SIGNIFICANT APE

TAALEIS HEEFT ZEER BEPERKTE TOEGEVOEGDE WAARDE

EVALUATIE VAN DE TAALEIS IN DE PARTICIPATIEWET

KLANT	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid | Directie Participatie en Decentrale Voorzieningen
KENMERK	IT/sb/4674
AUTEUR(S)	Inte van der Tuin, Louise Blankers en Michiel Blom
DATUM	16 januari 2026
VERSIE	DEFINITIEF

Inhoudsopgave

1 Inleiding 3
1.1 Achtergrond en aanleiding 3
1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen 3
1.3 Leeswijzer 4

2 Aanpak van het onderzoek 5
2.1 Opstellen vragenlijst en verspreiding 5
2.2 Representativiteit respons gemeenten 5
2.3 Analyse en duiding onderzoeksresultaten 5
2.4 Rapportage 6

3 Uitvoering van de taaleis 7
3.1 Toetsing taalniveau bijstandsgerechtigden 7
3.2 Aanbod taaltrajecten voor bijstandsgerechtigden 9
3.3 Vrijstellingen 13
3.4 Monitoring inspanningen bijstandsgerechtigden 14
3.5 Verlaging bijstandsuitkeringen 17

4 Ervaren effectiviteit door gemeenten 20
4.1 Vinden gemeenten de taaleis een effectief middel voor taalverbetering? 20
4.2 Positieve effecten van de taaleis 22
4.3 Knelpunten van de taaleis 23

5 Conclusies 26

A. Vragenlijst 28

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

De taaleis is een onderdeel van de Participatiewet dat al langere tijd onderwerp is van maatschappelijke en politieke discussie. De taaleis verplicht bijstandsgerechtigden om de Nederlandse taal in voldoende mate (taalniveau 1F/A2) te beheersen om te kunnen participeren op de arbeidsmarkt. Gemeenten hebben de taak om eisen te stellen aan het taalniveau van bijstandsgerechtigden en dit niveau te bepalen op basis van bewijsstukken of een taaltoets. Daarnaast bieden zij taaltrajecten aan bijstandsgerechtigden die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen. Wanneer een bijstandsgerechtigde onvoldoende inzet toont voor het verbeteren van de eigen taalbeheersing, kunnen gemeenten korten op de bijstandsuitkering op grond van de taaleis.

In een wetsevaluatie die Significant in 2019 uitvoerde[1], komt nadrukkelijk naar voren dat gemeenten diverse knelpunten ervaren bij de uitvoering van de taaleis. Het kabinet heeft begin 2025 besloten de taaleis in de huidige vorm te behouden en heeft via een Nota van Wijziging[2] het wetsvoorstel Participatiewet in Balans hierop aangepast. Daarnaast zijn verbeteringen rondom de effectiviteit en uitvoerbaarheid van de taaleis en het taalonderwijs aangekondigd in de Actieagenda Integratie.[3] Deze ontwikkelingen maken het noodzakelijk om opnieuw de actuele stand van zaken bij gemeenten zo feitelijk mogelijk in beeld te brengen. Daarom heeft Significant APE in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) opnieuw onderzoek uitgevoerd naar de taaleis in de Participatiewet, zij het met een compactere aanpak dan in 2019.

1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om een actueel en landelijk representatief beeld te verkrijgen van hoe gemeenten de taaleis in de Participatiewet uitvoeren en ervaren. De volgende onderzoeksvragen staan in deze evaluatie centraal:

a. Hoe voeren gemeenten de taaleis in de Participatiewet uit?
b. Welke positieve en negatieve effecten ervaren gemeenten bij de uitvoering van de taaleis?
c. Hoe ervaren gemeenten de algehele effectiviteit van de taaleis in de Participatiewet?

Wij besteden aandacht aan de huidige stand van zaken op het gebied van toetsing, taaltrajecten, vrijstellingen, monitoring, verlaging van bijstandsuitkeringen en aan effecten en knelpunten rond de taaleis. Het onderzoek levert onder meer input voor gesprekken tussen het ministerie en gemeenten over de taaleis en ondersteunt bij de verdere verbetering van de taaleis en het taalaanbod.[4]

[1] Significant Public (2019). Taal als middel of als doel? Evaluatie van de Taaleis in de Participatiewet.
[2] Nota van Wijziging, ontvangen 17 december 2024.
[3] De voortgang hiervan wordt toegelicht in de Kamerbrief van 4 juli 2025. Ook is er een motie aangenomen waarin het kabinet wordt opgeroepen gemeenten te ondersteunen bij het op orde brengen van hun taalaanbod en de handhaving van de taaleis.
[4] Kamerbrief over nadere uitwerking taaleis Participatiewet.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven wij de onderzoeksaanpak. In hoofdstuk 3 presenteren wij de resultaten van de vragenlijst die inzicht geven in de uitvoering van de taaleis in de Participatiewet door gemeenten. Daarin komt achtereenvolgens aan bod hoe gemeenten het taalniveau toetsen, welke taaltrajecten zij aanbieden, hoe zij vrijstellingen verlenen, hoe zij de voortgang monitoren en hoe zij omgaan met verlagingen van de bijstandsuitkering. In hoofdstuk 4 beschrijven wij de ervaringen van gemeenten met de taaleis en hun perspectieven op de effectiviteit van het instrument. Wij sluiten af met conclusies in hoofdstuk 5.

2 Aanpak van het onderzoek

In dit hoofdstuk beschrijven wij de aanpak van de evaluatie. Hierbij besteden wij aandacht aan het opstellen en verspreiden van de vragenlijst, de respons, de analyse van de onderzoeksresultaten en duiding van de resultaten met stakeholders.

2.1 Opstellen vragenlijst en verspreiding

Wij hebben de vragenlijst van de evaluatie uit 2019 als basis gebruikt en geactualiseerd. Hierbij hebben wij gekeken naar recente ontwikkelingen en de opbrengst van vragen in 2019 (welke vragen in de eerdere evaluatie hebben nuttige uitkomsten opgeleverd, en welke minder?). Op basis hiervan hebben wij de vraagstelling aangescherpt en vervolgens voorgelegd aan de begeleidingscommissie, die bestond uit vertegenwoordigers van SZW, VNG, Divosa en de G4 (Den Haag, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht). Naast de begeleidingscommissie hebben enkele gemeenten schriftelijk feedback gegeven op de vragenlijst. Wij hebben alle feedback verwerkt in een definitieve vragenlijst. De vragenlijst is opgenomen als bijlage. Gemeenten kregen vragen voorgelegd over toetsing, taaltrajecten, vrijstellingen, monitoring, verlaging van bijstandsuitkeringen en positieve en negatieve effecten van de taaleis.

Wij hebben de digitale vragenlijst uitgezet via algemene e-mailadressen van gemeenten. Daarnaast hebben wij via het ministerie van SZW enkele contacten bij gemeenten ontvangen en leden van de begeleidingscommissie persoonlijk benaderd. VNG heeft de vragenlijst onder de aandacht gebracht op het VNG-forum Werk. Twee keer (een week na de verspreiding van de vragenlijst en kort vóór de deadline) hebben wij een herinnering gestuurd naar gemeenten die de vragenlijst nog niet hadden ingevuld. Daarnaast hebben wij telefonisch contact opgenomen met een aantal gemeenten met een relatief groot aantal bijstandsgerechtigden met het verzoek om de vragenlijst (alsnog) in te vullen.

2.2 Representativiteit respons gemeenten

De vragenlijst is 106 keer volledig ingevuld. Sommige respondenten zijn werkzaam voor een gemeenschappelijke regeling of een ander samenwerkingsverband en hebben de vragenlijst ingevuld namens meerdere gemeenten. In totaal zijn 140 van de 342 gemeenten vertegenwoordigd in de (volledige) reacties op de vragenlijst. Hiermee is de respons effectief 41 procent. Er is voldoende variatie in gemeentegrootte: zowel kleine, middelgrote als grote gemeenten hebben de vragenlijst ingevuld (inclusief de gehele G4). Wanneer wij kijken naar cijfers over bijstandsgerechtigden dan woont 56 procent van het totaal aantal bijstandsgerechtigden in de gemeenten die vertegenwoordigd zijn in de respons.

2.3 Analyse en duiding onderzoeksresultaten

Na sluiting van de vragenlijsten hebben wij de volledigheid van de ingevulde antwoorden gecontroleerd, deze geanalyseerd en vertaald naar figuren. Daarnaast hebben wij de antwoorden op open vragen geanalyseerd. Alle onderzoeksresultaten zijn in deze rapportage opgenomen in de vorm van figuren of beschrijvingen. Om onze interpretatie van de resultaten te toetsen en verdiepende vragen te stellen voor meer duiding, hebben wij een (online) duidingsbijeenkomst georganiseerd voor vertegenwoordigers van gemeenten. Respondenten konden aan het einde van de vragenlijst aangeven of zij wilden worden uitgenodigd voor de duidingsbijeenkomst. Uiteindelijk namen acht vertegenwoordigers van zowel grote, middelgrote als kleine gemeenten deel. Tijdens de bijeenkomst hebben wij de belangrijkste resultaten gepresenteerd en deelnemende gemeenten om toelichting gevraagd op hun uitvoeringspraktijk.

Deelnemende gemeenten vonden de resultaten (zeer) herkenbaar en nuanceerden de antwoorden op een aantal vragen. Wij benoemen het in de tekst wanneer wij informatie uit de duidingsbijeenkomst meenemen in de interpretatie van de cijfers.

2.4 Rapportage

Op basis van de uitgevoerde analyses en de duidingsbijeenkomst hebben wij een conceptrapportage opgesteld. Deze rapportage bevat de belangrijkste uitkomsten van de vragenlijst met toelichting en duiding. De conceptrapportage hebben wij besproken tijdens een tweede bijeenkomst met de begeleidingscommissie. De feedback van de commissieleden en van de opdrachtgever hebben wij verwerkt in de definitieve versie.

3 Uitvoering van de taaleis

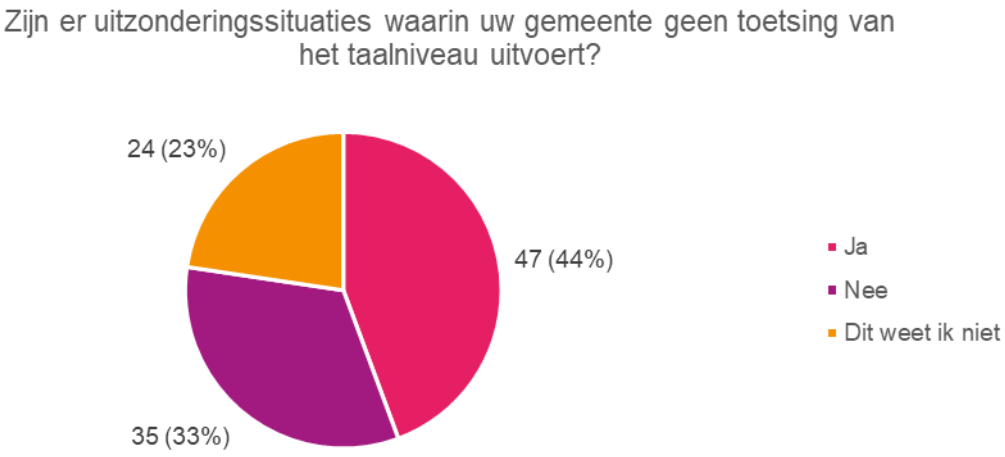
In dit hoofdstuk bespreken wij de resultaten die inzicht geven in de wijze waarop gemeenten en gemeenschappelijke regelingen de taaleis in de Participatiewet uitvoeren. Wij besteden aandacht aan de toetsing van het taalniveau van bijstandsgerechtigden, het aanbod van taaltrajecten voor bijstandsgerechtigden, vrijstellingen, monitoring van voortgang en resultaten en verlaging van bijstandsuitkeringen. Voor de leesbaarheid schrijven wij hieronder kortweg over ‘gemeenten’ en bedoelen dan de gemeenten en gemeenschappelijke regelingen die de vragenlijst hebben ingevuld. Bij de interpretatie van de resultaten is het van belang om te weten dat een (groot) deel van de gemeenten handelt ‘in de geest’ van de taaleis en de wet niet letterlijk uitvoert. Dit komt duidelijk naar voren in toelichtingen op antwoorden en tijdens de duidingssessie. Door vragen die wij per mail kregen over deelname aan het onderzoek, weten wij dat sommige gemeenten echter terughoudend zijn met benoemen dat zij de taaleis niet uitvoeren. Gemeenten die handelen ‘in de geest’ van de taaleis besteden bij de ondersteuning van bijstandsgerechtigden bij re-integratie aandacht aan taal en bieden taaltrajecten aan. Maar in tegenstelling tot gemeenten die de taaleis letterlijk (‘volgens de letter’) uitvoeren, stellen deze gemeenten het taalniveau niet formeel vast en korten zij niet op bijstandsuitkeringen op grond van de taaleis. In de beschrijvingen hieronder maken wij zo concreet mogelijk wat het wel of niet ‘volgens de letter’ uitvoeren van de taaleis betekent voor de uitvoering.

3.1 Toetsing taalniveau bijstandsgerechtigden

Respondenten kregen de vraag hoe hun gemeente het taalniveau van bijstandsgerechtigden vaststelt, zowel bij personen die recent een bijstandsuitkering hebben aangevraagd als personen die deze uitkering al langer ontvangen. Respondenten konden meerdere antwoorden aanvinken. De antwoorden laten zien dat het merendeel van de gemeenten tijdens het reguliere intakeproces aandacht besteedt aan het taalniveau van een bijstandsgerechtigde. Gemeenten hanteren hiervoor verschillende werkwijzen, regelmatig gaat het om een combinatie van twee (of meer) manieren om het taalniveau te bepalen. In 72 gemeenten maken de consulenten een inschatting van het taalniveau (zie figuur 1). Daarnaast vragen 51 gemeenten bewijsstukken op om het taalniveau te bepalen. 28 gemeenten zetten de officiële taaltoets in zoals beschreven in art. 2 Besluit taaltoets Participatiewet. 18 gemeenten geven aan dat het taalniveau niet wordt vastgesteld in het reguliere intakeproces.



Figuur 1. Wijze waarop gemeenten het taalniveau van bijstandsgerechtigden vaststellen (n=106)



Figuur 2. Het voorkomen van uitzonderingssituaties waarin gemeenten geen toetsing van het taalniveau uitvoeren (n=106)

Van de 106 gemeenten voert bijna de helft (47 gemeenten) in uitzonderingssituaties geen toetsing uit van het taalniveau van bijstandsgerechtigden (zie figuur 2). 35 gemeenten maken geen uitzonderingen en geven aan dat zij het taalniveau van alle bijstandsgerechtigden toetsen. Iets minder dan een kwart van de respondenten geeft aan niet te weten of er uitzonderingssituaties zijn (24 gemeenten).

De 47 gemeenten die in uitzonderingssituaties het taalniveau niet toetsen, kregen de vraag in welke situaties zij een uitzondering maken (figuur 3). Opvallend is dat er veel variatie is in de antwoorden en dat geen enkele uitzonderingssituatie in alle gemeenten van toepassing is. Gemeenten maken het vaakst een uitzondering om medische en/of psychische redenen, wanneer een bijstandsgerechtigde is vrijgesteld van de inburgeringsplicht (of in mindere mate de arbeidsverplichting) of niet leerbaar is.

25 respondenten kiezen ‘Anders, namelijk’ en benoemen een of meerdere aanvullende uitzonderingssituaties of schrijven dat zij altijd maatwerk leveren (“Wij maken altijd een inschatting van nut, noodzaak en mogelijkheden”). Enkele respondenten noemen uitzonderingssituaties zoals een hoge leeftijd, verblijf in een instelling of tijdelijke redenen voor het maken van een uitzondering zoals de geboorte van een kind, het overlijden van een partner, moeder, vader of kind of een recente scheiding. Meerdere respondenten lichten toe dat zij niet toetsen wanneer tijdens een persoonlijk gesprek blijkt dat het taalniveau voldoende is, wanneer een bijstandsgerechtigde nog inburgeringsplichtig is en een inburgeringstraject volgt of als iemand aantoonbaar werkervaring heeft. Ten slotte schrijven enkele respondenten dat hun gemeente de taaleis niet uitvoert, wat betekent dat consulenten een inschatting maken van het taalniveau en bijstandsgerechtigden op vrijwillige basis een taaltraject kunnen volgen.



Figuur 3. Uitzonderingssituaties waarin gemeenten het taalniveau van bijstandsgerechtigden niet toetsen (n=47)

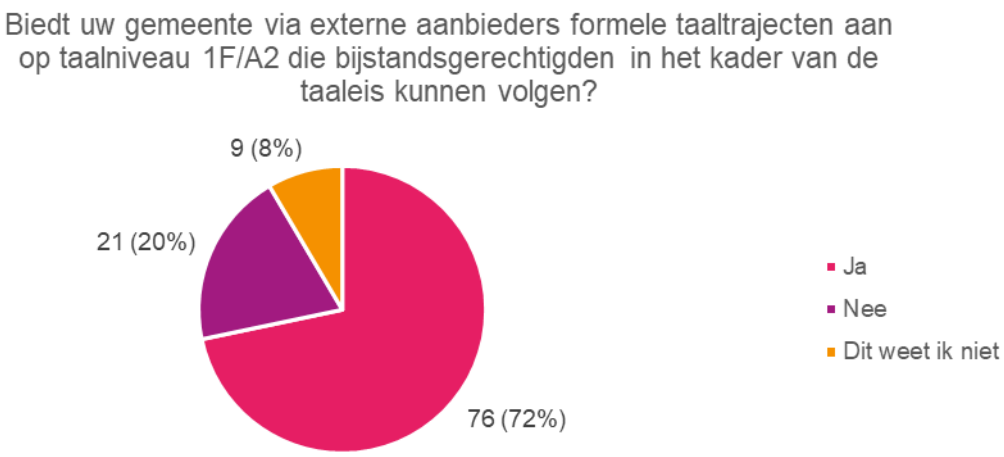
3.2 Aanbod taaltrajecten voor bijstandsgerechtigden

Respondenten kregen vragen over de beschikbaarheid van formele, non-formele en informele taaltrajecten in hun gemeente die bijstandsgerechtigden in het kader van de taaleis in de Participatiewet kunnen volgen. Wij verstaan het volgende onder de verschillende trajecten:

a. Formeel onderwijs is door OCW erkend onderwijs. Een formeel taaltraject is systematisch en gestructureerd onderwijs dat plaatsvindt binnen een erkende leeromgeving van een taalaanbieder, zoals het ROC. Het traject wordt verzorgd door professionele docenten en is gericht op het behalen van een erkend diploma of certificaat. De inhoud en kwaliteit zijn wettelijk vastgelegd.
b. Non-formeel, niet door OCW erkend onderwijs is ook een vorm van georganiseerd leren maar leidt niet tot een door OCW erkend document. Een non-formeel taaltraject is georganiseerd en doelgericht, maar minder strikt dan formeel onderwijs. Het is niet gericht op het behalen van een erkend diploma, maar wel op het verbeteren van taalvaardigheden. Non-formele trajecten worden vaak aangeboden in bibliotheken, wijkcentra of door welzijnsorganisaties. Ze kunnen worden uitgevoerd door professionals, vrijwilligers of in samenwerking.
c. Informeel leren is het meer onbewust leren van taal, bijvoorbeeld het leren door te doen. Een informeel taaltraject kan plaatsvinden in een georganiseerde setting en worden begeleid door vrijwilligers, bijvoorbeeld via een taalcafé of mentorschap.

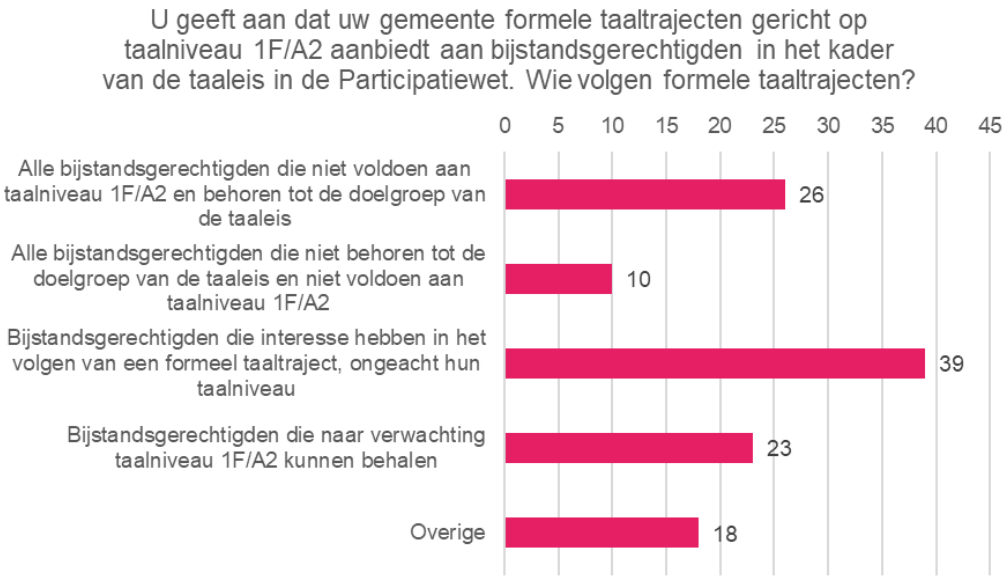
In toelichtingen en tijdens de duidingsbijeenkomst met gemeenten blijkt dat respondenten de zinsnede ‘in het kader van de taaleis’ verschillend hebben geïnterpreteerd. Zo zorgde de zin voor twijfel bij enkele gemeenten die aangeven taalaanbod te hebben voor bijstandsgerechtigden, maar niet specifiek voor de doelgroep van de taaleis. Mogelijk hebben enkele gemeenten om die reden nee geantwoord (acht respondenten vulden in dat in hun gemeente geen taaltrajecten beschikbaar zijn). Tijdens de duidingsbijeenkomst benadrukten deelnemers dat zij ervan uitgaan dat alle gemeenten taalaanbod hebben vanuit de Participatiewet vanwege hun bredere verplichtingen in het kader van arbeidsinschakeling. Het verschilt per gemeente of het gaat om formele, non-formele of informele trajecten of een combinatie hiervan.

Op de vraag of de gemeente via externe aanbieders formele taaltrajecten aanbiedt op taalniveau 1F/A2 antwoorden 76 van de 106 gemeenten bevestigend (zie figuur 4). 21 gemeenten geven aan dat zij dit soort taaltrajecten niet aanbieden (naar de redenen hiervoor is niet gevraagd). Respondenten die antwoordden dat hun gemeente formele taaltrajecten aanbiedt, kregen de vraag wie deze taaltrajecten volgen. Zij konden meerdere antwoorden aanvinken en enkele gemeenten vinkten alle opties aan. In ruim de helft van de 76 gemeenten die formele taaltrajecten aanbiedt, volgen bijstandsgerechtigden die hierin interesse hebben formele taaltrajecten, ongeacht hun huidige taalniveau (zie figuur 5). Daarnaast volgen in meer dan een derde van de gemeenten bijstandsgerechtigden taaltrajecten die niet voldoen aan het vereiste taalniveau. En ongeveer een derde van de gemeenten biedt trajecten aan bijstandsgerechtigden die naar verwachting het taalniveau 1F/A2 kunnen behalen. De achttien respondenten die ‘Anders, namelijk’ kiezen, lichten onder andere toe dat taaltrajecten niet in het kader van de taaleis worden aangeboden, dat bijstandsgerechtigden op advies van consulent of taalaanbieder formele taaltrajecten kunnen volgen (en motivatie en ontwikkelmogelijkheden bij de beoordeling een rol spelen) of dat ook niet-bijstandsgerechtigden formele taaltrajecten kunnen volgen (gefinancierd vanuit WEB-middelen[5]).



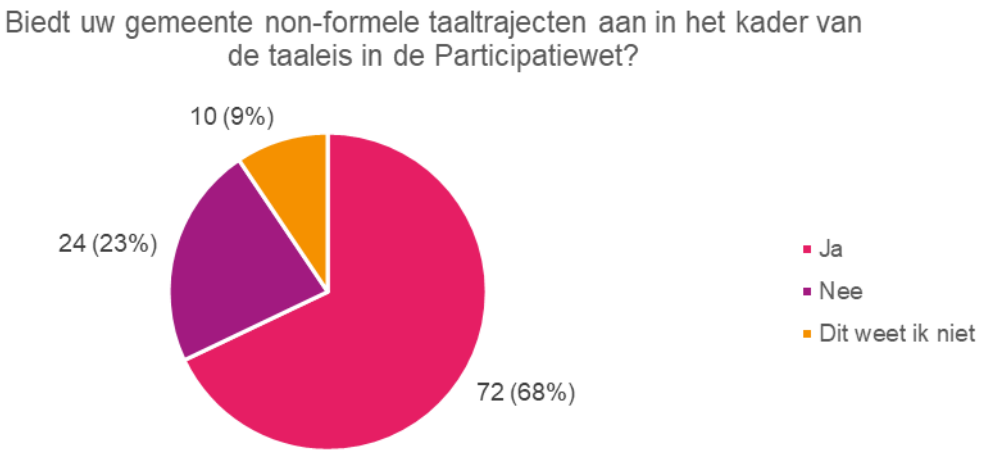
Figuur 4. Beschikbaarheid van formele taaltrajecten via externe aanbieders (n=106)

[5] Op grond van de Wet educatie en beroepsonderwijs ontvangen gemeenten middelen voor de financiering van (formeel en non-formeel) taalaanbod voor (laaggeletterde) volwassenen gericht op het verbeteren van hun beheersing van de Nederlandse taal, rekenen en digitale vaardigheden.



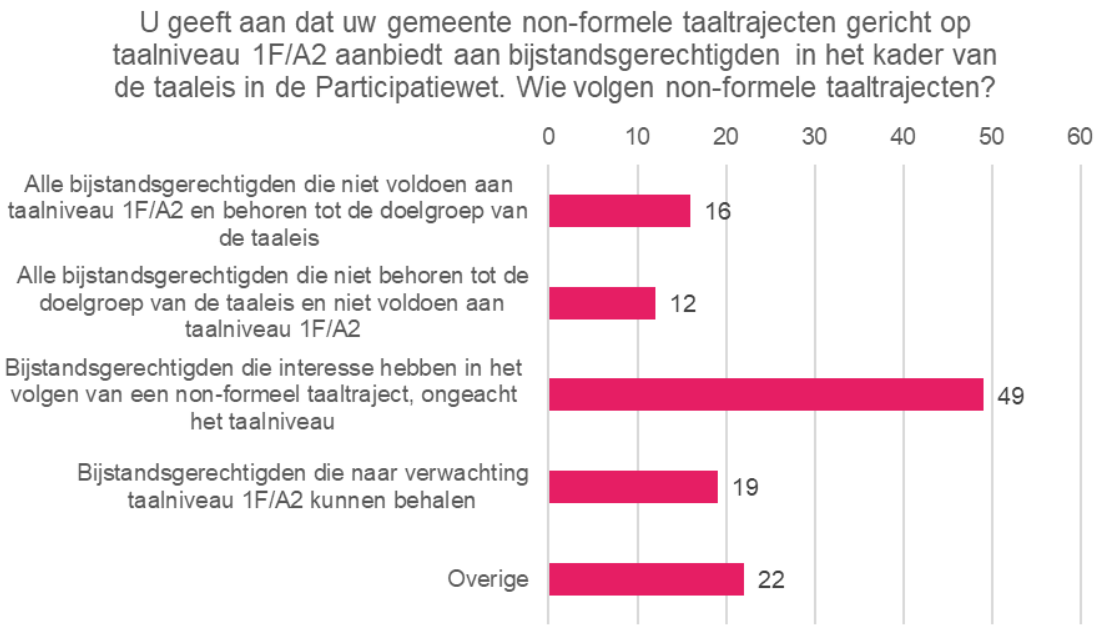
Figuur 5. Doelgroepen die formele taaltrajecten volgen (n=76)

72 van de 106 gemeenten geven aan dat zij non-formele taaltrajecten aanbieden aan bijstandsgerechtigden (zie figuur 6). 24 gemeenten bieden geen non-formele trajecten aan. Respondenten die antwoordden dat hun gemeente non-formele taaltrajecten aanbiedt, kregen de vraag wie deze taaltrajecten volgen. Zij konden meerdere antwoorden aanvinken. De vergelijking tussen de bijstandsgerechtigden die formele en non-formele taaltrajecten volgen, laat zien dat een deel van de gemeenten een beperktere doelgroep toelaat tot formele taaltrajecten. Vermoedelijk heeft dit te maken met de hogere kosten voor deze trajecten en met de grotere inzet die wordt gevraagd van deelnemers.[6] In het merendeel van de 72 gemeenten die non-formele taaltrajecten aanbieden volgen bijstandsgerechtigden met interesse hierin deze trajecten, ongeacht hun huidige taalniveau (zie figuur 7). De 22 respondenten die ‘Anders, namelijk’ kiezen, lichten onder andere toe dat bijstandsgerechtigden op advies van een consulent of taalaanbieder non-formele taaltrajecten kunnen volgen (en motivatie, ontwikkelmogelijkheden en arbeidspotentie bij de beoordeling een rol spelen) of dat ook zelfmelders of inburgeringsplichtigen non-formele taaltrajecten kunnen volgen.



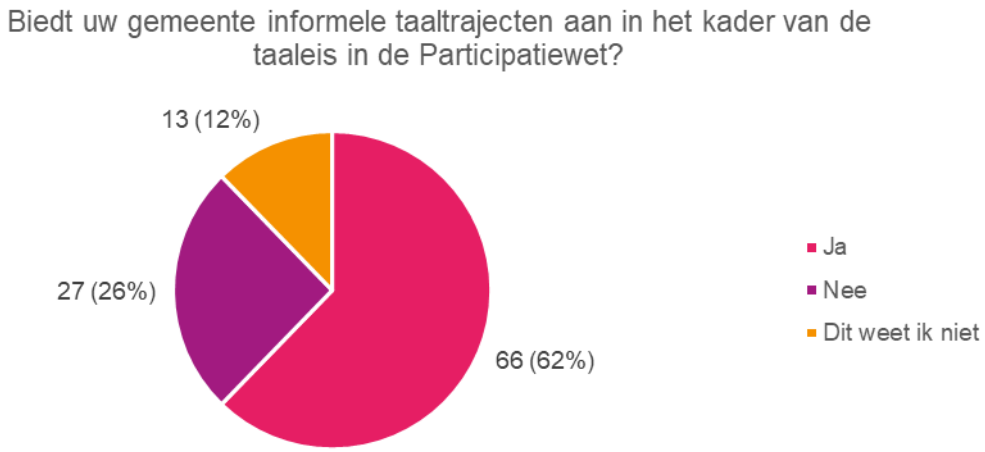
Figuur 6. Beschikbaarheid van non-formele taaltrajecten (n=106)

[6] Significant Public (2019). Taal als middel of als doel? Evaluatie van de Taaleis in de Participatiewet.

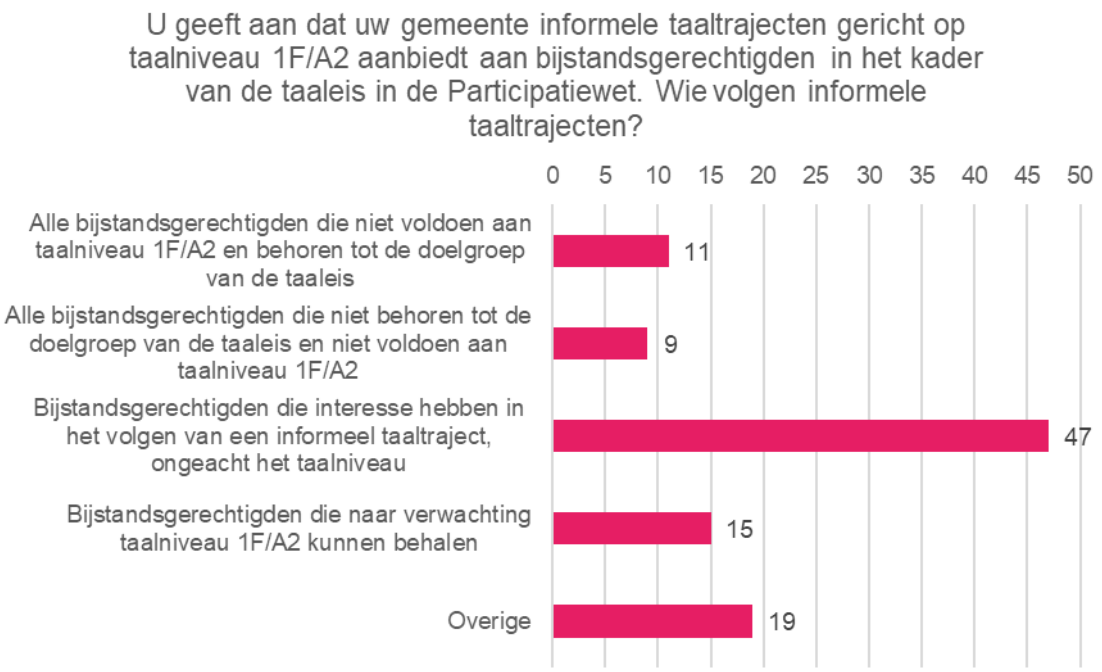


Figuur 7. Doelgroepen die non-formele taaltrajecten volgen (n=72).

66 van de 106 gemeenten bieden informele taaltrajecten aan voor bijstandsgerechtigden (zie figuur 8). 27 gemeenten geven aan geen informele trajecten aan te bieden. Respondenten die antwoordden dat hun gemeente informele taaltrajecten aanbiedt, kregen de vraag wie deze taaltrajecten volgen. Zij konden meerdere antwoorden aanvinken. Van de 66 gemeenten die informele taaltrajecten aanbieden, biedt het merendeel trajecten aan bijstandsgerechtigden met interesse in het volgen van zo'n traject, ongeacht hun huidige taalniveau (47 gemeenten). Respondenten die 'Anders, namelijk' kiezen lichten - net als bij de vragen over de doelgroepen van formeel en non-formeel aanbod - toe dat maatwerk wordt geleverd of dat ook niet-bijstandsgerechtigden informele taaltrajecten kunnen volgen.



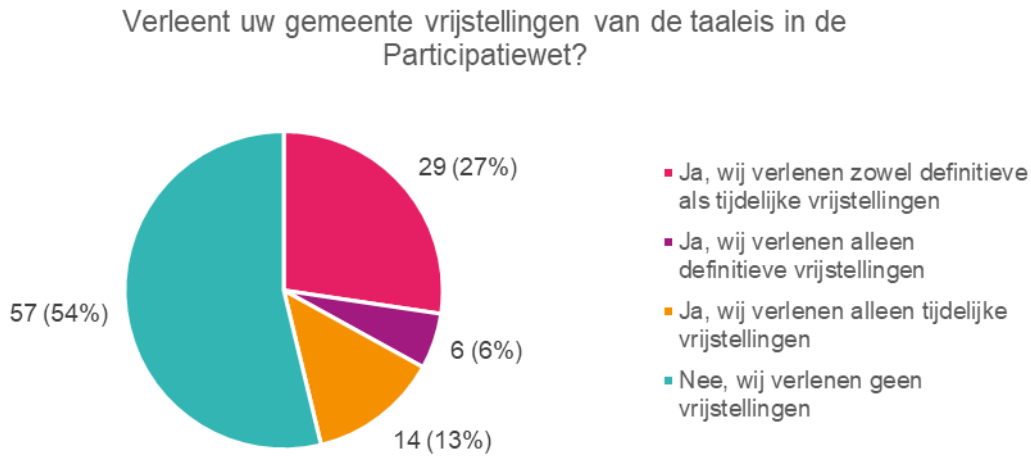
Figuur 8. Beschikbaarheid van informele taaltrajecten (n=106)



Figuur 9. Doelgroepen die informele taaltrajecten volgen (n=66)

3.3 Vrijstellingen

Respondenten kregen de vraag of hun gemeente vrijstellingen verleent van de taaleis in de Participatiewet, met daarbij de toelichting dat uit eerder onderzoek blijkt dat sommige gemeenten ervoor kiezen om een deel van de bijstandsgerechtigden die om niet-verwijtbare redenen niet kunnen voldoen aan het niveau 1F/A2 te ontheffen van de inspanningsverplichting van de taaleis in de Participatiewet. Meer dan de helft van de gemeenten verleent geen vrijstellingen van de taaleis (57 van de 106 gemeenten, zie figuur 10). Bij de interpretatie van de antwoorden is het van belang om te weten dat een aanzienlijk deel van de gemeenten de taaleis niet volgens de letter van de wet uitvoert. In dat geval worden vermoedelijk ook geen vrijstellingen verleend. Wij hebben respondenten niet gevraagd naar de reden dat hun gemeente geen vrijstellingen verleent, dus kunnen niet beoordelen voor hoeveel gemeenten dit geldt. 49 gemeenten verlenen wel vrijstellingen, waarvan 29 gemeenten zowel definitieve als tijdelijke.



Figuur 10. Het verlenen van vrijstellingen van de taaleis (n=106)

De 49 gemeenten die vrijstellingen verlenen, hebben hiervoor vaak meerdere redenen (zie figuur 11). De meest voorkomende redenen zijn medische en/of psychische redenen, niet-leerbaarheid, ontheffing van de inburgeringsplicht en ontheffing van de arbeidsverplichting. Respondenten die 'Anders, namelijk' kiezen, noemen bijvoorbeeld dat zij de taaleis niet uitvoeren en dus geen vrijstellingen verlenen of delen andere redenen voor vrijstellingen, zoals zwangerschap, echtscheiding, schuldenproblematiek of dat in een andere gemeente al een taaltoets is afgenomen.

Gemeenten die vrijstellingen verlenen, kregen de vraag of zij bijstandsgerechtigden die een ontheffing hebben toch een ander aanbod doen in het kader van taal of participatie. Het merendeel van de gemeenten dat vrijstellingen verleent, doet bijstandsgerechtigden die een ontheffing hebben toch een ander aanbod in het kader van taal of participatie. Het gaat hierbij met name om informele taaltrajecten (in 30 gemeenten) en/of non-formele taaltrajecten (in 23 gemeenten). Negen gemeenten doen bijstandsgerechtigden met ontheffing geen ander aanbod en vier respondenten weten niet of dit gebeurt.

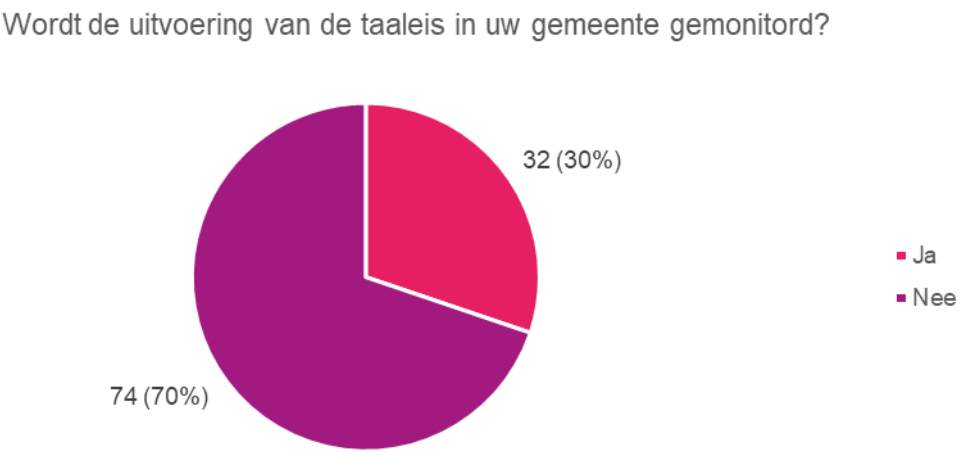


Figuur 11. Redenen voor vrijstelling van de taaleis (n=49)

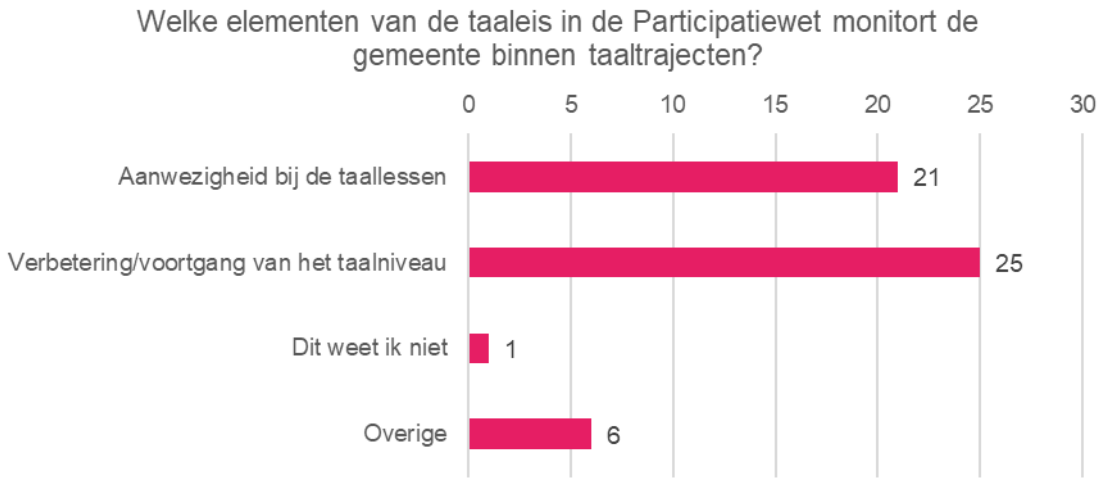
3.4 Monitoring inspanningen bijstandsgerechtigden

In antwoorden van gemeenten op vragen over monitoring valt op dat weinig gemeenten aangeven dat zij de uitvoering van de taaleis in de Participatiewet monitoren. Tijdens de duidingsbijeenkomst lichtten deelnemende gemeenten toe dat dit te maken heeft met het niet uitvoeren van de taaleis en met de wijze waarop inspanningen van bijstandsgerechtigden gericht op taalverbetering worden geregistreerd. In de praktijk zijn taalaanbieders verantwoordelijk voor de monitoring van aanwezigheid en voortgang van deelnemers en consulenten volgen de stand van zaken van individuele bijstandsgerechtigden. Consulenten krijgen een signaal wanneer zich knelpunten voordoen op het vlak van aanwezigheid of taalontwikkeling. Deelnemers geven aan dat hierdoor bij gemeenten regelmatig het totaaloverzicht ontbreekt en informatie over de uitvoering van de taaleis op gemeenteniveau niet beschikbaar is. Dit verklaart waarschijnlijk waarom 74 van de 106 gemeenten antwoorden dat zij de uitvoering van de taaleis niet monitoren (zie figuur 12). 32 gemeenten geven aan dat de taaleis in hun gemeente wel gemonitord wordt.

Van deze 32 gemeenten die de taaleis (per bijstandsgerechtigde) monitoren, volgt het merendeel zowel de verbetering en/of voortgang van het taalniveau als de aanwezigheid bij taallessen (zie figuur 13). Respondenten die ‘Anders, namelijk’ kiezen, lichten toe dat de taalaanbieder deze informatie registreert, dat zij bevindingen standaard vastleggen in hun systeem, dat registratie verschilt per klantmanager of dat ‘er alleen in algemene zin naar wordt gekeken als er vragen komen vanuit gemeentebestuur’.

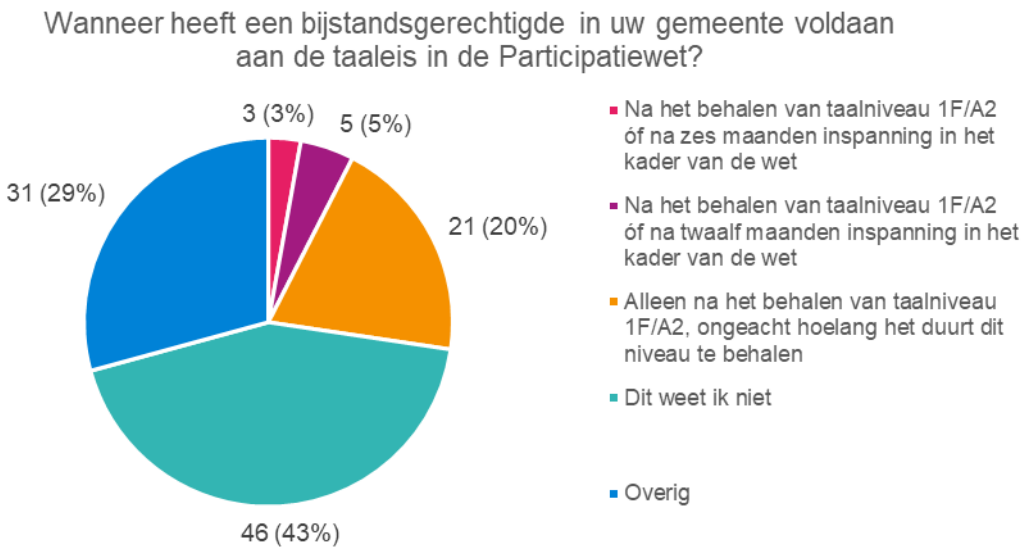


Figuur 12. Monitoring van de uitvoering van de taaleis (n=106)



Figuur 13. Monitoring van elementen van de taaleis binnen taaltrajecten (n=32)

Opvallend is dat op de vraag wanneer een bijstandsgerechtigde in hun gemeente heeft voldaan aan de taaleis in de Participatiewet een aanzienlijk deel van de respondenten antwoordt dat zij dit niet weten (46 van de 106 gemeenten, zie figuur 14). Meer dan een kwart van de respondenten kiest ‘Anders, namelijk’. Deze 31 respondenten lichten het vaakst toe dat de gemeente maatwerk levert en breder kijkt dan naar het voldoen aan de taaleis, waarbij het gaat om een doelmatige inzet van taaltrajecten en het bereiken van het hoogst haalbare resultaat. Andere respondenten lichten onder meer toe dat de taaleis niet wordt uitgevoerd, dat geen beleid of doelen zijn geformuleerd voor het voldoen aan de taaleis of dat consulenten of taalaanbieders adviseren over wanneer een bijstandsgerechtigde aan de eis heeft voldaan. In 21 van de 106 gemeenten geldt dat bijstandsgerechtigden alleen voldoen aan de taaleis wanneer zij taalniveau 1F/A2 behalen.

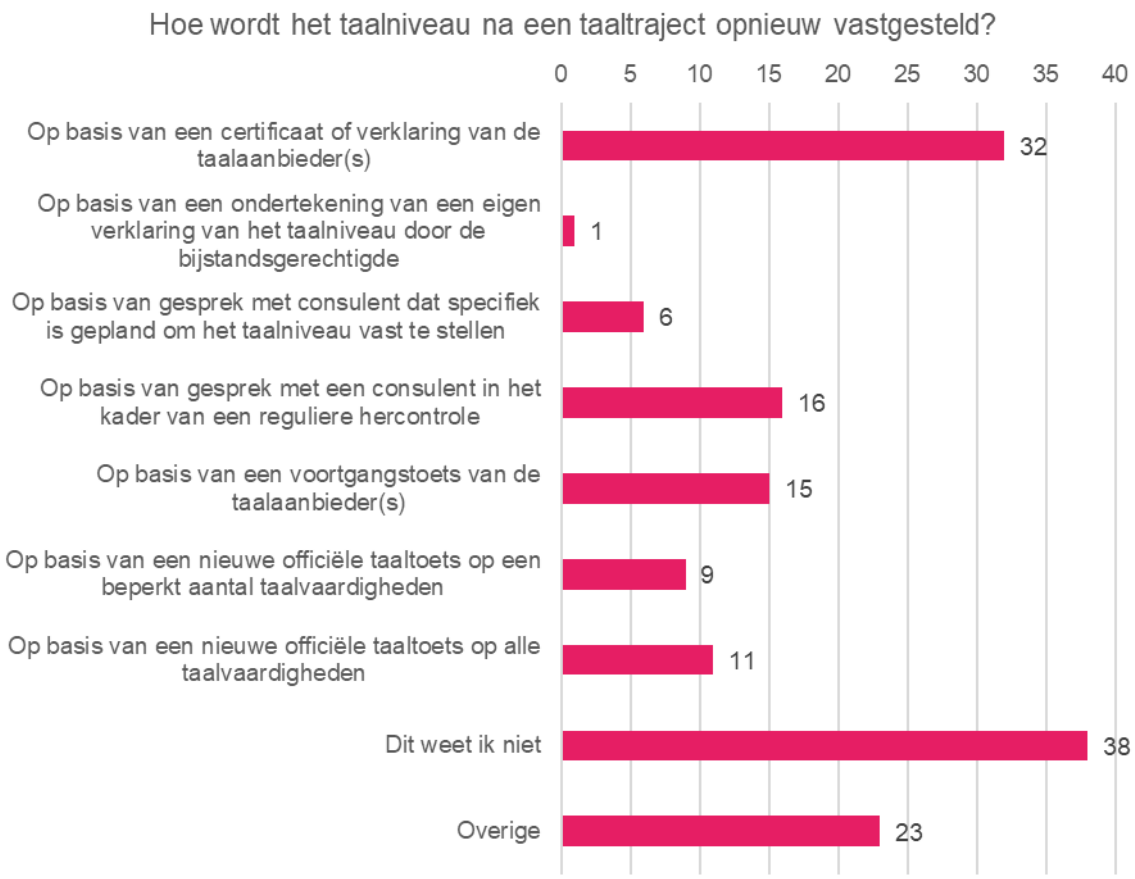


Figuur 14. Criteria voor het voldoen aan de taaleis (n=106)

Respondenten kregen ook de vraag of het taalniveau van bijstandsgerechtigden, die in eerste instantie niet voldeden aan de taaleis, na een taaltraject opnieuw wordt vastgesteld. In 57 van de 106 gemeenten wordt het taalniveau niet opnieuw vastgesteld na een taaltraject (zie figuur 15). 26 respondenten weten niet of dit gebeurt. In ongeveer een kwart van de gemeenten wordt het taalniveau na een taaltraject wel opnieuw vastgesteld, met name na een formeel taaltraject (in 26 gemeenten). Gemeenten die het taalniveau na een taaltraject opnieuw vaststellen doen dit het vaakst op basis van een certificaat of verklaring van de taalaanbieder (in 32 gemeenten), op basis van een voortgangstoets van de taalaanbieder (in 15 gemeenten) of op basis van een gesprek met een consulent in het kader van een reguliere hercontrole (in zestien gemeenten). Iets meer dan tien gemeenten voeren een nieuwe officiële taaltoets uit.



Figuur 15. Het al dan niet opnieuw vaststellen van het taalniveau na een taaltraject (n=106)

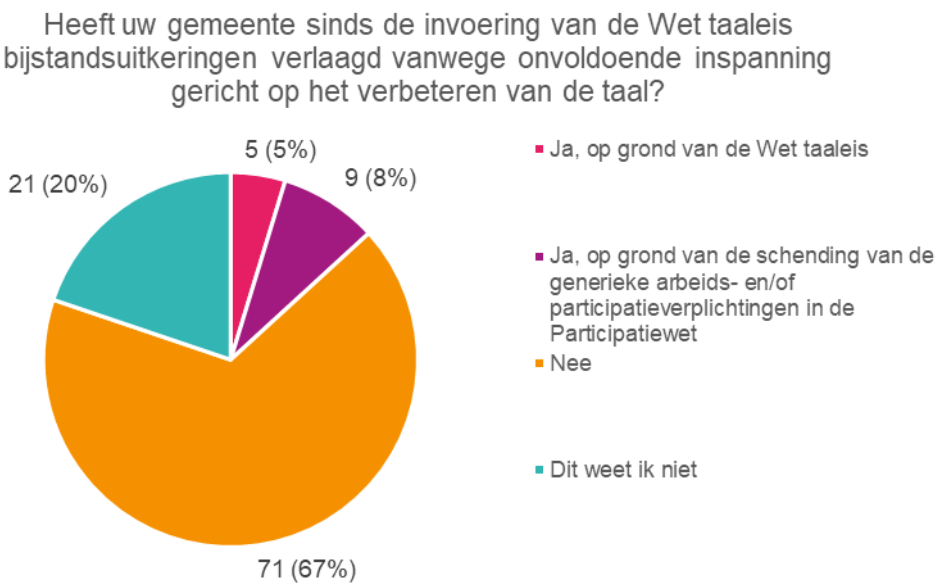


Figuur 16. De wijze waarop het taalniveau na een taaltraject opnieuw wordt vastgesteld (n=106)

Ten slotte vroegen wij respondenten hoeveel bijstandsgerechtigden (naar schatting) tussen 2016 en 2025 een formeel taaltraject hebben afgerond en hoeveel van deze bijstandsgerechtigden na afronding van een formeel taaltraject het taalniveau 1F/A2 of hoger hebben behaald. Verreweg de meeste respondenten geven het antwoord ‘Weet ik niet’ en hadden deze informatie vermoedelijk niet beschikbaar.

3.5 Verlaging bijstandsuitkeringen

Respondenten kregen de vraag of hun gemeente sinds de invoering van de taaleis in de Participatiewet bijstandsuitkeringen heeft verlaagd vanwege onvoldoende inspanning van bijstandsgerechtigden gericht op het verbeteren van de taal. Veertien gemeenten hebben bijstandsuitkeringen verlaagd. In vijf gemeenten gebeurde dit op grond van de taaleis. Deze gemeenten kregen twee aanvullende vragen over het aantal gevallen waarin uitkeringen zijn verlaagd (gemiddeld per jaar) en waarin sprake is geweest van een herhaaldelijke verlaging van de bijstandsuitkering. In drie gemeenten gaat het om tussen de één en vier (soms herhaaldelijke) verlagingen per jaar en twee respondenten kennen de aantallen niet. Ruim twee derde van de gemeenten geeft aan geen bijstandsuitkering te hebben verlaagd vanwege onvoldoende inspanning gericht op taalverbetering (71 gemeenten, zie figuur 17). 21 respondenten weten niet of dit is gebeurd.



Figuur 17. Het al dan niet verlagen van bijstandsuitkeringen vanwege onvoldoende inspanning (n=106)

Achttien van de 71 gemeenten die geen verlaging hebben toegepast op bijstandsuitkeringen, kennen geen gevallen waarin de bijstandsuitkering verlaagd diende te worden in het kader van de taaleis (zie figuur 18). 45 gemeenten geven aan dat zij geen bijstandsuitkeringen verlagen in het kader van enkel de taaleis. Dit betekent niet dat deze gemeenten geen bijstandsuitkeringen verlagen op grond van andere artikelen in de Participatiewet. Zo schrijven respondenten in hun toelichting bijvoorbeeld dat 'Art.18, vierde lid, onder f van de Participatiewet al voldoende mogelijkheden biedt om te handhaven' en dat 'twee handhavingsregimes alleen maar verwarrend' is. Andere respondenten lichten toe hoe in hun gemeente wordt gehandhaafd:

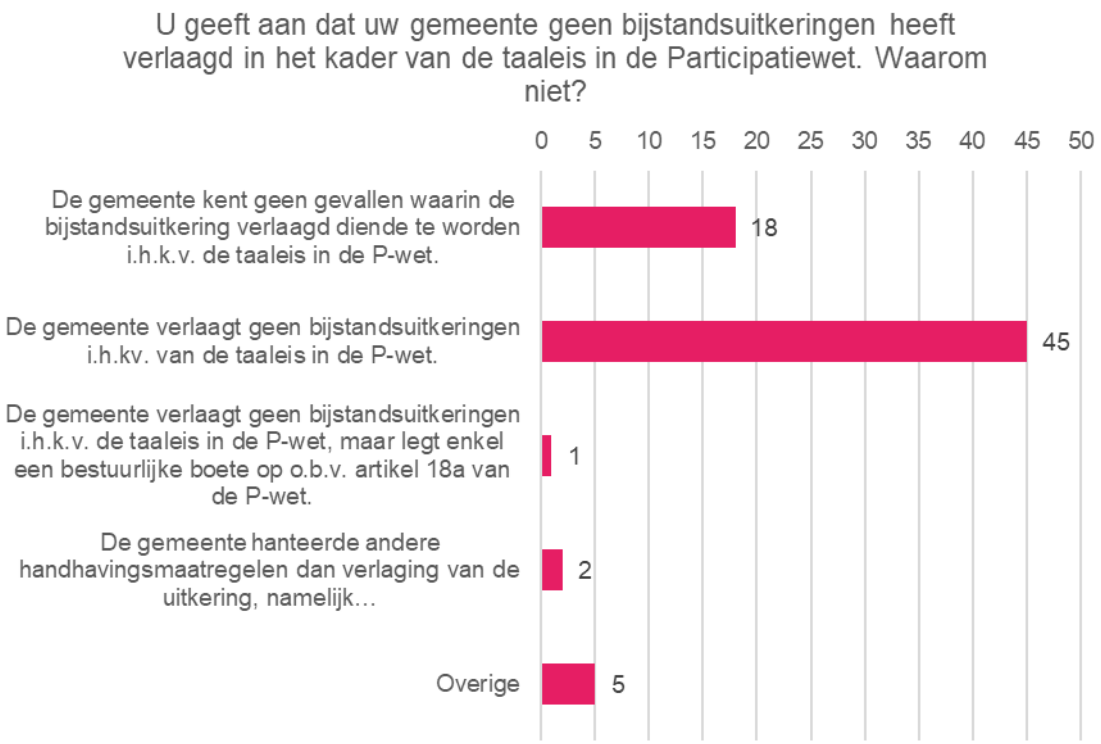
> *"De handhaving richt zich vooral op het niet nakomen van afspraken gericht op ontwikkeling in de richting van zelfredzaamheid, participatie en werk."*

> *"Wij verlagen geen uitkering wanneer mensen niet voldoen aan de Wet Taaleis. De uitkering kan wel verlaagd worden wanneer mensen onvoldoende meewerken aan het re-integratietraject. De verlaging wordt afgestemd op de persoonlijke omstandigheden. Focus ligt hierbij niet alleen op taal. Er spelen vaak meerdere belemmeringen. Dit vraagt om een integrale benadering."*

> *"Het college is terughoudend met het opleggen van verlagingen vanwege de relatief grote impact op de financiële bestaanszekerheid. Het maatregelenbeleid is gericht op gedragsverandering. Daarom wordt nadrukkelijk geïnvesteerd in het voeren van gesprekken tussen inwoner, inkomensconsulent en trajectbegeleider (driegesprekken). Dit heeft succes waardoor het gemiddelde aantal verlagingen beperkt blijft."*

> *"Is niet te achterhalen omdat we alleen sanctioneren onder de generieke titel. Dit vloeit ook voort uit het feit dat we de Participatiewet als geheel zien en uitvoeren; het gaat om het gewenste effect."*

Ten slotte kiezen vijf gemeenten die geen bijstandsuitkeringen hebben verlaagd voor 'Anders, namelijk'. Zij lichten onder andere toe dat zij het verlagen van bijstandsuitkeringen bij de doelgroep van de taaleis contraproductief vinden, dat daarmee het risico op schuldenproblematiek ontstaat of zij hierop niet handhaven omdat dit 'te veel administratieve tijd kost'.



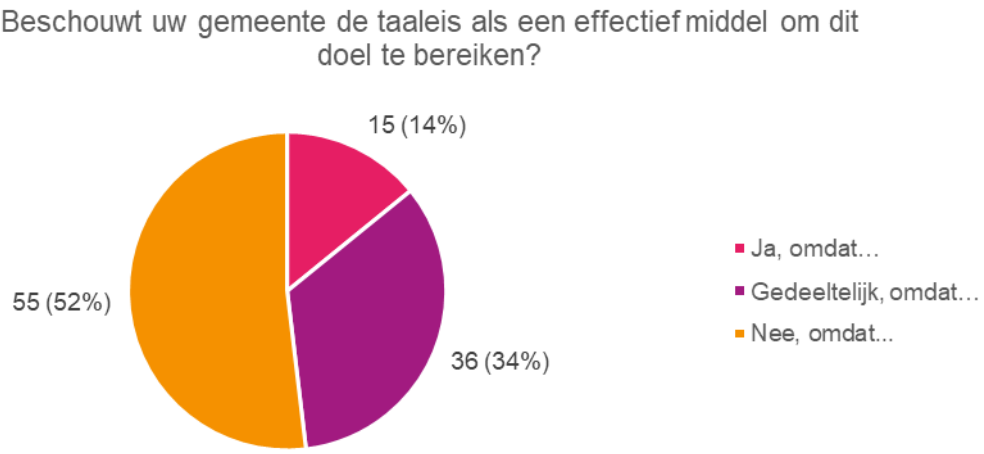
Figuur 18. Redenen om geen bijstandsuitkeringen te verlagen in het kader van de taaleis (n=71)

4 Ervaren effectiviteit door gemeenten

In dit hoofdstuk beschrijven wij de ervaringen van deelnemende gemeenten met de taaleis in de Participatiewet en hun perspectieven op de effectiviteit van de taaleis. Wij bespreken eerst de reacties op de vraag of de taaleis een effectief middel is om bijstandsgerechtigden te stimuleren hun taalvaardigheid te verbeteren. Daarna besteden wij aandacht aan positieve effecten en knelpunten die gemeenten ervaren. Tenslotte bespreken wij de reacties op een aantal stellingen over aspecten van de taaleis.

4.1 Vinden gemeenten de taaleis een effectief middel voor taalverbetering?

De taaleis in de Participatiewet heeft als doel bijstandsgerechtigden te stimuleren hun basisvaardigheden in de Nederlandse taal te verbeteren en daarmee hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. 55 van de 106 gemeenten zien de taaleis echter niet als een effectief middel om dit doel te bereiken (zie figuur 19). 36 gemeenten ervaren de taaleis als gedeeltelijk effectief. Slechts 15 gemeenten vinden dat de taaleis wel bijdraagt aan het stimuleren van bijstandsgerechtigden om hun taalvaardigheid te vergroten.



Figuur 19. Visie van gemeenten op de effectiviteit van de taaleis in de Participatiewet (n=106).

De 55 respondenten die de taaleis geen effectief middel vinden, schrijven dat de werkwijze van de taaleis in hun ogen geen toegevoegde waarde heeft en/of niet aansluit bij de praktijk. Circa 20 respondenten schrijven dat re-integratie breder is dan taalbeheersing en vraagt om maatwerk, waarvoor de taaleis te weinig ruimte laat. De taal is in hun ogen niet de enige belemmering voor (arbeids)participatie, want daarbij kunnen ook factoren als leerbaarheid, competenties, motivatie en/of complexe problematiek een rol spelen. Circa 12 respondenten schrijven dat de Participatiewet (in combinatie met de Wet inburgering) al voldoende mogelijkheden biedt om bijstandsgerechtigden als onderdeel van hun re-integratie te ondersteunen en hen te verplichten om hun taalvaardigheden te verbeteren. Zij vinden dat de taaleis daaraan niets toevoegt en niet aansluit bij de ideeën achter Participatiewet in Balans. Een aantal respondenten noemt hierbij ook expliciet dat de taaleis extra werk en kosten oplevert en geen positief resultaat oplevert. Ruim 10 respondenten schrijven dat bij de taaleis de nadruk teveel ligt op controle en bestraffing en zijn van mening dat dit averechts werkt. Kwetsbare inwoners worden in hun ogen ten onrechte onder druk gezet en/of raken uit beeld. Enkele respondenten schrijven dat de afbakening van de doelgroep van de taaleis te smal is gemaakt (door de nadruk op diploma's) en dat hierdoor niet alle

bijstandsgerechtigden worden bereikt die baat hebben bij een taaltraject. Ook noemen enkele respondenten dat een formele taaltoets een drempel is voor bijstandsgerechtigden, onvoldoende inzicht geeft in het taalniveau of niet nodig is om het taalniveau te beoordelen. Ten slotte schrijven circa 10 respondenten dat uitvoering van de taaleis in hun gemeente geen prioriteit heeft gekregen (de doelgroep is bijvoorbeeld klein) en/of dat de wet lastig is uit te voeren en te handhaven. Dit zijn enkele voorbeelden van onderbouwingen van respondenten:

> *“De Wet Taaleis teveel is gericht op controle en te weinig ruimte laat voor maatwerk. Beter is om taal mee te nemen in het re-integratietraject. Taal moet een middel zijn, geen doel op zich. De wet zorgt voor veel extra werk en kosten, zonder dat het leidt tot een hogere uitstroom.”*

> *"Naar onze mening sluit de specifieke regelgeving rond de taaleis niet aan op de behoeften van onze inwoners. Daarbij wordt voorbij gegaan aan het feit dat de taalbeheersing slechts één aspect vormt binnen een, in vrijwel alle gevallen, veel complexere problematiek. De bevordering van basisvaardigheden dient in die zin onderdeel moeten zijn van een integrale aanpak gericht op zelfredzaamheid, participatie en werk. Dergelijke aanpakken worden o.a. vormgegeven binnen de preventieve en curatieve aanpak van financiële problematiek en schulden en de invulling van duale trajecten gericht op (leer)werkplekken voor statushouders. Bij deze werkwijzen wordt vooral gebruik gemaakt van non-formele en informele taalondersteuning. De taalbevordering is hierbij één van de middelen om een hoger doel te bereiken en moet niet beschouwd worden als een doel op zich buiten een bredere context. Daarnaast raakt de taaleis ook de laaggeletterden, die wel 8 jaar Nederlandstalig onderwijs hebben genoten. Door deze wet krijgen zij nu minder aandacht hetgeen een negatief neveneffect is.”*

> *"Het stimuleren van basisvaardigheden in het Nederlands en de kansen op de arbeidsmarkt vergroten, is een standaard onderdeel van onze maatwerktrajecten. De (uitvoering van) de Wet Taaleis wordt hierin meegenomen, maar is geen reden geweest om onze trajecten op deze wijze in te richten."*

> *“De taaleis strikt punitief is ingesteld, en instrumenten noch perspectief geeft om dit doel te bereiken. Het tegengestelde is eerder het effect: door de taaleis lopen we het risico mensen die we hiernaar willen begeleiden uit beeld te raken.”*

Van de 15 respondenten die de taaleis in de Participatiewet wel beschouwen als een effectief middel, lichten de meesten toe dat taalbeheersing volgens hun gemeente heel belangrijk is voor zelfredzaamheid, maatschappelijke participatie en mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Respondenten lichten bijvoorbeeld toe:

> *“Om te kunnen participeren in de samenleving en om inzetbaar te zijn en blijven op de arbeidsmarkt is beheersing van de taal zeer belangrijk.”*

> *“Door hiervan een aanvullende verplichting te maken, kun je de klant bewegen om een taalcursus te doen en hieraan consequenties verbinden als de klant zich niet houdt aan de inspanningsverplichting.”*

Ook in de toelichtingen van 36 respondenten die het antwoord ‘Gedeeltelijk’ kozen, komt dit argument vaak terug. Daarnaast schrijven respondenten die de taaleis als gedeeltelijk effectief beschouwen regelmatig dat de theorie logisch is, maar dat de gemeente knelpunten ervaart in de (altijd weerbarstige) uitvoering en/of dat de uitvoering vraagt om verbetering (bijvoorbeeld op het gebied van toetsing en handhavingsmogelijkheden). Ten slotte komen in de antwoorden van deze respondenten ook

bovengenoemde argumenten terug van respondenten die de taaleis geen effectief middel vinden. Dit zijn enkele voorbeelden van toelichtingen van deze respondenten:

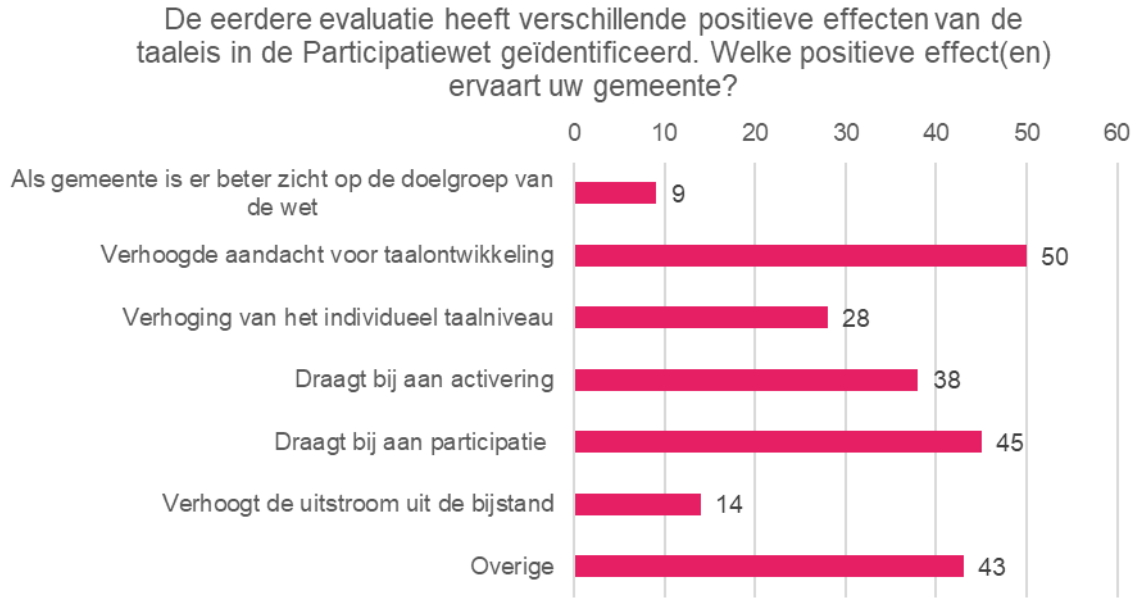
> *"Het zijn uiteindelijk de voorzieningen die je inzet om de taal te verbeteren die bijdragen aan het doel. Daarnaast zou je er ook consequenties aan moeten verbinden. De uitvoering valt of staat met de kwaliteit van de gespreksvoering van de consulenten."*

> *"Je hier maar een deel van doelgroep lage basisvaardigheden bereikt. En daarnaast is het effect minder als je dit vanuit dwang i.p.v. eigen motivatie oplegt."*

> *"Het is goed dat bijstandsgerechtigden de Nederlandse taal moeten leren. Echter is het niet productief om dit te stimuleren middels dreigende bijstandsafname. Financiële stress helpt niet bij het leervermogen."*

4.2 Positieve effecten van de taaleis

Respondenten kregen de vraag welke positieve effecten van de taaleis in de Participatiewet zij in hun gemeente ervaren. Opvallend is dat geen enkel positief effect door (bijna) alle gemeenten wordt ervaren (zie figuur 20). Het meest gekozen positieve effect is verhoogde aandacht voor taalontwikkeling, gevolgd door het bijdragen aan participatie en/of activering.



Figuur 120. Ervaren positieve effecten van de taaleis (n=106).

Een aanzienlijk deel van de respondenten koos het antwoord 'Anders, namelijk' en licht daarbij onder andere toe dat hun gemeente geen positieve effecten van de taaleis ervaart en/of geen zicht heeft op effecten of dat positieve effecten niet specifiek zijn toe te schrijven aan de taaleis, maar aan de taalondersteuning vanuit de brede Participatiewet. Circa 27 respondenten schrijven dat zij in hun gemeente geen positieve effecten zien van de taaleis, maar wel van taalondersteuning in algemene zin. Enkele gemeenten lichten dat als volgt toe:

> *"Taalondersteuning heeft wel een meerwaarde. Taaleis heeft hierin geen extra toegevoegde waarde."*

“Wij werken aan het taalniveau van een bijstandsgerechtigden met het oog op participatie en re-integratie, niet vanwege een artikel in de wet.”

“Focus op taal vanuit motivatie draagt bij aan activering en de weg naar werk, maar dit kan ook (of juist) zonder gebruik te maken van de taaleis.”

“Deze effecten zijn er ook als je de taaleis niet als pressiemiddel inzet. Als je de klant kunt overtuigen waar de taalcursus zoal aan bijdraagt, en de klant de noodzaak ziet, dan wil deze uit intrinsieke motivatie taalvaardig worden.”

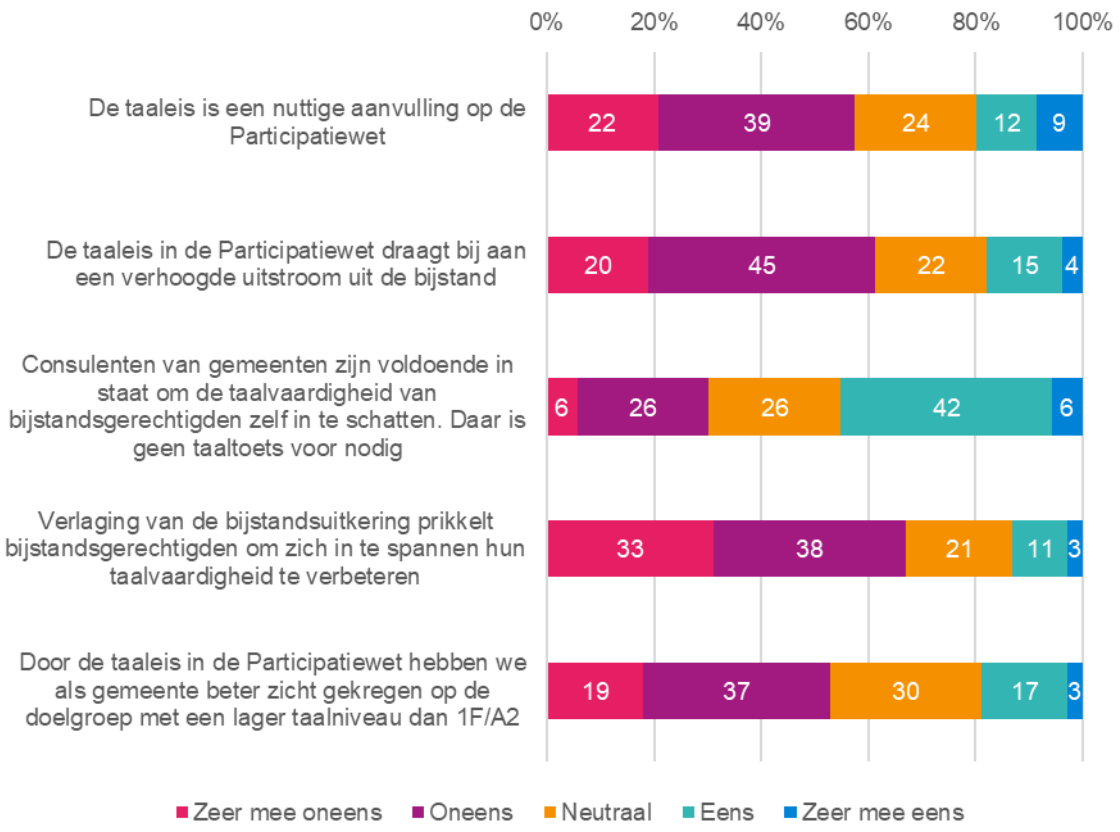
4.3 Knelpunten van de taaleis

Respondenten kregen ook de vraag welke knelpunten van de taaleis in de Participatiewet zij in hun gemeente ervaren. Ongeveer twee derde van de gemeenten ervaart als knelpunt dat de taaleis veel bureaucratie en uitvoeringslasten met zich meebrengt (zie figuur 21). Een knelpunt dat daarna het vaakst wordt gekozen is dat met de taaleis een deel van de doelgroep met lage basisvaardigheden wordt gemist, waaronder laaggeletterden. Andere knelpunten die gemeenten regelmatig ervaren zijn een tekort aan taalaanbod of -docenten en onvoldoende ruimte voor maatwerk. Respondenten die ‘Anders, namelijk’ antwoorden lichten bijvoorbeeld toe dat de gemeente beperkingen ervaart op het vlak van budget, personeel of taalaanbod of dat het controlerende karakter van taaleis botst met de Participatiewet in Balans en niet effectief is.



Figuur 21. Ervaren knelpunten van de taaleis (n=106)

De reacties van gemeenten op stellingen over de taaleis in de Participatiewet bevestigen het beeld dat het merendeel kritisch staat tegenover de wet (in de huidige vorm). De meeste gemeenten vinden de taaleis geen nuttige aanvulling op de Participatiewet en ervaren niet dat de taaleis bijdraagt aan een verhoogde uitstroom uit de bijstand (zie figuur 22). Daarbij is het aantal gemeenten (zeer) klein dat door de taaleis beter zicht heeft gekregen op de doelgroep met een laag taalniveau. En vindt slechts een klein deel van de gemeenten verlaging van de bijstandsuitkering een geschikte prikkel om bijstandsgerechtigden te stimuleren zich in te spannen voor taalverbetering.



Figuur 22. Antwoorden op stellingen over de taaleis (n=106). De cijfers in de balken zijn absolute aantallen.

5 Conclusies

In deze evaluatie brengen wij in beeld hoe gemeenten de taaleis in de Participatiewet uitvoeren en ervaren. Wij beantwoorden de volgende onderzoeksvragen op basis van een vragenlijst die is uitgezet onder alle gemeenten en een duidingssessie met gemeenten:

a. Hoe voeren gemeenten de taaleis in de Participatiewet uit?
b. Welke positieve en negatieve effecten ervaren gemeenten bij de uitvoering van de taaleis?
c. Hoe ervaren gemeenten de algehele effectiviteit van de taaleis in de Participatiewet?

Met een respons van 41 procent en daarbinnen voldoende variatie geven wij een representatief beeld: 140 van de 342 gemeenten namen deel aan het onderzoek (zelfstandig of via een gemeenschappelijke regeling). Deze evaluatie is een actualisatie van de (bredere) evaluatie die Significant in 2019 uitvoerde. In de resultaten komt hetzelfde beeld naar voren als destijds: gemeenten onderschrijven het belang van aandacht voor taal, maar zien weinig toegevoegde waarde van (de huidige vorm van) de taaleis. Veel gemeenten voeren de taaleis daarom niet uit naar de letter van de wet.

Op basis van de onderzoeksresultaten hebben wij de indruk dat het merendeel van de gemeenten handelt ‘in de geest’ van de taaleis, maar deze niet letterlijk uitvoert. De resultaten laten zien dat alle gemeenten bij de ondersteuning van bijstandsgerechtigden bij re-integratie aandacht besteden aan taal, maar zij beschouwen het verbeteren van de beheersing van de Nederlandse taal als middel voor (arbeids)participatie en niet als doel op zich. Het merendeel van de deelnemende gemeenten besteedt tijdens het reguliere intakeproces aandacht aan het taalniveau van een bijstandsgerechtigde. Slechts een klein deel doet dit niet. Het vaakst maken consulenten een inschatting van het taalniveau en/of worden bewijsstukken opgevraagd. Ongeveer een kwart van de gemeenten zet de officiële taaltoets in zoals beschreven in art.2 Besluit taaltoets Participatiewet. In de meeste gemeenten staat maatwerk centraal en een deel toetst het taalniveau niet in uitzonderingssituaties, zoals medische en/of psychische problematiek, vrijstelling van de inburgeringsplicht of arbeidsverplichting of niet-leerbaarheid. In dezelfde situaties wordt in een deel van de gemeenten (tijdelijke of definitieve) vrijstellingen verleend. Voor bijstandsgerechtigden die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen zijn in (bijna) alle gemeenten formele, non-formele en/of informele taaltrajecten beschikbaar die zij kunnen volgen. Meestal gaat het om taalaanbod vanuit de bredere Participatiewet en regelmatig kunnen bijstandsgerechtigden die hierin interesse hebben taaltrajecten volgen, ongeacht hun huidige taalniveau en ongeacht of zij behoren tot de doelgroep van de taaleis.

Omdat taalbeheersing een onderdeel is van een participatie- of re-integratietraject, houden consulenten in de meeste gemeenten zicht op de voortgang van bijstandsgerechtigden op het gebied van taal. Zij baseren zich hierbij veelal op registraties van taalaanbieders. Weinig deelnemende gemeenten hebben een totaaloverzicht van de uitvoering van de taaleis in de Participatiewet in hun gemeente: ruim twee derde geeft aan de uitvoering niet te monitoren. De meeste gemeenten registreren ook niet hoeveel bijstandsgerechtigden de afgelopen jaren taaltrajecten hebben gevolgd en nog minder gemeenten weten of bijstandsgerechtigden daardoor het gewenste taalniveau 1F/A2 hebben behaald. Bovendien is in een groot aantal gemeenten niet goed duidelijk wanneer een bijstandsgerechtigde heeft voldaan aan de taaleis: veel respondenten weten dit niet of geven aan dat hun gemeente maatwerk levert en breder kijkt dan alleen naar de taaleis. Gemeenten verlagen dan ook zelden bijstandsuitkeringen vanwege onvoldoende inspanning van bijstandsgerechtigden gericht op het verbeteren van de taal: in slechts vijf gemeenten zijn in de afgelopen jaren bijstandsuitkeringen verlaagd op grond van de taaleis.

Net als in de vorige evaluatie van de taaleis in de Participatiewet komt in dit onderzoek naar voren dat deelnemende gemeenten het belang onderschrijven van het leren van de taal voor participatie (op de arbeidsmarkt). De verhoogde aandacht voor taalbeheersing als gevolg van de taaleis is een positief effect dat bijna de helft van de gemeenten ervaart. Hierbij gaat het vooral om de verplichte aandacht die consulenten hebben voor inzet van bijstandsgerechtigden voor het verbeteren van hun taalvaardigheid. Een meerderheid van de gemeenten ervaart de taaleis echter niet als een doeltreffend instrument. Ruim de helft van de gemeenten die deelnamen aan dit onderzoek beschouwt de taaleis in de Participatiewet niet als een effectief instrument om bijstandsgerechtigden te stimuleren om hun basisvaardigheden in de Nederlandse taal te verbeteren. Ruim een derde van de gemeenten ervaart de taaleis als gedeeltelijk effectief en slechts iets meer dan een tiende deel vindt dat de taaleis wel bijdraagt aan het stimuleren van bijstandsgerechtigden om hun taalvaardigheid te vergroten. Gemeenten die positief zijn over de taaleis stellen dat taalbeheersing heel belangrijk is voor zelfredzaamheid, maatschappelijke participatie en mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Gemeenten die de taaleis geen effectief instrument vinden, sluiten zich hier over het algemeen bij aan, maar voegen daaraan toe dat de werkwijze van de wet geen toegevoegde waarde heeft en/of niet aansluit bij de praktijk.

Een belangrijk kritiekpunt van gemeenten is dat re-integratie breder is dan taalbeheersing en vraagt om maatwerk. De taaleis in de Participatiewet laat te weinig ruimte voor het meewegen van factoren als leerbaarheid, competenties, motivatie en/of complexe problematiek. Een ander punt van kritiek is dat de taaleis niets toevoegt aan de Participatiewet, die mede in combinatie met de Wet inburgering volgens respondenten al voldoende mogelijkheden biedt om bijstandsgerechtigden als onderdeel van hun re-integratie te ondersteunen en verplichten om hun taalvaardigheden te verbeteren. Ten slotte ligt de nadruk bij de taaleis te veel op controle en bestraffing, terwijl dit volgens een deel van de gemeenten een contraproductieve prikkel is.

Naast de inhoudelijke kritiek op de taaleis ervaart een grote meerderheid van de gemeenten diverse knelpunten in de uitvoering: met name veel uitvoeringslasten. Dit verhoogt de kosten voor gemeenten, zonder dat dit (aantoonbaar) leidt tot een hogere uitstroom uit de bijstand. Een ander knelpunt is dat door de strikte afbakening van de doelgroep van de taaleis een deel van de bijstandsgerechtigden met lage basisvaardigheden wordt gemist, waaronder laaggeletterden. Daarnaast worden gemeenten belemmerd door een tekort aan (bij de doelgroep passend) taalaanbod en -docenten.

Samenvattend: de belangrijkste conclusies die we trokken op basis van de evaluatie van de taaleis in de Participatiewet in 2019 zijn in 2025 nog steeds actueel. Hoewel gemeenten het belang van taal voor participatie op arbeidsmarkt breed onderschrijven, sluit de huidige vorm van de taaleis niet aan bij de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Deze uitvoeringspraktijk is divers omdat de taaleis inflexibel is en onvoldoende ruimte biedt voor maatwerk. Een meerderheid van de gemeenten beschouwt de taaleis dan ook niet als een effectief instrument.

A. Vragenlijst

In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voert Significant Public momenteel onderzoek uit naar de taaleis in de Participatiewet. Het doel van het onderzoek is om de stand van zaken bij gemeenten in beeld te brengen: de uitvoering en effecten van de taaleis in de Participatiewet. Op basis van hiervan wil staatssecretaris Nobel (participatie en integratie) de taaleis verbeteren. Want wij weten door gesprekken en een eerdere evaluatie van de taaleis[7] in 2019 dat gemeenten knelpunten ervaren bij de uitvoering van de taaleis.

Met deze vragenlijst brengen wij de actuele situatie bij gemeenten in beeld. De vragen over de taaleis in de Participatiewet gaan over de volgende onderwerpen:

- Toetsing;
- Taaltrajecten;
- Ontheffingen/vrijstellingen;
- Monitoring;
- Verlaging van bijstandsuitkeringen;
- Positieve en negatieve effecten van de taaleis.

Wij verzoeken u om onderstaande vragenlijst in te vullen. Wanneer een gemeenschappelijke regeling in uw gemeente de taaleis uitvoert, mag de vragenlijst ook één keer namens alle deelnemende gemeenten worden ingevuld. Wij behandelen uw respons vertrouwelijk. In onze onderzoeksrapportage zijn de bevindingen niet te herleiden tot afzonderlijke gemeenten.

Algemene vragen

1. Bij welke gemeente bent u werkzaam?
2. Wat is uw functie?
3. Wat is het inwoneraantal van uw gemeente?
    a. <25.000
    b. 25.000 tot 50.000
    c. 50.000 tot 100.000
    d. >100.000

Visie op de taaleis

De taaleis heeft als doel bijstandsgerechtigden te stimuleren om hun basisvaardigheden in het Nederlands te verbeteren en de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten.

4. Beschouwt uw gemeente de taaleis als een effectief middel om dit doel te bereiken?
    a. Ja, *omdat…*
    b. Gedeeltelijk, *omdat…*
    c. Nee, *omdat…*

[7] Evaluatie Wet taaleis.

Toetsing

De doelgroep aan wie de taaleis wordt opgelegd kan niet aantonen dat zij de Nederlandse taal voldoende beheersen. Zij voldoen niet aan de volgende voorwaarden:

a. Heeft acht jaar Nederlandstalig onderwijs gevolgd;
b. Bezit een diploma voor het inburgeringsexamen of de onderwijsroute;
c. Heeft een ander document waaruit blijkt dat de persoon vaardigheden in de Nederlandse taal beheerst.

Met de volgende vragen willen we inzicht krijgen in de huidige praktijk rondom het vaststellen van het taalniveau van bijstandsgerechtigden, zowel bij personen die recent een bijstandsuitkering hebben aangevraagd als personen die deze uitkering al langer ontvangen.

5. Wordt bij bijstandsgerechtigden het taalniveau vastgesteld? *U kunt meerdere antwoorden aanvinken.*
   a. Ja, op basis van opgevraagde bewijsstukken (onderwijsdiploma, certificaten, inburgeringsdiploma, etc.)
   b. Ja, op basis van een ondertekening van een eigen verklaring van het taalniveau 1F/A2
   c. Ja, op basis van de inschatting door een consulent
   d. Ja, op basis van een voortoets (een screeningsinstrument waarmee een globale inschatting van het taalniveau wordt gedaan)
   e. Ja, op basis van de officiële taaltoets zoals beschreven in art. 2 Besluit taaltoets Participatiewet
   f. Nee, het taalniveau wordt niet vastgesteld (in het reguliere intakeproces)
   g. Dit weet ik niet

6. Zijn er uitzonderingssituaties waarin uw gemeente geen toetsing van het taalniveau uitvoert?
   a. Ja
   b. Nee
   c. Dit weet ik niet

7. *Indien het antwoord op vraag 6 'ja' is*: Om welke uitzonderingssituaties gaat het? *U kunt meerdere antwoorden aanvinken.*
   a. Ontheffing inburgeringsplicht
   b. Ontheffing arbeidsverplichting
   c. Niet leerbaar
   d. Medische/psychische redenen
   e. Alleenstaande ouder met kind(eren) tot 5 jaar
   f. Combinatie zorgtaken/mantelzorg met taalonderwijs kan niet worden verlangd
   g. Verwachte korte duur van de bijstand
   h. Anders, namelijk…

Taaltrajecten

De volgende vragen gaan over de beschikbaarheid en inzet van taaltrajecten binnen uw gemeente. Hiervoor maken we onderscheid tussen formele, non-formele en informele taaltrajecten:

a. Formeel onderwijs is door OCW erkend onderwijs. Een **formeel taaltraject** is systematisch en gestructureerd onderwijs dat plaatsvindt binnen een erkende leeromgeving van een taalaanbieder, zoals het ROC. Het traject wordt verzorgd door professionele docenten en is gericht op het behalen van een erkend diploma of certificaat. De inhoud en kwaliteit zijn wettelijk vastgelegd.

b. Non-formeel, niet door OCW erkend onderwijs is ook een vorm van georganiseerd leren maar leidt niet tot een door OCW erkend document. Een **non-formeel taaltraject** is georganiseerd en doelgericht, maar minder strikt dan formeel onderwijs. Het is niet gericht op het behalen van een erkend diploma, maar wel op het verbeteren van taalvaardigheden. Non-formele trajecten worden vaak aangeboden in bibliotheken, wijkcentra of door welzijnsorganisaties. Ze kunnen worden uitgevoerd door professionals, vrijwilligers of in samenwerking.

c. Informeel leren is het meer onbewust leren van taal, bijvoorbeeld het leren door te doen. Een **informeel taaltraject** kan plaatsvinden in een georganiseerde setting en worden begeleid door vrijwilligers, bijvoorbeeld een taalcafé of mentorschap.

8. Biedt uw gemeente via externe aanbieders formele taaltrajecten aan op taalniveau 1F/A2 die bijstandsgerechtigden in het kader van de taaleis kunnen volgen?
   a. Ja
   b. Nee
   c. Dit weet ik niet

9. *Indien antwoord op de vraag 8 'ja' is*: U geeft aan dat uw gemeente formele taaltrajecten gericht op taalniveau 1F/A2 aanbiedt aan bijstandsgerechtigden in het kader van de taaleis in de Participatiewet. Wie volgen formele taaltrajecten? *U kunt meerdere antwoorden aanvinken*.
   a. Alle bijstandsgerechtigden die niet voldoen aan taalniveau 1F/A2 en behoren tot de doelgroep van de taaleis.
   b. Alle bijstandsgerechtigden die niet behoren tot de doelgroep van de taaleis en niet voldoen aan taalniveau 1F/A2.
   c. Bijstandsgerechtigden die interesse hebben in het volgen van een formeel taaltraject, ongeacht hun taalniveau.
   d. Bijstandsgerechtigden die naar verwachting taalniveau 1F/A2 kunnen behalen.
   e. Anders, namelijk…

10. Biedt uw gemeente non-formele taaltrajecten aan in het kader van de taaleis in de Participatiewet?
   a. Ja
   b. Nee
   c. Dit weet ik niet

11. *Indien antwoord op de vraag 10 'ja' is*: U geeft aan dat uw gemeente non-formele taaltrajecten gericht op taalniveau 1F/A2 aanbiedt aan bijstandsgerechtigden in het kader van de taaleis in de Participatiewet. Wie volgen non-formele taaltrajecten? *U kunt meerdere antwoorden aanvinken*.
   a. Alle bijstandsgerechtigden die niet voldoen aan taalniveau 1F/A2 en behoren tot de doelgroep van de taaleis.
   b. Alle bijstandsgerechtigden die niet behoren tot de doelgroep van de taaleis en niet voldoen aan taalniveau 1F/A2.
   c. Bijstandsgerechtigden die interesse hebben in het volgen van een non-formeel taaltraject, ongeacht het taalniveau.
   d. Bijstandsgerechtigden die naar verwachting taalniveau 1F/A2 kunnen behalen.
   e. Anders, namelijk…

12. Biedt uw gemeente informele taaltrajecten aan in het kader van de taaleis in de Participatiewet?
   a. Ja
   b. Nee
   c. Dit weet ik niet

13. *Indien antwoord op de vraag 12 'ja' is*: U geeft aan dat uw gemeente informele taaltrajecten gericht op taalniveau 1F/A2 aanbiedt aan bijstandsgerechtigden in het kader van de taaleis in de Participatiewet. Wie volgen informele taaltrajecten? *U kunt meerdere antwoorden aanvinken*.
    a. Alle bijstandsgerechtigden die niet voldoen aan taalniveau 1F/A2 en behoren tot de doelgroep van de taaleis.
    b. Alle bijstandsgerechtigden die niet behoren tot de doelgroep van de taaleis en niet voldoen aan taalniveau 1F/A2.
    c. Bijstandsgerechtigden die interesse hebben in het volgen van een informeel taaltraject, ongeacht het taalniveau.
    d. Bijstandsgerechtigden die naar verwachting taalniveau 1F/A2 kunnen behalen.
    e. Anders, namelijk…

Vrijstellingen

Uit eerder onderzoek blijkt dat sommige gemeenten ervoor kiezen om een deel van de bijstandsgerechtigden die om niet-verwijtbare redenen niet kunnen voldoen aan het niveau 1F/A2 te ontheffen van de inspanningsverplichting van de taaleis in de Participatiewet.

14. Verleent uw gemeente vrijstellingen van de taaleis in de Participatiewet?
    a. Ja, wij verlenen zowel definitieve als tijdelijke vrijstellingen.
    b. Ja, wij verlenen alleen definitieve vrijstellingen.
    c. Ja, wij verlenen alleen tijdelijke vrijstellingen.
    d. Nee, wij verlenen geen vrijstellingen.

15. *Indien antwoord op vraag 14 'ja' is*: U geeft aan dat uw gemeente vrijstellingen verleent. Om welke redenen stelt uw gemeente bijstandsgerechtigden vrij? *U kunt meerdere antwoorden aanvinken.*
    a. Ontheffing inburgeringsplicht.
    b. Ontheffing arbeidsverplichting.
    c. Niet leerbaar.
    d. Medische/psychische redenen.
    e. Alleenstaande ouder met kind(eren) tot 5 jaar.
    f. Combinatie zorgtaken/mantelzorg met taalonderwijs kan niet worden verlangd.
    g. Verwachte korte duur van de bijstand.
    h. Iemand is niet gealfabetiseerd.
    i. Anders, namelijk…

16. *Indien antwoord op vraag 14 'ja' is*: U geeft aan dat uw gemeente vrijstellingen verleent. Wordt bijstandsgerechtigden die ontheffing hebben toch een ander aanbod in het kader van taal of participatie gedaan? *U kunt meerdere antwoorden aanvinken*.
    a. Ja, namelijk formele taaltrajecten, niet per se gericht op 1F/A2.
    b. Ja, namelijk een non-formeel taaltraject, niet per se gericht op 1F/A2.
    c. Ja, namelijk een informeel taaltraject, niet per se gericht op 1F/A2.
    d. Nee.
    e. Dit weet ik niet.

Monitoring

Door middel van monitoring is het voor gemeenten mogelijk om de inspanningen van bijstandsgerechtigden in taaltrajecten te volgen. De onderstaande vragen gaan over de wijze waarop deze monitoring plaatsvindt.

17. Wordt de uitvoering van de taaleis in uw gemeente gemonitord?
    a. Ja
    b. Nee

18. *Indien antwoord op vraag 17 'ja' is*: Welke elementen van de taaleis in de Participatiewet monitort de gemeente binnen taaltrajecten? U kunt meerdere antwoorden aanvinken.
    a. Aanwezigheid bij de taallessen.
    b. Verbetering/voortgang van het taalniveau.
    c. Anders, namelijk…
    d. Dit weet ik niet.

19. Wanneer heeft een bijstandsgerechtigde in uw gemeente voldaan aan de taaleis in de Participatiewet?
    a. Na het behalen van taalniveau 1F/A2 óf na zes maanden inspanning in het kader van de wet.
    b. Na het behalen van taalniveau 1F/A2 óf na twaalf maanden inspanning in het kader van de wet.
    c. Alleen na het behalen van taalniveau 1F/A2, ongeacht hoelang het duurt dit niveau te behalen.
    d. Anders, namelijk…
    e. Dit weet ik niet.

20. Indien een bijstandsgerechtigde in eerste instantie niet voldeed aan de taaleis, wordt dan het taalniveau na een taaltraject opnieuw vastgesteld? U kunt meerdere antwoorden aanvinken.
    a. Ja, het taalniveau wordt opnieuw vastgesteld na formele taaltrajecten.
    b. Ja, het taalniveau wordt opnieuw vastgesteld na non-formele taaltrajecten.
    c. Ja, het taalniveau wordt opnieuw vastgesteld na informele taaltrajecten.
    d. Nee, het taalniveau wordt niet opnieuw vastgesteld.
    e. Dit weet ik niet.

21. Hoe wordt het taalniveau na een taaltraject opnieuw vastgesteld? U kunt meerdere antwoorden aanvinken.
    a. Op basis van een certificaat of verklaring van de taalaanbieder(s).
    b. Op basis van een ondertekening van een eigen verklaring van het taalniveau door de bijstandsgerechtigde.
    c. Op basis van gesprek met consulent dat specifiek is gepland om het taalniveau vast te stellen.
    d. Op basis van gesprek met een consulent in het kader van een reguliere hercontrole.
    e. Op basis van een voortgangstoets van de taalaanbieder(s).
    f. Op basis van een nieuwe officiële taaltoets op een beperkt aantal taalvaardigheden.
    g. Op basis van een nieuwe officiële taaltoets op alle taalvaardigheden.
    h. Anders, namelijk…
    i. Dit weet ik niet.

22. Hoeveel bijstandsgerechtigden hebben tussen 1 januari 2016 en nu een formeel taaltraject afgerond? Als u geen exacte cijfers heeft, is een inschatting voldoende.
    a. .. bijstandsgerechtigden
    b. Weet ik niet

23. Hoeveel van deze bijstandsgerechtigden hebben na afronding van een formeel taaltraject taalniveau 1F/A2 of hoger behaald? Als u geen exacte cijfers heeft, is een inschatting voldoende.
    a. .. bijstandsgerechtigden
    b. Weet ik niet

Verlaging van bijstand

24. Heeft uw gemeente sinds de invoering van de Wet taaleis bijstandsuitkeringen verlaagd vanwege onvoldoende inspanning gericht op het verbeteren van de taal?

a. Ja, op grond van de Wet taaleis.
b. Ja, op grond van de schending van de generieke arbeids- en/of participatieverplichtingen in de Participatiewet.
c. Nee.
d. Dit weet ik niet.

25. *Indien antwoord op vraag 24 'ja' is:* In hoeveel gevallen heeft uw gemeente deze uitkeringen verlaagd (gemiddeld per jaar)? Als u geen exacte cijfers heeft, is een inschatting voldoende.
    a. … gevallen per jaar
    b. Weet ik niet

26. *Indien antwoord op vraag 24 'ja' is:* Is hoeveel gevallen is er in uw gemeente sprake geweest van een herhaaldelijke verlaging van de bijstandsuitkering (gemiddeld per jaar)?
    a. … gevallen per jaar
    b. Weet ik niet

27. *Indien antwoord op vraag 24 'nee' is*: U geeft aan dat uw gemeente geen bijstandsuitkeringen heeft verlaagd in het kader van de taaleis in de Participatiewet. Waarom niet?
    a. De gemeente kent geen gevallen waarin de bijstandsuitkering verlaagd diende te worden in het kader van de taaleis in de Participatiewet.
    b. De gemeente verlaagt geen bijstandsuitkeringen in het kader van de taaleis in de Participatiewet.
    c. De gemeente verlaagt geen bijstandsuitkeringen in het kader van de taaleis in de Participatiewet, maar legt enkel een bestuurlijke boete op o.b.v. artikel 18a van de Participatiewet.
    d. De gemeente hanteerde andere handhavingsmaatregelen dan verlaging van de uitkering, namelijk…
    e. Anders, namelijk…

28. Ruimte voor toelichting: open

Effecten van de taaleis in de Participatiewet

De volgende vragen gaan over de effecten van de taaleis in de Participatiewet. Hierbij wordt zowel gekeken naar positieve resultaten als ervaren knelpunten bij de uitvoering.

29. De eerdere evaluatie heeft verschillende positieve effecten van de taaleis in de Participatiewet geïdentificeerd. Welke positieve effect(en) ervaart uw gemeente? *U kunt meerdere antwoorden aanvinken*.
    a. Als gemeente is er beter zicht op de doelgroep van de wet.
    b. Verhoogde aandacht voor taalontwikkeling.
    c. Verhoging van het individueel taalniveau.
    d. Draagt bij aan activering.
    e. Draagt bij aan participatie.
    f. Verhoogt de uitstroom uit de bijstand.
    g. Anders, namelijk…

30. De eerdere evaluatie heeft verschillende knelpunten van de taaleis in de Participatiewet geïdentificeerd. Welk(e) knelpunt(en) ervaart uw gemeente? *U kunt meerdere antwoorden aanvinken*.
    a. Taalniveau 1F/A2 is te laag voor arbeidsparticipatie.
    b. Taalniveau 1F/A2 is te hoog voor de doelgroep van de wet.
    c. Doelgroep van de wet is te smal; er wordt een deel gemist (denk bijvoorbeeld aan laaggeletterden, etc.).
    d. Veel bureaucratie en uitvoeringslasten.

e. Geen/weinig ruimte voor maatwerk.
f. Minder inwoners van de gemeente (die buiten de doelgroep van de wet vallen) komen nu in aanmerking van de financiële middelen voor volwasseneducatie.
g. Er is te weinig aanbod van taalaanbod/NT2 docenten.
h. Anders, namelijk…

Stellingen

In het volgende onderdeel krijgt u een aantal stellingen voorgelegd over de taaleis in de Participatiewet. Wij vragen u om per stelling aan te geven in hoeverre u het ermee eens of oneens bent. Dit kan variëren van ‘zeer mee oneens’ tot ‘zeer mee eens’. Op deze manier krijgen we inzicht in uw mening en ervaringen rondom de uitvoering en effecten van de wet. Uw antwoorden helpen om knelpunten en verbeterpunten beter in kaart te brengen.

31. De taaleis is een nuttige aanvulling op de Participatiewet.
32. De taaleis in de Participatiewet draagt bij aan een verhoogde uitstroom uit de bijstand.
33. Consulenten van gemeenten zijn voldoende in staat om de taalvaardigheid van bijstandsgerechtigden zelf in te schatten. Daar is geen taaltoets voor nodig.
34. Verlaging van de bijstandsuitkering prikkelt bijstandsgerechtigden om zich in te spannen hun taalvaardigheid te verbeteren.
35. Door de taaleis in de Participatiewet hebben we als gemeente beter zicht gekregen op de doelgroep met een lager taalniveau dan 1F/A2.
36. Ruimte voor toelichting: open.