

Flexibele arbeid in de Nederlandse polder (1960-2023)

Lex Heerma van Voss
Lex.heermavanvoss@iisg.nl

Het verhaal dat ik hier vandaag vertel is het resultaat van een project gefinancierd door Instituut Gak, en ontworpen door Jeroen Touwen, verbonden aan de Universiteit Leiden, en mijzelf. Maar het gaat in het wetenschappelijk onderzoek niet om degenen die de aanvraag doen of betalen, maar om de onderzoekers die het werk uitvoeren. In dit geval waren dat, heel toepasselijk, drie historici met een tijdelijke aanstelling. Ik leun vandaag op een voorzet, geschreven door Tim Ruting, die in ons project verantwoordelijk is voor de disseminatie, en vooral op het feitelijke onderzoek, gedaan door postdoc Timon de Groot en promovendus Jeroen van Veldhoven.¹ De conclusie komt meer voor mijn rekening.

Flexibele arbeid heeft in de afgelopen jaren veel aandacht gekregen in het maatschappelijke en politieke debat in Nederland. Daardoor lijkt het misschien een recent fenomeen, maar flexibele arbeid is van alle tijden, en het nog voortdurende debat daarover ontstond al gauw na de Tweede Wereldoorlog. Tussen 1945 en nu zijn er allerlei vormen van flexibel werk geweest. Wij hebben gekeken naar deeltijdwerk, uitzendwerk, oproepwerk en zzp'ers en naar de rol van de politiek en de sociale partners.

Ik ga achtereenvolgens kort in op die vier vormen van flexibel werk: deeltijdwerk, oproepwerk, uitzendwerk en zzp'ers.

Deeltijd werk

Na de Tweede Wereldoorlog stond het kostwinner model centraal bij het beleid. Dit ging ervan uit dat de vader van het gezin voorzag in het levensonderhoud, terwijl de moeder verantwoordelijk was voor het huishouden. Eén inkomen moest kunnen voorzien in de behoeften van het standaardgezin: een man, een vrouw en twee kinderen. Betaald werk van getrouwde vrouwen werd actief tegengegaan uit angst dat het loon van kostwinners in het geding zou komen.

Tegelijkertijd wilden veel vrouwen wél werken. De introductie van deeltijd werk voor getrouwde vrouwen verhoogde de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt, maar bevestigde ook in zekere zin het kostwinner model. In deeltijd werkende getrouwde vrouwen hielpen de vraag naar arbeid te verminderen en tegelijkertijd kon ze haar rol binnen het gezin uitvoeren. De vakbonden hebben lange tijd geweigerd om mee te praten over deeltijd werk

¹ T. J. de Groot, 'Part-Time Employment in the Breadwinner Era: Dutch Employers' Initiatives to Control Female Labor Force Participation, 1945–1970', *Enterprise and Society* (2022) 1-27 <doi:[10.1017/eso.2022.12](https://doi.org/10.1017/eso.2022.12)>; Timon de Groot, 'Making part-time work a fully-fledged alternative: How the Dutch social partners responded to a dual labour market, 1966–1993', *Labor History* 62 (2021) 762-780 <doi:[10.1080/0023656X.2021.1994533](https://doi.org/10.1080/0023656X.2021.1994533)>; Jeroen van Veldhoven, *Negotiating flexibility and security. Party politics, union strategies, and the shift toward nonstandard employment in the Netherlands, 1964-2023* Proefschrift Universiteit Utrecht (2025).

uit angst dat deze vorm van werk normaal zou worden en daarmee het niveau van het kostwinnersloon in gevaar zou brengen.

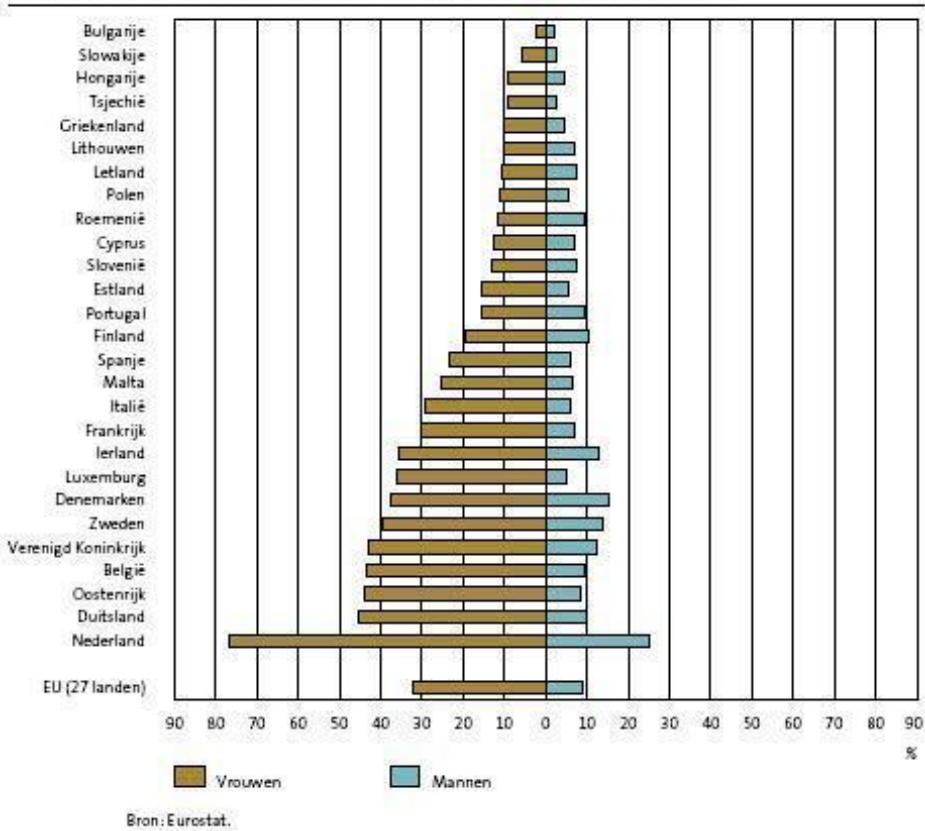
In het vroege stadium van deeltijdwerk werden het werk en het beleid grotendeels gedomineerd door getrouwde vrouwen die vaak zich steeds herhalende en laaggeschoolde arbeid verrichtten. De economie groeide en dus ook het personeelstekort in de Nederlandse industrie. Het Ministerie van Sociale Zaken concludeerde in 1974 dat veel vrouwen deeltijdwerk nastreefden, maar dat hiervoor te weinig mogelijkheden bestonden. De wetgeving die hierop volgde, faciliteerde deeltijdwerk voor getrouwde vrouwen niet om arbeidskosten te verlagen, maar om personeelstekorten te mitigeren. Lagere arbeidskosten en dus lage lonen waren wel een gevolg van deze ontwikkeling. Het inkomen van de getrouwde vrouwen werd beschouwd als een 'extra inkomen', niet nodig voor het onderhouden van het gezin. Het loon van 'vrouwenwerk' was niet zo belangrijk als het loon van mannen en was vaak lager dan het wettelijk minimumloon, geïntroduceerd in 1968.

Met de tweede oliecrisis begon in 1979 een lange periode van economische tegenspoed in Nederland. De werkloosheid steeg en vanwege het gelijke recht op WW waren deeltijdwerkers onderdeel van de groeiende druk op het sociale vangnet. Op advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) werd deeltijd werk geïntroduceerd in de publieke sector, met name in de zorg en het onderwijs. Om nieuwe banen te creëren begon de Nederlandse overheid actief deeltijd werk voor zowel mannen als vrouwen te bevorderen in de publieke sector. Dit gebeurde op vrijwillige basis, waarbij het emancipatoire karakter voor man en vrouw, en de vrijheid van deeltijd werk werd benadrukt. Een jaar later volgde ook de Raad van de Centrale Ondernemersorganisaties met een advies dat de implementatie van deeltijd werk de werkloosheid en de afwezigheidsgraad onder het personeel konden verlagen.

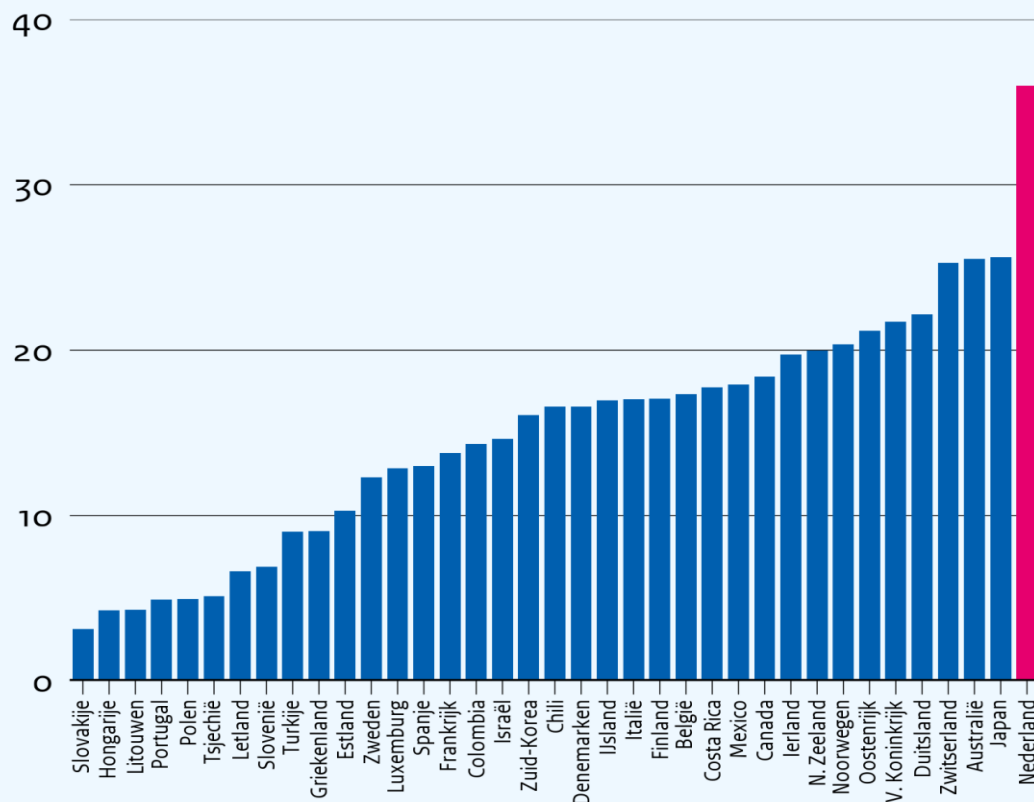
Aanvankelijk was de vakbeweging zeer kritisch over deeltijdwerk. Vanaf de jaren tachtig verandert het standpunt van de FNV. De FNV stelde toen dat deeltijdwerk vanaf twintig uur per week wel bijdraagt aan financiële onafhankelijkheid. In 1984 steunden de vakbonden de richtlijn van de SER over de erkenning van deeltijdwerk, maar in de jaren hierna weigerde werkgeversorganisatie VNO verdere onderhandelingen. In de jaren negentig zochten de twee partijen weer toenadering en de Stichting van de Arbeid concludeerde dat deeltijd werk en voltijd werk dezelfde voordelen moesten hebben, proportioneel aan het aantal gewerkte uren.

Er zijn geen heel mooie cijfers over de groei van deeltijdwerk, maar het beeld is wel duidelijk. Vanaf 1960 groeide het deeltijdwerk snel, eerst onder vrouwen en daarna ook onder mannen. Die groei bleef in de jaren tachtig en negentig doorgaan. Ook nu groeit dat aandeel nog steeds, zij het wat langzamer. Momenteel werkt bijna de helft van de bevolking in deeltijd, en Nederland is al decennia lang houder van het wereldrecord, zowel onder vrouwen als mannen.

11.5 Aandeel 15- tot 75-jarige mannen en vrouwen dat in deeltijd werkt, 2011



% van werkgelegenheid



Data voor 2021. Australië: 2019

Bron: OECD

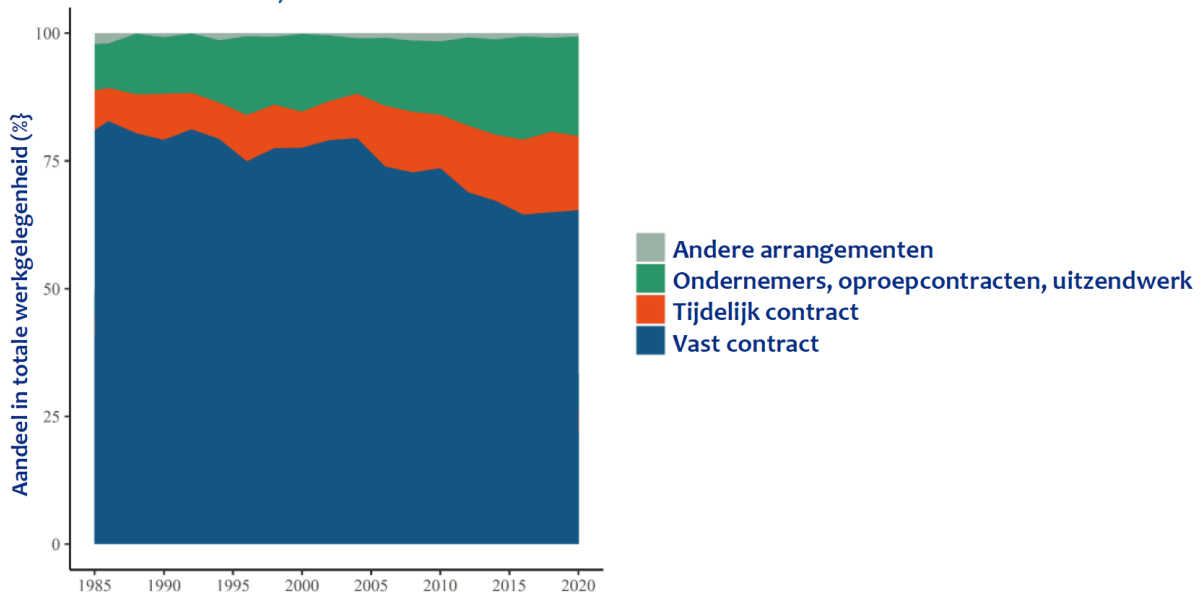
Oproepwerk

Oproeparbeiders werkten oorspronkelijk voornamelijk in de handel, de horeca en in de detailhandel. Eind jaren tachtig werd oproepwerk ook belangrijker in de zorg, hoewel er zorgen waren over de gevolgen hiervan op de kwaliteit van de zorgverlening. Het overgrote deel van de oproeparbeiders waren vrouwen die minder dan een derde van voltijd werkten. Vanwege de beperkte werkuren vielen zij niet onder de minimumloon wetgeving en de CAO. Het gebrek aan regulering en de flexibiliteit van de werkuren maakte deze banen zeer precair.

De arbeidsparticipatie van vrouwen werd gedurende de jaren tachtig en negentig een steeds belangrijker politiek issue. Het grote aantal alleenstaande moeders zonder werk bracht de overheid ertoe om afstand te nemen van het kostwinner model. De oververtegenwoordiging van werkende moeders in het oproep- en deeltijdwerk had onder andere te maken met de schaarse mogelijkheden voor kinderopvang.

De FNV en CNV benadrukten de noodzaak om deze precare vorm van flexibele arbeid te verbeteren. Arbeidsvormen met minder dan 1/3 van voltijd werkuren vielen vanaf 1993 onder het minimumloon, het socialezekerheidsstelsel en de beroepspensioensregeling. Daarnaast kwam er steeds meer druk om deze groep arbeiders mee te nemen in CAO-onderhandelingen. Dit zou flexibele arbeidsvormen aantrekkelijker maken en discriminatie op de werkvloer een halt toeroepen.

Soort Arbeidscontract, Nederland 1985-2020



Eind jaren negentig waren er opnieuw onderhandelingen tussen de politieke partijen en de sociale partners over oproepwerk en de afweging tussen flexibiliteit en zekerheid. Een minimum duur van oproepdiensten, de rechten en plichten van oproeparbeiders en de structuur van oproepcontracten werden uiteindelijk vastgelegd in ruil voor meer flexibiliteit. Het maximumaantal achtereenvolgende tijdelijke contracten werd verhoogd naar drie. De afweging tussen flexibiliteit en zekerheid verhoogde de flexibiliteit van tijdelijke contracten. Rond 2010 kwam er hernieuwd aandacht voor de rechten van oproeparbeiders, omdat de zorgen over de segmentering van de Nederlandse arbeidsmarkt toenamen. Het centrale akkoord van 2013 tussen de sociale partners bracht het maximumaantal achtereenvolgende

tijdelijke contracten omlaag en deed een beroep op de sociale partners in de verschillende sectoren om het aantal nulurencontracten te beperken via de CAO. De wensen van de sociale partners werden door kabinet Rutte 2 opgenomen in de wet Werk en Zekerheid van 2014. Sindsdien werden nog maatregelen genomen om de kosten en de risico's van verschillende werkvormen gelijk te trekken. Hiermee werden de rechten van oproepwerkers aanzienlijk verbeterd. Na een jaar oproepwerk moet de werkgever een contract aanbieden met een vast aantal uren op basis van het gemiddelde aantal gewerkte uren in het voorafgaande jaar. Daarnaast kwam er ziekteverlof voor oproepwerk. Deze verbeteringen traden in werking via de wet Arbeidsmarkt in Balans.

Dit jaar werd het wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers aangeboden aan de Tweede Kamer. Het voorstel beoogt nulurencontracten per 1 januari 2027 uit te faseren. Nulurencontracten worden herstructureerd tot min-max contracten, waarbij het maximumaantal werkuren 130% van het minimumaantal betreft. Deze uren worden bepaald op basis van het gemiddelde gewerkte uren in de periode voorafgaand aan de contractwijziging.

Uitzendwerk

Uitzendwerk is een vorm van flexibele arbeid die vanaf de jaren zestig steeds duidelijker aanwezig was op de Nederlandse arbeidsmarkt.

Voor de jaren zestig werd uitzendwerk als iets schimmigs gezien, in de sfeer van koppelbazen in de bouw. Tot die tijd overheerste het idee dat organisaties die wilden bemiddelen om werkzoekenden aan werk te helpen geen winstoogmerk mochten hebben. In het uitzendwezen is in Nederland in de jaren 1960 met name door Randstad een model ontwikkeld voor nette commerciële arbeidsbemiddeling, dat het wantrouwen tegen uitzendbureaus verminderd heeft. Daarmee werd niet alleen aan de wensen van werkgevers, maar ook van werknemers tegemoet gekomen. Door een vergunningensysteem voor uitzendbureaus werden normen gehandhaafd.

In de jaren 1970 en 1980 werd ook de maximum contractduur van uitzendkrachten vastgelegd, maar dat bleef lang betwist. Vanaf 1974 konden uitzendkrachten voor een periode van maximaal zes maanden werken bij dezelfde inlener, vanaf 1980 nog maar drie maanden. Onder invloed van de tweede oliecrisis werd in 1984 de maximale contractduur voor uitzendwerk weer verdubbeld. .

Het eerste kabinet-Kok lukte het niet om het eens te worden over betere bescherming van uitzendwerkers. Het kabinet liet het over aan de sociale partners een middenweg te vinden. De werkgevers wilden dat het reguleren van uitzendwerk en andere vormen van flexibele arbeid niet ten koste gingen van hun verdienmodel. De vakbonden wisten dat ze concessies moesten doen voor het reguleren van uitzendwerk en andere vormen van flexibele arbeid. De overeenkomst kwam in 1999 in de vorm van de wet Flexibiliteit en Zekerheid, bekender als de Flexwet. In ruil voor de regulering van flexibele arbeid werden twee belangrijke concessies gedaan door de sociaaldemocraten en de vakbeweging: het vergunningensysteem voor uitzendbureaus werd afgeschaft en het aantal tijdelijk contracten dat een werknemer achtereenvolgend mag hebben, werd verhoogd.

Na de invoering van de Flexwet verdween het thema flexibele arbeid enige tijd uit het politieke debat. Vanaf 2010 ontstond er weer meer aandacht voor het onderwerp, omdat de

segmentering van de Nederlandse arbeidsmarkt en de ongelijkheid tussen voltijd/vast en flexibele arbeid toenam. Het Kabinet Rutte 2, bestaande uit de VVD en de PvdA, initieerde plannen, maar na grote oppositie vanuit de sociale partners daartegen, kregen zij opnieuw van het kabinet de taak om met een alternatief pakket te komen. Dat beperkte de periode van achtereenvolgende tijdelijke contracten en riep de sociale partners in de verschillende sectoren op het aantal nul uren contracten te beperken via de CAO. Er kwam minder variatie in de werkperiode bij de inlener. Het akkoord werd vervolgens uitgewerkt in de wet Werk en Zekerheid.

Eén nieuwe vorm van uitzendwerk, het zogenoemde payrolling, werd niet meegenomen tijdens de onderhandelingen en in de uiteindelijke wetgeving. Bij Payrolling is een payrollbedrijf verantwoordelijk voor zaken als de salarisadministratie, loonuitbetaling, arbeidscontracten en pensioenopbouw. Een gedeelte van het kabinet probeerde om de arbeidsverschillen tussen payrollers en hun collega's te minimaliseren, maar de VVD was tegen zulke hervormingen. Dit veranderde in 2018 tijdens kabinet Rutte 3 met de wet Arbeidsmarkt in Balans. Het toegenomen debat over de segmentering van de Nederlandse arbeidsmarkt had het standpunt van D66 beïnvloed en de VVD positiever gemaakt over de regulering van flexibele arbeid.

In 2025 werd het wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers aangeboden aan de Tweede Kamer. Het voorstel beoogt dat uitzendkrachten minimaal dezelfde arbeidsvoorwaarden krijgen als mensen in reguliere dienst. Daarnaast wijzigt het wetsvoorstel de periode waarin een uitzendkracht op elke dag kan worden ontslagen van anderhalf jaar naar een jaar. De Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten, die in 2027 ingaat, bindt uitzendbureaus weer aan een vergunningstelsel.

Zelfstandig werk

Ook voor zelfstandig werk waren de gevolgen van de tweede oliecrisis belangrijk. Daarna had het beleid meer aandacht voor het genereren van werk dan werkzekerheid. De werkloosheid moest teruggedrongen worden en mensen die zelfstandig wilden werken kregen meer ruimte en aansporing. De zzp'er had vanaf de jaren tachtig lange tijd het imago van een ondernemer. Het uit werk gegenereerde inkomen van de zzp'er werd anders belast. De gelijkstelling tussen de zzp'er en het bedrijfsleven verklaart waarom de ontwikkelingen van zelfstandig werk een ander traject volgde dan oproepwerk en uitzendwerk. Gedurende de gehele jaren zeventig was er discussie of zzp'ers belast moesten worden als ondernemers. Uiteindelijk werd de oplossing gevonden in een belastingaftrek voor zelfstandigen onder een zodanige inkomensgrens, dat lagere en middeninkomens voordelig uit waren.

Toen de economische consequenties van de tweede oliecrisis zichtbaar werden in toenemende werkloosheid en druk op het sociale vangnet, veranderde het paradigma. De nadruk van het nieuwe beleid lag op het creëren en behouden van werkgelegenheid. Het overgrote deel van de maatregelen richtte zich op de flexibilisering van arbeidsvormen en belastingverlaging voor bedrijven om de arbeidskosten te verlagen. Het narratief van de ondernemer kreeg meer houvast en het belang van de inkomensgrens werd hierdoor steeds minder relevant. Het ging immers om een ondernemer met omzet, niet om een werknemer met inkomen. In de wetgeving werd de zzp'er ook steeds meer als ondernemer behandeld, vooral toen de PvdA in de jaren negentig het neoliberalisme

omarmde. Zo werd in kabinet Kok 1 de arbeidsongeschiktheidsverzekering tussen werknemers en zzp'ers opgesplitst.

De resultaten van deregulering onder het kabinet Balkenende 2 werden duidelijk rond 2010. Studies van het Ministerie van Sociale Zaken rapporteerden al in 2008 dat 40% van de zzp'ers taken uitvoerden die gelijkstonden aan de taken van werknemers. Hoewel zij voor het overgrote deel uit eigen overweging zzp'ers waren, werkten zij vaak onder slechtere afspraken dan reguliere arbeiders met hetzelfde werk. In steeds hogere mate werden preciaire contracten gemeld, waarin de risico's en de administratie van arbeid bij zelfstandigen terechtkwamen en de baten bij de werkgever.

Conclusie

De onderzoeken haalden veel meer boven water, dan ik hier kan vermelden. Zelf was ik bijvoorbeeld verrast door de verschillen in deelname aan de drie verschillende vormen van flexibel werk naar geboorteland. Lees die onderzoeken! Laat mij proberen als conclusie wat hoofdlijnen aan te duiden.

Het poldermodel werkte zoals we uit ander onderzoek ook al weten dat het werkt. Het kost wat moeite om het aan te zwengelen, en dan kost het nog wat tijd om tot voorstellen te komen, maar die reflecteren op zinnige wijze de meningen van de sociale partners en de zorgen van de overheid, en dragen bij aan de oplossing van het probleem.

De veranderingen in maatschappelijke omstandigheden hadden veel invloed. We leven in een heel andere wereld dan in de jaren 1950 toen het kostwinnersmodel onaantastbaar leek en zo geïnterpreteerd werd, dat de vrouw helemaal niet moest werken.

Door de drang vanuit vrouwen zelf, gekoppeld aan behoeften van werkgevers in een krappe arbeidsmarkt in de jaren 1960, werd deeltijdarbeid mogelijk gemaakt. De vakbeweging leerde deze ontwikkeling niet te zien als een bedreiging voor het mannenloon, maar als een wens van arbeidersgezinnen. De freak uitkomst daarvan was dat Nederland in een halve eeuw opschoof van de bodem naar de top van de vrouwelijke participatie in betaalde arbeid, zij het in deeltijd. Van de weeromstuit deden ook de Nederlandse mannen dat. Onderzoek wijst uit dat er wel vrouwen zijn die iets meer zouden willen werken, maar over het geheel is Nederland tevreden over dit arrangement, al zullen velen met mij denken dat een nog gelijkere verdeling van werk in het huishouden en daarbuiten nog beter zou zijn. Er zijn economen die volhouden dat de Nederlandse bevolking nog meer betaalde arbeid zou kunnen leveren bij minder deeltijdwerk, maar persoonlijk denk ik dat dat het welbevinden niet zou vergroten. Ik zou dit in het geheel willen beoordelen als een geslaagde operatie.

Bij de drie andere vormen is de uitkomst minder eenduidig positief. Hier waren de maatschappelijke invloeden achtereenvolgens de tweede oliecrisis en de daardoor oplopende werkloosheid, het succes van het neoliberalisme en met name de omarming ervan door de sociaaldemocratie, en de misstanden die zich bleken voor te doen bij het meer legaliseren van flexibele arbeid.

In alle beleidsdebatten kan geconstateerd worden dat de politieke families vaste stellingen betrokken. De liberalen wilden het bedrijfsleven van dienst zijn en meer flexibel werk toestaan. Waar mogelijk, zoals bij de zzp'ers, werd ook de toename van ondernemerschap toegejuicht. De sociaaldemocraten wilden de positie van arbeiders beschermen, en stonden

dus kritisch tegenover flexibel werken. Net als bij de discussie over de deeltijd liepen ze daarbij het risico de insiders te beschermen ten koste van de outsiders. Als de tegenwind te sterk was, probeerden zij de nadelige effecten voor arbeiders, insiders zowel als outsiders, te beschermen. De linksliberalen en de christendemocraten namen een tussenpositie in.

Ook bij tijdelijke arbeid zien we in sommige bedrijfstakken een opmerkelijk stijging sinds de jaren negentig. Op zich zijn er voor een zekere mate van tijdelijk werk wel redelijke argumenten aan te voeren. Het is te zien als een soort frictie-arbeidsmarktpositie.

Kon ik bij de deeltijd zeggen dat die de preferenties van werknemers goed weergeeft, dat is bij de opkomst van de drie ander vormen van flexibel werk moeilijk vol te houden. Ceteris paribus prefereert iedere werknemer vast boven flexibel werk, hardcore zzp'ers daargelaten. Dat is ook logisch, want op zich heeft flexibel werk weinig voordelen boven vast werk. Het goede nieuws in de grafiek die ik eerder liet zien, is dat vaste banen nog veruit het grootste deel van de Nederlandse arbeidsmarkt zijn.

Bij zzp'ers is een bekende splitsing tussen een groep die ontplooiingskansen ziet als zelfstandige (it-ontwikkelaar, interimmanagers etc), en de groep die hetzelfde werk doet als werknemers, maar meer risico draagt en zichzelf moet verzekeren (vrachtwagenchauffeurs, pakjesbezorgers, taxichauffeurs etc). Eerder wees ik al op de nadelige uitkomsten voor deze laatste groep, die de laatste twee decennia veel aandacht kregen.

Ook bij het uitzendwerk zijn dergelijke misstanden geconstateerd, bijvoorbeeld in de glastuinbouw. Recent nog torpedeerde de demissionaire regering Schoof strengere regels voor de combinatie van arbeidsbemiddeling en aanbieden van huisvesting. Bij oproepwerk, uitzendwerk en zzp'ers dreigt in te veel gevallen een precair bestaan. Er is dus nog beleidswerk aan de winkel.