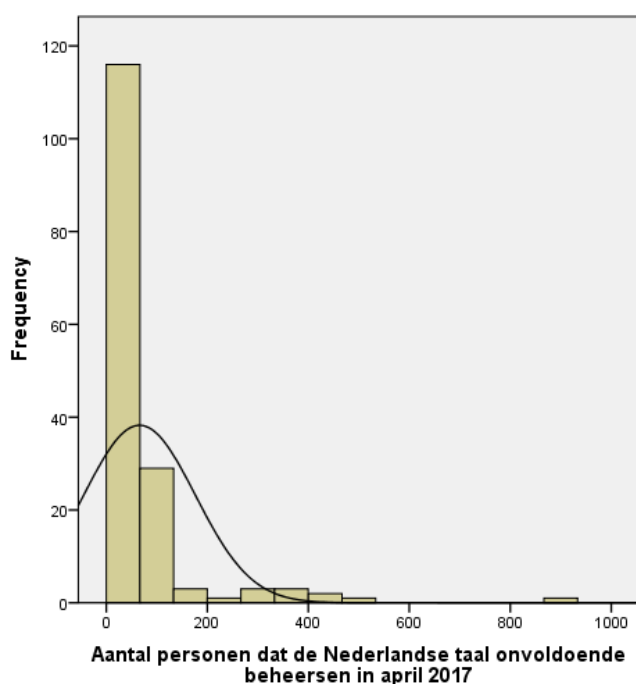
$n_{\text{respons_vraag1}} = 159$ $n_{\text{partiële non-respons_vraag1}} = 110$

Gemiddeld	66
Standaard deviatie	111
Mediaan	35
Minimum	0
Maximum	922

De spreiding, weergegeven in de standaarddeviatie ($sd = 111$), tussen gemeenten in het aantal personen dat de Nederlandse taal onvoldoende beheerste is groot. Dat is ook te zien aan de waarde voor de mediaan. De mediaan is de middelste waarde wanneer alle opgegeven aantallen van de gemeenten van hoog naar laag worden gesorteerd. De mediaan van de verdeling van het aantal bijstandsgerechtigden met onvoldoende taalbeheersing is 35. Meer dan de helft van de gemeenten heeft een waarde ruim onder het gemiddelde (66) opgegeven waardoor de mediaan een stuk lager uitkomt dan het gemiddelde.

Ook in de figuur van de verdeling is te zien dat de meeste gemeenten een laag aantal personen met onvoldoende taalbeheersing hebben opgegeven en een stuk minder gemeenten hogere aantallen; de verdeling is rechtsscheef verdeeld (figuur 3).

Figuur 3. Verdeling aantal personen dat de Nederlandse taal onvoldoende beheerste.



Meerdere gemeenten hebben aangegeven dat het voor hen niet mogelijk was om gegevens te leveren over één maand, april. Voor deze gemeenten was het alleen mogelijk om het aantal personen op te geven dat de Nederlandse taal onvoldoende beheerste tot het moment van invullen van de enquête. In figuur 3 wordt dit geïllustreerd met een enkele gemeente die aangaf dat ruim 900 personen de Nederlandse taal onvoldoende beheersten. Voor de opgegeven aantallen geldt dat er enige onzekerheid is over de verslagperiode waarop de gegevens betrekking hebben.

Met de vraag in de enquête is beoogd het aantal bijstandsgerechtigden waarbij in april 2017 is vastgesteld dat zij de Nederlandse taal onvoldoende beheersten uit te vragen. Uit de opmerkingen van gemeenten in de enquête kwam naar voren dat dit soms anders geïnterpreteerd is. Navraag bij een aantal gemeenten doet vermoeden dat de meeste gemeenten bij deze vraag hebben ingevuld hoeveel bijstandsgerechtigden in april 2017 de Nederlandse taal onvoldoende beheersen. Het is in dat geval mogelijk dat dit eerder, bijvoorbeeld in januari 2017, is vastgesteld.

Daarnaast is er een gemeente die aangeeft dat voor personen die voldoen aan de Wet Taaleis niet per definitie geldt dat zij de taal voldoende beheersen en dat daarom deze vraag niet kon worden beantwoord.

“Als iemand formeel voldoet aan de taaleis, wil dit niet zeggen dat het Nederlands voldoende is. De vraag is daarom niet te beantwoorden.”

4.4 Taaltoetsen

In de enquête is aan gemeenten gevraagd bij hoeveel personen in april 2017 een taaltoets is afgenomen. Op deze vraag konden 196 gemeenten een antwoord geven. In tabel 2 is weergegeven dat er gemiddeld 4 taaltoetsen per gemeente zijn afgenomen; de mediaan ligt op 0. De verdeling van het aantal afgenomen taaltoetsen is net als het aantal personen dat de Nederlandse taal onvoldoende beheerst rechtsscheef verdeeld. Meer dan 140 gemeenten hebben opgegeven dat er geen enkele taaltoets is afgenomen en 10 gemeenten hebben meer dan 10 taaltoetsen afgenomen.

Tabel 2. Hoeveel personen hebben in uw gemeente in april 2017 een taaltoets afgelegd?

	$n_{\text{respons_vraag2}} = 196$	$n_{\text{partiële non-respons_vraag2}} = 73$
Gemiddeld	4	
Standaard deviatie	22	
Mediaan	0	
Minimum	0	
Maximum	280	

Meerdere gemeenten hebben bij de enquête aangegeven dat bij personen waarbij op voorhand al duidelijk is dat de taal onvoldoende wordt beheerst, geen taaltoets wordt afgenomen. Dit zijn vaak inburgeraars.

“Wanneer duidelijk is dat de Nederlandse taal onvoldoende beheerst wordt, wordt geen taaltoets afgenomen.”

“Bij inburgeraars wordt geen taaltoets afgenomen.”

Een aantal andere gemeenten geeft aan dat de taaltoets bij inburgeraars alleen gebruikt wordt om het taalaanbod goed af te kunnen stemmen.

“Bij inburgeringsplichtigen alleen taaltoets voor taaltraject op maat (niet voor onderzoek taaleis).”

Andere gemeenten geven aan dat niet direct een taaltoets wordt ingezet, maar eerst een taaltraject wordt voorgesteld of een kortere toets wordt afgenomen.

“Bij onvoldoende beheersing wordt taaltraject voorgesteld. Pas als hieraan niet wordt meegewerkt, wordt een taaltoets afgenomen.”

“Door het afnemen van de taalmeter wordt een eerste beeld gevormd. Bij het niet halen van de taalmeter wordt alsnog de officiële taaltoets afgenomen.”

In een enkel geval is vanwege de kosten gestopt met het afnemen van taaltoetsen.

“Gestopt vanwege kosten taaltoetsen, arbeidsintensief en handhaving praktisch niet werkbaar. Vandaar vanuit reguliere participatiewet handhaven op basis van niet nakomen afspraken trajectplan in het kader van re-integratie.”

4.4.1 Geslaagd/gezakt

Op de vraag of de personen die een taaltoets hebben afgelegd geslaagd of gezakt waren, konden iets minder gemeenten antwoorden; respectievelijk 162 en 164 (tabel 3). Gemeenten gaven aan dat deze gegevens bij een derde partij (bijvoorbeeld ROC) opgevraagd moesten worden en het afnemen van de taaltoets en de uitslag in een andere maand kunnen vallen. Ook hier geldt dat veel gemeenten de waarde nul hebben ingevuld: meer dan 130 gemeenten.

Tabel 3. Hoeveel personen hiervan slaagden/zakten voor de toets?

$n_{\text{respons}_{\text{vraag}2a,b}} = 162, 164$

$n_{\text{partiële non-respons}_{\text{vraag}a,b}} = 107, 105$

	Geslaagd	Gezakt
Gemiddeld	1	3
Standaard deviatie	6	22
Mediaan	0	0
Minimum	0	0
Maximum	68	274

4.5 Taalplan

Aan de gemeenten is in de enquête gevraagd voor hoeveel personen in april 2017 een taalplan is opgesteld. Van de 269 responderende gemeenten hebben er 180 deze vraag kunnen beantwoorden (tabel 4). Gemeenten laten verschillen zien in het aantal taalplannen dat ze hebben opgelegd. Ook hier geldt dat sommige gemeenten niet in staat waren om maandcijfers te leveren en deze aantallen betrekking kunnen hebben op een langere periode. Bij 35 procent van de gemeenten werden geen taalplannen opgesteld.

Zoals in hoofdstuk 3 benoemd worden de afspraken in het kader van het verwerven van de taal vaak in een regulier plan van aanpak verwerkt. In de enquête geven gemeenten aan dat het vaak wordt meegenomen in het kader van re-integratie.

“Taaleis wordt meegenomen in de brede intake bij iedere bijstandsgerechtigde, er wordt geen separaat plan voor opgesteld (maar een breed ontwikkel/werkplan).”

“Taal maakt al lang deel uit van re-integratie activiteiten. Maatwerk, succesvolle aanpak. Deze formule aangehouden en geen nieuw programma voor de taaleis.”

“Beleid is taaltrajecten aanbieden aan mensen met onvoldoende beheersing, onafhankelijk van de taaltoets.”

Tabel 4. Voor hoeveel personen heeft de gemeente in april 2017 een taalplan opgesteld?

$n_{\text{respons_vraag3}} = 180$ $n_{\text{partiële non-respons_vraag3}} = 89$

Gemiddeld	4
Standaard deviatie	24
Mediaan	0
Minimum	0
Maximum	279

4.6 Verlaging van de bijstand

Aan gemeenten is gevraagd bij hoeveel personen in april 2017 de bijstand is verlaagd in verband met het niet voldoen aan de Wet Taaleis. Drie van de responderende gemeenten gaven aan dat er één of meerdere personen een verlaging opgelegd hadden gekregen (tabel 5). Bij de andere responderende gemeenten is de bijstand niet verlaagd.

Tabel 5. Van hoeveel personen is in april 2017 de bijstand verlaagd vanwege het niet voldoen aan de Wet Taaleis?

$n_{\text{respons_vraag4}} = 218$ $n_{\text{partiële non-respons_vraag4}} = 51$

Gemiddeld	0
Standaard deviatie	0
Mediaan	0
Minimum	0
Maximum	3

Net als in de interviews gaf een aantal gemeenten in de enquête aan dat mogelijke verlagingen voor het niet voldoen aan de inspanningsverplichting vallen onder het re-integratietraject en dat de verlagingpercentages uit de Participatiewet worden gehanteerd.

“Verwerven van taal hoort bij re-integratietraject, handhaving volgens Participatiewet.”

Andere gemeenten gaven aan dat er nog geen handhaving op de Wet Taaleis heeft plaatsgevonden of dat gegevens alleen in individuele rapportages zijn terug te vinden.

“Nog geen handhaving op taaleis vanwege capaciteitskrapte.”

“Gegevens alleen in rapportages.”

4.7 Afgezien van verlaging van de bijstand

In de enquête is gemeenten gevraagd hoe vaak is afgezien van een verlaging vanwege verminderde verwijtbaarheid of andere dringende redenen, bijvoorbeeld van medische of psychische aard. Hieruit blijkt dat dit vrijwel niet voorkomt (tabel 6). Dit zal enerzijds komen doordat verlagingen überhaupt weinig voorkomen en anderzijds doordat mensen die in deze categorie zouden kunnen vallen mogelijk al zijn ontheven van de arbeidsverplichtingen (en dus ook van de taaleis).

Tabel 6. Bij hoeveel personen werd in april 2017 afgezien van een verlaging vanwege ontbrekende verwijtbaarheid of andere dringende redenen?

$n_{\text{respons_vraag5}} = 197$ $n_{\text{partiële non-respons_vraag5}} = 72$

Gemiddeld	0
Standaard deviatie	1
Mediaan	0
Minimum	0
Maximum	5

4.8 Algemeen beeld

Tot slot is de gemeenten gevraagd of het beeld van april 2017, zoals uitgevraagd in de enquête, vergelijkbaar is met heel 2016 en het eerste half jaar van 2017. De meeste gemeenten gaven aan dat april een representatief beeld geeft. Enkele gemeenten wijzen erop dat sommige maanden een ander beeld geven doordat in die maanden het zittende bestand is doorgelicht.

Een enkele gemeente merkt op dat een langere periode dan alleen de maand april meer vulling zou geven, terwijl een andere gemeente juist aangeeft dat het fijn is dat er over één maand wordt uitgevraagd omdat het systeem nog niet helemaal op orde is om over een heel jaar te kunnen rapporteren. Daarnaast geeft een aantal gemeenten aan dat de administratie of uitvoering van de Wet Taaleis (nog) niet zodanig is dat er gegevens kunnen worden geleverd. Zo merkt een gemeente op:

“Dit is dus wat we zouden moeten registreren...”

Voor sommige gemeenten levert het ophalen van de benodigde gegevens uit de gemeentelijke systemen geen problemen op. Andere gemeenten geven aan dat er om antwoord te geven diep in de bestanden moet worden gedoken en dat er meerdere mensen of zelfs instellingen bij betrokken zijn.

“De taaltoetsen worden op scholen afgenomen, dus voor die cijfers zijn we afhankelijk van hun administratie.”

4.9 Samenvatting

Eind juli 2017 is een enquête over de verschillende aspecten uit de Wet Taaleis uitgestuurd naar alle berichtgevers. Uiteindelijk heeft bijna 70 procent van de Nederlandse gemeenten een ingevulde enquête teruggestuurd. De respons was zowel representatief voor alle gemeentelijke grootteklassen als voor de verschillende softwarepakketten die gebruikt worden voor de gemeentelijke registratie.

Veel gemeenten bleken niet in staat om de gehele enquête in vullen. Wanneer gemeenten de gevraagde gegevens niet registreren, hebben ze de betreffende vragen in de enquête niet ingevuld. Dit leidt tot een hoge non-respons per vraag (partiële non-respons).

Ook is gebleken dat de ingevulde cijfers betrekking kunnen hebben op verschillende verslagperiodes. Zo heeft een aantal gemeenten aangegeven dat er geen cijfers beschikbaar waren over de maand april 2017 en dat de beschikbare cijfers de situatie tot het moment van

invulling van de enquête weergeven. Daarnaast zijn er veel gemeenten waarbij nullen of zeer lage aantallen voorkomen.

Om een landelijk beeld te krijgen over de gevraagde cijfers, moet de non-respons per vraag worden bijgeschat. Er blijken te veel gemeenten te zijn met partiële non-respons en veel gemeenten waarbij nullen of zeer lage aantallen voorkomen. De regressieanalyse die gebruikt wordt voor de ophoging geeft bij deze omstandigheden een te onnauwkeurige schatting. Vandaar dat de antwoorden per vraag op beschrijvende wijze zijn geanalyseerd.

Gemiddeld waren er bij de gerespondeerde gemeenten 66 bijstandsontvangers per gemeente die de Nederlandse taal onvoldoende beheersten. Er zijn echter een aantal gemeenten die sterk naar boven uitschieten, waardoor het gemiddelde hoger uitkomt. De mediaan van de verdeling ligt op 35, wat aangeeft dat meer dan de helft van de gemeenten een waarde heeft ruim onder het gemiddelde. Bijna 30 gemeenten gaven aan geen enkele bijstandsgerechtigde te hebben die de Nederlandse taal onvoldoende beheerste.

Ruim 140 gemeenten hebben in april 2017 geen taaltoetsen afgenomen. Gemiddeld ligt het aantal afgenomen taaltoetsen per gemeente op 4, de mediaan op 0. Gemeenten geven aan dat niet in alle gevallen (onmiddellijk) een taaltoets wordt afgenomen. Zo hoeven inburgeraars vaak geen taaltoets te doen, wordt eerst een kortere toets afgenomen of wordt de taaltoets alleen gebruikt om een taaltraject op maat aan te kunnen bieden.

Bij 35 procent van de gemeenten werden geen taalplannen opgesteld. In de enquête geven gemeenten aan dat taalbeheersing vaak wordt meegenomen in het kader van re-integratie. Ook verlagingen in het kader van het niet voldoen aan de Wet Taaleis komen vrijwel niet voor. Drie van de responderende gemeenten gaven aan dat er één of meerdere personen een verlaging opgelegd hadden gekregen. Daarnaast geven gemeenten aan dat, mocht er sprake zijn van een verlaging, handhaving volgens de Participatiewet zal volgen. Het afzien van een verlaging in verband met verminderde verwijtbaarheid of dringende redenen komt ook vrijwel niet voor.

5. Uitkomsten analyse BUS

In het derde deel van het onderzoek werd onderzocht hoeveel verminderingen in het kader van de Wet Taaleis zijn geregistreerd in de BUS. Op basis van het BUS-kenmerk 28 'Reden vermindering naar aanleiding van afstemming' is gekeken naar het aantal door gemeenten opgelegde verminderingen van de bijstandsuitkering, en het aandeel verminderingen vanwege het niet-voldoen aan de Wet Taaleis (code 09). In box 1 in paragraaf 2.3 zijn de verschillende codes die onder kenmerk 28 vallen weergegeven.

In tabel 7 is voor de maanden januari tot en met juni 2017 het landelijke totaal opgelegde verminderingen weergegeven en het deel wat hiervan is opgelegd vanwege het niet-voldoen aan de Wet Taaleis. Zo zijn in januari in totaal 1170 verminderingen van algemene bijstandsuitkeringen opgelegd, waarvan 10 vanwege het niet voldoen aan de Wet Taaleis (ongeveer 1 procent). In het gehele eerste halfjaar van 2017 zijn in totaal 80 verminderingen van de bijstand opgelegd vanwege het niet-voldoen aan de Wet Taaleis. Een eerste verlaging in het kader van de Wet Taaleis heeft een duur van zes maanden, opgelegde verlagingen kunnen daarom in meerdere opeenvolgende maanden voorkomen. Dit betekent dat de aantallen in tabel 5.1 niet het aantal nieuw opgelegde verminderingen weergeven, dezelfde personen kunnen in meerdere maanden voorkomen. De verminderingen uit het eerste halfjaar van 2017 zijn opgelegd aan ongeveer 50 personen, door ongeveer 20 verschillende gemeenten.

In vergelijking met de resultaten uit de enquête liggen de aantallen voor april 2017 iets hoger in de BUS. In de enquête werd echter gevraagd om het aantal nieuw opgelegde verlagingen in de maand april, terwijl de BUS ook doorlopende verlagingen bevat. Bovendien hebben niet alle gemeenten op de enquête gerespondeerd, waardoor het aantal ook lager uitvalt.

Tabel 7. Kenmerk 28 Reden vermindering n.a.v. afstemming: Maandcijfers¹.

	201701	201702	201703	201704	201705	201706
Totaal	1170	1360	1320	1340	1580	1510
w.o. vermindering bijstand vanwege het niet voldoen aan de Wet Taaleis	10	10	20	20	20	10

Noot 1. Vanwege afronding komt de optelling van de aantallen niet overeen met het werkelijke totaal.

Op basis van wat gemeenten hebben aangegeven in de interviews en de enquête dient rekening te worden gehouden met een mogelijke onderschatting van het aantal verlagingen vanwege het niet voldoen aan de Wet Taaleis op basis van de gegevens uit de BUS. Zo hebben meerdere gemeenten aangegeven dat het moeilijk is om na te gaan of een verlaging specifiek voor het niet voldoen aan de Wet Taaleis is opgelegd. De handhaving verloopt vaak volgens de regels van de Participatiewet en deze wordt in gemeentelijke systemen geregistreerd als 'niet nakomen van de re-integratieverplichting' (code 01), of de reden is alleen in individuele rapportages terug te vinden. De verlaging wordt in deze gevallen dan niet onder code 09 geregistreerd in de BUS. Daarnaast hebben sommige gemeenten in de interviews aangegeven niet bekend te zijn met de toevoeging van code 09 aan BUS-kenmerk 28, deze toevoeging is via een nieuwsbrief medegedeeld aan berichtgevers maar (nog) niet toegevoegd aan de richtlijnen van de BUS.

5.1 Samenvatting

In het eerste halfjaar van 2017 zijn in totaal 80 (doorlopende) verminderingen opgelegd, aan ongeveer 50 personen, door ongeveer 20 gemeenten. Dit lijkt in lijn te zijn met de resultaten uit de interviews en de enquête waarin gemeenten hebben aangegeven tot op heden weinig verminderingen op te leggen vanwege het niet voldoen aan de Wet Taaleis.

Er dient wel rekening te worden gehouden met een mogelijke onderschatting; het werkelijke aantal opgelegde verlagingen vanwege het niet voldoen aan de Wet Taaleis ligt vermoedelijk hoger. Om verschillende redenen is het voor gemeenten namelijk vaak moeilijk om de specifieke reden van een verlaging te achterhalen. Hierdoor worden vermoedelijk niet alle verlagingen vanwege het niet-voldoen aan de Wet Taaleis geregistreerd als code 09 onder BUS-kenmerk 28 'Reden vermindering naar aanleiding van afstemming'.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

Het doel van dit onderzoek was om in kaart te brengen hoe gemeenten omgaan met verschillende aspecten rondom de Wet Taaleis. Het onderzoek bestond uit drie onderdelen, zowel kwalitatief als kwantitatief. Allereerst zijn interviews afgenomen over de uitvoering van de Wet Taaleis bij 21 berichtgevers, die in totaal 45 gemeenten representeren. Daarnaast zijn alle 388 Nederlandse gemeenten aangeschreven voor een enquête over onder andere het aantal personen dat een taaltoets aflegde, de Nederlandse taal niet beheerste, een taaltraject volgt en het aantal opgelegde verlagingen. Tot slot werd in het derde deel van het onderzoek het aantal verminderingen in het kader van de Wet Taaleis onderzocht op basis van het BUS-kenmerk 28 'Reden vermindering n.a.v. afstemming' (code 09).

Interviews met gemeenten

Uit de interviews is gebleken dat de taaleis bij het merendeel van de gemeenten in principe voor alle bijstandsaanvragers geldt, zowel voor de nieuwe instroom als voor het zittend bestand. Niet alle gemeenten zijn er toe gekomen om het volledige zittende bestand te informeren of te beoordelen in het kader van de Wet Taaleis. Als het gaat om het aantonen van taalbeheersing, verwijzen de meeste gemeenten naar de wetstekst. Indien de bijstandsaanvrager niet kan aantonen voldoende kennis van de Nederlandse taal te hebben, wordt meestal een taaltoets afgenomen. Bij een deel van de gemeenten zijn in de praktijk echter nog geen taaltoetsen afgenomen. Personen die niet leerbaar zijn of die bekend zijn met schulden, ziekte (medische indicatie), zware psychische problematiek worden ontheven van de inspanningsverplichting en hoeven geen taaltoets te doen. De taaltoetsen worden meestal gemaakt en ook afgenomen door een ROC of een extern 'taalbureau'. Volgens de gemeenten voldoen de toetsen meestal aan de wettelijke criteria en omvatten ze toetsing van de voorgeschreven vijf taalvaardigheden. Bij het leertraject dat volgt indien de taalbeheersing onvoldoende is, maken gemeenten onderscheid naar 'formele' en 'informele' taaltrajecten. Het formele aanbod omvat trajecten waarvoor bij afronding een diploma of certificaat wordt afgegeven. Het informele aanbod (denk aan een 'taalmaatje' of zelfstudie) kent die certificering niet. Bij formele taaltrajecten wordt gecontroleerd op de inspanningsverplichting. De afspraken over het taaltraject worden meestal vast gelegd in een plan, maar vaak is dat een onderdeel van het reguliere plan van aanpak en niet een specifiek taalplan. Bij informele taaltrajecten is het nauwelijks mogelijk om de inspanningsverplichting te controleren.

Bij het merendeel van de geïnterviewde gemeenten is het nog niet voorgekomen dat de bijstandsuitkering verlaagd is in verband met onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal of omdat de belanghebbende weigerde mee te werken aan een taaltraject. Mocht het wel voorkomen, dan zou ongeveer de helft een verlaging toepassen conform de regels in de Wet Taaleis. De andere gemeenten zouden niet handhaven conform de Wet Taaleis, maar zoals dat bij verplichtingen tot re-integratie en participatie gebeurt. Dat is dan opgenomen in de beleidsregels.

Bij het vastleggen van informatie rond het al dan niet voldoen aan de taaleis, taalbeheersing en taaltoetsen is het beeld dat een deel van de gemeenten dit uitsluitend kan vastleggen in rapportages en re-integratiedossiers. Andere gemeenten hebben wel de mogelijkheid om gegevens in hun systeem te registreren. Het opleggen van een maatregel wordt in principe altijd geregistreerd in het gemeentelijke systeem. Daarbij is het voor meerdere gemeenten echter niet mogelijk om na te gaan of de bijstand verlaagd is op basis van de Wet Taaleis, omdat het

geregistreerd wordt als 'niet nakomen van de re-integratieverplichting'. Waarschijnlijk heeft dit tot gevolg dat de gegevens die aan het CBS worden geleverd over verlagingen in het kader van de Wet Taaleis niet altijd correct ofwel te laag zijn.

Enquête

De registratie en mogelijkheid tot het leveren van alle gevraagde informatie in de enquête lijkt voor gemeenten (nog) moeilijk. Veel gemeenten waren niet in staat om de gehele enquête in te vullen, wat heeft geleid tot een hoge partiële non-respons. Ook de verslagperiode waarover gemeenten kunnen leveren is niet eenduidig. Zo heeft een aantal gemeenten aangegeven dat er geen maandcijfers beschikbaar waren, maar dat de geleverde cijfers de situatie tot het moment van invulling van de enquête weergeven. Daarnaast blijken er veel gemeenten waarbij nullen of zeer lage aantallen voorkomen. Door bovengenoemde redenen is het niet mogelijk gebleken om een nauwkeurige schatting te maken van de landelijke cijfers. De resultaten zijn dus gebaseerd op de gegevens uit de enquête.

Gemiddeld waren er bij de gemeenten die gerespondeerd hebben 66 bijstandsontvangers per gemeente die de Nederlandse taal onvoldoende beheersten. De spreiding tussen gemeenten is groot; de mediaan van de verdeling ligt op 35. Het daadwerkelijk afnemen van taaltoetsen lijkt in de praktijk nog weinig voor te komen. Gemeenten die gerespondeerd hebben op deze vraag, hebben gemiddeld vier taaltoetsen afgenomen in april 2017, ruim 140 gemeenten hebben geen enkele taaltoets afgenomen. Bij 35 procent van de gemeenten werden geen taalplannen opgesteld. Ook verlagingen in het kader van het niet voldoen aan de Wet Taaleis komen vrijwel niet voor. Daarnaast geven gemeenten aan dat, mocht er sprake zijn van een verlaging, handhaving volgens de Participatiewet zal volgen.

BUS-analyse

In het eerste halfjaar van 2017 zijn in totaal 80 (doorlopende) verminderingen opgelegd vanwege het niet voldoen aan de taaleis, aan ongeveer 50 personen, door ongeveer 20 gemeenten. Dit is een klein deel van het totaal aantal verminderingen van bijstandsuitkeringen dat door gemeenten werd opgelegd in deze periode. Men dient wel rekening te houden met een mogelijke onderschatting. De toevoeging van code 09 aan BUS-kenmerk 28 'Reden vermindering naar aanleiding van afstemming' lijkt namelijk nog niet bij alle gemeenten bekend te zijn.

6.2 Aanbevelingen

Het ministerie van SZW is voornemens om het CBS ook in 2018 onderzoek te laten doen naar de Wet Taaleis. Op basis van de resultaten van het huidige onderzoek is een aantal aanbevelingen geformuleerd voor de verschillende onderdelen van het onderzoek.

Interviews met gemeenten

- In het huidige onderzoek zijn uitgebreide interviews afgenomen bij ruim 20 gemeenten. Voor een mogelijk vervolgonderzoek stelt het CBS voor om kortere interviews af te nemen die zich vooral richten op gemeenten die relatief veel verlagingen opgeven in de BUS. Op die manier kan worden ingegaan op ervaring met verlaging van de bijstand in het kader van de Wet Taaleis.

Enquête

- Aangezien een groot deel van de gemeenten niet in staat was om de cijfers te leveren die in de enquête werden uitgevraagd, is het aan te raden om aan het begin van het jaar het onderzoek Taaleis bij gemeenten onder de aandacht te brengen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een 'Taaleis nieuwsbrief' aan alle gemeenten, waarin de enquête Taaleis wordt aangekondigd en wordt toegelicht wat en over welke periode er uitgevraagd zal worden. Zo kunnen gemeenten er alvast voor zorgen dat de juiste gegevens geregistreerd worden en dus kunnen worden geleverd aan het CBS.
- Er bleek enige onduidelijkheid te bestaan over wat precies uitgevraagd werd. Daarom moet bij vervolgonderzoek de formulering van de enquêtevragen aangescherpt worden.
- Meerdere gemeenten bleken niet in staat om over een enkele maand cijfers te kunnen leveren. In plaats van cijfers over één maand op te vragen, lijkt het beter om gegevens over meerdere maanden te verzamelen. De enquête zou dan betrekking hebben op de maanden januari 2018 tot en met de maand die ligt voor het moment van uitsturen van de enquête. Een andere mogelijkheid is om aantallen uit te vragen met daarbij de vraag op welke verslagperiode dit betrekking heeft.
- De verwachting is dat ook volgend jaar een groot aantal nullen als antwoord voor zal komen. De aanbeveling is om bij herhaling van het onderzoek een methodoloog te raadplegen voor het bepalen van een methode waarmee op een nauwkeurige manier kan worden bij geschat voor de non-respons.

Algemeen

- Het apart kunnen onderscheiden van een verlaging van de bijstandsuitkering in het kader van de Wet Taaleis is beleidsmatig en maatschappelijk van belang. Het verdient aanbeveling om het gebruik van de juiste code ten behoeve van de BUS bij gemeenten onder de aandacht te brengen, bijvoorbeeld via een extra nieuwsbrief aan gemeenten. Code 09 moet ook worden opgenomen bij kenmerk 28 'Reden vermindering naar aanleiding van afstemming' in de richtlijnen voor de BUS.

Bijlage – 1. Enquête (inleiding, vragen, toelichting)

Inleiding bij de extra uitvraag 'Taaleis'



Algemeen

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid moet uiterlijk eind 2019 een evaluatie over de wet Taaleis aanbieden aan de Tweede Kamer, daartoe heeft zij het CBS gevraagd gegevens te verzamelen over de uitvoering van deze wet. De Wet Taaleis vereist dat bijstandsgerechtigden basiskennis hebben van de Nederlandse taal op referentieniveau 1F. Als een bijstandsgerechtigde niet kan aantonen de Nederlandse taal voldoende te beheersen, moet hij/zij een taaltoets afleggen. Als iemand niet slaagt voor deze taaltoets, moet hij/zij de Nederlandse taal beter leren beheersen door middel van een taaltraject. Als iemand zich hier, verwijtbaar, niet voor inspant, zullen gemeenten de bijstandsuitkering verlagen.

Invullen en versturen van de enquête

Het doel van deze huidige extra uitvraag is inzicht krijgen in hoe gemeenten omgaan met de wet Taaleis. Middels deze uitvraag wil het CBS onder andere in kaart brengen hoeveel bijstandsgerechtigden de Nederlandse taal niet beheersen, hoeveel personen een taaltoets afleggen en hoeveel personen een taalplan volgen. Op het volgende tabblad kunt u de lijst met vragen vinden, het derde tabblad geeft een nadere toelichting. De vragen gaan over de maand **april 2017**. Voor vraag 1 t/m 5 kunt u de aantallen (personen) voor uw gemeente invullen in de blauwe vakken. Als het aantal onbekend is, kunt u het vakje leeg laten. Als het gevraagde in april 2017 niet is voorgekomen, kunt u een '0' (nul) invullen. Daarnaast willen wij u vragen bij vraag 6 aan te geven of de cijfers van april 2017 vergelijkbaar zijn met die van 2016 en het eerste halfjaar van 2017. Tot slot is er ruimte voor opmerkingen en extra informatie.

Na het invullen van de uitvraag kunt u het document opslaan (graag onder de originele naam) en als bijlage mailen aan SZ_bijstand@cbs.nl ter attentie van Leonore Braggaar. Mocht u vragen hebben over de uitvraag dan kunt deze stellen via dit emailadres of via telefoonnummer 070 337 .

Alvast hartelijk dank voor uw medewerking!

[Klik hier om naar de vragenlijst te gaan.](#)

Uitvraag Taaleis (april 2017)



Gemeente

1. Hoeveel [bijstandsgerechtigden](#) beheersten in april 2017 de Nederlandse taal onvoldoende?
2. Hoeveel personen hebben in uw gemeente in april 2017 een taaltoets afgelegd?
 - 2a. Hoeveel personen hiervan slaagden voor de toets?
 - 2b. Hoeveel personen hiervan slaagden niet voor de toets?
3. Voor hoeveel personen heeft de gemeente in april 2017 een [taalplan](#) opgesteld?
4. Van hoeveel personen is in april 2017 de bijstand verlaagd vanwege het niet voldoen aan de Wet Taaleis?
5. Bij hoeveel personen werd in april 2017 afgezien van een verlaging vanwege [ontbrekende verwijtbaarheid of andere dringende redenen](#)?

*Vul een '0' (nul) in als het gevraagde niet is voorgekomen.
Laat het vakje leeg als het aantal onbekend is.*

6. Zijn de aantallen van april 2017 vergelijkbaar met het algemene beeld van 2016 en het eerste halfjaar van 2017? Zo niet, kunt u aangeven welke maand(en) afwijken en waarom?

Opmerkingen en extra informatie:

*Het gaat over de aantallen van **april 2017***

Het ingevulde formulier kunt u verzenden naar SZ_bijstand@cbs.nl ter attentie van Leonore Braggaar.

Mocht u vragen hebben over de vragenlijst, dan kunt u deze stellen via dit emailadres of tijdens kantooruren via telefoonnummer 070 337 .



Toelichting

Bijstandsgerechtigden

Dit onderzoek richt zich alleen op de algemene bijstand.

Taalplan

Afspraken over de wijze waarop door belanghebbende uitvoering kan worden gegeven aan de taaleis (het taaltraject) worden vastgelegd in een taalplan.

Ontbrekende verwijtbaarheid of andere dringende redenen

Als besloten wordt tot verlaging van de bijstand is artikel 18b lid 7 van de Participatiewet van toepassing. Beoordeeld moet worden of er sprake is van bijzondere omstandigheden die tot dringende redenen leiden. Als hiervan sprake is vindt geen verlaging van de bijstand plaats om reden van die specifieke bijzondere omstandigheden.

De bijzondere omstandigheden die tot *dringende redenen* leiden, kunnen gelegen zijn in het maatschappelijk belang en de zorgplicht van de overheid in relatie tot individuele omstandigheden en kinderen in het gezin.

Voorbeelden van persoonlijk omstandigheden die in de beoordeling van *verwijtbaarheid* een rol kunnen spelen zijn dyslexie, analfabetisme, leerproblemen, cognitieve problemen, gezondheidsredenen en/of medische gronden, en audio- en visuele beperkingen. De beoordeling is een bevoegdheid die gemeenten toekomt.

Invullen 'o' of leeg

Als het gevraagde aantal onbekend of niet te achterhalen is, kunt u het vakje leeg laten. Als het gevraagde niet is voorgekomen, vult u een 'o' (nul) in. Ter illustratie: in uw gemeente is het onbekend hoeveel personen een taaltoets hebben afgelegd. U laat in dat geval het betreffende vakje leeg. Als er in uw gemeente in april 2017 geen taaltoetsen zijn afgenomen, vult u 'o' in.

[Klik hier om terug te gaan naar de vragenlijst.](#)

Bron: Handreiking Wet Taaleis Participatiewet, augustus 2015 (samenvoordeklant.nl)