



Kamerbrief meer uren stimuleren in het po – bijlage 1: juridische handreiking voltijds- en meerurenbonus (update)

Samenvatting: Er is géén waterdichte one-size-fits-all juridische redenering die een voltijds- of meerurenbonus (hierna: 'bonus') als optie voor eenieder legitimeert. In dit stuk staat een uitwerking van de juridische onderbouwing voor de bonus in het primair onderwijs. Het is uiteindelijk aan iedere werkgever om te motiveren op welke wijze een eventuele inbreuk op het onderscheid naar arbeidsduur objectief gerechtvaardigd is. Dit document dient als handreiking daarbij. Het advies van het College voor de Rechten van de Mens¹ en het advies van de Raad van State² liggen aan dit document ten grondslag. De huidige opzet van de bonus met keuze uit verschillende opties die tegelijkertijd worden aangeboden is juridisch nieuw terrein. Het document is een actualisatie van de handreiking uit mei 2023³.

Introductie: begripsbepaling van voltijds- en meerurenbonus

Een uniform begrip van de bonus is er (nog) niet. Er zijn verschillende vormen denkbaar, waarbij de doelgroep, opties en de varianten van een bonus kunnen verschillen. Bijlage 2 bij de Kamerbrief licht dit nader toe. Het uitgangspunt voor een bonus is dat leraren deze krijgen voor het (gaan) werken van meer uren of dat deze gebonden is aan een bepaalde hoogte van de arbeidsduur. De doelgroep van de bonus kan zijn voor alleen wisselaars (leraren die hun uren uitbreiden) of alle leraren die al meer uren of voltijd werken. Hierbij wordt de keuze geboden uit verschillende vormen van bonus, bijvoorbeeld in geld, verlof of flexibele werktijden. Daarnaast is er de optie voor een meerurenbonus (bijvoorbeeld voor 0,6 fte en hoger) of een voltijdbonus. De bonus geldt nadrukkelijk alleen zolang aan de criteria wordt voldaan.

Juridische context en uitgangspunten

Een bonus die onderscheid maakt naar werktijdfactor vergt een objectieve rechtvaardiging. De verantwoordelijkheid voor de onderbouwing van de vier criteria ligt bij de werkgever. Internationale en Nederlandse regelgeving bepaalt dat geen onderscheid mag worden gemaakt naar arbeidsduur of (indirect) naar geslacht, tenzij voor het onderscheid een zogenaamde objectieve rechtvaardiging aanwezig is.⁴ De toetscriteria voor de zgn. objectieve rechtvaardiging zijn: legitiem doel, geschikt/passend, noodzakelijk en evenredig middel.

Te onderbouwen criteria

1. *Legitiem doel; het onderscheid dient een zwaarwegend doel en de handelwijze die tot het onderscheid leidt, beantwoordt aan een werkelijke behoefte van de instelling.*

Kern: Er zijn verschillende omstandigheden binnen een schoolbestuur die bijdragen aan de legitimering van het doel, onder meer de mate van

¹ Kamerstukken II 2021/22, 29282, nr. 459, bijlage: Advies van het College voor de Rechten van de Mens over de mogelijkheden om meer uren werken te stimuleren via de arbeidsvoorwaarden Arbeidsmarktbeleid en opleidingen zorgsector | Tweede Kamer der Staten-Generaal

² Kamerstukken II 2022/23, 36200, nr. 6 (advies) en nr.3 (nader rapport)

³ Kamerstukken II 2022/23, 31293, nr. 671, Aanpak voltijds- en meerurenbonus in het po

⁴ De Europese Richtlijn Gelijke beloning mannelijke en vrouwelijke werknemers (1975/117/EEG) De Europese Richtlijn betreffende de door de Unice, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid (97/81/EG)

De zgn. Wet verbod op Onderscheid naar Arbeidsduur (WOA), die is neergelegd in het Burgerlijk Wetboek, artikel 7:648. De zgn. Helmig-doctrine, gebaseerd op jurisprudentie van het Hof van Justitie EU

personeelstekort, de omstandigheden van de school(en) en de gemiddelde werktijdfactor.

Toelichting: Het bestrijden van een personeelstekort op een school in het primair onderwijs is een legitiem doel. Het is voor iedereen in Nederland belangrijk dat het onderwijs uitvoerbaar blijft en dat scholen open blijven.⁵ Het aantal mensen dat op de arbeidsmarkt beschikbaar is voor publieke functies, zoals leraren, is de komende jaren onvoldoende voor de vraag. Zo is er in het primair onderwijs sprake van een totaal lerarentekort van 9.800 fte in 2022.⁶ Specifiek voor het onderwijs geldt dat leraren een bekend gezicht zijn voor leerlingen, dus iemand die meer uren werkt en daarmee meer op school is heeft extra toegevoegde waarde: het zorgt voor leerlingen voor meer stabiliteit in de klas en op school. Besturen moeten onderbouwen waarom binnen de school een bonus gerechtvaardigd is. Hoe groter het tekort en hoe lager de gemiddelde werktijdfactor (in bepaalde functies), hoe sterker de onderbouwing van het bestuur kan zijn. Dan is er namelijk veel potentieel tot meer uren werken en kan dat in potentie ook echt bijdragen aan het verkleinen van het personeelstekort. Een bestuur kan er ook voor kiezen om een bonus bij bepaalde scholen te introduceren, bijvoorbeeld als de tekorten binnen een bestuur (sterk) verschillen per school.

2. *Geschikt/passend; het onderscheid is geschikt en passend om het doel te bereiken.*

Kern: Onderzoek laat zien dat een substantieel deel van de leraren aangeeft bereid te zijn om meer uren te gaan werken met een bonus.⁷ Voor een bewezen methode om leraren meer te laten werken met een bonus is meer praktijkervaring gewenst. Omdat een keuze uit verschillende vormen van bonus wordt geboden, is het bereik om passend te zijn groter dan bij één vorm van een bonus.

Toelichting: In 2023 is in een vignetten-onderzoek⁸ gekeken naar de effectiviteit (vignetten) van (financiële) prikkels om meer uren te (gaan) werken. Het onderzoek onder 11.000 leraren laat zien dat een substantieel deel van de parttime leraren meer wil werken in ruil voor maatwerkoplossingen (circa 25 tot 35 procent). Dit kan bestaan uit het ontvangen van een bonus in geld, maar ook in de vorm van extra verlof of flexibiliteit in het rooster. Uit een pilot van Het

⁵ Zie RvS "De Afdeling wijst erop dat de overheid de toelaatbaarheid van dergelijke maatregelen kan bevorderen door nauwkeurig de sectoren (en zo nodig functies) te benoemen waar een dergelijke financiële prikkel gerechtvaardigd kan zijn. Gelet op het collectieve karakter van de problematiek is het van belang dat de overheid zich hierover uitlaat. Daardoor wordt de norm voor de individuele werkgever verduidelijkt en juridische onzekerheid verminderd."

⁶ Kamerstukken 2023/24, 27923, nr. 460 bijlage: Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2023 p 27 Kamerbrief Lerarenstrategie

⁷ Met bonus wordt bedoeld een nettobedrag, of flexibiliteit in snipperdagen, of roostering of andere taken.

⁸ Kamerstukken 2022/23, 31293, nr. 671, bijlage: Onderzoek ResearchNed Meer uren werken in het onderwijs na (financiële) prikkels Primair Onderwijs | Tweede Kamer der Staten-Generaal

Potentieel Pakken (HPP) in 2022⁹ en een eerste evaluatie van de kopgroep in het po (zie ook het kader hieronder)¹⁰ blijkt dat een meer integrale aanpak nodig is om de deeltijdfactor te verhogen, nl. dat er meer maatwerk nodig is. Met het verder beproeven in de praktijk kan de werking van (financiële) prikkels van een meerurenbonus verder worden onderzocht, en daarmee ook de mate van passendheid.¹¹

3. *Noodzakelijk; de handelswijze is noodzakelijk om het doel te bereiken en er is geen minder onderscheid makend alternatief dat hetzelfde doel bereikt.*

Kern: Er zijn en worden veel maatregelen getroffen om het leraarsberoep aantrekkelijker te maken. Ondanks al deze initiatieven is er nog steeds een lerarentekort in het primair onderwijs. De noodzakelijkheid van de initiatieven om meer uren werken te bevorderen, moet daarom nadrukkelijk worden gezien in samenhang met alle andere maatregelen.¹²

Toelichting: Er zijn en worden allerlei maatregelen getroffen die zouden moeten helpen om het lerarentekort tegen te gaan (aantrekkelijker maken van het leraarsberoep of meer uren werken aantrekkelijker maken). Het gaat om maatregelen door onder meer de overheid, sociale partners, schoolbesturen, schoolleiders en onderwijspersoneel zelf.

Maatregelen die vanuit OCW en de onderwijssector zijn doorgevoerd of in ontwikkeling zijn o.a.:

- dichten loonkloof po/vo (gerealiseerd in 2022),
- bevorderen zij-instroom,
- behoud van leraren,
- activeren stille reserves,
- regionale samenwerking en
- onderwijs anders inrichten.

Maatregelen die door de overheid doorgevoerd of in ontwikkeling zijn o.a.:

⁹ De projectmatige aanpak was om meer uren werken te stimuleren door in een gesprek hierover te focussen op wat er mogelijk is. Deze mogelijkheden zijn niet ingericht als een bonus die voor iedereen geldt bij meer uren werken. De pilot heeft in de periode juni 2022 tot en met januari 2023 gelopen binnen negen scholen van drie schoolbesturen: EduMare in Voorne-Putten en Rozenburg, Tangent in Tilburg en OOadA in Amsterdam.

¹⁰ Kamerstukken 2023/24, 36560, nr. VIII-1 tabel 109: Meer uren werken stimuleren met een meerurenbonus en andere maatregelen: evaluatie van een kopgroep van schoolbesturen in het primair onderwijs (Centerdata, 2023)

¹¹ Zie CRM "Om onderscheid op grond van arbeidsduur of indirect onderscheid op grond van geslacht zo objectief mogelijk te rechtvaardigen, zal per sector en ook per onderneming of instelling waar dit zal worden ingevoerd eerst nader moeten worden onderzocht of het geven van een voltijdbonus of een uitbreidingsbonus aan deeltijders die voltijd gaan werken daadwerkelijk tot de gewenste urenuitbreiding zal leiden."

¹² Zie CRM "Indien het instrument passend kan zijn om het doel te bereiken, zal moeten worden gekeken naar alternatieven die dezelfde doelen bereiken, maar die niet of minder onderscheidmakend zullen zijn. Indien blijkt dat er geen geschikte alternatieven zijn, moeten de belangen van medewerkers die in deeltijd werken, worden afgewogen tegen het algemene belang om meer uren werken te stimuleren."

- lastenverlichtingen voor werkenden (onder andere het verlagen van de marginale druk);
- de herziening van het kinderopvangstelsel;
- het groeifondsprogramma 'Meer uren werkt!' (zie Kamerbrief).

Maatregelen die door de onderwijswerkgevers doorgevoerd of in ontwikkeling zijn, vormen het sluitstuk van de onderbouwing van dit criterium. Besturen onderbouwen de noodzakelijkheid met een beschrijving van andere (minder onderscheid makende) maatregelen die zij al hebben geprobeerd (waarmee het doel onvoldoende of niet is bereikt). Daarbij is van belang dat het schoolbestuur benoemt welke maatregelen zijn getroffen rondom het uitbreiden van uren. Zoals het voeren van het 'goede gesprek' en een beschikbaarheidstoelage.

Tot slot is van belang dat de werkgever periodiek beziet of de genoemde argumenten nog steeds een rechtvaardiging vormen. Daarom is de voltijds- of meerurenbonus nadrukkelijk een tijdelijk instrument.¹³

4. Evenredig; de handelswijze staat in evenredige verhouding tot het doel en de aangetaste belangen.

Kern: Het gaat om een belangenafweging tussen het belang van de onderwijssector inhoudend dat het personeelstekort wordt teruggedrongen en de belangen van leraren die worden benadeeld - omdat zij geen bonus (kunnen) ontvangen. Hierbij is zowel de effectiviteit van de meerurenbonus relevant (voor de sector) als de gekozen bonusvariant (voor de achtergestelde leraren). Een tijdelijke maatregel zal eerder evenredig zijn dan een structurele maatregel. Bovendien is de financiële ruimte ook relevant: hoe groter de doelgroep, hoe meer geld nodig is.

Toelichting: Als blijkt dat dergelijke bonussen tot de gewenste urenuitbreiding kunnen leiden, zal moeten worden bekeken of de regelingen in een evenredige verhouding staan tot het doel. De terugdringing van de personeelstekorten op m.n. tekortscholen moet worden afgewogen tegen het belang van leerkrachten die achtergesteld worden (deeltijdwerkers die hun uren niet kunnen/willen uitbreiden). Het verder beproeven van een bonus kan bijdragen aan informatie over de effectiviteit van de meerurenbonus in de praktijk.

De aangetaste belangen variëren afhankelijk van de gekozen invulling van de bonus. Wanneer de groep die een bonus ontvangt toeneemt, bijvoorbeeld door een keuze voor een bepaalde variant (meeruren- i.p.v. voltijdsbonus) of een keuze qua doelgroep (bonus voor iedereen i.p.v. bonus voor alleen wisselaars) neemt het aantal leraren met aangetaste belangen af. Dit zijn belangrijke keuzes voor de werkgever om mee te nemen in de overwegingen en motivatie op welke

¹³ Zie CRM: "Voorwaarde is dat duidelijk moet zijn welk deel van het loon afhankelijk is van de arbeidsmarktkrapte en dat de toeslag wordt afgebouwd als de arbeidsmarktkrapte verdwijnt." In deze uitspraak is geen rekening gehouden met een bonus anders dan loon.

Datum
13 september 2024

wijze een eventuele inbreuk op het onderscheid naar arbeidsduur objectief gerechtvaardigd is. De gekozen variant moet hierbij getoetst worden in relatie tot de aangetaste belangen, maar ook in relatie tot de doeltreffendheid (criterium geschikt/passend). Aangezien het nog onbekend is in welke mate de varianten verschillen in doeltreffendheid kan het zijn dat de twee criteria (geschikt/passend en evenredig) bij de ene variant botsen en bij de andere juist samengaan. Een bonus kan door de focus op een kleinere doelgroep (alleen wisselaars die naar voltijd gaan) tegelijkertijd evenrediger en minder evenredig zijn: meer evenredig omdat de kleinere doelgroep de bonus effectiever kan maken, en minder evenredig omdat het meer onderscheid makend is.

De mate waarin de school kampt met personeelstekorten, kan ook de medewerkers raken (bijvoorbeeld door toegenomen werkdruk). Dat geldt ook voor het verminderen van die tekorten. Daarom is het van belang om dit ook mee te wegen in het belang. Voor de relevantie van de tekorten zie criterium 1.