

## ARTIKEL

# Opting-in in de relaxbranche, een legitieme oplossing?

*Elise Ketelaars*

*Eind november 2014 presenteerde de Staatssecretaris van Financiën de Tweede Kamer de resultaten van de door de Belastingdienst gehouden evaluatie van de opting-in regeling in de prostitutiebranche. In 2009 verklaarde de Belastingdienst deze regeling van toepassing op de relaxbranche (privéhuizen en clubs) teneinde een slepend conflict tussen de Belastingdienst en bordeelhouders over de arbeidsverhoudingen in deze sector te beslechten. Op basis van interviews met partijen die betrokken waren bij het onderhandelingsproces dat in deze regeling resulteerde en met Nederlandse sekswerkers die met deze regeling werken, wordt de legitimiteit van deze regeling onderzocht waarbij de acceptatie en effectiviteit als maatstaven gehanteerd worden. Uit deze toets blijkt dat er een discrepantie bestaat tussen de mate van acceptatie van deze regeling en de effectiviteit ervan. Met behulp van de theorie van de Noorse socioloog Aubert over de invloed van maatschappelijke factoren op de naleving van wetten wordt getracht een verklaring te geven voor de relatief hoge mate van acceptatie van deze regeling onder sekswerkers, terwijl deze regeling betrekkelijk weinig heeft bijgedragen aan de positieverbetering van sekswerkers.*

## Introductie

Met de opheffing van het bordeelverbod in 2000 werd enerzijds beoogd mensenhandel en criminaliteit te bestrijden en anderzijds het beroep van sekswerker te reguleren en normaliseren en zodoende de positie van vrijwillig werkzame sekswerkers te verbeteren.<sup>1</sup> In het kader van regulering en normalisatie is de Belastingdienst kort na de opheffing van het bordeelverbod een traject gestart om de arbeidsverhoudingen in de prostitutiebranche te definiëren met het oog op de ontwikkeling van een effectief afdrachtensysteem voor sekswerkers.<sup>2</sup> In de branche heerste er zowel onder exploitanten als sekswerkers consensus over het gegeven dat sekswerkers als zelfstandigen hun diensten verrichtten en exploitanten hun werkzaamheden slechts faciliteerden middels het aanbieden van een werkplek.<sup>3</sup> Hoewel de Belastingdienst deze zelfstandigheid onderschreef voor wat betreft de sekswerkers die actief zijn in de raambranche, werd besloten dat er in de relaxbranche (privéhuizen en clubs) sprake was van schijnzelfstandigheid en

1 Kamerstukken II 1996/97, 25 437, nr. 3, p. 1.

2 Officieel waren sekswerkers reeds voor de opheffing van het bordeelverbod belastingplichtig, maar de legalisatie werd aangegrepen om een effectief stelsel te ontwikkelen.

3 Daalder 2002.

dat er tussen exploitanten en sekswerkers in deze etablissementen een dienstbetrekking bestond. Deze conclusie leidde tot grote weerstand onder de exploitanten die niet bereid waren de extra risico's te dragen die bij het werkgeverschap komen kijken. Na jaren van juridisch gesteggel tussen de Belastingdienst en de exploitanten is in 2009 na uitgebreid overleg met de Vertegenwoordiging Exploitanten Relaxbedrijven (VER) en een select gezelschap belastingadviseurs die met name actief zijn in de prostitutiesector, besloten dat de opting-in regeling op deze branche van toepassing verklaard zou worden. Opting-in is een constructie waarbij de opdrachtgever en opdrachtnemer ervoor kiezen om een arbeidsrelatie die geen echte of fictieve dienstbetrekking is toch als fictieve dienstbetrekking aan te merken door een vaststellingsovereenkomst te tekenen. Het gevolg is dat er voor de exploitant geen verplichtingen ontstaan die normaliter wel uit een dienstbetrekking voortvloeien.

Onder belangenbehartigers van sekswerkers (sinds 2015 verenigd in het platform SWexpertise) werd de regeling met scepsis ontvangen. Zij stellen dat de Belastingdienst in haar queeste voor regulering en normalisatie uit het oog verloren heeft dat met de opheffing van het bordeelverbod ook beoogd werd de (arbeids)positie van sekswerkers te verbeteren. Het feit dat de stem van sekswerkers of hun belangenbehartiging in mindere mate is meegenomen dan die van exploitanten bij de onderhandelingen rondom opting-in, werd door hen als problematisch ervaren. Dit artikel beoogt de vraag te beantwoorden of de onderhandelingen op legitieme wijze zijn gevoerd en de opting-in regeling vanuit rechtssociologisch perspectief legitiem is. Daartoe worden de onderhandelingen aan de hand van het model 'onderhandelend wetgeven' gereconstrueerd.<sup>4</sup> Vervolgens wordt het proces getoetst aan maatstaven aangaande legitimiteit zoals ontwikkeld in de literatuur over *deliberative governance*.<sup>5</sup>

In het tweede onderdeel van dit artikel staat de beleving van sekswerkers van de opting-in regeling centraal. In de zomer van 2013 zijn de ervaringen van sekswerkers met de opting-in regeling in een reeks van interviews in verschillende steden in Nederland in kaart gebracht. Om na te gaan of de opting-in regeling legitiem is vanuit een rechtssociologisch perspectief worden twee maatstaven gebruikt: de mate van acceptatie van de regeling door sekswerkers en de effectiviteit van de regeling waarbij gekeken wordt in hoeverre de opting-in regeling wordt nageleefd. Vervolgens wordt nagegaan welke factoren de naleving van de regeling beïnvloeden, waarbij in navolging van Aubert met name gekeken wordt naar de maatschappelijke context waarin de opting-in regeling wordt toegepast.

## Methodologie

De casus die centraal staat in deze studie, is de opting-in regeling in de relaxbranche die tot stand kwam in 2008 om de arbeidsverhoudingen tussen exploitanten en sekswerkers in clubs en privéhuizen te reguleren. De onderhandelingen tussen

4 Bohman 1997.

5 Stoter & Huls 2003; Stoter & Huls 2006.

de overheid in de hoedanigheid van ambtenaren van de Belastingdienst en het ministerie van Sociale Zaken en verschillende spelers uit de prostitutiebranche – exploitanten en belangenbehartigers van sekswerkers – worden gereconstrueerd binnen het theoretisch kader van onderhandelend bestuur/wetgeven. Onderhandelend bestuur betreft de situatie waarin ‘overheidsbeleid (...) wordt bepaald in een proces van overleg en onderhandeling binnen een min of meer duurzaam netwerk van relaties tussen de overheid en groepen en particuliere organisaties waarvan de activiteiten het belangencomplex in kwestie raken’.<sup>6</sup>

In het tweede deel van dit artikel staat de vraag naar de legitimiteit van de uitkomst van dit proces centraal. Terwijl in klassieke modellen op het gebied van wetgeving en bestuur – onder meer het synoptische beleidsfasenmodel van Hoogerwerf – de (juridische) legitimiteit gewaarborgd wordt doordat het parlement het laatste woord heeft,<sup>7</sup> bestaat deze garantie niet of minder in het geval van onderhandelend bestuur. Binnen deze context wint de rechtssociologische legitimiteit aan belang. In dit kader staat de burger centraal: hoe ervaart hij het overheidsoptreden? Is de wijze waarop de autoriteiten gebruikmaken van de aan hen toegekende bevoegdheden acceptabel voor hem? De begrippen vertrouwen, tevredenheid en acceptatie staan in deze context centraal.<sup>8</sup> Daartegenover staat dat burgers onderling en burgers en de overheid botsende belangen kunnen hebben. In dit onderzoek worden daarom twee maatstaven gehanteerd om de rechts-sociologische legitimiteit van de opting-in regeling te beoordelen: de mate waarin de opting-in regeling geaccepteerd wordt door de doelgroep en de effectiviteit van de regeling. Bij het beoordelen van de effectiviteit wordt gekeken of opting-in bijdraagt aan het verwezenlijken van de doelstellingen van de opheffing van het borddeelverbod.

Om inzicht te bieden in hoeverre de regeling geaccepteerd wordt en in hoeverre de regeling heeft bijgedragen aan het verbeteren van de arbeidspositie van sekswerkers, zijn veertien sekswerkers die werkzaam zijn in clubs en/of privéhuizen verspreid door Nederland aan het woord gelaten over de gevolgen van het opting-in systeem. Hoewel er geen exacte cijfers bestaan over het aantal sekswerkers in Nederland dat werkzaam is in de relaxbranche, staat het buiten kijf dat veertien respondenten niet de gehele branche kunnen vertegenwoordigen.<sup>9</sup> Deze analyse betreft daarom een eerste impressie en de resultaten zijn niet kwantificeerbaar.

6 Stoter & Huls 2003, p. 11.

7 Hoogerwerf 1992.

8 Weyers & Hertogh 2007.

9 Uit verschillende onderzoeken naar de omvang van de prostitutiesector in Nederland blijkt dat het extreem lastig is om concrete aantallen te noemen met betrekking tot het aantal legaal werkzame sekswerkers in Nederland en hun identiteit. Zie Wagenaar & Altink, 2013; Daalder 2007; Dekker et al 2006.

Er is getracht een zo gevarieerd mogelijke groep vrouwen te interviewen op basis van leeftijd,<sup>10</sup> werkervaring,<sup>11</sup> nationaliteit<sup>12</sup> en locatie.<sup>13</sup> Twee respondenten werkten niet volgens het opting-in systeem, maar via 'de Coöperatie'.<sup>14</sup> Hoewel de groep respondenten redelijk divers is met betrekking tot de bovengenoemde factoren, is er één belangrijke factor die de representativiteit van dit interview mogelijk beïnvloedt: de werving van de respondenten heeft voornamelijk plaatsgevonden via de Vereniging Exploitanten Relaxbedrijven (VER) en de exploitanten. Dit betekent dat voornamelijk vrouwen zijn geïnterviewd in bedrijven waar de exploitanten vooraf medewerking hebben toegezegd. Het gevolg is dat er een kans bestaat dat voornamelijk met sekswerkers is gesproken die in clubs werken waar 'het goed geregeld is' of waar de exploitant in een dusdanige verhouding tot de sekswerkers staat dat de vrouwen eventuele problemen die er spelen niet durven aan te kaarten. Op basis van waarnemingen tijdens de interviews leek er geen sprake te zijn van de tweede situatie. Dit neemt echter niet weg dat tijdens de gesprekken de exploitanten altijd op de achtergrond aanwezig waren.<sup>15</sup> Deze methode van werving was noodzakelijk, omdat sekswerkers individueel, vanwege de zeer grote waarde die deze beroepsgroep aan hun anonimiteit hecht, niet traceerbaar bleken te zijn. Daarnaast onderhielden belangenorganisaties die in het kader van dit onderzoek benaderd zijn voornamelijk contacten met raamprostituees, terwijl dit onderzoek zich uitsluitend op clubs en privéhuizen richt. Behalve de sekswerkers en exploitanten zijn ook andere partijen geïnterviewd die betrokken waren bij de invoering van opting-in en personen die momenteel te maken hebben met de uitvoering ervan. Het betreft twee ambtenaren van de

- 10 De leeftijd van de respondenten varieert van 28 tot 63 jaar. Dit betekent dat ik geen vrouwen uit de leeftijdscategorie 18 tot 25 heb geïnterviewd. Ik heb wel met twee jongere vrouwen (21 en 23 jaar) gesproken, maar na de eerste vragen beantwoord te hebben, hadden zij andere verplichtingen. De redelijk hoge leeftijd van de respondenten komt wel overeen met de gegevens van Regio-plan (Dekker, Homburg & Tap 2006), die laten zien dat de gemiddelde leeftijd van vrouwen die in clubs werken aanzienlijk hoger is dan die van vrouwen die in andere sectoren van de prostitutiebranche werken. Meer dan 50% van de respondenten werkzaam in clubs was boven de 30 en de helft daarvan was 40 jaar of ouder. Ter vergelijking: in de escortbranche was minder dan 20% van de respondenten boven de 30.
- 11 De werkervaring van de sekswerkers liep erg uiteen: sommige respondenten waren net professioneel begonnen, andere zaten al jaren in het vak. Veel respondenten hadden ervaring met werken in een andere sector van de prostitutiebranche – voornamelijk achter de ramen.
- 12 Bij de locaties (clubs/privéhuizen) die ik bezocht heb, was het merendeel van de vrouwen van Nederlandse afkomst. Ik heb twee Hongaarse respondenten gesproken en één respondente van Congolese afkomst.
- 13 Er zijn vier clubs bezocht in Amsterdam, Rotterdam, Haarlem en Beekbergen en één facilitair bedrijf in Alphen aan den Rijn. Daarnaast zijn verschillende respondenten op een andere locatie dan hun werkplek geïnterviewd.
- 14 De Coöperatie is een organisatie waarbij een aantal clubs is aangesloten die niet met opting-in wilden werken. Sekswerkers betalen maandelijks 90 euro aan een bureau dat voor hen de Belastingaangifte regelt (op basis van zelfstandig ondernemerschap) en een fonds beheert waarop sekswerkers kunnen terugvallen in geval van ziekte of arbeidsongeschiktheid.
- 15 Het onderzoeksverslag bevat een uitgebreide toelichting op de methode. Schriftelijk uitgewerkte, anonieme interviewverslagen kunnen worden opgevraagd bij de auteur van dit artikel. Audio-opnames van de interviews met de ambtenaren van de Belastingdienst zijn ook in bezit van de auteur.

Belastingdienst, belangenbehartigers van sekswerkers, een hoogleraar internationaal sociaal recht die betrokken is geweest bij de onderhandelingen rondom opting-in en de directeur van de VER. Aan alle respondenten zijn de interviewverslagen toegestuurd ter controle. Met het empirische gedeelte van het onderzoek is getracht het perspectief van verschillende partijen uit het veld op een onderbelicht onderwerp te vangen. Dit onderzoek geeft geen compleet beeld van hoe de branche aankijkt tegen de arbeidsverhoudingen in de relaxbranche, maar is een eventuele opstap voor een uitgebreider onderzoek naar dit onderwerp.

## De opheffing van het bordeelverbod

In 2000 werd het Wetboek van Strafrecht aangepast waarbij het algeheel verbod op souteneurschap zoals neergelegd in het toenmalige artikel 432 Sr en een algemeen bordeelverbod zoals vervat in artikel 250bis Sr, werd vervangen door een strafbaarstelling van mensenhandel zoals uiteengezet in het huidige artikel 273f Sr. Dit artikel betreft uitbuiting in het algemeen, maar lid 2 maakt expliciet dat het ‘ten minste uitbuiting van een ander in de prostitutie en andere vormen van seksuele uitbuiting’ omvat. De exploitatie van seksuele dienstverlening van meerderjarige mannen en vrouwen die deze arbeid vrijwillig verrichten, is vanaf 1 januari 2000 niet langer strafbaar. Dankzij het schrappen van artikel 432 en artikel 250bis Sr is sekswerk een ‘normale’ baan is geworden. De toenmalige minister van Justitie achtte het daarom ook niet noodzakelijk om specifieke wetgeving aan de arbeidspositie van sekswerkers te wijden, hoewel er twijfel bestond of legalisering van prostitutiebedrijven wel automatisch zou leiden tot positieverbetering van de sekswerker.<sup>16</sup> GroenLinks stelde aan de kaart dat de meeste sekswerkers ervoor zouden kiezen als zelfstandige te werken, maar dat er een groot risico bestond op schijnconstructies waarin er eigenlijk sprake is van een gezagsrelatie tussen exploitant en sekswerker en dus loondienst. Daarom achtte Groenlinks controle van essentieel belang. De minister pareerde dit echter door te stellen dat ‘de overheid op zich geen bemoeienis heeft met de wijze waarop de sekswerkers wensen te werken’ en dat ‘[o]ver (onderdelen van) de rechtsverhouding tussen sekswerker en exploitant en uitvoering daarvan zo nodig het oordeel van de civiele rechter kan worden ingewonnen’.<sup>17</sup>

Uit een eerste evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod die de periode 2000-2001 bestrijkt, bleek dat er onder alle betrokken partijen verwarring bestond over het begrip ‘zelfstandigheid’ van de sekswerker en hoe dit ingevuld diende te worden. Hoewel meer dan de helft van de sekswerkers die betrokken waren bij het onderzoek zichzelf als zelfstandig aanmerkten en geen enkele sekswerker stelde in loondienst te werken, bestond volledige autonomie slechts voor een vijfde van de sekswerkers.<sup>18</sup> Met name binnen de relaxbranche bestond er onduidelijkheid over de arbeidsverhoudingen tussen exploitanten en sekswerkers. Hoewel de exploitanten unaniem stelden dat zij slechts optraden als eige-

16 5 oktober 1999, behandeling wetsvoorstel 25437 EK, p. 8.

17 Memorie van Antwoord 189b, p. 8.

18 Daalder 2002, p. 29-30.

naar van een facilitair bedrijf dat kamers aan zelfstandig opererende sekswerkers verhuurt, waren er indicatoren die wezen op een gezagsrelatie en dus een dienstverband. Exploitanten weigerden dit te erkennen, omdat dit hen zou opzadelen met bepaalde verantwoordelijkheden die werkgevers tegenover hun personeel hebben in geval van ziekte en arbeidsongeschiktheid. Sekswerkers wilden ook niet in loondienst werken, omdat ze vreesden dat ze dan hun vrijheid zouden verliezen en de macht van de exploitanten versterkt zou worden. Theoretisch gezien is loondienst in de relaxbranche lastig, omdat het recht op zelfbeschikking het onmogelijk maakt voor exploitanten om bepaalde fysieke handelingen van sekswerkers te vereisen, wat hun gezag over sekswerkers in aanzienlijke mate zou beperken. De Belastingdienst stelt echter dat in de praktijk, ondanks het recht op zelfbeschikking, exploitanten deze vorm van gezag wel vaak over sekswerkers uitoefenden.

### **De rol van de Belastingdienst bij de kwalificatie van de arbeidsverhoudingen in de relaxbranche**

Naar aanleiding van de opheffing van het bordeelverbod heeft de Belastingdienst in overleg met de exploitanten getracht de arbeidsverhoudingen in de relaxbranche te definiëren. In eerste instantie probeerde de Belastingdienst dit via privaatrechtelijke weg te bewerkstelligen door exploitanten op te dragen modelovereenkomsten te ontwikkelen waarin de arbeidsrelatie tussen exploitant en sekswerker is omschreven. Deze modelovereenkomsten voldeden echter niet aan de verwachtingen van de Belastingdienst. Daarom begon hij in 2003 met een intensief controletraject dat bestond uit Waarnemingen Ter Plaatse (WTP's), waarbij clubs en privéhuizen bezocht werden om de arbeidsrelatie tussen de exploitant en de sekswerkers vast te stellen. Aan de hand van feitelijke omstandigheden werd nagegaan of er sprake was van een loondienstverhouding en dus premieplicht voor de werknemersverzekeringen en de plicht om inkomstenbelasting af te dragen aan de fiscus. De toenmalige projectleider geeft aan dat er in die tijd ongeveer honderd bedrijven bezocht zijn en dat in nagenoeg alle gevallen geconstateerd werd dat er sprake was van loondienst. De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft in twee zaken bevestigd dat er inderdaad sprake was van een dienstbetrekking.<sup>19</sup>

### **Opting-in: de oplossing?**

In 2006 publiceerde het Hugo Sinzheimer Instituut van de Universiteit van Amsterdam een onderzoek naar de arbeidspositie van sekswerkers. De onderzoekers kwamen tot de conclusie dat hoewel vooralsnog 'vrijwel alle onderdelen van het arbeidsrecht worden genegeerd in de prostitutiesector', het theoretisch gezien mogelijk is voor sekswerkers om in loondienst te werken. Het zou volgens de onderzoekers echter 'legitiem kunnen zijn om in eerste instantie slechts te streven naar duidelijkheid omtrent de juridische status van de arbeidsrelatie en een

19 CRvB 5 januari 2006, AWB 05/1391 ALGEM, CRvB 6 januari 2006, AWB 05/764 ALGEM.

keuze voor absoluut noodzakelijke bescherming te maken'.<sup>20</sup> Gelijktijdig met het verschijnen van het onderzoek van het Hugo Sinzheimer Instituut concludeerde de Belastingdienst op een dood spoor beland te zijn wat betreft haar inspanningen om de arbeidsverhoudingen in de prostitutiebranche te kwalificeren. De Belastingdienst ging in deze periode, gesterkt door de uitspraken van de CRvB, wederom rond de tafel zitten met exploitanten. Dit leidde uiteindelijk tot de AMvB van september 2008, die stelt dat sekswerkers die werkzaam zijn in clubs met terugwerkende kracht vanaf 1 juli 2008 hun activiteiten alleen in loondienst of via de opting-in regeling kunnen uitoefenen.<sup>21</sup> Dit besluit is uitgewerkt in een ministeriële regeling, waarin de voorwaarden zijn uiteengezet waaraan de exploitant moet voldoen om opting-in te mogen toepassen op de sekswerkers die in zijn bedrijf werkzaam zijn.<sup>22</sup>

### **Gevolgen voor de arbeidsverhoudingen in de relaxbranche**

Aangezien de keuze voor de toepassing van loondienst of opting-in bij de exploitanten werd gelegd, wordt sinds 1 januari 2009 opting-in bijna uniform in de relaxbranche toegepast. Opting-in is een constructie waarbij de opdrachtgever en opdrachtnemer ervoor kiezen om een arbeidsrelatie die geen echte of fictieve dienstbetrekking is toch als fictieve dienstbetrekking aan te merken door een vaststellingsovereenkomst te tekenen. Op de beloning van de 'pseudowerknemer' dient loonbelasting/premie volksverzekeringen en 5,65% bijdrage Zvw te worden ingehouden. Er hoeft geen werkgeversheffing Zvw afgedragen te worden. Door de toepassing van de opting-in regeling ontstaan er ook geen verplichtingen voor de exploitant vergelijkbaar met de verplichtingen die uit een echte dienstbetrekking voortvloeien zoals doorbetaling van loon bij ziekte en ontslag.

Aan de toepassing van de opting-in regeling in de relaxbranche zijn bepaalde voorwaarden gekoppeld die worden aangeduid als het voorwaardenpakket.<sup>23</sup> Een gedeelte van de voorwaarden heeft betrekking op de arbeidspositie en arbeidsomstandigheden van de sekswerker. Deze voorwaarden dienen de zelfstandigheid van de sekswerker die volgens de opting-in regeling werkt te waarborgen. De voorwaarden zien erop toe dat de sekswerker zelf haar werktijden kan bepalen, dat ze vrij is om bepaalde handelingen en klanten te weigeren, dat ze zelf mag weten welke kleding ze draagt en of ze mee wil drinken en animeren, dat ze haar eigen medische begeleiding kan kiezen en dat ze aan kan geven of ze post op haar huisadres wil ontvangen en wanneer ze betaald wil worden. De exploitant mag de sekswerkers die in zijn zaak werken, niet verplichten om naast hun dienstverlening andere werkzaamheden uit te voeren en om niet voor andere exploitanten te werken. Daarnaast mag de exploitant hun geen boetes opleggen. Naast deze voor-

20 Boonstra et al 2006, p. 188.

21 Besluit van 15 september 2008, nr. CPP 2008/834M, Stcrt. 186.

22 Besluit van 18 december 2008 tot wijziging van enige fiscale uitvoeringsbesluiten, Stb. 2008, 574 en Besluit van 10 december 2008, nr. DB 2008/675, Stcrt. 252.

23 Informatiemap Prostitutiebranche, 'Geen loondienst, maak duidelijke werkafspraken', p. 10.

waarden, die de positie van de sekswerker beschermen, heeft de Belastingdienst een aantal fiscale voorwaarden aan de opting-in regeling verbonden.<sup>24</sup>

Opvallend is dat zowel uit het interview met de directeur van de VER als met de toenmalige projectleider van de Belastingdienst het beeld rijst van opting-in als 'second best' optie of het beste van alle kwaden. De laatste stelt te begrijpen dat sommige partijen alleen op de nadelen van het systeem de nadruk leggen, maar dat hij zelf liever de positieve aspecten belicht. Hij stelt dat, hoewel de sekswerkers feitelijk in loondienst werkten, dit niet wil zeggen dat dit voor hen ook de beste optie is. Als sekswerkers niet in staat zijn om hun rechten in de praktijk af te dwingen, is het arbeidsrecht een lege huls.

De huidige projectleider is minder te spreken over de opting-in regeling en geeft aan dat deze fiscale constructie nooit voor dit doel ontworpen is.<sup>25</sup> Ook Sietske Altink, onderzoeker en voormalig medewerker van de Rode Draad, stelt dat door het gebrek aan controle op naleving van de voorwaarden opting-in de situatie van sekswerkers niet verbeterd heeft. Een medewerkster van SOA/Aids Nederland en tevens voormalig medewerker van de Rode Draad hekelt de machtspositie die exploitanten door opting-in verkregen hebben. De controle op de belastingafdracht ligt nu totaal bij de exploitanten, waardoor zij fraude kunnen plegen die nadelig uitwerkt voor de sekswerker.<sup>26</sup> Marjan Wijers, onderzoeker en belangenbehartiger van sekswerkers, heeft kritiek op het feit dat opting-in de positie van sekswerkers in geval van ziekte en arbeidsongeschiktheid niet heeft verbeterd terwijl zij nu wel belasting moeten afdragen.<sup>27</sup> Zij betogen dus eigenlijk dat de opting-in regeling geen legitieme oplossing is met het oog op de positieverbetering van sekswerkers. In de komende secties wordt daarom nagegaan in hoeverre de invoering en de uitvoering van de opting-in regeling legitiem zijn vanuit rechtssociologisch perspectief.

### **De legitimiteit van de onderhandelingen die in opting-in hebben geresulteerd**

De opting-in regeling is tot stand gekomen door onderhandelingen tussen de Belastingdienst en partijen in het veld. Onderhandelend bestuur is een typering voor bestuur dat 'zich steeds minder laat kennen als een bestuur dat alleen maar oplegt [en dat] poogt veelal in samenspraak met de burgers tot daden te komen'.<sup>28</sup> Huls en Stoter hebben deze werkwijze 'onderhandelend wetgeven'

24 De exploitant dient omzetbelasting af te dragen over de hele omzet, dus ook het aandeel van de sekswerkers en hun extra verdiensten. Daarnaast dient de exploitant loonheffing in te houden. Deze heffing wordt bij opting-in niet zoals bij een echte dienstbetrekking gebaseerd op een tabel, maar kent een vast percentage van 17% of 36%. De loonheffing wordt slechts over 80% van de inkomsten ingehouden; 20% van de inkomsten van de sekswerker mag belastingvrij worden uitbetaald als een onkostenvergoeding voor de kosten die de sekswerker maakt om haar arbeid te kunnen verrichten, zie: Informatiemap Prostitutiebranche, p. 16-22.

25 Interview huidige contactpersoon prostitutie Belastingdienst, p. 3.

26 Interview medewerkster SOA/AIDS Nederland (voormalig medewerkster Rode Draad), p. 2.

27 Research Laboratory: Interview Report, p. 4.

28 Pront van Bommel, Stout & Van der Vlies 1998, p. 2.



gedoopt wanneer wetgevingsjuristen ertoe overgaan.<sup>29</sup> Zij stellen dat wetgeving steeds vaker gecreëerd wordt aan de onderhandeltafel door ambtenaren die in gesprek treden met partijen uit het veld. Omdat de uitkomst al zo goed als vaststaat als er een positief resultaat wordt behaald aan de onderhandelingstafel, is er geen sprake van traditionele juridische legitimiteit in de zin dat deze wetgeving haar legitimiteit ontleent aan een gekozen meerderheid in het parlement. Bij een gebrek aan juridische legitimiteit wint rechtssociologische legitimiteit aan belang.<sup>30</sup> In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen input en output legitimiteit.<sup>30</sup> Input legitimiteit heeft betrekking op het totstandkomingsproces en output legitimiteit op de uitkomst. In dit artikel wordt zowel de legitimiteit van het onderhandelingsproces als de legitimiteit van de uitkomst onderzocht. Om de legitimiteit van het onderhandelingsproces te beoordelen wordt gekeken naar standaarden die ontwikkeld zijn in de literatuur over deliberative governance. Om de legitimiteit van de opting-in regeling zelf te beoordelen wordt in de volgende sectie op basis van empirisch onderzoek nagegaan in hoeverre betrokkenen de regeling accepteren en of deze effectief is in de zin dat hij de positie van sekswerkers heeft verbeterd en heeft geleid tot een succesvolle inning van belasting.

In de literatuur over deliberative governance wordt gesteld dat besluitvormingsprocessen waarin belanghebbenden een stem hebben, legitiem zijn wanneer burgers die deelnemen gelijk zijn en aan hun argumenten gelijke waarde wordt toegekend.<sup>31</sup> Burgers moeten volgens Bohman op zijn minst gelijke capaciteiten hebben om in het publieke domein te kunnen functioneren.<sup>32</sup> Knight en Johnson specificeren deze aanname door te stellen dat deelnemers aan het onderhandelingsproces minstens over de volgende drie capaciteiten moeten beschikken: (1) de mogelijkheid om authentieke eigen voorkeuren te kunnen formuleren; (2) beheersing van het jargon van de dominante groep; en (3) beschikking over voldoende cognitieve capaciteiten en vaardigheden.<sup>33</sup> In deze paragraaf wordt aan de hand van een reconstructie van het onderhandelingsproces gekeken of er sprake was van gelijkheid tussen de onderhandelingspartijen.

#### *Wie waren de participanten aan het onderhandelingsproces?*

Tijdens de onderhandelingen participeerden vanuit de zijde van de overheid ambtenaren van de Belastingdienst en het ministerie van SZW.<sup>34</sup> Het veld was verdeeld in exploitanten en sekswerkers. Vanuit de zijde van de exploitanten traden vertegenwoordigers van de brancheverenigingen op en fiscaal adviseurs. Sekswerkers werden vertegenwoordigd door de Rode Draad, het Prostitutie Informatie Centrum (PIC) en een aantal andere (hulpverlenings)organisaties. De toenmalige projectleider geeft aan dat het problematisch was voor de Belastingdienst om te bepalen wie aangemerkt konden worden als belangenbehartigers van de sekswerkers. De hulpverleningsinstanties werden hoewel zij zichzelf niet als bran-

29 Stoter & Huls 2003.

30 Boedeltje & Cornips 2004, p. 4-7.

31 Bohman 1997, p. 321; Knight & Johnson 1997, p. 292.

32 Bohman 1997, p. 322.

33 Knight & Johnson 1997, p. 298-299.

34 Dit onderzoek richt zich op de rol van de ambtenaren van de Belastingdienst.

chevertegenwoordiging beschouwden, bij de onderhandelingen betrokken, omdat ze veel direct contact met sekswerkers hebben en op basis daarvan informatie konden leveren. Op deze manier heeft de Belastingdienst geprobeerd te onderwerpen dat ze niet in contact met een groot deel (of een vertegenwoordiging van een groot deel) van de sekswerkers konden komen.<sup>35</sup> Sietske Altink plaatst echter vraagtekens bij de rol die organisaties zoals de GGD bij de onderhandelingen over de arbeidsverhoudingen in de sector konden spelen, aangezien zij zich met name toeleggen op hulpverlening.<sup>36</sup> Daar staat echter tegenover dat door de aard van de werkzaamheden gezondheidsgerelateerde factoren een grote invloed hebben op de arbeidspositie van sekswerkers, en exploitanten ook invloed kunnen uitoefenen met betrekking tot dit onderwerp.

#### *Wat was de aard van de onderhandelingen?*

Op basis van empirisch onderzoek stellen Huls en Stoter dat bij onderhandelend wetgeven zich verschillende vormen van interactiviteit voordoen: ambtenaren informeren, consulteren en laten zich adviseren door spelers uit het veld en de wetenschap.<sup>37</sup> Soms is de totstandkoming van regelgeving een coproductie tussen overheidsinstanties en partijen uit het veld.<sup>38</sup> De onderhandelingen met betrekking tot de arbeidsverhoudingen in de relaxbranche kunnen in twee fases worden onderverdeeld. De eerste fase ving aan na de eerste evaluatie van de opheffing van het bordeelverbod op instigatie van de minister van Sociale Zaken. De 'onderhandelingen' die toen gestart werden, waren vooral informatief van aard. De autoriteiten en de partijen uit het veld lichtten elkaar in over hun standpunt met betrekking tot de arbeidsverhoudingen in de relaxbranche. Vervolgens werd aan zowel de vertegenwoordiging van de exploitanten als die van de sekswerkers de mogelijkheid geboden om hun perspectief op de arbeidsverhoudingen uit te werken in modelcontracten. De resultaten die hieruit voortvloeiden, werden door de overheidsinstanties als niet bevredigend ervaren. De contracten die de VER overlegde, strookten totaal niet met het standpunt van de Belastingdienst over de arbeidsverhoudingen in de branche en de contracten die overlegd werden door de Rode Draad waren niet voldoende uitgewerkt. Naar aanleiding van dit echec stakten de besprekingen met de exploitanten en bleef de Belastingdienst alleen in contact met de vertegenwoordiging van de sekswerkers.

De tweede fase van onderhandelingen ving aan toen de Belastingdienst in 2006 weer contact zocht met de exploitanten naar aanleiding van een uitspraak van de Hoge Raad waarin gesteld werd dat het wel mogelijk is voor een sekswerker om zelfstandig in een club te werken, maar niet als ondernemster. Dit zette een streep door de assumptie van de Belastingdienst dat er vrijwel altijd een gezagsrelatie bestaat tussen sekswerkers en exploitanten in clubs, maar het elimineerde ook de mogelijkheid van zelfstandig ondernemerschap van sekswerkers die werd onderschreven door de exploitanten. De toenmalige projectleider geeft aan dat er

35 E-mail voormalig projectleider prostitutie Belastingdienst, 22 juli 2013.

36 Interview Sietske Altink (voormalig medewerkster Rode Draad en onderzoekster), p. 2.

37 Stoter & Huls 2003, p. 95.

38 Stoter & Huls 2003, p. 95.

uiteindelijk voor een traject is gekozen waarbij vanuit de fiscaliteit mogelijke oplossingen zo objectief mogelijk zouden kunnen worden besproken.<sup>39</sup> Hierop volgden de gesprekken met de advocaat en de fiscaal adviseurs, waarin de Belastingdienst de door haar gevonden oplossing, opting-in, presenteerde. Uit gesprekken met de VER en belangenbehartigers komt naar voren dat toen de Belastingdienst eenmaal opting-in uit de kast had getrokken, er weinig ruimte meer bestond voor onderhandelingen. De Belastingdienst heeft veel energie gestoken in het overtuigen van de vertegenwoordiging van de exploitanten. Toen deze eenmaal akkoord waren, heeft de Belastingdienst in samenspraak met de vertegenwoordigers van de sekswerkers het voorwaardenpakket ontwikkeld.

#### *Wat was het resultaat van de onderhandelingen?*

Wanneer de uitkomst van een proces van onderhandelend wetgeven nog voorgesteld moet worden aan de Tweede Kamer, kan het zijn dat de partijen de onderhandelingen met ambtenaren als een voorronde ervaren. Indien het resultaat van deze onderhandelingen onbevredigend is, kunnen zij hun pijlen nog richten op de stemming in het parlement.<sup>40</sup> De opting-in regeling werd echter opgenomen in een AMvB waardoor deze mogelijkheid in casu niet voor de partijen bestond. Daarnaast blijkt uit interviews met de vertegenwoordigers van de Belastingdienst en de VER dat om exploitanten over de streep te trekken om de opting-in regeling te accepteren er de eerste vijf jaar zeer sporadisch is gecontroleerd op naleving.<sup>41</sup> Zodoende kon de Belastingdienst haar energie concentreren op de relatief kleine groep exploitanten die niet met opting-in wilde werken.

#### *Is het onderhandelingsproces op legitieme wijze gevoerd?*

Om te beoordelen of de onderhandelingen tussen de overheid en belanghebbenden legitiem verlopen zijn, is met name de gelijkwaardigheid van de partijen van doorslaggevend belang. Er dient te worden bekeken of de partijen gelijke mogelijkheden hebben en of er aan hun argumenten evenveel waarde is gehecht. Gebaseerd op bovenstaande reconstructie lijkt het duidelijk dat sekswerkers en exploitanten geen gelijke positie hadden in het onderhandelingsproces. Er zijn verschillende oorzaken aan te wijzen voor deze discrepantie. De Belastingdienst wist niet precies wie zij als vertegenwoordiging van sekswerkers kon aanmerken. Hoewel er belangenverenigingen zoals de Rode Draad en het PIC actief waren, bestond er twijfel over de representativiteit van deze organisaties, omdat zij enerzijds kampen met een gebrek aan middelen en anderzijds omdat sekswerkers door het stigma dat rond hun werkzaamheden hangt een zeer moeilijk te bereiken en dus te vertegenwoordigen groep zijn. Om dit te ondervangen heeft de Belastingdienst ook hulpverleningsorganisaties bij de onderhandelingen betrokken. Dit kon echter niet op brede steun van de belangenvertegenwoordigers rekenen, omdat zij arbeidsverhoudingen als een onderwerp beschouwen dat buiten de context van hulpverlening ligt.

39 E-mail voormalig projectleider prostitutie Belastingdienst, 22 juli 2013.

40 Stoter & Huls 2003, p. 15.

41 Interview huidige contactpersoon prostitutie Belastingdienst, p. 4.

Daarnaast rijst de vraag of de belangenvertegenwoordiging van de sekswerkers de drie capaciteiten bezat die Johnson heeft geformuleerd als de drempel voor gelijkwaardige deelname aan onderhandelingen tussen overheid en burgerpartijen: de mogelijkheid om authentieke voorkeuren te kunnen formuleren, beheersing van het jargon van de dominante groep, en beschikking over cognitieve capaciteiten en vaardigheden. Wat betreft het derde criterium is het duidelijk dat de vertegenwoordiging van de sekswerkers bestaande uit wetenschappers, beleidsmedewerkers, activisten en 'mondige' (ex-)sekswerkers over voldoende intellectuele capaciteiten en expertise beschikte om volwaardig mee te doen aan de onderhandelingen. De vraag is echter of de vertegenwoordiging in staat was de authentieke voorkeuren van de groep die zij vertegenwoordigt op tafel te leggen aangezien het moeilijk is om in contact te komen met sekswerkers en het een groep is met zeer uiteenlopende ervaringen en achtergronden en dus waarschijnlijk ook uiteenlopende prioriteiten.<sup>42</sup> Met betrekking tot het tweede vereiste, beheersing van het jargon van de dominante groep, moet worden opgemerkt dat de vertegenwoordiging voldoende ervaring op het politieke toneel bezat, maar dat het voorbeeld van de modelcontracten aangeeft dat de vertegenwoordiging van de sekswerkers wellicht niet voldoende thuis was in deze fiscale context. Daarbij komt dat de VER kon rekenen op steun van de 'erotisch boekhouders' waar zij nauwe banden mee onderhield.

Behalve dat partijen aan het onderhandelingsproces gelijke mogelijkheden moeten hebben, moet er ook gelijke waarde aan hun argumenten worden toegekend. Uit de reconstructie blijkt duidelijk dat de Belastingdienst meer rekening gehouden heeft met de positie en voorkeuren van de exploitanten. De Belastingdienst realiseerde zich immers dat het onhaalbaar zou zijn om loondienst te handhaven zonder medewerking van de branche zelf. Het houden van WTP's en het voeren van processen is immers een immens tijdrovende en kostbare aangelegenheid voor de Belastingdienst. De belangenbehartigers van sekswerkers stonden in die zin veel minder sterk in de onderhandelingen. Dit is ook zichtbaar in het resultaat van de onderhandelingen. Hoewel de Belastingdienst de door exploitanten geprefereerde optie van zelfstandig ondernemerschap van sekswerkers binnen een facilitair bedrijf heeft afgesloten, laat het de keuze tussen loondienst en opting-in wel geheel aan hen. Nu geen enkele exploitant voor loondienst opteert, zijn sekswerkers werkzaam in clubs en privéhuisen feitelijk gedwongen om via het opting-in systeem te werken. 5% van de exploitanten heeft ervoor gekozen om een eigen plan te trekken en niet voor opting-in of loondienst te kiezen. Deze exploitanten

42 Wagenaar & Altink 2013.

worden door de Belastingdienst, in tegenstelling tot de exploitanten die voor opting-in of loondienst gekozen hebben, streng gecontroleerd.<sup>43</sup>

## De legitimiteit van de uitkomst van het onderhandelingsproces

Hoewel uit de vorige sectie is gebleken dat de onderhandelingen die tot opting-in geleid hebben naar de maatstaven van de literatuur over onderhandelend bestuur en *deliberative governance* niet legitiem verlopen zijn, betekent dit niet dat de uitkomst van deze onderhandelingen ook niet legitiem is vanuit rechtssociologisch perspectief. Volgens De Bakker gaat het bij sociologische legitimiteit om 'de mate waarin gezag een duurzaam patroon heeft omdat het kan rekenen op vanzelfsprekende volgzzaamheid en vrijwillige gehoorzaamheid'.<sup>44</sup> Het begrip acceptatie speelt in zijn benadering van legitimiteit een centrale rol en wordt gedefinieerd als:

*'[d]e mate van goedkeuring, instemming, aanpassing of inschikkelijkheid die sociale actoren (uitdrukkelijk of stilzwijgend) aan de dag leggen in hun houdingen, opvattingen en sociale handelingen jegens bepaalde meningen, voorstellen, maatregelen of beslissingen, en waarbij de beweegredenen kunnen variëren van authentiek gemotiveerde overtuigingen, vanzelfsprekende gewoonten tot rationeel berekend eigenbelang of de vrees voor repercussies'.<sup>45</sup>*

Op basis van de interviews met sekswerkers wordt gekeken in hoeverre zij de opting-in regeling accepteren.

Acceptatie is slechts één aspect van legitimiteit, overheidsbeleid ontleent zijn legitimiteit ook aan zijn effectiviteit, waarbij nagegaan dient te worden of een bepaalde regeling effectief bijdraagt aan het behalen van bepaalde beleidsdoelen. Van Aeken stelt dat in een verzorgingsstaat wetten een modifierende en mobiliserende functie hebben.<sup>46</sup> De opheffing van het bordeelverbod is hier een voorbeeld van. Een van de doelstellingen van de opheffing van het bordeelverbod was om de maatschappelijke positie van sekswerkers te verbeteren; daarnaast had de opheffing ook tot doel om de positie van sekswerkers te normaliseren en reguleren. Met de invoering van de opting-in regeling is getracht aan beide doelstellin-

43 De toenmalige projectleider geeft aan dat de Belastingdienst inderdaad is gaan controleren bij de 5% van de ondernemers die niet voor loondienst of opting-in geopteerd hebben om vast te stellen wat de arbeidsverhoudingen in deze bedrijven waren. Naar aanleiding van deze controles lopen er nu nog steeds rechtszaken. De nationale ombudsman heeft in februari 2013 uitspraak gedaan naar aanleiding van een klacht van een van deze ondernemers met betrekking tot de controles van de Belastingdienst. Die ondernemer heeft gesteld dat de toepassing van de Waarneming Ter Plaatse een vorm van 'knevelarij' is. Hij stelt dat de overheid hem op deze manier dwingt akkoord te gaan met het voorwaardenpakket. De Nationale Ombudsman vindt de inzet van dit controlemiddel echter wel geoorloofd (Nationale Ombudsman, rapport 2013/021, [www.nationaleombudsman.nl/rapporten/2013/021](http://www.nationaleombudsman.nl/rapporten/2013/021), bezocht 9 augustus 2013).

44 De Bakker 2001, p. 16.

45 De Bakker 2001, p. 33.

46 Van Aeken 2002, p. 251.

gen gehoor te geven. Enerzijds door de belastingafdracht van sekswerkers te reguleren en optimaliseren en anderzijds door de invoering van het voorwaardenpakket met het doel de arbeidspositie van sekswerkers te verbeteren. Bij het beoordelen van de legitimiteit wordt ook nagegaan in hoeverre deze doelstellingen verwezenlijkt zijn.

### *Resultaten*

Uit de interviews bleek dat de respondenten niet goed op de hoogte waren van hun arbeidsrechten en manieren waarop de arbeidsverhouding tussen exploitant en sekswerker gestalte gegeven kan worden. De meeste respondenten wisten dat het achter de ramen mogelijk is om als zzp'er te werken en dat deze mogelijkheid niet bestaat voor sekswerkers die in clubs en privéhuizen werken. Het merendeel van de respondenten wist niet wat een coöperatie is en vrijwel niemand is op de hoogte van het feit dat je als sekswerker (theoretisch gezien) ook in loondienst kunt werken. Sterker nog, verschillende respondenten stellen expliciet dat dit onmogelijk is.<sup>47</sup> Respondenten die een baan in een andere sector hebben gehad, zijn vaak iets beter op de hoogte van het arbeidsrecht en de voordelen die voortvloeien uit een dienstbetrekking. De twee respondenten die via 'de Coöperatie' werken, waren zeer goed op de hoogte van de verschillende opties die er zijn om je arbeidspositie ten opzichte van de exploitant vast te stellen.

Het merendeel van de respondenten geeft aan tevreden te zijn met haar arbeidspositie zoals die nu is. Alleen de twee respondenten van 45+ gaven expliciet aan ontevreden te zijn.<sup>48</sup> Dat de meeste respondenten aangeven tevreden te zijn met hun arbeidspositie betekent niet dat ze opting-in per se het meest ideale systeem vinden. De respondenten die opting-in wel als beste optie aanmerken, zijn vooral te spreken over het feit dat ze zelf hun administratie niet hoeven te doen. Een aantal van deze respondenten geeft expliciet aan geen behoefte te hebben aan voorzieningen in geval van ziekte en arbeidsongeschiktheid. Respondenten die slechts incidenteel in Nederland werkten, vinden de flexibiliteit die opting-in biedt ideaal. De vrouwen die aangeven liever volgens een ander systeem te werken, doelen allemaal op zelfstandig ondernemerschap. Alleen de oudste respondent van 63 jaar zou geen problemen hebben met het werken in loondienst. Zij beschouwt opting-in als een verkapte vorm van loondienst zonder de bescherming die een dienstverband biedt. De andere respondenten zijn allen principieel tegen loondienst, omdat ze stellen dat het niet mogelijk is in deze sector en het hun zelfstandigheid zou aantasten.

Er bestaat geen consensus onder de respondenten die voor 2008 al werkzaam waren in de relaxbranche over de vraag of hun arbeidspositie door de invoering van opting-in verbeterd is. De grootste kritiekpunten op de opting-in regeling zijn dat er te veel belasting afgedragen moet worden en dat opting-in geen vangnet biedt in geval van ziekte of arbeidsongeschiktheid. De meeste respondenten zijn niet op de hoogte van het bestaan van het voorwaardenpakket. Twee respondenten geven aan in het verleden op plekken gewerkt te hebben – met name privéhui-

47 Respondent 11.

48 Respondent 10 en 13.

zen – waar de exploitant zich niet aan de voorwaarden hield en waar de uitbetaling niet volgens de regels verliep. Verschillende respondenten geven aan dat ze ook op de locatie waar ze nu werken op vaste tijden aanwezig moeten zijn, wat in strijd is met het voorwaardenpakket.

Twee respondenten werkten niet met het opting-in systeem, maar via ‘de Coöperatie’.<sup>49</sup> Beide respondenten hebben ook ervaring met het werken via opting-in. Deze respondenten waren aanmerkelijk negatiever over opting-in dan de andere respondenten. Zij stellen dat wanneer je via opting-in werkt je toch voor een baas werkt. Een van hen stelde dat toen ze nog via opting-in werkte, haar vaak werd opgedragen om met bepaalde klanten mee naar boven te gaan en dat ze alleen op bepaalde tijden kon werken. Dit druist in tegen de voorwaarden. De andere respondent stelt op basis van haar eigen ervaringen, dat in privéhuizen waar met opting-in gewerkt wordt, het belastingtechnisch altijd weer op een andere manier geregeld is. De enige constante factor is dat er nooit helemaal wit wordt gewerkt. De exploitant bepaalt hoeveel de sekswerker opgeeft bij de Belastingdienst en steekt het gedeelte dat hij niet opgeeft altijd in eigen zak. Opting-in is volgens haar een wassen neus. Het lijkt heel leuk op papier, maar geen enkele exploitant houdt zich volgens haar aan de voorwaarden.

#### *Acceptatie*

Hoewel er op de uitvoering van het opting-in systeem het een en ander valt aan te merken, accepteert het merendeel van de respondenten binnen dit onderzoek de opting-in regeling. Ze geven aan blij te zijn dat ze niet meer verantwoordelijk zijn voor hun eigen administratie en verkiezen de (schijn)zelfstandigheid van opting-in bijna unaniem boven loondienst. Teruggrijpend naar de definitie van De Bakker lijkt er sprake te zijn van een bepaalde mate van instemming met het beleid en is er dus niet alleen sprake van inschikkelijkheid of aanpassing.

Dit betekent niet dat iedere respondent opting-in in zijn volledigheid accepteerde. Bij de respondenten die minder te spreken waren over opting-in, leek dit sentiment met name voort te komen uit een diepgewortelde afkeer van het betalen van belasting. Verschillende respondenten gaven aan terug te verlangen naar de tijd waarin zwartwerken de norm was. Daarentegen gaven anderen echter weer aan opgelucht te zijn dat door opting-in hun belastingzaken goed geregeld zijn. Het feit dat opting-in de verantwoordelijkheid voor de afhandeling van fiscale zaken geheel bij de exploitanten legt, maakt echter dat de meeste sekswerkers zich gemakkelijk neerleggen bij het feit dat er belasting betaald moet worden. Daarnaast waren er respondenten die aangaven behoefte te hebben aan een vangnet in geval van ziekte, zwangerschap en arbeidsongeschiktheid. Het feit dat de opting-in regeling deze zekerheden niet biedt, vermindert het draagvlak voor deze regeling onder deze sekswerkers. Met betrekking tot dit punt is er een duidelijke tweedeling zichtbaar tussen jongere respondenten die weinig behoefte aan

49 Deze respondenten waren in loondienst bij de Coöperatie en werken volgens een systeem waarbij zij werkruimte huren bij exploitanten die alleen belasting betalen voor facilitaire dienstverlening. De sekswerkers storten hun inkomsten op een rekening bij de Coöperatie, waarna de boekhouding van deze organisatie zorgt dat de juiste (werknemers)belastingen worden afgedragen.

dergelijke instanties hebben en oudere sekswerkers die het betreuren dat opting-in deze zekerheden niet biedt.

### *Effectiviteit*

De effectiviteit van de opting-in regeling wordt afgemeten aan de vraag of de regeling bijdraagt aan het bereiken van twee van de doelstellingen die gedefinieerd zijn in het kader van de opheffing van het bordeelverbod: normalisatie en regulering van de prostitutiebranche en verbetering van de maatschappelijke positie van sekswerkers. Het optimaliseren van de belastingafgifte voor werkzaamheden in de relaxbranche valt in de eerste categorie en het verbeteren van de arbeidspositie van sekswerkers door de implementatie van het voorwaardenpakket valt in de tweede categorie.

Met betrekking tot de fiscale aspecten blijkt uit de evaluatie van de opting-in regeling die de Belastingdienst in november 2014 gepubliceerd heeft, dat opting-in de belastingafdracht binnen de branche transparanter en traceerbaarder heeft gemaakt: 'De Opting-in regeling heeft gezorgd voor een vaste stroom aan belastingafdrachten via de exploitanten, daar waar belastingafdrachten bij de zelfstandig opererende sekswerkers vaak problematisch is.'<sup>50</sup> De Belastingdienst stelt dat er dankzij opting-in een relatie is opgebouwd met exploitanten die hun 'compliance' heeft doen toenemen.

Het is echter twijfelachtig dat nu de verantwoordelijkheid voor het doen van belastingaangifte totaal in handen ligt van de exploitanten, het probleem van zwartwerken en belastingontduiking opgelost is. Verschillende respondenten gaven aan dat exploitanten geld in eigen zak steken en dat verhalen op de belastingaangifte van de sekswerkers. Ook de belangenbehartigers van sekswerkers geven aan veel klachten van deze aard te ontvangen. Het centreren van de verantwoordelijkheid voor belastingaangiftes bij de exploitanten bespaart de Belastingdienst voornamelijk veel werk, omdat ze nu niet alle sekswerkers individueel in de gaten hoeven te houden.

Met betrekking tot de positieverbetering van sekswerkers is het zeer twijfelachtig of de opting-in regeling veel heeft bijgedragen hieraan. Uit de interviews bleek dat zeer weinig respondenten op de hoogte waren van het bestaan van het voorwaardenpakket. Dit maakt de kans zeer klein dat de voorwaarden worden afgedwongen en dus worden nageleefd. Dit terwijl de voorwaarden in het leven zijn geroepen om de zelfstandigheid van sekswerkers binnen relaxbedrijven te garanderen. Het feit dat de Belastingdienst in ruil voor instemming van de exploitanten met de opting-in regeling heeft toegezegd de WTP's te stoppen, maakt de naleving van de voorwaarden nog twijfelachtiger. In haar evaluatie erkent de Belastingdienst dat er behoefte is aan controle op naleving van de voorwaarden van het voorwaardenpakket.

Een betere handhaving van het voorwaardenpakket draagt echter niet bij aan de sociale zekerheid van sekswerkers. Door de keuze tussen opting-in en een dienst-

50 Ministerie van Financiën, *Evaluatie opting-in regeling*, 19 november 2014, [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/11/19/bijlage-evaluatie-opting-in-regeling.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/11/19/bijlage-evaluatie-opting-in-regeling.html), bekeken op 23 januari 2014.



betrekking bij de exploitanten te leggen en andere arbeidsvormen uit te sluiten heeft de Belastingdienst de toegang van sekswerkers tot sociale zekerheid praktisch uitgesloten, omdat geen enkele exploitant voor loondienst opteert. In haar evaluatie merkt de Belastingdienst op dat sekswerkers een gebrek aan keuzemogelijkheid ervaren, doordat de exploitant kan kiezen voor opting-in of loondienst. Over het ontbreken van een vangnet in geval van ziekte of arbeidsongeschiktheid binnen de opting-in constructie merkt de Belastingdienst op dat '(...) sekswerkers de rechten en plichten van de Opting-in versus loondienst niet helder voor ogen hebben. Gevolg van Opting-in is nu juist dat ze geen beroep kunnen doen op een vangnet in geval van ziekte of arbeidsongeschiktheid.' Bovendien stelt de Belastingdienst dat sekswerkers kunnen kiezen voor exploitanten die wel met het loondienst-model werken. Dit is natuurlijk een totaal irreële voorstelling van zaken, aangezien eerder is gesteld dat exploitanten vrijwel unaniem voor opting-in hebben gekozen

Uit de bewoordingen van de Belastingdienst kan echter worden afgeleid dat sociale zekerheid voor sekswerkers en keuzevrijheid sowieso geen prioriteiten zijn. Uit het evaluatierapport komt naar voren dat de eerste prioriteit van de Belastingdienst een constante belastingafdracht is en dat dit sinds de invoering van opting-in bewerkstelligd is. Het feit dat de Belastingdienst de eerste vijf jaar zeer sporadisch heeft gecontroleerd bij exploitanten die voor opting-in gekozen hebben, bevestigt dat de positie van sekswerkers in deze bedrijven van ondergeschikt belang is. In reactie hierop stelt de Belastingdienst dat opgemerkt moet worden, dat ook de sekswerkers zelf niet de voorwaarden aangegrepen hebben om zich sterker te positioneren naar de exploitant toe. Het is echter onrealistisch om te verwachten dat sekswerkers dit doen, wanneer de overgrote meerderheid niet op de hoogte is van het bestaan van de voorwaarden. Daarnaast zijn veel sekswerkers juist om de punten die de Belastingdienst noemt als reden dat ze niet in staat zijn om als zelfstandig ondernemer te werken – weinig opleiding, gebrekkige beheersing van de taal, et cetera – waarschijnlijk ook niet goed toegerust om naleving van de voorwaarden af te dwingen.

De Belastingdienst zegt strenger te willen gaan handhaven op naleving van de voorwaarden, maar de vraag is of exploitanten dan nog steeds bereid zijn om enthousiast mee te werken aan de opting-in regeling. Door gebrek aan controle op het voorwaardenpakket is de status quo in de relaxbranche blijven voortbestaan, waarbij er sprake is van schijnzelfstandigheid van de sekswerker met als enige verschil dat de exploitant na de invoering van opting-in een nog grotere machtspositie ten opzichte van de sekswerker heeft verkregen, omdat hij nu haar belastingaangifte regelt. Het positieve gevolg hiervan voor de Belastingdienst is dat er nu een constante belastingafdracht is gegarandeerd.

*Analyse: is de opting-in regeling legitiem vanuit rechtssociologisch perspectief?*

Uit het bovenstaande blijkt dat er een discrepantie bestaat tussen de mate waarin de opting-in regeling geaccepteerd wordt door de respondenten die aan dit onderzoek hebben meegewerkt en de mate waarin de regeling heeft bijgedragen aan de positieverbetering voor sekswerkers. Men zou verwachten dat de acceptatie van deze regeling alleen hoog is wanneer deze daadwerkelijk bijdraagt aan de positie-

verbetering van sekswerkers. Uit het bovenstaande blijkt echter dat hoewel de naleving van het voorwaardenpakket twijfelachtig is en de opting-in regeling ook niet bijdraagt aan meer sociale zekerheid voor sekswerkers, de acceptatie van de regeling onder de respondenten hoog is. Het is dus zeer lastig om de vraag te beantwoorden of de opting-in regeling legitiem is. Hierna zal wel worden getracht uit te leggen welke factoren deze discrepantie veroorzaken.

In een onderzoek naar een wet waarmee men beoogde de arbeidsomstandigheden van 'dienstmeiden' in Noorwegen te verbeteren. Heeft de Noorse socioloog Aubert aangetoond dat de effectiviteit van wetten niet zozeer samenhangt met de wettekst, maar met de maatschappelijke context waarin deze wordt toegepast.<sup>51</sup> Een gebrek aan handhaving en ontwetenschap van Noorse dienstmeiden met betrekking tot hun rechten leidde er ook in het Noorwegen van de jaren vijftig toe dat er ondanks invoering van deze wet weinig terecht kwam van de positieve verbetering van deze vrouwen, analoog aan het onvermogen van opting-in om de zelfstandige positie van sekswerkers in bordelen te beschermen. Uit het voorbeeld van Aubert blijkt dat niet per se de inhoud van de wet zelf doorslaggevend is, maar dat de invloed van de nabije sociale omgeving meer gewicht in de schaal legt. Bij het ontwikkelen van (effectieve) wetgeving is het dus belangrijk om de *context* waarin ze gelding moet krijgen in ogenschouw te nemen. In het verlengde hiervan heeft Griffiths in een onderzoek naar handhaving van euthanasiewetgeving aangetoond dat het bij naleving niet alleen om een gebrek aan kennis en sociale kenmerken van de context gaat, maar dat ook de normen in het sociale 'veld' waarin de wet moet gaan gelden bepalend kunnen zijn voor de werking van een wet.<sup>52</sup> Zo heerste in de artsenwereld onder andere de norm dat illegale praktijken van andere artsen niet dienen te worden aangegeven.<sup>53</sup>

Hierin ligt mogelijk de verklaring waarom de opting-in regeling hoewel deze vanuit het perspectief van de gemiddelde werknemer weinig bijdraagt aan verbetering van de arbeidspositie van sekswerkers, toch op een hoge mate van acceptatie onder sekswerkers kan rekenen. Zowel arbeidsrechten en belastingafgifte zijn relatief nieuwe fenomenen in de prostitutiebranche, aangezien het bordeelverbod pas sinds vijftien jaar is opgeheven in Nederland. Daarnaast wordt de branche traditioneel gekenmerkt door scheve machtsverhoudingen. Een kleine groep exploitanten heeft buitensporig veel te zeggen door het monopolie op de werkplekken. Dit resulteert in een hang naar (schijn)zelfstandigheid van sekswerkers om hier (theoretisch gezien) tegenwicht aan te bieden. Als je binnen deze parameters de invoering van de opting-in regeling analyseert, is het niet verrassend dat respondenten – met name degenen die langer werkzaam zijn in de industrie – vooral problemen hebben met het feit dat er door opting-in opeens belasting afgedragen moet worden en niet zozeer met het feit dat de invoering van opting-in niet geresulteerd heeft in een betere arbeidspositie. Sekswerkers hebben nooit rechten gehad en zijn altijd op zichzelf aangewezen geweest wat betreft het 'rege-

51 Aubert 1996.

52 Griffiths 1996.

53 Griffiths 1996, p. 488.

len van hun zaakjes'.<sup>54</sup> De Bakker stelt dat acceptatie kan worden ingegeven door factoren uiteenlopend van authentiek gemotiveerde overtuigingen, vanzelfsprekende gewoonten tot rationeel berekend eigenbelang of de vrees voor repercussies. In het geval van sekswerkers lijkt acceptatie ingegeven te zijn door vanzelfsprekende gewoonten. Dit verklaart ook de terughoudende aanbeveling van het Hugo Sinzheimer Instituut in 2006. Hoewel de onderzoekers tot de conclusie kwamen dat het theoretisch gezien mogelijk is voor sekswerkers om in loondienst te werken, stelden zij dat het toch 'legitiem [zou] kunnen zijn om in eerste instantie slechts te streven naar duidelijkheid omtrent de juridische status van de arbeidsrelatie en een keuze voor absoluut noodzakelijke bescherming te maken'.<sup>55</sup> Door opting-in in te voeren heeft de Belastingdienst aan deze aanbeveling gehoor gegeven.

Dit verschijnsel van gereduceerde verwachtingspatronen is ook zichtbaar in andere sectoren die gekenmerkt worden door scheve machtspatronen en een gesloten bedrijfscultuur. In het artikel 'Maar Hollanders zouden het uitbuiting noemen...' laten Hiah en Staring zien dat het traditionele (Nederlandse) perspectief op arbeidsrechten en uitbuiting geen recht doet aan de verhoudingen tussen Chinese restauranthouders en hun illegaal verblijvende werknemers die opereren in een "morele economie" waarin de vraag naar goedkope gerechten en flexibele, gemotiveerde, goedkope en kundige arbeidskrachten in interactie met cultureel gedeelde verwachtingen over rechtvaardigheid en wederkerigheid de arbeidsverhoudingen tekent'.<sup>56</sup> In de relaxbranche lijken deze gedeelde verwachtingen over rechtvaardigheid en wederkerigheid ook aanwezig te zijn. Zo gaven veel respondenten aan geen behoefte te hebben aan een vergoeding voor de tijd die ze doorbrengen in clubs en privéhuizen met louter wachten, omdat de exploitant hier ook niets aan kan doen en hij ook winst moet maken. De respondenten vonden het ook logisch dat ze op bepaalde tijdstippen verwacht werden aanwezig te zijn, terwijl dit indruist tegen het voorwaardenpakket.

Aubert suggereert dat niet wetgeving maar andere factoren uiteindelijk ten grondslag liggen aan de positieverbetering van kwetsbare werknemers. Zo wijt hij de uiteindelijke positieverbetering van huishoudelijk personeel in Noorwegen onder andere aan economische factoren, namelijk schaarste in het aanbod van deze arbeidskrachten.<sup>57</sup> Ook Hiah en Staring geven aan dat het feit dat de tweede hoogopgeleide generatie Chinezen in toenemende mate voor een carrière buiten de Chinese restaurants kiest, resulteert in een herwaardering van de arbeidsverhoudingen binnen deze groep.<sup>58</sup> Het is echter twijfelachtig of dergelijke factoren ook zullen gaan bijdragen aan een positieverbetering van sekswerkers in de relaxbranche. Veel respondenten gaven aan dat door het toegenomen aanbod van gratis pornografisch materiaal op internet en diensten als webcamseks hun concur-

54 In 2006 stelde het Hugo Sinzheimer Instituut in een onderzoek naar de arbeidsverhoudingen in de prostitutiebranche dat vooralsnog 'vrijwel alle onderdelen van het arbeidsrecht worden genegeerd in de prostitutiesector'. Zie Hugo Sinzheimer Instituut 2006, p. 188.

55 Hugo Sinzheimer Instituut 2006, p. 188.

56 Hiah & Staring 2013.

57 Aubert 1996.

58 Hiah & Staring 2013.

rentiepositie is verslechterd. Daarnaast versterkt gemeentelijk beleid dat gericht is op het sluiten van werkplekken en het intrekken van vergunningen de machtspositie van de achtergebleven exploitanten.

Het feit dat de Belastingdienst zich voorgenomen heeft de opting-in regeling en met name het voorwaardenpakket beter te gaan handhaven, is een stap in de goede richting. Daarnaast impliceert het onderzoek van Aubert dat meer kennis bij zowel werkgevers als werknemers van wetgeving die gericht is op de positieverbetering van werknemers bijdraagt aan de positie van werknemers. Aangezien onder de respondenten van dit onderzoek de kennis over arbeidsverhoudingen in het algemeen en de opting-in regeling en het voorwaardenpakket in het bijzonder vrijwel nihil was, impliceert dit dat de Belastingdienst zich naast handhaving ook moet richten op voorlichting van sekswerkers over het voorwaardenpakket.

Ten slotte blijkt uit dit onderzoek dat respondenten zeer uiteenlopende verwachtingen hadden met betrekking tot hun arbeidspositie. Zowel de Belastingdienst als de belangenbehartiging van sekswerkers lijken geen goed zicht te hebben op wat sekswerkers precies willen. Belangenbehartigers lijken soms uit het oog te verliezen dat niet alle sekswerkers behoefte hebben aan rechtsbescherming zoals 'normale' arbeidskrachten genieten en in haar rigide verdediging van het huidige beleid verschuilt ook de Belastingdienst zich achter ongefundeerde aannames. Zo stelt zij in haar evaluatierapport dat 'sekswerkers de rechten en plichten van de Opting-in versus loondienst niet helder voor ogen hebben', om vervolgens te concluderen dat sekswerkers als ze arbeidsrechten willen, kunnen kiezen om voor exploitanten die wel met het loondienst-model werken.<sup>59</sup> Dit is een irreële weergave van de werkelijkheid, omdat (1) de Belastingdienst ook heeft gesteld dat exploitanten vrijwel unaniem voor opting-in hebben gekozen en er dus geen werkplekken zijn waar via het loondienst-model kan worden gewerkt, en (2) de respondenten in dit onderzoek op de hoogte waren van het feit dat het verkrijgen van sociale zekerheid gepaard gaat met verplichtingen. Alle respondenten gaven aan in deze situatie hun zelfstandigheid boven sociale zekerheid te verkiezen. Het is echter de vraag wat sekswerkers bedoelen met 'zelfstandigheid', omdat de meeste sekswerkers aangaven geen problemen te hebben met het aanwezig zijn op de werkplek op vaste tijdstippen en het dragen van bepaalde werkkleding. Zelfstandigheid betekent voor de sekswerker waarschijnlijk 'lichamelijke integriteit' en die hoort ook in het geval van loondienst gegarandeerd te zijn. Ook in dit geval lijkt te gelden dat sekswerkers als ze meer kennis hebben over hun rechten en plichten beter kunnen inschatten waar zij behoefte aan hebben en volgens welk model ze willen werken.

Boedeltje en Cornips stellen dat de burger de belangrijkste graadmeter is voor wat effectief beleid is en dat output legitimiteit alleen kan worden bereikt wanneer burgers tijdens het totstandkomingsproces van beleid worden geconsulteerd over wat zij dus effectieve oplossingen vinden.<sup>60</sup> De Belastingdienst zou zich dus beter

59 Ministerie van Financiën, *Evaluatie opting-in regeling*, 19 november 2014, [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/11/19/bijlage-evaluatie-opting-in-regeling.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/11/19/bijlage-evaluatie-opting-in-regeling.html), bekeken op 23 januari 2014.

60 Boedeltje & Cornips 2004, p. 7.

moeten verdiepen in wat sekswerkers zelf willen. In haar evaluatierapport geeft de Belastingdienst aan dat '[d]e prostitutiebranche zelf (sekswerkers en exploitanten die werken volgens de Opting-in regeling), financiële adviseurs en diverse betrokken instanties in de loop van 2013 en 2014 middels interviews input [hebben] geleverd voor de evaluatie'.<sup>61</sup> Er wordt echter niet gespecificeerd met hoeveel sekswerkers de Belastingdienst gesproken heeft en hoe de Belastingdienst deze benaderd heeft. Dit doet vermoeden dat er niet veel werk is gemaakt van de consultatie van sekswerkers, terwijl het onderhavige onderzoek aantoont dat het zelfs met beperkte middelen en mogelijkheden mogelijk is om sekswerkers te bereiken. Dit moet perspectief bieden voor een overheidsorganisatie als de Belastingdienst.

## Conclusie

Een van de doelstellingen van de opheffing van het bordeelverbod in 2000 was de regulatie en normalisatie van het beroep van sekswerker en de positieverbetering van de personen die vrijwillig werkzaam zijn als sekswerker. In dit artikel is nagegaan of de invoering van het opting-in systeem legitiem is vanuit rechtssociologisch perspectief. Zowel de legitimiteit van het onderhandelingsproces als de uitkomst is beoordeeld.

Binnen het kader van onderhandelend wetgeven ontleent wetgeving die ontstaat na onderhandelingen tussen overheidsorganen en burgers haar legitimiteit niet aan goedkeuring door het parlement, maar aan andere factoren: het karakter van de onderhandelingen en de tevredenheid van de betrokkenen met het resultaat. Op basis van de literatuur over *deliberative governance* zijn de gelijkwaardigheid van de deelnemers aan het onderhandelingsproces en het gewicht dat aan hun voorkeuren/argumenten wordt toegekend gebruikt als maatstaven om de legitimiteit van het onderhandelingsproces dat tot opting-in geleid heeft, beoordeeld. De positie van de vertegenwoordiging van sekswerkers was tijdens de onderhandelingen niet gelijkwaardig aan die van de exploitanten. Het gemêleerde palet van organisaties die sekswerkers vertegenwoordigden tijdens de onderhandelingen, beschikte niet over dezelfde fiscale expertise als de exploitanten die ondersteund werden door 'erotisch boekhouders' en die al ruime ervaring hadden met de Belastingdienst. Daarnaast is het twijfelachtig of de vertegenwoordiging van sekswerkers in staat was de authentieke voorkeuren van sekswerkers aangaande hun arbeidspositie te formuleren. De Belastingdienst heeft ook niet gelijk gewicht toegekend aan de argumenten van de exploitanten en de vertegenwoordiging van sekswerkers. Zij leek met name bereid om concessies te doen aan de exploitanten, omdat hun medewerking onmisbaar werd geacht voor een goed functionerend afdrachtensysteem.

Dit uitgangspunt heeft de traditionele machtspositie van exploitanten ten opzichte van sekswerkers in de relaxbranche versterkt, en door een gebrek aan

61 Ministerie van Financiën, *Evaluatie opting-in regeling*, 19 november 2014, [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/11/19/bijlage-evaluatie-opting-in-regeling.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/11/19/bijlage-evaluatie-opting-in-regeling.html), bekeken op 23 januari 2014.

handhaving van het voorwaardenpakket dat bij de regeling hoort, heeft opting-in de schijnzelfstandigheid die in de prostitutiesector bestaat bestendigd. Dit leidt in het algemeen echter niet tot ontevredenheid en een lage acceptatiegraad van het systeem onder de respondenten van dit onderzoek. Uit de interviews bleek dat een groot gedeelte van de respondenten redelijk tevreden is met opting-in. De discrepantie tussen de acceptatie van opting-in door sekswerkers en de geringe effectiviteit van de regeling met het oog op de positieverbetering van sekswerkers kan worden verklaard door gedeelde verwachtingen aangaande rechtvaardigheid en wederkerigheid tussen exploitanten en sekswerkers in de relaxbranche. Sekswerkers zijn niet gewend aan het hebben van rechten en zullen die dus ook niet snel claimen. Daarom wordt in dit artikel geconcludeerd dat als de Belastingdienst daadwerkelijk werk wil maken van de effectiviteit van de opting-in regeling met het oog op de positieverbetering van sekswerkers, betere handhaving moet worden aangevuld met betere voorlichting aan sekswerkers.

## Referenties

- Aeken, K. Van, *Proeven van wetsevaluatie, een empirisch geïllustreerde studie naar het wat, hoe en waarom van wetsevaluatie*, Antwerpen: Universiteit van Antwerpen 2002.
- Altink, S. & S. Bokelman, *Rechten van prostituees*, Amsterdam: De Rode Draad 2005.
- Aubert, V., 'Enkele sociale functies van wetgeving', in: J. Griffiths (red.), *Een kennismaking met de rechtsantropologie en rechtssociologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 1996, p. 113-135.
- Bakker, E. de, *De cynische verkleuring van legitimiteit en acceptatie: een rechtssociologische studie naar de regulering van seizoenarbeid in de aspergeteelt van Zuidoost-Nederland*, Amsterdam: Aksant 2001.
- Belastingdienst, *Informatiemap Prostitutiebranche*.
- Boedeltje, M. & I. Cornips, *Input and Output Legitimacy in Interactive Governance* (No. NIG2-01). NIG Annual Work Conference 2004, Rotterdam. Beschikbaar op <http://hdl.handle.net/1765/1750>, laatst bezocht 19 februari 2015.
- Bohman, J., 'Deliberative Democracy and Effective Social Freedom', in: J. Bohman & W. Rehg (red.), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge: The MIT Press 1997, p. 321-348.
- Boonstra, K., R. Zuidema & M.C.M. Aerts, *Arbeidsrecht voor prostituees? De (on)mogelijkheid van toepassing van het arbeidsrecht op arbeidsverhoudingen in de prostitutiebranche*, Amsterdam: Hugo Sinzheimer Instituut 2006.
- Daalder, A.L., *Het bordeelverbod opgeheven: prostitutie in 2000-2001*, Den Haag: Ministerie van Justitie (WODC) 2002.
- Daalder, A.L., *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers/WODC 2007.
- Dekker, H.S., G.H.J. Homburg & W.R. Tap, *Evaluatie opheffing bordeelverbod. De sociale positie van prostituees 2006*, Amsterdam: Regioplan 2006.
- Fung, A., 'Varieties of Participation in Complex Governance', *Public Administration Review* 2006-66, p. 66-75.
- Griffiths, J., 'Typen van geschilbehandelingen', in: J. Griffiths (red.), *Een kennismaking met de rechtsantropologie en rechtssociologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 1996, p. 432-439.
- Hertogh, M.L.M., N.J.H. Huls & A.C.J.M. Wilthagen, *Omggaan met de onderhandelende overheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press 1998.

- Hiah, J. & R. Staring, 'Maar Hollanders zouden zeggen dat het uitbuiting is...' Chinese restauranthouders en illegale Chinezen over werken bij 'de Chinees', *Tijdschrift voor Criminologie* 2013-55(1), p. 44-58.
- Hoogerwerf, A., 'Het ontwerpen van beleid als wetenschapstoepassing', in: A. Hoogerwerf (red.), *Het ontwerpen van beleid, een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*, Alphen aan den Rijn: Samson 1992, p. 13-33.
- Knight, J. & J. Johnson, 'What Sort of Equality does Deliberative Democracy Require?', in: J. Bohman & W. Rehg, *Deliberative Democracy*, Cambridge: The MIT Press 1997, p. 279-320.
- Nationale Ombudsman, rapport 2013/021, [www.nationaleombudsman.nl/rapporten/2013/021](http://www.nationaleombudsman.nl/rapporten/2013/021), bezocht 9 augustus 2013.
- Pront van Bommel, S., H.D. Stout & I.C. van der Vlies, *Juridische kwaliteiten van onderhandelend bestuur: onderhandelend bestuur en tegenstellingen in belangen*, Amsterdam: Amsterdam University Press 1998.
- Stoter, W. & N. Huls, *Onderhandelend wetgeven: een proces van geven en nemen*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2003.
- Stoter, W. & N. Huls, *Regeldruk: een blinde vlek van onderhandelend wetgeven*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006.
- Wagenaar, H. & S. Altink, 'Prostitution as Morality Politics or Why It Is Exceedingly Difficult To Design and Sustain Effective Prostitution Policy', *Sexuality Research and Social Policy* 2012-9(3), p. 279-292.
- Wagenaar, H. & S. Altink, *Complexiteit en uitdagingen van prostitutiebeleid*, Platform 31 2013.
- Weyers, H. & M. Hertogh, *Legitimiteit betwist. Een verkennend literatuuronderzoek naar de ervaren legitimiteit van het justitietoepreden*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen/WODC 2007.
- Wijers, M. & M. van Doorninck, 'They Get What They Deserve: Labour Rights for Sex Workers', in: D. Canter e.a. (red.), *Safer Sex in the City: The Experience and Management of Street Prostitution*, Aldershot, UK: Ashgate Publishing 2009, p. 101-116.