

Flexibele arbeid in de Nederlandse polder (1950-2020)

Samenvattend publieksrapport



Tim Samuel Ruting

Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis

Amsterdam, 2025

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
Inleiding	2
Termen	2
Theorie	3
De Geschiedenis van Flexibele Arbeid 1950-2020	4
Conclusie	16
Lessen voor de Sociale Partners en de Overheid	18
Bronnen	22

Inleiding

Flexibele arbeid heeft in de afgelopen tien jaar veel aandacht gekregen in het maatschappelijke debat en het politieke landschap van Nederland. Hoewel flexibele arbeid een recent fenomeen lijkt, ontstaat deze vorm van werk al gauw na de Tweede Wereldoorlog. In deze lange periode is er een hoop veranderd op de Nederlandse arbeidsmarkt. De verschillen tussen flexibele arbeid en voltijd-vaste arbeid stonden niet vast en verschoven door de tijd. Het project 'Flexibele arbeid in de Nederlandse polder (1950-2020)' heeft een bijdrage geleverd aan onze kennis op het gebied van flexibele arbeid en de Nederlandse partijen die betrokken waren bij de ontwikkeling hiervan. De overheid en de sociale partners, de vakbeweging en de werkgeversorganisaties, speelden een doorslaggevende rol in de ontwikkeling van verschillende vormen van flexibele arbeid. In dit rapport worden de belangrijkste bevindingen uit het project samengebracht en toegelicht.

Het project 'Flexibele arbeid in de Nederlandse polder (1950-2020)' heeft verschillende wetenschappelijke publicaties geproduceerd. Timon de Groot publiceerde twee artikelen over het ontstaan van deeltijdwerk tussen 1945 en 1970. Jeroen van Veldhoven schreef daarnaast een proefschrift over de historische ontwikkeling van andere vormen van flexibele arbeid, zoals uitzendwerk, oproepwerk en zelfstandig werk (1964-2023). Deze onderzoeken vullen elkaar aan en zetten de rol van de politiek en de sociale partners in deze geschiedenis uiteen. De publicaties van Timon en Jeroen bestuderen de motieven die ten grondslag liggen aan de keuzes die flexibele arbeid veranderden.

Het is belangrijk om de termen in dit rapport vooraf te bespreken, omdat vormen van flexibele arbeid sterk uiteenlopen. Deze vormen hadden elk te maken met verschillende wetgeving gedurende de periode van het onderzoek. In het onderzoek wordt aandacht besteed aan vier categorieën van flexibele arbeid: deeltijdwerk, oproepwerk, uitzendwerk en zelfstandig werk. Ook de gebruikte theorieën in het onderzoek van Timon en Jeroen worden uitgelicht. De Engelse termen uit de onderzoeken worden gebruikt om fenomenen aan te duiden die in de sectie theorie beschreven worden. Hiermee proberen de onderzoekers de beleidskeuzes en de uitkomst van belangenconflicten te verklaren. Het is belangrijk om deze theorieën en termen te begrijpen voor we de bevindingen uit het onderzoek uiteenzetten.

Termen

Voltijd en Vast werk

Een arbeidsovereenkomst met 36 tot 40 vaste werkuren per week en voor onbepaalde tijd is voltijd en vast werk. Dit vormde de norm voor arbeid in Nederland vanaf de jaren zestig. Nog altijd werkt een significant deel van Nederland op vaste basis in voltijds dienstverband.

Deeltijd en Tijdelijk werk

Een arbeidsovereenkomst met minder dan 36 vaste werkuren per week en een arbeidsovereenkomst met een duidelijke einddatum vormen flexibele arbeid. Deeltijd en tijdelijk werken hebben veel overeenkomsten met flexibele arbeid, maar door een vast aantal uren en het duidelijke tijdsframe vormen zij een werkvorm tussen vast en flexibel.

Oproepwerk

Een arbeidsovereenkomst waarbij geen vaste werkbasis bestaat is een oproepcontract. De werkgever bepaalt op welke tijden er werk beschikbaar is en de werknemer bepaalt of deze het werk accepteert. Oproepwerk is een vorm van flexibele arbeid. Hieronder valt ook het nulurencontract en het min-max contract, waarin een minimum en maximumaantal werkuren is afgesproken.

Uitzendwerk

Een arbeidsovereenkomst waarbij de werknemer tijdelijk wordt uitgezonden door een uitzendbureau. De werknemer heeft geen contract met de werkgever, de zogeheten inlener, maar met het uitzendbureau.

Zelfstandig werk

Een persoon die arbeid verricht voor eigen rekening en risico in een eigen bedrijf of praktijk. Als zelfstandige zonder personeel (zzp) voert de werknemer/zelfstandig ondernemer zelf onderhandelingen over de arbeidsovereenkomsten en werkuren.

Theorie

Breadwinner model

Het Breadwinner (kostwinner) model wordt traditioneel bepleit binnen het christendom. Het omarmt dat familieleden ieder een rol spelen binnen een gezin. De rol van de vader in het gezin is de kostwinner, wiens taak het is om met arbeid in de zorg voor grootouders, vrouw en kinderen te voorzien. De moeder verzorgt kinderen en huishouden, maar doet liefst geen betaald werk buitenshuis. Sociaaleconomisch beleid gebaseerd op het breadwinner model richt de werksituatie van arbeiders in op basis van deze gezinsrollen.

Insider-outsider theorie

De insider-outsider theorie stelt dat een arbeidsmarkt is verdeeld in insiders (voltijd & vaste arbeid) en buitenstaanders (flexibele arbeid). De theorie gaat ervanuit dat de bevoorrechte insider probeert om zijn positie te behouden (ten koste van de buitenstaander) terwijl de buitenstaander zijn positie gelijk wil stellen aan de insiders. Sociaaleconomisch beleid kan de mate van verdeling beïnvloeden.

Power resources theorie

De power resources theorie stelt dat kapitaal en arbeid op diverse niveaus hun belangen laten behartigen via vertegenwoordigers. Die vertegenwoordigers van kapitaal en arbeid zien we in de politiek (liberale/sociaaldemocratische partijen) en ook in arbeidsrelaties (werkgeversorganisaties/vakbonden). De macht van deze vertegenwoordigers, zo stelt de theorie, bepaalt mede de ontwikkeling van de arbeidsmarkt.

Policy paradigm theorie

De policy paradigm theorie stelt dat het dominante raamwerk van ideeën, normen, waarden en veronderstellingen (beleidsparadigma) een belangrijke rol heeft voor beleidsmakers. Wanneer zich een crisis voordoet, biedt dat kansen aan nieuwe ideeën, normen en veronderstellingen om beleidsmakers te beïnvloeden en de ontwikkeling van arbeidsverhoudingen te bepalen.

De Geschiedenis van Flexibele Arbeid 1950-2020

Deeltijdwerk

Introductie

Deeltijdwerk is sinds de jaren vijftig een thema in de onderhandelingen tussen de overheid en de sociale partners. De ontwikkeling van werk, de arbeidsmarkt en de economie veranderde het debat en de standpunten van de diverse partijen. Het is belangrijk om deze ontwikkelingen in perspectief te zetten aan de hand van de theorieën uit het werk van Timon de Groot en Jeroen van Veldhoven. De beweegredenen van de overheid, de vakbonden en de werkgevers kunnen daarmee verklaard worden.

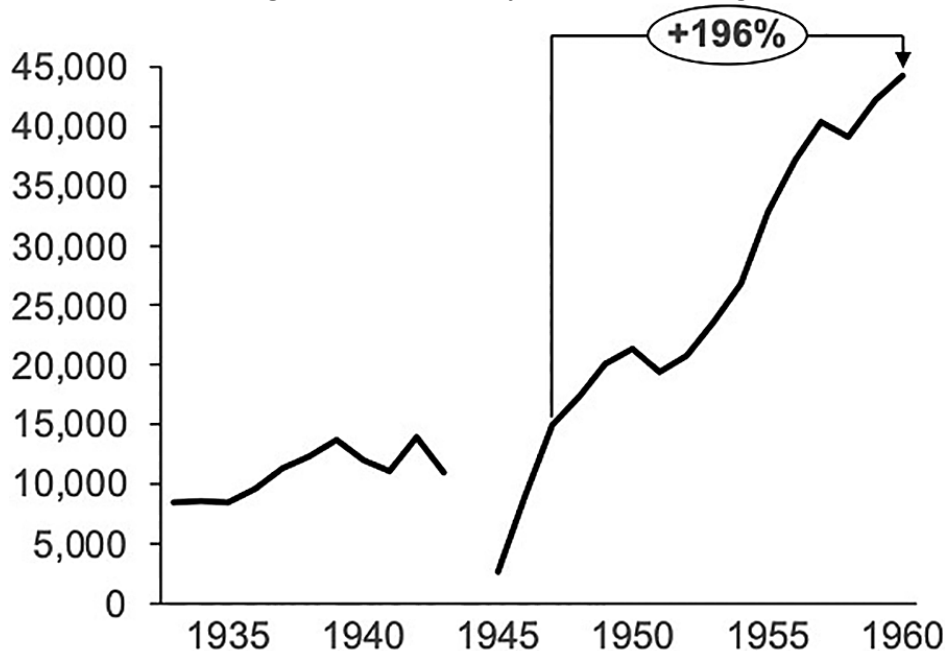
De ontwikkeling

De opkomst van deeltijdwerk traceert Timon de Groot in de jaren 1950. Na de Tweede Wereldoorlog stond het breadwinner model centraal in de Nederlandse arbeidsmarkt. Men ging ervan uit dat de vader van het gezin voorzag in het levensonderhoud, terwijl de moeder verantwoordelijk was voor het huishouden. Dit ging gepaard met interventie vanuit de overheid, de geleide loonpolitiek. De geleide loonpolitiek probeerde de internationale concurrentiepositie te verbeteren door de Nederlandse inkomens laag te houden. Tegelijkertijd moest één inkomen kunnen voorzien in de behoeften van het standaardgezin: een man, een vrouw en twee kinderen. De deelname van getrouwde vrouwen op de arbeidsmarkt werd actief tegengegaan door zowel werkgevers als vakbond CNV uit angst dat anders het loon van kostwinners in het geding zou komen.

Tegelijkertijd wilden veel vrouwen wél werken. Voor getrouwde vrouwen die wilden werken was destijds een werkvergunning nodig wat hun aantallen secuur vastlegde. Tussen 1947 en 1960 groeide het aantal werkvergunningen voor getrouwde vrouwen met bijna 200%. Deze vrouwen deden echter nog zelden deeltijdwerk. De introductie van deeltijdwerk voor getrouwde vrouwen verhoogde de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt, maar bevestigde ook het breadwinner model. De in deeltijdwerkende getrouwde vrouw hielp de vraag naar arbeid te verminderen en tegelijkertijd kon ze haar rol binnen het gezin uitvoeren. Het waren de werkgevers en de adviesorganen van de overheid die deeltijdwerk bevorderden om het breadwinner model in essentie te behouden. De vakbonden hebben lange tijd geweigerd om mee te praten over deeltijdwerk uit angst dat deze vorm van werk genormaliseerd werd.

In het vroege stadium van deeltijdwerk werden het werk en het beleid grotendeels gedomineerd door getrouwde vrouwen die zich steeds herhalende en laaggeschoolde arbeid verrichtten. De economie groeide en daarmee 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. Deze uitbreiding leidde tot segmentering in de Nederlandse arbeidsmarkt, volgens de insider-outsider theorie. Lagere arbeidskosten en dus lage lonen waren namelijk 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.



Uit Timons artikel 'Part-Time Employment in the Breadwinner Era: Dutch Employers' Initiatives to Control Female Labor Force Participation, 1945–1970' (figuur 1).

Afgegeven werkvergunningen voor gehuwde vrouwen, 1930–1960. Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid. Centraal verslag der arbeidsinspectie in het koninkrijk der Nederlanden. Den Haag, 1930–1960.

Door onderhandelingen tussen de werkgeversorganisaties en de vakbonden in de verschillende sectoren kwam er tussen 1960 en 1975 een verschuiving van de 48-urige werkweek naar de 40-urige werkweek. Dit leidde tot een drastische daling in deeltijdarbeid, behalve in de detailhandel. Winkeleigenaren en consumenten waren unaniem in hun steun voor winkelen op zaterdag. Zo kreeg de detailhandel een groeiend aandeel deeltijd werknemers om de lange openingstijden en de veel kortere werkweken op elkaar af te stemmen. Hierin liep supermarktketen Albert Heijn voorop. Het aandeel deeltijdarbeiders in de detailhandel steeg tussen 1960 en 1977 van 7% naar 20%.

In de jaren 1970 veranderde de doelgroep voor deeltijdwerk en kwam er meer debat rondom de gesegmenteerde arbeidsmarkt. In 1979 waarschuwde een door de overheid ingestelde onderzoeksgroep dat vooral vrouwen, laagopgeleide adolescenten en immigranten uit Suriname op het punt stonden om tweederangs arbeiders te worden vergeleken met witte mannen. Deze segmentering was ook zichtbaar tussen sectoren. In de detailhandel kwam meer deeltijd en tijdelijk werk voor, terwijl voltijd en vaste contracten in de andere sectoren domineerden. Vakbonden in de detailhandel namen deze zorgen serieus, want het verschil in de status tussen voltijd- en deeltijdarbeiders was groot. De vakbonden in de detailhandel hoopten dat hogere lonen en gelijke rechten op de WW voor deeltijdarbeiders, deeltijdwerk minder aantrekkelijk zouden maken voor werkgevers als een goedkoper alternatief voor voltijd werk.

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 deeltijdarbeiders onderdeel van de groeiende druk op het sociale vangnet. Op advies van de

Sociaal-Economische Raad (SER) werd deeltijdwerk geïntroduceerd in de publieke sector, met name in de zorg en het onderwijs. Om nieuwe banen te creëren begon de Nederlandse overheid actief deeltijdwerk 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 deeltijdwerk werd benadrukt. Een jaar later volgde ook de Raad van de Centrale Ondernemersorganisaties met een advies dat de implementatie van deeltijdwerk de werkloosheid en de afwezigheidsgraad onder het personeel kon verlagen. Hoewel de werkgeversorganisaties de positieve bijdrage van deeltijdwerk benadrukten, bleef het volgens hen aan de individuele werkgevers om dit te implementeren.

De vakbonden, met name de FNV, waren tegen de uitbreiding van deeltijdwerk, omdat de angst heerste dat het overheidsplan precair werk zou opleveren. Via de Stichting van de Arbeid, een platform waar de vakbonden en werkgeversorganisaties samenkwamen, spraken de vakbonden zich uit voor gelijke rechten voor voltijd en deeltijdarbeiders in salaris, in de CAO en bij ontslag. In het akkoord van Wassenaar van 1982 gingen de vakbonden en de werkgeversorganisaties akkoord met loonmatiging in ruil voor arbeidstijdverkorting. De veranderingen in arbeidstijden zouden later per sector besproken worden. Buiten de detailhandel waren veel sectoren sceptisch over de inzet van deeltijdwerk. Consultancybureau Twijnstra Gudde ontwikkelde namens de overheid een toolbox voor de implementatie van deeltijdwerk en een onderzoekfonds hielp bedrijven het nut van deeltijdwerk binnen de eigen organisatie te onderzoeken. De overheid besloot echter niet actief deeltijdwerk te scheppen.

Vanaf de jaren tachtig verandert het standpunt van de FNV. De FNV stelt 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. Het VNO weigerde bij te dragen aan de regulering van deeltijdwerk tot in de jaren negentig, wat leidde tot toenemende polarisering binnen de Stichting van de Arbeid. In de jaren negentig zochten de twee partijen weer toenadering en de Stichting van de Arbeid kwam tot overeenstemming dat deeltijdwerk en voltijdwerk dezelfde voordelen moesten hebben, proportioneel aan het aantal gewerkte uren. De twee partijen kwamen, evenals in Wassenaar, tot overeenstemming en lieten zien dat ze samen meer teweegbrachten dan de overheid kon vanuit beleid.

Moderne situatie

Het Centraal Bureau voor de Statistiek constateerde dat de Nederlandse beroepsbevolking in 2025 bijna tien miljoen mensen telt. Van deze groep werkt bijna de helft in deeltijd en dat aandeel groeide jaar op jaar sinds 2013 toen het CBS dit begon bij te houden. Onder de deeltijdwerkers geeft een half miljoen mensen aan dat ze meer willen werken. Samen met de groep werklozen vormen zij het onbenut arbeidspotentieel. In diverse sectoren is er sprake van segmentering tussen voltijd en deeltijd, maar in andere is deeltijdwerk de norm, zoals in de zorg, het onderwijs, de schoonmaak, de detailhandel en de horeca. Dit is opvallend, omdat het argument luidt dat marktgevoelige sectoren flexibiliteit nodig hebben om te reageren op de veranderende economie. Het zijn echter vaker essentiële beroepen in bijvoorbeeld de zorg en het onderwijs die in deeltijd werken.

Oproepwerk

Inleiding

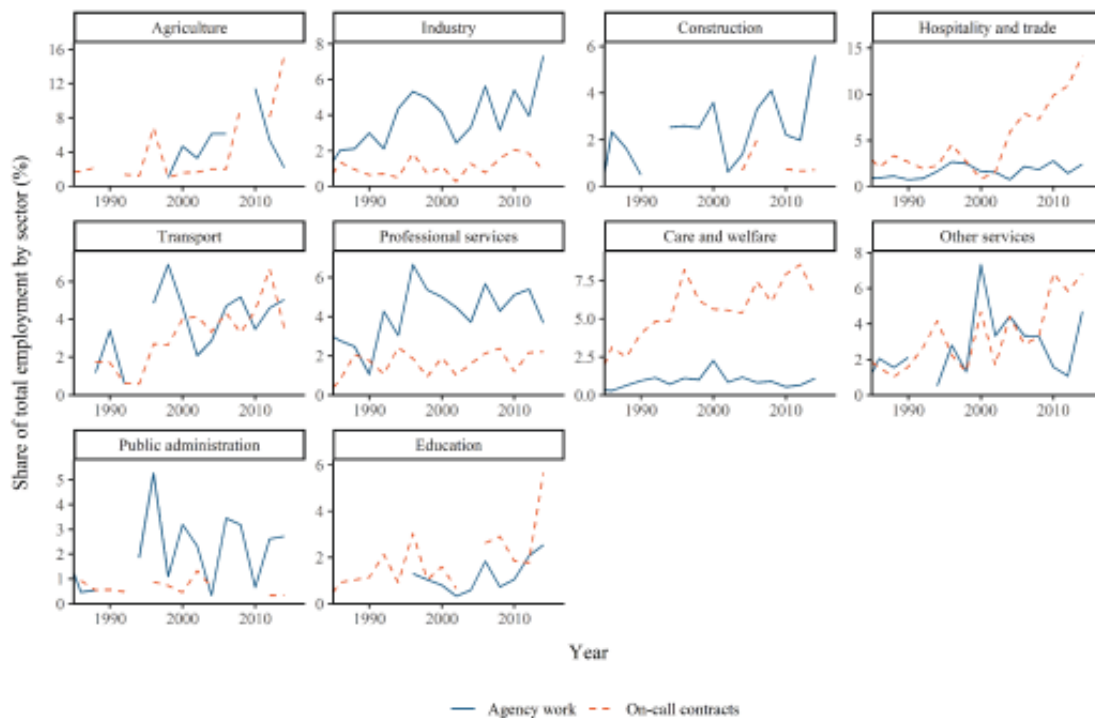
Oproepwerk is een vorm van flexibele arbeid die zich ontwikkelde in de decennia na de opkomst van deeltijdwerk. Jeroen van Veldhoven volgt in zijn dissertatie de ontwikkeling van oproepwerk, uitzendwerk en zelfstandig werk. Oproepwerk werd een prominent onderdeel van de Nederlandse arbeidsmarkt in de jaren tachtig van de vorige eeuw. Sindsdien is het aantal oproeparbeiders fors gestegen, met name gedurende de jaren negentig. De overheid, de politieke partijen en de sociale partners speelden een belangrijke rol in de ontwikkeling en de regulering van oproepwerk vanaf de jaren tachtig.

Ontwikkeling

Het begin van de tweede oliecrisis en de gevolgen van deze crisis voor de werkloosheid veranderden de visie van de overheid en de sociale partners op de Nederlandse arbeidsmarkt. De overheid voorzag in een programma dat flexibele arbeidsvormen probeerde te stimuleren. Het aantal oproeparbeiders begon vanaf 1985 te groeien en bestond uit een demografisch brede groep mensen, niet enkel jongeren. De oproeparbeiders werkten 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 1/3 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 breadwinner model en beleid dat dit bevorderde. De oververtegenwoordiging van werkende moeders in het oproepwerk had onder andere te maken met de schaarse mogelijkheden voor kinderopvang. De Nederlandse kinderopvang was ondermaats in vergelijking met omliggende landen, wat vrouwen dwong om minder te werken dan ze zouden willen.

Deeltijdwerk werd vanaf de jaren negentig beter gereguleerd, maar oproepwerk was op veel gebieden nog niet gereguleerd. De FNV en CNV benadrukten het belang van beleid om deze precare vorm van flexibele arbeid te verbeteren. Arbeidsvormen van 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 de CAO-onderhandelingen. Dit zou flexibele arbeidsvormen aantrekkelijker maken en discriminatie op de werkvloer een halt toeroepen.



Uit Jeroens dissertatie: (figuur 2.12)

Sectorale ontwikkeling van uitzend- en oproepwerk in Nederland, 1985-2014.

Opmerking: De economische sectoren in de figuur zijn gebaseerd op het SBI-classificatiesysteem van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Let op: de y-as is niet voor alle sub figuren gelijk. Bron: SCP Arbeidsaanbodpanel, eigen bewerking.

In diezelfde periode steunden PvdA en GroenLinks een voorstel vanuit een parlementaire commissie om regels vast te stellen voor de minimumduur van oproepdiensten. Vanuit de vakbonden werd aangestuurd op een minimum drie uur per dienst. De VVD bood aan om dit te verlagen naar twee uur, maar de CDA wilde liever dat zulke onderhandelingen via de sociale partners verliepen. Uiteindelijk werd het drie urenplan aangenomen door kabinet Lubbers 3. Minister De Vries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beredeneerde dat het reguleren van oproepwerk de arbeidsomstandigheden van het precare oproepwerk verbeterde én flexibele arbeid aantrekkelijker maakte.

Eind jaren negentig kwamen er nieuwe onderhandelingen tussen de politieke partijen en de sociale partners over (uitzendwerk en) oproepwerk en over de afweging tussen flexibiliteit en zekerheid. De onderhandelingen werden aangewakkerd door groeiende druk vanuit de sociale partners om de voorwaarden van oproepwerk wettelijk vast te leggen. In het gepolariseerde kabinet Kok 1 moesten liberalen en sociaaldemocraten een afweging maken tussen flexibiliteit en zekerheid. De 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, maar de positie van vaste contracten kwam nooit ter sprake. Dat bevestigt de insider-outsider theorie. Tegelijkertijd is het opvallend dat in deze periode van flexibilisering het aantal vakbondsleden daalt, maar de PvdA en de vakbonden wél de flexibilisering van arbeid legitimeren. Dit staat haaks op de power resources theorie.

Rond 2010 kwam er hernieuwde aandacht voor de rechten van oproeparbeiders, omdat de zorgen over de segmentering van de Nederlandse arbeidsmarkt toenamen. In 2012

kwam het ter sprake in de kabinetsformatie van Rutte 2, waarin de PvdA en de VVD nieuwe initiatieven bespraken voor de regulering van flexibele arbeid. Er kwam sterke oppositie vanuit de sociale partners tegen de voorstellen, waarna het kabinet aan de sociale partners de taak gaf om een alternatief plan op te stellen. Hoewel de plannen uit de kabinetsformatie in de ijskast werden gezet, kwamen er belangrijke hervormingen uit deze onderhandelingen. 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.

In 2018 werden de aanvullende zekerheden uit de wet Werk en Zekerheid verder uitgebreid. In kabinet Rutte 3 werden maatregelen genomen om de kosten en de risico's van verschillende werkvormen gelijk te trekken. De maatregelen waren bedoeld om de segmentering van de Nederlandse arbeidsmarkt een halt toe te roepen. Hiermee werden de rechten van oproepwerkers aanzienlijk verbeterd. Na een jaar oproepwerk moest 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. Er was meer momentum in de politiek nadat D66 zich uitsprak over het reduceren van de segmentering op de Nederlandse arbeidsmarkt en ook de VVD positiever werd over regulering. In kabinet Rutte 4 werden nieuwe voorstellen gedaan voor de regulering van flexibele arbeid, maar deze leidden niet tot wetgeving vanwege de val van het kabinet in 2023.

Moderne situatie

In 2025 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 aantal gewerkte uren in de periode voorafgaand aan de contractwijziging. Als een werkgever van de werknemer vraagt uren te werken boven het maximumaantal werkuren mag de werknemer dit weigeren. Een belangrijke clause is dat nulurencontracten wel blijven bestaan voor jongeren, scholieren en studenten. Hoeveel mensen momenteel op een nulurenbasis werken is onduidelijk, maar naar schatting zijn het er honderdduizenden.

Uitzendwerk

Inleiding

Uitzendwerk is een vorm van flexibele arbeid die vanaf de jaren zestig steeds duidelijker aanwezig was op de Nederlandse arbeidsmarkt. De ontwikkeling van uitzendwerk werd in belangrijke mate bepaald door de rechten van de werknemers, de wetgeving over uitzendbureaus en de structuur van het uitzendwerk. In de jaren tachtig en negentig staat de flexibilisering van het uitzendwerk centraal, maar vanaf de jaren tien en twintig wordt deze flexibilisering teruggedrongen. Dit ging vaak gepaard met wetgeving voor zowel uitzendwerk,

oproepwerk als payrolling. In beide periodes spelen de overheid, de politieke partijen en de sociale partners een belangrijke rol.

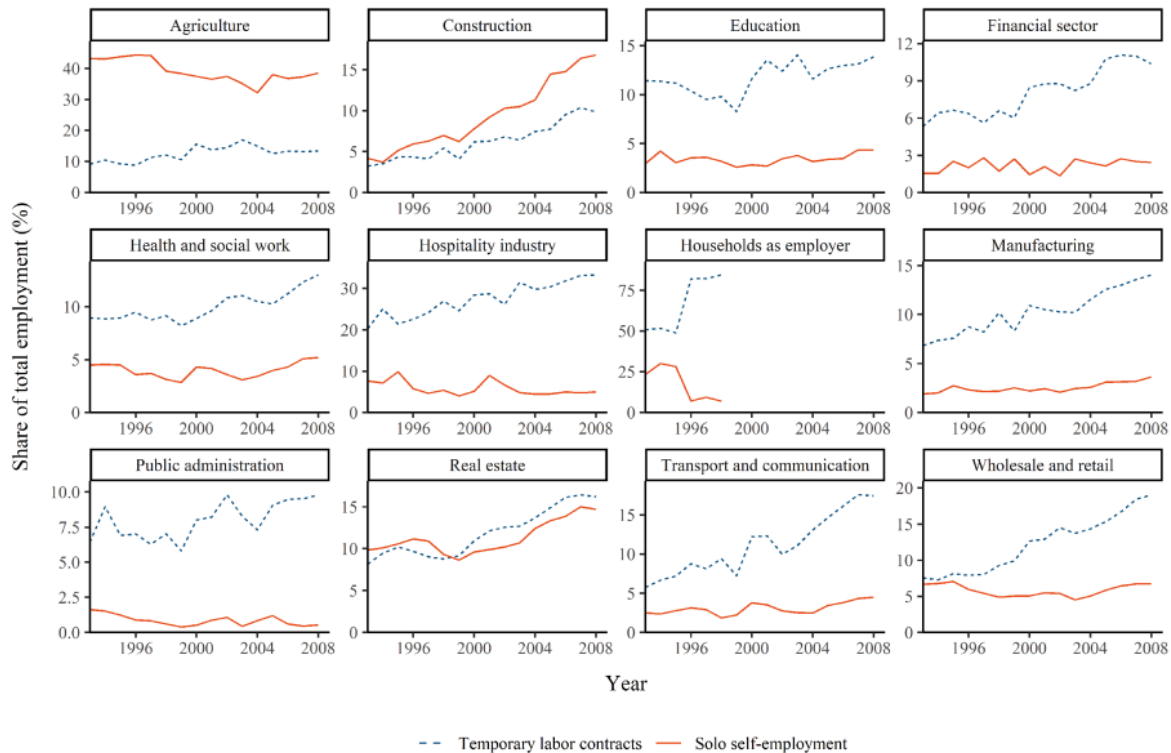
Ontwikkeling

Tot 1964 overheerste het idee dat organisaties die wilden bemiddelen om werkzoekenden aan werk te helpen op de arbeidsmarkt geen winstoogmerk moesten hebben. Dit veranderde met de komst van een vergunningensysteem voor uitzendbureaus. De uitzendkrachten die via de nieuwe commerciële uitzendbureaus werden uitgezonden werkten op freelance basis als zelfstandigen zonder vast dienstverband. Dit was een grijs gebied in het Nederlandse arbeidsrecht. De politiek debatteerde over het aan banden leggen van de uitzendbureaus en het meenemen van de uitzendkrachten in het Nederlandse socialezekerheidsstelsel. Hoewel daardoor het inhuren van uitzendkrachten duurder werd, legitimeerde de wetgeving het werk van oproepkrachten bij de uitzendbureaus.

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 en in 1984 werd dit weer omgedraaid. De tweede oliecrisis had desastreuze effecten op de werkgelegenheid en hiermee veranderde de manier waarop de overheid keek naar flexibele arbeid. Na de oliecrisis probeerde de overheid actief deeltijdwerk te stimuleren en versoepelde zij de regels voor uitzendwerk. De nieuwe aandacht voor het creëren en behouden van banen leidde tot het verlengen van de maximale contractduur voor uitzendwerk.

De jaren negentig brachten grote veranderingen voor het uitzendwerk. Deze kwamen voort uit de druk om arbeidscontracten beter te beschermen en uit het uiteenvallen van het vergunningensysteem voor uitzendwerk. Hervormingen liepen vast in het eerste kabinet onder Wim Kok doordat de liberalen en sociaaldemocraten niet op één lijn zaten. Dit bevestigt de power resources theorie, waarin gesteld wordt dat kapitaal en arbeid en hun politieke vertegenwoordigers andere belangen hebben. Het kabinet Kok liet het daarna over aan de sociale partners om te onderhandelen over een oplossing.

De sociale partners moesten afwegingen maken tijdens de onderhandelingen. Enerzijds wilden de werkgevers garanderen dat het reguleren van uitzendwerk en andere vormen van flexibele arbeid niet ten koste ging van hun verdienmodel. Anderzijds wisten de vakbonden dat ze concessies moesten doen voor het reguleren van uitzendwerk en andere vormen van flexibele arbeid. De uiteindelijke overeenkomst kwam in 1999 in de vorm van de wet Flexibiliteit en Zekerheid, de zogenoemde Flexwet. In ruil voor de regulering van flexibele arbeid werden twee belangrijke concessies gedaan vanuit de sociaaldemocraten en de vakbeweging: het vergunningensysteem voor uitzendbureaus werd afgeschaft en het aantal tijdelijk contracten dat een werknemer achtereenvolgend mag hebben, werd verhoogd. Opvallend is dat deze concessies geen impact hadden op voltijd en vaste werknemers. Dit steunt de insider-outsider theorie.



Uit Jeroens dissertatie: (Figuur 2.13)

Sectorale ontwikkeling van tijdelijke arbeid in Nederland, 1993-2008.

Opmerking: De economische sectoren in de figuur zijn gebaseerd op de letters van de NACE Rev. 1-classificatie. Sector A_B = Landbouw, F = Bouw, M = Onderwijs, J = Financiële sector, N = Gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening, H = Horeca, P = Huishoudelijk personeel, D = Industrie, L = Overheid, K = Onroerend goed, I = Vervoer en communicatie, en G = Groothandel en detailhandel. Let op: de y-as is niet voor alle subfiguren gelijk. Bron: Eurostat European Labor Force Survey, eigen bewerking.

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, naarmate de segmentering van de Nederlandse arbeidsmarkt en de ongelijkheid tussen voltijd/vast en flexibele arbeid toenam. Kabinet Rutte 2, bestaande uit de VVD en de PvdA, initieerde plannen. Meer regulering ging gepaard met hervormingen van het socialezekerheidsstelsel en de plicht voor grote werkgevers om mensen met een beperking aan werk te helpen. Er was grote oppositie vanuit de sociale partners tegen deze ingreep, waarna zij van het kabinet de taak kregen om een alternatief bezuinigingspakket vorm te geven. Het bezuinigingspakket van de sociale partners 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. Op het gebied van uitzendwerk kwam er 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. Payrolling stelt een payrollbedrijf in staat om de administratieve kant van het werkgeverschap over te nemen, terwijl de werknemer taken verricht voor een inlener, de opdrachtgever. Het payrollbedrijf, niet de opdrachtgever, is verantwoordelijk voor de salarisadministratie, loonuitbetaling, arbeidscontracten en pensioenopbouw. Een gedeelte van het kabinet probeerde om de verschillen in de arbeidsrechten 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.

De wet Arbeidsmarkt in Balans zorgde ervoor dat er vanaf 2020 meer voorstellen werden gedaan voor regulering van uitzendwerk. Deze plannen kwamen ten val samen met het kabinet Rutte 4, waarna beleid moest wachten op een volgend kabinet. De omslag van de liberale partijen past slechts gedeeltelijk binnen de policy paradigm theorie. Hoewel de focus enerzijds verplaatste naar de regulering van arbeidsstructuren bleef op sociaal-economische thema's zoals het bedrijfsklimaat en werkgelegenheid de belangrijkste prioriteit. Het discours over de segmentering tussen flex en vast werk werkte op een lager abstractieniveau, vergelijkbaar met het discours dat in de jaren tachtig de aanzet gaf tot de regulering van oproeparbeid. Beide gevallen ondersteunen de wetenschappelijke kritiek die de transformaties van specifieke beleidsideeën binnen paradigma's benadrukt, niet de transformatie van het paradigma als geheel. Dat ontkracht de policy paradigm theorie.

Moderne situatie

Het CBS telde dat op 30 juni 2023 de sector arbeidsbemiddeling in totaal uit 666.240 werknemers bestond. Van deze groep bezaten 90.520 niet de Nederlandse nationaliteit en woonden niet langer dan vijf jaar in Nederland. Van de totale sector arbeidsbemiddeling waren 379 duizend uitzendarbeiders. De vijf sectoren met het grootste aandeel uitzendkrachten waren de industrie, de overheid, transport en opslag, de financiële dienstverlening en de zorg. In 2024 lijkt het aantal uitzendkrachten, net als het aantal flexibele arbeidskrachten als geheel, te zijn gedaald, maar door een gebrek aan cijfers voor 2025 kan er nog niet gesproken worden van een trend. Of dit te maken heeft met de effecten van de wet Arbeid en Balans moet onderzocht worden. 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 Meer zekerheid flexwerkers de periode waarin een uitzendkracht op elke dag kan worden ontslagen van anderhalf jaar naar een jaar.

Zelfstandig werk

Inleiding

De gevolgen van de tweede oliecrisis lopen als een rode lijn door de hiervoor geschreven verhalen over flexibele arbeid. Voor zelfstandig werk zijn de gevolgen van deze economische crisis evenzeer belangrijk. In het beleid dat volgde op de crisis zat 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 zelfstandige arbeider had vanaf de jaren tachtig lange tijd het imago van een ondernemer. Het uit werk gegenereerde inkomen van de zelfstandige arbeider werd anders belast. De gelijkstelling tussen de zelfstandige zonder personeel (ZZP) en het bedrijfsleven verklaart waarom zelfstandig werk een ander traject volgde dan oproepwerk en uitzendwerk.

Ontwikkeling

In 1970 bracht het kabinet De Jong het wetsvoorstel Zelfstandigenaftrek naar buiten. De wet zou 10% van de belastbare winst van zelfstandige arbeiders belastingvrij maken. Het overgrote deel van de arbeiders die zelfstandig een onderneming hadden, werkten destijds in de landbouw waar een steeds verdere integratie van de Nederlandse markt met de EEG en de wereldeconomie leidde tot groeiende concurrentie. Het wordt duidelijk uit het voorstel dat het kabinet De Jong al worstelde met de positie van de zelfstandigen. Het was niet de bedoeling dat het bedrijfsleven zou klagen en vragen om een gedeelte van hun winst belastingvrij te maken. Om dit te voorkomen, werd de zelfstandige als arbeider aangeduid in plaats van als bedrijfseigenaar, om het verschil duidelijk te maken. De positie van zelfstandigen als arbeider enerzijds en bedrijf anderzijds zou in de decennia daarna meermaals ter discussie komen te staan.

Nog voor het wetsvoorstel de Tweede Kamer bereikte, waren er al onderzoeken gestart en liepen er discussies over de vraag in hoeverre dit onderscheid eigenlijk bestond en het standpunt van de overheid. De Commissie-Van Soest had de opdracht gekregen om de fiscale verschillen in kaart te brengen, maar het kabinet vond de situatie te urgent om het rapport (en de verkiezingen in het jaar daarop) af te wachten. Het uiteindelijke rapport wees op pensioensopbouw als het grote verschil tussen arbeiders en zelfstandige arbeiders. De commissie adviseerde om het belastingvrije winstaandeel te vervangen met een pensioensregeling voor zelfstandigen wat vervolgens ook gebeurde.

In 1974 keerde het thema terug op de politieke agenda onder het kabinet Den Uyl. De christelijke partijen deden een poging om het kabinet te overtuigen de zelfstandigenaftrek in te voeren voor inkomens onder een bepaalde grens. Hoewel het kabinet in eerste instantie een compensatie zocht die zowel voor zelfstandige als niet-zelfstandige arbeiders gold, was de druk vanuit de politiek en het MKB te hoog. Doordat kleine en grote winsten evenredig belast werden kwam de concurrentiepositie van zelfstandigen ten opzichte van grotere ondernemingen op de lange termijn in het geding. Uiteindelijk kwam er een tijdelijke belastingaftrek die geldig was tot en met 1976.

Deze tijdelijke belastingaftrek werd meermaals herhaald tot eind jaren zeventig een permanente structuur werd overwogen. Onder het kabinet Van Agt 1 was er een meerderheid in de Tweede Kamer die een permanente opvolging zocht voor de tijdelijke belastingaftrek. De permanente zelfstandigenaftrek in de inkomensbelasting kwam uiteindelijk tot uitvoering in 1983 onder het kabinet Lubbers 1. De inkomensgrens in het nieuwe voorstel lag aanzienlijk hoger dan in het eerste voorstel. De grens van tachtigduizend gulden bracht een aanzienlijk belastingvoordeel voor zelfstandigen in de lage- en middenklasse. Naarmate de belastingverschillen tussen arbeiders en zelfstandige arbeiders groeiden, werd de weerstand vanuit de sociaaldemocraten groter.

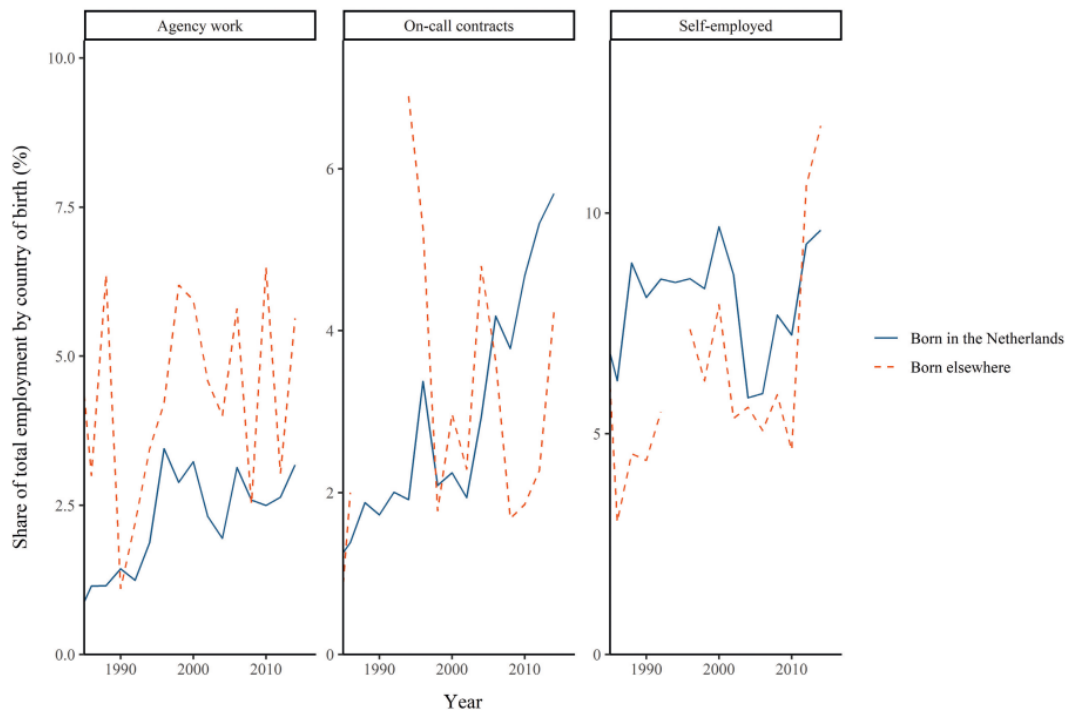
Naarmate de tweede oliecrisis leidde tot toenemende werkloosheid en druk op het sociale vangnet, veranderde het paradigma. De nadruk van het nieuwe beleid lag op het creëren en behouden van werkgelegenheid. Het overgrote deel van de maatregelen richtte zich op de flexibilisering van arbeidsvormen en belastingverlaging voor bedrijven om de arbeidskosten te verlagen. Deze laatste maatregelen werden opgevolgd door belastingaftrek voor zelfstandigen om de fiscale gelijkheid tussen bedrijven en zelfstandigen te garanderen.

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 arbeider met inkomen. Dit idee wordt gecorrigeerd in het onderzoek

van Jeroen. Er is namelijk een duidelijk verschil tussen een zelfstandig ondernemer die nog weleens mensen in dienst heeft en een zelfstandige die enkel zijn eigen diensten verleent, zoals een zzp'er. Toch kwam er wetgeving om de fiscale gelijkheid tussen zelfstandigen en bedrijven te bevorderen, waarmee het fiscale verschil tussen arbeiders en zelfstandige arbeiders groeide. Onder het kabinet Lubbers 1 verdween de inkomensgrens op de belastingaftrek en werden verplichte betalingen voor het socialezekerheidsstelsel voor zelfstandigen afgeschaft. Dit leidde echter tot politieke druk, waarna het nieuwe kabinet Lubbers 2 een specifieke regeling voor oudere zelfstandigen invoerde.

Opvallend is dat het verschil tussen arbeiders en zelfstandige arbeiders groeide met steun van de sociaaldemocraten. Dit past binnen de policy paradigm theorie. In de jaren negentig kwam het kabinet Lubbers 3, een kabinet bestaand uit het CDA en de PvdA met een nieuwe uitbreiding van de zelfstandigenaftrek. Daarnaast werd in kabinet Kok 1 de arbeidsongeschiktheidsverzekering tussen arbeiders en zelfstandige arbeiders opgesplitst. Dit zet kanttekeningen bij de power resources theorie, omdat de vertegenwoordiging (en bescherming) van arbeid voor de sociaaldemocraten minder hard meewoog dan het overheersende beleidsparadigma.

De verschillen tussen arbeiders en zelfstandige arbeiders namen na de millenniumwisseling gestaag toe. Hoewel er meer fiscale voordelen kwamen, werd het werk ook onzeker. Onder het kabinet Balkenende 2 werd in 2004 de zelfstandigenaftrek wederom verhoogd en werd de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen afgeschaft. Tegelijkertijd kwamen er veranderingen in de documentatie voor werknemers in eigen dienst, waarin hun juridische status en verplichtingen met betrekking tot belastingen en sociale premies werden vastgesteld. Zo kwam de verantwoordelijkheid voor de waarheidsgetrouwe administratie geheel bij de zelfstandige te liggen. De Raad van State waarschuwde dat de wet precarie en neppe zelfstandige arbeidsrelaties in de hand werkte, aangezien het zelfstandigen onderdompelde in eigen administratie en tegelijkertijd minder administratie en minder sociale zekerheid vereiste van de werkgever.



Uit Jeroens dissertatie: (figuur 2.17)

Afwijkende arbeidsverhoudingen in Nederland naar geboorteland, 1985-2014. Opmerking: De y-as is niet voor alle subfiguren gelijk. Bron: SCP Arbeidsaanbodpanel, eigen bewerking.

De resultaten van de 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 zelfstandigen taken uitvoerden die gelijkstonden aan de taken van arbeiders. Hoewel zij voor het overgrote deel uit eigen overweging zelfstandige arbeiders waren (slechts 1.2 % niet), werkten zij vaak onder slechtere afspraken dan reguliere arbeiders met hetzelfde werk. In steeds hogere mate werden preciaire en neppe contracten gemeld, waarin de risico's en de administratie van arbeid bij zelfstandigen terecht kwamen en de baten bij de werkgever. Steeds vaker werd de structuur gebruikt om preciaire arbeiders in te zetten als zelfstandigen. De SER werd in 2010 om advies gevraagd over de vraag of de overlap in werkzaamheden tussen werknemers en zelfstandigen aanleiding gaf tot nieuwe regels. De raad concludeerde echter dat de bestaande verschillen in belastingheffing en de vrijwillige arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsverzekeringen voor zelfstandigen gerechtvaardigd waren, gezien de fiscale risico's die zelfstandigen lopen. Hoewel bij andere vormen van flexibele arbeid de roep om regulering de beleidskoers wijzigde, werd de uitzonderingspositie van zelfstandige arbeid als gerechtvaardigd beschouwd.

Tegelijkertijd groeide de maatschappelijke druk om werkgevers ook verantwoordelijk te maken voor de formulieren van de verklaring voor werknemers in eigen dienst om wanpraktijken in de contracten van zelfstandigen te voorkomen. In het centrale akkoord van 2013, waaruit de wet Werk en Zekerheid voortkwam, vroegen de sociale partners gezamenlijk vanuit de Stichting van de Arbeid aan het kabinet om nieuw beleid, waarmee de preciaire en neppe zelfstandige arbeidsstructuren verhinderd werden. Het nieuwe beleid dat voortkwam uit kabinet Rutte 2 was erop gericht om werkgevers aan te moedigen om met correcte informatie declaraties van zelfstandigen op te stellen. De wet invoering Beschikking geen loonheffingen zou de Verklaring arbeidsrelatie (VAR) vervangen door een webmodule. Deze

module moest opdrachtgevers en zelfstandigen helpen de arbeidsrelatie fiscaal te kwalificeren en zou de Belastingdienst meer mogelijkheden geven voor handhaving. Dit zou vanaf 2014 de veranderingen van kabinet Kok 1 en Balkenende 2 in principe terugdraaien, tot ongenoegen van de zelfstandigen en de sociale partners. Vanwege de grote maatschappelijke kritiek op het voorstel werden deze veranderingen afgewend, waarna in 2016 werd overgegaan op model afspraken voor diverse vormen van zelfstandig werk via de wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties.

Moderne Situatie

Nederland telde anno 2024 1.3 miljoen zzp'ers (13 % van de werkzame bevolking) voor wie het zelfstandige werk het hoofdkomen vormde. Het totaal ligt echter hoger dan dat. Als we de zzp'ers meerekenen voor wie het een bijverdienste is, kwam het totaal een jaar eerder op ongeveer 1,9 miljoen mensen. De grootste groep hierbinnen zijn mannen van boven de 45. Hoewel het aantal vanaf 2013 jarenlang groeide, is er in 2025 een daling ontstaan. Het CBS stelt dat in 2025 een groot aandeel zelfstandigen overstapt op een flexibele arbeidsrelatie als werknemer. Deze trend vond vooral plaats onder zzp'ers werkzaam in de bouw. Het CBS stelt dat dit past binnen het beeld dat nieuwe wetgeving voor handhaving met betrekking tot schijnzelfstandigheid effectief werkt om het aantal schijnzelfstandigen te bedwingen.

Conclusie

Uit de onderzoeken van Timon en Jeroen blijkt dat flexibele arbeid sinds de Tweede Wereldoorlog een significante rol speelde op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het aantal flexibele arbeidsovereenkomsten nam gestaag toe, waardoor de maatschappelijke druk groeide om deze arbeidsrelaties te reguleren. Jeroens onderzoek toont de omslagpunten die zich in deze geschiedenis hebben voorgedaan. De onderhandelingen over regulering en flexibilisering vanuit de politiek en de sociale partners werden veelal bepaald door deze historische veranderingen en de nieuwe vraagstukken en afwegingen die zij naar voren brachten. Tegelijkertijd zijn er punten waar deze onderzoeken niet aan toekwamen. Het is belangrijk om de conclusies en de onderbelichte aspecten uiteen te zetten voordat wij hier lessen uit kunnen trekken.

Werknemers en werkgevers hadden baat bij de introductie van deeltijdwerk om de bezetting op de werkvloer en de tijd voor huishoudelijke taken te optimaliseren. Vrouwen die wilden werken speelden telkens een cruciale rol in het betwisten van het breadwinner model bij zowel de werkgevers als de beleidsmakers. De arbeidsdeelname van getrouwde vrouwen mocht niet haar rol in het gezin ondermijnen. Dit leidde tot een toename van deeltijdwerk, vooral in de detailhandel. Deze sector werd vaak gekenmerkt door zesdaagse openingstijden en bood veel repetitieve, laaggeschoolde arbeid, waarin vrouwen sterk oververtegenwoordigd waren. Nadat de sector meer sociale zekerheid verkreeg voor deeltijdwerkers via CAO-onderhandelingen, kwam het socialezekerheidsstelsel begin jaren tachtig in het geding vanwege de tweede oliecrisis. Om de werkloosheid te bestrijden zette de overheid verschillende stappen om het aantal deeltijdwerkers in de publieke sector te stimuleren. Na de jaren tachtig werden onderhandelingen rondom deeltijdwerk lang afgehouden in de Stichting van de Arbeid, waarmee deze wetgeving in stand bleef en het aandeel

deeltijdarbeiders bleef groeien. Vandaag de dag werkt bijna de helft van de werkenden in deeltijd.

Het begin van de tweede oliecrisis en de hierdoor toegenomen werkloosheid veranderde de visie van de overheid en de sociale partners op de Nederlandse arbeidsmarkt. De omarming van flexibilisering in de jaren tachtig maakte oproepwerk een lucratieve arbeidsstructuur voor werkgevers. Voor oproeparbeiders was het echter een precair bestaan, omdat ze niet onder een CAO en de minimumloonwetgeving vielen. Er werkten veel alleenstaande moeders als oproeparbeiders vanwege de ontoereikende kinderopvangmogelijkheden. De groeiende druk vanuit de maatschappij en de sociale partners bracht de regering ertoe om regels voor oproepwerk vast te leggen in de jaren negentig en vanaf 2010 de arbeidsrechten te verbeteren.

Tussenpersonen werden vanaf de jaren zestig een belangrijke commerciële factor tussen werknemers en werkgevers. Hoewel uitzendbureaus eerst zonder winst oogmerk dienden te fungeren, werd met de invoering van het vergunningensysteem ruimte gegeven aan commerciële partijen. Toen in de jaren negentig de handhaving van het vergunningensysteem in het geding kwam, werden nieuwe afspraken gemaakt door de sociale partners en de overheid. In de afwegingen tussen de liberale en de sociaaldemocraten werden het toegestane aantal achtereenvolgende uitzendcontracten verhoogd en het vergunningensysteem afgeschaft in ruil voor duidelijke regelgeving voor uitzendcontracten. Vanaf 2010 was de tendens om de zekerheid van flexibele contracten te verbeteren. De wet Werk en Zekerheid bracht minder variatie in de werkperiodes van uitzendwerkers. Payrolling bleef daarentegen lang ongereguleerd, hoewel er veel overeenkomsten waren. Dit veranderde toen D66 een op regulering georiënteerd standpunt innam vanaf 2018. Uitzendwerkers en payrollers kregen daarmee dezelfde rechten als andere werknemers in de bedrijven waar ze waren ingeleend.

De verschillen tussen zelfstandigen en andere vormen van flexibele arbeidsovereenkomsten waren lange tijd minder groot dan vandaag de dag. Het waren voornamelijk kleine boeren zonder personeel die in de jaren 1960 en 1970 moeite hadden om het hoofd boven water te houden in verband met groeiende concurrentie. Vanuit deze invalshoek werd een belastingaftrek, de zelfstandigenaftrek, en een pensioensregeling opgezet voor zelfstandigen. De zelfstandigenaftrek bleef een tijdelijk, maar herhaald voordeel totdat er in de jaren '80 een vaste regeling tot stand kwam. Het imago van de zelfstandige arbeider was ondertussen vereenzelvigd met dat van de ondernemer. De zelfstandigenaftrek werd gedurende de jaren 1990 en begin 2000 verhoogd om de gelijkheid in belasting tussen zelfstandigen en bedrijven te bevorderen. Tegelijkertijd werden de arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsverzekeringen niet langer verplicht voor zelfstandigen. Hiermee werd het werk van zelfstandigen enorm lucratief voor werkgevers, maar het leidde ook tot schijnzelfstandigheid en preciaire arbeidsomstandigheden. Daarnaast werden zelfstandigen geheel verantwoordelijk voor de administratieve taken van hun werk. Het leidde tot enorme druk op zelfstandigen. Vanaf 2010 kwam er meer regulering om de verschillen tussen werknemers en zelfstandigen te verkleinen, de administratieve verantwoordelijkheid van zelfstandig werk te herverdelen en de vormen van zelfstandigheid te standaardiseren via model afspraken.

Hoewel het project 'Flexibele arbeid in de Nederlandse polder (1950-2020)' tot grondig onderzoek met veel nieuwe inzichten heeft geleid, blijven bepaalde delen van deze geschiedenis onderbelicht. Timon en Jeroen merkten beide op dat het perspectief van de werkgeversorganisaties weinig voorkomt in de bestaande literatuur. Het blijft voor historici

lastig om de geschiedenis van werkgeversorganisaties op te tekenen, omdat zij zelden toegang verlenen tot hun archieven voor het onderzoek naar de onderhandelingen tussen de sociale partners. Het gebrek van deze toegang is een doorn in het oog van historici die zich bezighouden met de geschiedenis van flexibele arbeidsrelaties en de sociale partners.

Tegelijkertijd blijven bepaalde aspecten van de Nederlandse flexibele schil onderbelicht. De categorieën deeltijd, oproep, uitzend en zelfstandig werk vormen een groot deel van de Nederlandse flexibele schil, maar staan daar niet aan gelijk. Stages en stagiaires vormen in het onderwijs en de zorg een onmisbaar onderdeel van de flexibele schil. Het is vaak verplicht om stages te volgen om opleidingen af te ronden. De arbeidsinspectie beargumenteert dat leren hierin centraal staat, maar werken en werkervaring opdoen is een onlosmakelijk onderdeel van de stage. Stagiaires 'leren' voltijd en houden daarmee weinig tijd en energie over om geld te verdienen om in hun onkosten te voorzien. Recente debatten over het reguleren van stages door middel van een minimum stagevergoeding (naar voltijd equivalent) passen binnen het beleidsparadigma over flexibele arbeid vanaf 2010.

Een ander belangrijk onderwerp binnen het huidige beleidsparadigma is het minimumjeugdloon. Het minimumjeugdloon in Nederland geldt voor werknemers tussen de 15 en 20 jaar, waarbij de vergoeding toeneemt met de leeftijd tot deze vanaf 21 gelijkstaat aan het wettelijk minimumloon voor volwassenen. De rol van het minimumjeugdloon in het stimuleren van flexibele arbeidsstructuren komt niet aan bod in het onderzoek, maar was significant. Het minimumjeugdloon, wat aanzienlijk lager lag dan het minimumloon, maakte het vanaf 1974 lucratief voor werkgevers om meer jongeren aan te nemen. Jongeren konden vanwege scholing en wisselende lesroosters geen vaste uren draaien, waardoor de detailhandel werd gedwongen om oproepbasis te integreren in hun werkindeling. Het minimumjeugdloon en de groeiende groep jonge arbeiders waren medeverantwoordelijk voor de flexibilisering van bepaalde Nederlandse sectoren.

Lessen voor de Sociale Partners en de Overheid

Lessen voor de Werkgeversorganisaties en de Overheid

De gevolgen van de tweede oliecrisis zijn nog altijd zichtbaar in het Nederlandse arbeidsstelsel. Tegelijkertijd zijn er sindsdien veel veranderingen tot stand gekomen die bij flexibele arbeid voor meer regulering en stabiliteit zorgden. Tot de jaren negentig waren de sociale partners sterk gepolariseerd op het onderwerp flexibele arbeid. Sinds 2010 zijn zowel de politieke partijen en de sociale partners dichter tot elkaar gekomen. Er is sindsdien veel nieuwe regulering tot stand gekomen. Toch zijn er belangrijke taken voor werkgevers en de overheid weggelegd om arbeidsparticipatie te vergroten en flexibele arbeid beter te integreren in de Nederlandse samenleving.

Maatschappelijke verantwoordelijkheid voor flexibele arbeid

Uit het onderzoek van Jeroen van Veldhoven blijkt dat de meest preciaire vormen van flexibele arbeid voortkwamen uit onderliggende economische, maatschappelijke en politieke problemen. De tweede oliecrisis was niet het punt waarop flexibele arbeidsvormen werden geïntroduceerd, maar wel het moment dat flexibele arbeid in een stroomversnelling bracht.

Dit werd aangewakkerd door de stijgende werkloosheid, de lage winsten in het bedrijfsleven en hoge inflatie. Van onderop was er ook een groot vraag naar flexibele arbeid door de geringe vergoeding van kinderopvang, zorgtaken en belastingtechnische voordelen. De behoefte vanuit de samenleving voor hervormingen op het gebied van kinderopvang en inkomensbelasting bleef in de politiek liggen, waardoor maatschappelijke verandering uitbleef. Deze thema's gecombineerd met de hoge werkloosheid na de tweede oliecrisis maakten dat zowel de vraag naar flexwerk als het aanbod van flexwerkers hoog waren.

De tweede oliecrisis ligt inmiddels bijna vijftig jaar achter ons, maar onze fundamentele principes over flexwerk zijn niet veranderd. Flexwerk is een belangrijke reden voor de lage werkloosheid in Nederland, maar dit gaat nog altijd gepaard met de vraag naar grote maatschappelijke veranderingen. Stijgende inflatie heeft in de afgelopen jaren de kosten van het levensonderhoud verhoogd. Naast de inflatie van de prijs van levensmiddelen zijn woon-, zorg- en vervoerskosten ook gestegen. Recent onderzoek van State of Youth NL heeft uitgewezen dat 81 procent van de Nederlandse jongeren tussen de 18 en 29 jaar geldzorgen ervaart. Geldzorgen staan centraal in hun stress, onzekerheid en angst voor de toekomst. Stijgende kosten en financiële onzekerheid zijn belangrijke redenen voor het toenemende verlangen, met name onder jongeren na afronding van hun opleiding, naar vast- en voltijdwerk.

Maatschappelijk verantwoord flexwerk vereist dat het grote aandeel flexwerkers in Nederland in hun behoeften kunnen voorzien. Dat vereist veel werk van de sociale partners, maar is ook een belangrijke taak van de overheid. Er zijn belangrijke beloftes gedaan ten aanzien van de kosten van kinderopvang en het eigen risico in de zorg die werkenden tegemoet komen. Ook op het gebied van woningbouw is er voor de overheid een belangrijke taak weggelegd om nieuwbouwprojecten aan te moedigen en te versnellen, prijzen te reguleren en discriminatie op de woningmarkt tegen flexwerkers te voorkomen. Maatschappelijk verantwoord flexwerk gaat niet alleen over lonen, maar ook over het bouwen aan een maatschappij waarin flexibele arbeid loont.

In tegenstelling tot de jaren tachtig en negentig is het landschap rond flexibele arbeid minder gepolariseerd. Sinds het kabinet Rutte 2 hebben de wetten Werk en Zekerheid (2014) en Arbeidsmarkt in balans (2020) flexibele arbeidsrelaties beter gereguleerd. Dit was mogelijk doordat sociaaldemocratische (PvdA) en later sociaalliberale (D66) partijen nieuwe regulering prioriteerden. De draai van de sociaalliberalen op dit onderwerp sinds 2010 is opvallend en past niet binnen de power resources theorie. Tegelijkertijd was het gezamenlijk optreden van de vakbonden en werkgeversorganisaties tegen de bezuinigingen van het kabinet Rutte 2 ook een belangrijke factor in het verkrijgen van het beoogde resultaat. Sinds de Tweede Kamer verkiezingen van 2025 is er vooruitzicht op een minderheidskabinet, waarvoor D66, CDA en VVD het hoofdakkoord zullen schrijven. Het minderheidskabinet zal een breed politiek- en maatschappelijk draagvlak moeten vinden om beleid tot uitvoering te brengen. De coalitievorming biedt kansen voor toenadering tussen de sociale partners en tussen de politieke partijen om nieuwe stappen te zetten ten aanzien van flexibele arbeid.

Lessen voor de vakbeweging

De rol van de vakbonden in deze ontstaansgeschiedenis van flexibele arbeidsstructuren op de moderne arbeidsmarkt is dubbelzinnig. Vaak weigerden de vakbonden de preciaire nieuwe arbeidsconstructies te accepteren. Dit gebeurde pas wanneer toenemende maatschappelijke druk een omslagpunt teweegbracht, waarna de vakbonden overgingen op het bevorderen van

regulering. Deze regulering legitimeerde de arbeidsconstructies, maar boden ook zekerheid en bescherming aan mensen met flexibele arbeidsovereenkomsten. De vakbonden weigerden preciaire arbeidsvormen te erkennen totdat de maatschappelijke druk om de arbeidsomstandigheden te verbeteren en flexibele arbeidsstructuren te reguleren te groot werd.

Van acceptatie naar consolidatie

De strategie van de vakbonden om de opkomst van flexibele arbeid te schuwen leidde ertoe dat mensen met flexibele arbeidsovereenkomsten vaak ondervertegenwoordigd waren in de vakbonden. De flexibele werkstructuren vormden een gevaar voor de traditionele vaste/voltijd arbeider en het erkennen van deze structuren moest dus vermeden worden. Er is een correlatie tussen het groeiende aantal flexibele arbeidskrachten en het afnemende aantal vakbondsleden. Deze correlatie is het duidelijkst zichtbaar onder jongeren tot 25 jaar, een groep die oververtegenwoordigd is in de categorie flexibele arbeid. Het aantal jongeren tot 25 jaar dat lid is van een vakbeweging daalde tussen 1999 en 2023 met 70 %, van 117.200 naar 35.300, wat neerkomt op ruwweg 5,5 % ieder jaar.

De volgende generatie arbeiders begint en eindigt vaker als flexibele arbeider. Het is voor de vakbond van levensbelang om nieuwe manieren te vinden om deze groep aan te spreken, te mobiliseren en te vertegenwoordigen. Het past niet alleen binnen de missie van de vakbonden, maar is ook van belang om de machtsverhouding tussen de sociale partners niet verder uit balans te brengen. De dalende organisatiegraad vergroot het risico dat het poldermodel knapt. Nu vakbonden erkennen dat flexibele arbeid een blijvend onderdeel van de Nederlandse arbeidsmarkt is geworden, moeten zij nieuwe manieren vinden om de krachten van vaste en flexibele arbeidskrachten te consolideren.

De vakbonden zijn erin geslaagd om in de afgelopen jaren aansluiting te vinden bij arbeidersinitiatieven en de spontane stakingen van de basisschoolleerkrachten in 2018 en de uitzendkrachten in distributiecentra van Albert Heijn. De actiebereidheid onder deze groepen is hoog, net zoals bij de flexibele arbeidskrachten van de Dienstenbond in de jaren zeventig. Door gebrek aan kennis over en de zichtbaarheid van de vakbeweging weten zij echter niet direct de weg naar de vakbond te vinden. Een proactieve en inclusieve houding van de vakbonden kan jonge en flexibele arbeidskrachten die vaker in preciaire arbeidsomstandigheden verkeren en hun rechten niet kennen, stimuleren om lid te worden bij de vakbond.

Het actief werven van nieuwe vakbondsleden onder flexibele arbeidskrachten en het informeren van de opkomende generatie over de voordelen van de vakbond kan de teruglopende organisatiegraad remmen. Deze jonge generatie maakt zich wel degelijk zorgen over thema's als stagevergoedingen, het minimumjeugdloon en bestaanszekerheid, maar beseft lang niet altijd het belang van hún betrokkenheid om verandering te verwezenlijken. Het informeren van jongeren tijdens hun scholing en het bereikbaar maken van de vakbond op een informele manier kan bijdragen aan een grotere participatie van jongeren en flexibele arbeidskrachten.

Van segmentatie naar integratie

Timon en Jeroen leren ons dat flexibele arbeidsvormen niet dezelfde rechten hadden als vaste arbeidsvormen. Flexibele arbeidskrachten kregen minder betaald, hadden geen vaste uren, ontbraken in het socialezekerheidsstelsel en bleven vaak lange periodes in flexibele arbeidsrelaties zitten. Jeroen benadrukt dit uitgangspunt om te begrijpen hoe Nederland anders is gaan denken over flexibele arbeid. Het gaat minder over het creëren van werkgelegenheid en steeds vaker over de kwaliteit en de verschillen tussen diverse arbeidsrelaties. De afgelopen vijftien jaar zijn er tal van verbeteringen bereikt in de regulering van flexibele arbeidsrelaties. Flexibele arbeid mag niet langer gelijkstaan aan precaire arbeid en moet sinds enkele jaren ook tot vaste werkuren leiden. Hierdoor is er minder sprake van segmentering op de Nederlandse arbeidsmarkt, maar toch is er nog geen sprake van een geïntegreerde arbeidsmarkt.

De sociale partners kunnen de overgang van flexibele naar vaste arbeidsrelaties beter faciliteren. Onder de huidige regelgeving wordt door de werkgever na drie tijdelijke opeenvolgende contracten (de keten) een vast contract aangeboden, waarin de werkuren gelijk staan aan het gemiddelde van het jaar daarvoor. Vaak worden werknemers voor een periode van zes maanden weggestuurd zodat er opnieuw drie tijdelijk contracten mogelijk zijn. De vakbonden moeten voorkomen dat werkgevers lucratief gebruik maken van keten op ketenstructuren. Het trouw naleven van de ketenbepaling en het afsluiten van deze belangrijke hiaat leidt tot een betere integratie tussen flexibele en vaste arbeid.

Een ander belangrijk punt betreft vrouwelijke deeltijdarbeiders. We zien de afgelopen jaren dat deze groep vaak gebagatelliseerd wordt als ‘deeltijdprinsessen’, terwijl zij in feite nog te vaak de verantwoordelijkheid dragen voor het huishouden, de kinderen én hun arbeid. De volledige integratie van vrouwen op de werkvloer is geen onoplosbaar probleem. Frankrijk en Zweden kennen het fenomeen ‘deeltijdprinses’ immers niet of nauwelijks. Het gaat hier om de voorzieningen die benodigd zijn voor volledige deelname aan de arbeidsmarkt, zoals betaalbare kinderopvang. De vakbond kan zich bijvoorbeeld uitspreken over de beloofde kabinetsplannen om vanaf 2026 een maximale vergoeding van 95% van de kinderopvang kosten in te stellen, omdat deze maatregel de volledige arbeidsparticipatie van vrouwen op de arbeidsmarkt zal versterken.

Tegelijkertijd vallen er steeds minder mensen in Nederland onder een CAO. In 2024 stelde het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging de Burcht dat één op de vijf arbeiders geen CAO heeft. Dit is een gevaarlijke nieuwe vorm van segmentatie. Mensen die individueel over hun arbeidsovereenkomst moeten onderhandelen hebben minder vaak goede scholing- en pensioensregelingen. Tegelijkertijd zien we dat de CAO-dekkingsgraad vooral omlaaggaat doordat een aantal werkgevers minder betrokken is bij de Stichting van de Arbeid. De kans bestaat dat de lagere CAO-graad een trend in gang zet waardoor de sociale partners en daarmee het poldermodel uiteenvallen. Het is belangrijk dat de vakbonden, de werkgeversorganisaties en de overheid de normen en waarden van het poldermodel overdragen aan de toekomstige generatie werknemers en werkgevers door sectoren zonder CAO te integreren in de Stichting van de Arbeid.

Bronnen

Afbeelding voorpagina

Vergadering van de Stichting van de Arbeid op 26 mei 1968, Stichting van de Arbeid, [Geschiedenis StvdA | Stichting van de Arbeid](#) [geraadpleegd 3 december 2025].

Publicaties 'Flexibele arbeid in de Nederlandse polder (1950-2020)'

Deze publicaties zijn in open access online beschikbaar.

Groot, T. J. (Timon) de, '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](#)>.

Groot, T. J. (Timon) de, '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://www.instituutgak.nl/onderzoek/kennisbank/making-part-time-work-a-fully-fledged-alternative-how-the-dutch-social-partners-responded-to-a-dual-labour-market-1966-1993/>

Veldhoven, Jeroen van, *Negotiating flexibility and security. Party politics, union strategies, and the shift toward nonstandard employment in the Netherlands, 1964-2023* Proefschrift Universiteit Utrecht (2025).

<https://www.instituutgak.nl/onderzoek/kennisbank/onderhandelen-over-flexibiliteit-en-zekerheid-partijpolitiek-vakbondsstrategieen-en-de-verschuiving-naar-flexwerk-in-nederland-1964-2023/>

Overheid en Tweede Kamer

'Overheid.nl | Consultatie Wijziging Besluit kinderopvangtoeslag in verband met de indexatie per 1 januari 2026 van de toetsingsinkomens en de maximum uurprijzen en een verhoging van de toeslagpercentages' <<https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingbesluitkinderopvangtoeslagivmtarieveneningroeipad2026/b1>> [geraadpleegd 21 oktober 2025].

'Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag in verband met de indexatie per 1 januari 2026 van de toetsingsinkomens en de maximum uurprijzen en een verhoging van de toeslagpercentages' <<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail>> [geraadpleegd 21 oktober 2025].

Werkgelegenheid, Ministerie van Sociale Zaken en, 'Wetsvoorstel Meer zekerheid flexwerkers - Kamerstuk - Rijksoverheid.nl' (Ministerie van Algemene Zaken 2025) <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/05/19/wetsvoorstel-meer-zekerheid-flexwerkers>> [geraadpleegd 21 oktober 2025].

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

---, 'Afname aantal zzp'ers na jarenlange stijging', *Centraal Bureau voor de Statistiek* (2025) <<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/19/afname-aantal-zzp-ers-na-jarenlange-stijging>> [geraadpleegd 21 oktober 2025].

---, 'Arbeidsdeelname; wisselingen van arbeidspositie per kwartaal', *Centraal Bureau voor de Statistiek* (2025) <<https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85386NED?q=keyword:zpz>> [geraadpleegd 21 oktober 2025].

---, 'Arbeidsduur: hoeveel uren werken mensen in Nederland?', *Centraal Bureau voor de Statistiek* (2024) <<https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/diversen/2024/arbeidsduur-hoeveel-uren-werken-mensen-in-nederland->> [geraadpleegd 21 oktober 2025].

---, 'Bijna 6 op de 10 Oekraïense vluchtelingen in loondienst', *Centraal Bureau voor de Statistiek* (2025) <<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/06/bijna-6-op-de-10-oekraiense-vluchtelingen-in-loondienst>> [geraadpleegd 21 oktober 2025].

---, 'Minder werknemers met flexibel contract', *Centraal Bureau voor de Statistiek* (2025) <<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/07/minder-werknemers-met-flexibel-contract>> [geraadpleegd 21 oktober 2025].

---, 'Onderbenutte deeltijders: van meer willen werken naar meer gaan werken', *Centraal Bureau voor de Statistiek* (2024) <<https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2024/onderbenutte-deeltijders-van-meer-willen-werken-naar-meer-gaan-werken->> [geraadpleegd 21 oktober 2025].

---, 'Ontwikkelingen zpz', *Centraal Bureau voor de Statistiek* <<https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zpz/ontwikkelingen-zpz>> [geraadpleegd 21 oktober 2025].

---, 'Uitzendkrachten en werknemers per bedrijfstak, 2023', *Centraal Bureau voor de Statistiek* (2024) <<https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2024/49/uitzendkrachten-en-werknemers-per-bedrijfstak-2023>> [geraadpleegd 21 oktober 2025].

---, 'Vakbondslidmaatschap', *Centraal Bureau voor de Statistiek* <<https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/werkenden/vakbondslidmaatschap>> [geraadpleegd 21 oktober 2025].

---, 'Wat zijn redenen om als flexwerker te werken?', *Centraal Bureau voor de Statistiek* <<https://www.cbs.nl/nl-nl/faq/flexwerk/wat-zijn-redenen-om-als-flexwerker-te-werken->> [geraadpleegd 21 oktober 2025].

---, 'Werkzame beroepsbevolking; arbeidsduur', *Centraal Bureau voor de Statistiek* (2025) <<https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85275NED>> [geraadpleegd 21 oktober 2025].

---, 'Werkzame beroepsbevolking, thuiswerkuren', *Centraal Bureau voor de Statistiek* (2025) <<https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85786NED?q=keyword:arbeidsduur>> [geraadpleegd 21 oktober 2025].

---, 'Wil meer uren werken, beschikbaar', *Centraal Bureau voor de Statistiek* <<https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-beroepsbevolking/wil-meer-uren-werken-beschikbaar>> [geraadpleegd 21 oktober 2025].

'StatLine - Leden van vakverenigingen; geslacht en leeftijd' <<https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/80598ned/table?ts=1760617821166>> [geraadpleegd 21 oktober 2025].