

Werking Opting-in regeling sekswerkers

1. Inleiding

In overleg met de prostitutiebranche is met ingang van 2009 de Opting-in regeling voor sekswerkers (Stscrnt. 2008, nr 252, 10 dec. 2008) tot stand gekomen. Dit na jaren van discussie over de arbeidsverhoudingen tussen exploitanten van seksbedrijven en sekswerkers binnen de prostitutiebranche.

Exploitanten zagen grondwettelijke (lichamelijke integriteit) en bedrijfseconomische bezwaren voor loondienst, ondanks andersluidende jurisprudentie¹ op dit gebied. Sekswerkers zelf gaven de voorkeur aan zelfstandig werken en zagen zich zelf niet als werknemer. Daarnaast speelde de wens tot anonimiteit bij de sekswerkers een grote rol. Zowel de sekswerker als de exploitant gaven de voorkeur aan zelfstandigheid. In de praktijk bleek echter in veel bedrijven sprake van dusdanige gezagselementen tussen de exploitant en de sekswerkers dat voor de toepassing van de desbetreffende wet- en regelgeving sprake was van een dienstbetrekking.

Voor de Belastingdienst en de uitkeringsinstanties speelde tevens een rol dat niet alle zelfstandig werkende sekswerkers, die bekend zouden moeten zijn bij de Belastingdienst en de uitkeringsinstanties, daar ook ingeschreven waren.

In de vaststellingsovereenkomsten welke zijn afgesloten tussen Belastingdienst en de exploitanten staat in artikel 5 lid 2 vermeld dat er in 2013 een evaluatie van de Opting-in regeling zal plaatsvinden, waarbij de intentie er op is gericht om te komen tot een voortzetting van de vaststellingsovereenkomsten. De prostitutiebranche zelf (sekswerkers en exploitanten die werken volgens de Opting-in regeling), financiële adviseurs en diverse betrokken instanties hebben in de loop van 2013 en 2014 middels interviews input geleverd voor de evaluatie van de werking van de Opting-in regeling en op deze wijze bijgedragen aan de totstandkoming.

2. Waar de Opting-in regeling een antwoord op beoogde te geven

In 2008 is door de Belastingdienst in samenwerking met de ministeries van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het UWV samen met de prostitutiebranche gezocht naar een alternatief voor loondienst. In nauw overleg met branchevertegenwoordigers van zowel de exploitanten als de sekswerkers is gewerkt aan het verduidelijken van de arbeidsverhoudingen en de positie van de sekswerkers. Hiertoe is het voorwaardenpakket voor de bedrijven in de prostitutiebranche (zoals clubs, privé huizen, massagesalons, escort) tot stand gekomen. Het uitgangspunt is geweest dat de sekswerkers een meer zelfstandige en onafhankelijke positie zouden moeten krijgen en dat op deze wijze de positie van de sekswerkers wordt verbeterd. Een ander uitgangspunt is geweest dat de invoering van het voorwaardenpakket zou moeten bijdragen aan transparantie en traceerbaarheid in de prostitutiesector.

Voorwaarde voor toepassing van de Opting-in regeling is dat er een (vaststellings)overeenkomst wordt aangegaan door de exploitant met de Belastingdienst waarbij het voorwaardenpakket geaccepteerd wordt en vervolgens wordt nageleefd. Het voorwaardenpakket stelt onder meer eisen aan de bedrijfsvoering en de administratie en regelt de fiscale afwikkeling van omzetbelasting en de verdiensten van de sekswerkers. Het belangrijkste onderdeel betreft een aantal regels waarin de arbeidsverhouding tussen exploitant en sekswerkers wordt vastgesteld. Dit betreft regels als: dat de sekswerker werkzaamheden mag weigeren en zelf de werktijden bepaalt, dat de sekswerker mag weigeren om alcohol te drinken, het recht op geheimhouding identiteit/adres van de sekswerker door de exploitant, etc.

¹ 'Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod', hfdst 5.11, pg. 62 2007 WODC, A.L. Daalder

3. Wat zijn de ervaringen met de Opting-in regeling in de praktijk?

Zowel de prostitutiebranche zelf (sekswerkers, exploitanten) als de financiële adviseurs, de Belastingdienst en het UWV hebben aangegeven tevreden te zijn met de werking van de Opting-in regeling in de praktijk. In het algemeen heeft men aangegeven dat de Opting-in regeling rust in de prostitutiebranche heeft gebracht, met name doordat er met de invoering ervan een einde kwam aan de vele rechtszaken over het al dan niet bestaan van loondienst. Wel zijn door diverse belanghebbenden een aantal kanttekeningen geplaatst.

Bij de aanvang van de Opting-in regeling in januari 2009 hebben van de 590 exploitanten van seksbedrijven (clubs en escort) er 300 een vaststellingsovereenkomst getekend. Bij de tijdelijke verlenging, begin 2014 in afwachting van dit onderzoek, heeft 84% van deze exploitanten aangegeven de vaststellingsovereenkomst te willen voortzetten. Slechts een enkeling heeft aangegeven de vaststellingsovereenkomst niet te willen voortzetten. De voornaamste reden voor het niet willen voortzetten van de regeling is aanstaande staking van de onderneming (binnen de clubs is de trend de laatste jaren sluiting).

De sekswerkers geven aan als één van de duidelijke voordelen van de Opting-in te zien dat zij geen omkijken meer hebben naar de administratieve vastleggingen en aangifteverplichtingen. Daar waar de exploitanten aangeven een administratieve lastenverzwaring te hebben gekregen, zien ze daar tegenover dat de "last" die zij ervaren door het toezicht door de Belastingdienst daarentegen flink verminderd is.

Voor de Belastingdienst heeft de Opting-in de nodige verbetering gebracht aan de transparantie en traceerbaarheid binnen de branche. 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. De Opting-in regeling zorgt ervoor dat de Belastingdienst met de exploitanten een relatie kon opbouwen welke heeft geleid tot een hogere mate van compliance dan in het verleden het geval was.

Een groot punt van kritiek echter, bij beiden (zowel de exploitanten als de sekswerkers), is dat er niet wordt ervaren dat er voldoende gehandhaafd wordt door de Belastingdienst. Met name richting de illegale prostitutie wordt dit als een knelpunt ervaren. De branche voelt zich in een mindere concurrentiepositie zitten door te voldoen aan een normale belastingheffing, daar waar anderen de illegaliteit opzoeken om onder andere deze belastingheffing te ontduiken.

Tevens is er een vraag naar controle op naleving van de voorwaarden van het voorwaardenpakket door exploitanten van seksbedrijven. De sekswerkers ervaren niet altijd een keuzemogelijkheid te hebben tussen Opting-in regeling of loondienst. Het is de exploitant die de keuze van de arbeidsrelatie voor zijn onderneming bepaalt, het is de sekswerker die kiest voor een exploitant. Daarnaast wordt het percentage dat de sekswerker van de verdiensten aan de exploitant afdraagt door de sekswerkers benoemd als een factor die een schijnzelfstandigheid bewerkstelligt. De betrokkenheid van de exploitant bij de dienstverlening wordt, volgens hen, hiermee in de hand gewerkt. De sekswerkers voelen zich daarnaast niet zelfstandig ten opzichte van de exploitant. Een kritiekpunt vanuit de sekswerkers op de Opting-in regeling is dat deze regeling geen vangnet biedt in geval van ziekte of arbeidsongeschiktheid. Dit maakt duidelijk dat de 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.

Er is dus een duidelijke roep vanuit de prostitutiebranche om handhaving van en voorlichting over de Opting-in regeling vanuit de overheid. Er is een vraag naar toezicht op diverse overheidsterreinen. Zo is vergunningverlening bijvoorbeeld een taak van de gemeente. De opsporing van illegale en/of niet vergunde prostitutie is meer een taak van Politie en Gemeente. Door in een samenwerkingsverband als het RIEC informatie hieromtrent te delen kunnen overheden hun eigen taken efficiënter en effectiever uitvoeren.

4. Conclusie na een aantal jaren Opting-in in de praktijk

Met de toepassing van de Opting-in regeling is tegemoetgekomen aan de wens vanuit de branche om de gewenste zelfstandigheid toe te passen, daar waar loondienst opportuun zou zijn. Als de exploitant een overeenkomst heeft gesloten met de Belastingdienst en het voorwaardenpakket heeft geaccepteerd, is de sekswerker niet in loondienst. De Opting-in regeling houdt in dat de exploitanten de, volledig aan de klant in rekening gebrachte, omzetbelasting afdragen aan de Belastingdienst. En de exploitanten houden de loonbelasting voor de sekswerkers in en dragen ook deze af aan de Belastingdienst. Hiertoe houden zij een goede administratie bij. Aan het uitgangspunt dat de arbeidsverhoudingen verduidelijkt dienden te worden is bij deze voldaan.

Het andere uitgangspunt is geweest dat de sekswerkers meer zelfstandigheid zouden moeten krijgen bij het werken volgens de Opting-in regeling bij een exploitant. Het is de vraag of dit is bereikt met deze regeling. Veel sekswerkers blijken slecht op de hoogte te zijn van hun arbeidsvoorwaarden in het licht van de Opting-in regeling en zijn veelal onbekend met de voorwaarden waar de exploitant aan moet voldoen en hiermee met de voor- en nadelen van de Opting-in. De voorlichting hierover wordt als gebrekkig ervaren. De sekswerkers ervaren het feit dat het de exploitant is die kiest voor Opting-in of loondienst als een gebrek aan keuzemogelijkheid voor hen. Daarnaast wordt het percentage dat de sekswerker van de verdiensten aan de exploitant afdraagt door de sekswerkers benoemd als een factor die een schijnzelfstandigheid bewerkstelligt. De betrokkenheid van de exploitant bij de dienstverlening wordt, volgens hen, hiermee in de hand gewerkt. De sekswerkers ervaren niet dat op deze wijze er een meer zelfstandige en onafhankelijke positie voor hen is gecreëerd. Mede hierdoor, maar ook door het ervaren gebrek aan toezicht, verkiest naar de mening van de geïnterviewde sekswerkers en exploitanten een deel van de sekswerkers en exploitanten het om in de illegaliteit te werken en hierdoor onder andere belastingheffing te ontlopen. Het blijven geven van voorlichting, naast het integraal inzetten van handhaving en toezicht is in deze branche zeer gewenst.

5. Voortzetting opting-in regeling

De Opting-in regeling is hiermee een regeling die belastingtechnisch prima ingezet kan worden in deze bijzondere branche, daar waar de gepresenteerde werkelijkheid en feiten vaak ver van elkaar vandaan liggen, mits er gehandhaafd wordt. Tevens blijkt uit de reacties op deze regeling vooral dat er een alom gedeelde oproep aan de overheid is om toezicht. Toezicht gericht op de branche om illegaliteit een halt toe te roepen.

Het uniform vergunningstelsel dat nu ontwikkeld wordt in het kader van de WRP², met strengere eisen voor de exploitanten, maakt dat het gewenste toezicht en handhaving in het vergunde deel van de prostitutiebranche eenvoudiger ingezet kan worden. Dit zal naar verwachting een bijdrage leveren aan het verbeteren van de positie van de sekswerkers die werken volgens de Opting-in regeling. De capaciteit van de overheid kan dan vervolgens gericht worden ingezet op de aanpak van illegale prostitutie.

Daarnaast blijkt, uit ervaringen van een aantal RIEC's waar prostitutie als handhavingknelpunt is benoemd, dat de overheid als geheel door uitwisseling van informatie en door integrale samenwerking effectiever toezicht en handhaving in kan zetten. Waardoor de knelpunten binnen de branche aangepakt kunnen worden, daar waar dat vaak niet lukt op individueel overheidsniveau. Kortom het verdient aanbeveling om de Opting-in regeling voort te zetten in de toekomst. Daarnaast verdient het aanbeveling om tevens de mogelijkheden van toezicht en handhaving en voorlichting van de overheid als geheel verder te ontwikkelen, daar waar mogelijk binnen RIEC verband.

² Wetsvoorstel Regulering Prostitutie en bestrijding van misstanden seksbranche