

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3436

Vragen van de leden **Westerveld** (GroenLinks), **Kwint** (SP), **Gijs van Dijk** (PvdA), **Bruins** (ChristenUnie) en **Postma** (CDA) aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *het bericht «Grootste Nederlandse kinderopvangbedrijf zit fiscaal op de Kaaimaneilanden»* (ingezonden 29 mei 2020).

Antwoord van Staatssecretaris **Van Ark** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid), mede namens de Staatssecretaris van Financiën, **Vijlbrief** (ontvangen 3 juli 2020).

Vraag 1

Kent u het artikel «Grootste Nederlandse kinderopvangbedrijf zit fiscaal op de Kaaimaneilanden»?¹

Antwoord 1

Ja, dit bericht ken ik.

Vraag 2

Wat vindt u ervan dat aandelen van dit Nederlandse kinderopvangbedrijf in handen zijn van investeringsfondsen die juridisch op de Kaaimaneilanden gevestigd zijn? Is deze constructie toegestaan?

Antwoord 2

Voor de kinderopvang is mijn primaire belang dat kinderen en hun ouders erop kunnen vertrouwen dat de kinderopvang van hun keuze veilig, gezond en pedagogisch verantwoord is. Om deze reden zijn er wettelijke (kwaliteits)eisen waar alle kinderopvangorganisaties aan moeten voldoen, ongeacht in welke constructie het eigendom onder is gebracht. Dit zodat ouders hun arbeid- en zorgtaken kunnen combineren, zij hun kinderen met een gerust hart naar de opvang toe kunnen laten gaan, én kinderen kunnen groeien in hun ontwikkeling. De Wet kinderopvang stelt regels om te waarborgen dat kinderopvangvoorzieningen voldoen aan de definitie en de uitvoering van de

¹ De Volkskrant, 28 mei 2020 «Grootste Nederlandse kinderopvangbedrijf zit fiscaal op de Kaaimaneilanden» (<https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/grootste-nederlandse-kinderopvangbedrijf-zit-fiscaal-op-de-kaaimaneilanden~b644ef55/>)

eisen die aan een kinderopvangvoorziening worden gesteld. Voor het overige vallen kinderopvangorganisaties onder de reguliere fiscale wet- en regelgeving.

Over belastingontwijking kan ik in zijn algemeenheid opmerken dat het kabinet reeds vanaf het begin van de kabinetsperiode tot doel heeft gesteld om belastingontwijking aan te pakken, zoals ook beschreven in onder meer de Fiscale Beleidsagenda² en nader uitgewerkt in de brief van de Staatssecretaris van Financiën van 23 februari 2018.³ In dat kader heeft het kabinet diverse maatregelen genomen die reeds in werking zijn getreden of binnen afzienbare tijd in werking zullen treden. Voor de toepassing van een aantal van deze maatregelen geldt dat er gebruik wordt gemaakt van de in 2018 geïntroduceerde lijst met laagbelastende en niet-coöperatieve jurisdicties voor belastingdoeleinden (hierna: laagbelastende staten).⁴ De Kaaimaneilanden worden op basis van deze lijst ook aangemerkt als een laagbelastende staat, omdat zij geen winstbelasting heffen. Door deze maatregelen kunnen belastingplichtigen, die deel uitmaken van een concern waarvan ook een lichaam deel uitmaakt dat is gevestigd op de Kaaimaneilanden, worden geconfronteerd met additionele belastingheffing op basis van onder andere de aanvullende Controlled Foreign Company (CFC)-maatregel⁵ of vanaf 2021 de conditionele bronbelasting op renten en royalty's.⁶

Recent heeft het kabinet daarnaast aangekondigd dat ook aanvullende maatregelen worden genomen tegen dividendstromen naar laagbelastende staten.⁷ Tevens is bij de herziening van de rullingpraktijk vastgelegd dat de Belastingdienst geen zekerheid vooraf geeft over de Nederlandse fiscale gevolgen voor belastingplichtigen met betrekking tot transacties die worden verricht met entiteiten die zijn gevestigd in deze laagbelastende staten. Naast deze eenzijdige maatregelen kan ook via een gecoördineerde aanpak op internationaal niveau belastingontwijking en -ontduiking worden tegengegaan, hetgeen naar de mening van het kabinet de meest effectieve manier is. In dit verband steunt het kabinet bijvoorbeeld het werk dat binnen de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en het Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting wordt gedaan aan een herziening van het internationale belastingsysteem.⁸

Vraag 3

Wat vindt u ervan dat volgens het artikel in de Volkskrant, geld van ouders, bedrijven en de overheid, bedoeld voor de kinderopvang, verdwijnt naar een belastingparadijs?

Antwoord 3

Zoals aangegeven bij het antwoord op vraag 2 is voor mij het primaire belang dat kinderopvang veilig, gezond en pedagogisch verantwoord is en blijft. Dit ongeacht organisatie- en financieringsvorm van kinderopvangorganisaties. Daarom moeten alle kinderopvangorganisaties voldoen aan de (kwaliteits)eisen, ongeacht in welke constructie het eigendom onder is gebracht. Binnen de werking van de kinderopvangsector zijn verschillende partijen actief, zowel met als zonder winst oogmerk, die investeren in het aanbod van kinderopvang. Al sinds 2005 zijn er investeringsmaatschappijen actief in de kinderopvang. Investeringsmaatschappijen in de kinderopvangsector helpen bij het bij elkaar brengen van vraag en aanbod en bij het bieden van meer

² Kamerstuk 32 140, nr. 33.

³ Kamerstuk 25 087, nr. 188.

⁴ Hieronder vallen laagbelastende staten (een staat die lichamen naar een tarief van minder dan 9% onderwerpt aan belasting naar de winst) en staten die zijn opgenomen in de EU-lijst van niet-coöperatieve rechtsgebieden voor belastingdoeleinden.

⁵ Opgenomen in artikel 13ab van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969.

⁶ Wet van 18 december 2019 tot invoering van een bronbelasting op renten en royalty's (Wet bronbelasting 2021), Stb. 2019, nr. 513.

⁷ Brief van 29 mei 2020 van de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst; Aankondiging aanvullende maatregelen tegen dividendstromen naar laagbelastende jurisdicties (kenmerk: 2020-0000100950).

⁸ Met betrekking hiertoe kan worden verwezen naar de Kamerbrieven van 10 oktober 2019 en 14 november 2019, en de verslagen van de schriftelijke overleggen over deze brieven (Kamerstuk 32 140, nrs. 60, 63, 65 en 66).

keuzemogelijkheden voor ouders, zodat ouders een aanbod kunnen kiezen die past bij hun persoonlijke situatie.

Dit betekent dat bedrijven met elkaar kunnen concurreren op prijs/kwaliteit en (innovatief) aanbod dat beter aansluit op de behoeften van ouders. Dit zorgt ook voor grotere keuzevrijheid en flexibiliteit voor ouders. Vanwege het grote publieke belang van kinderopvang kunnen ouders middels de kinderopvangtoeslag een financiële tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang krijgen. Het zijn de ouders die kiezen naar welke organisatie zij hun kind brengen. Ouders hebben de mogelijkheid om een keuze te maken voor een kinderopvangorganisatie die bij hen past en met een bepaalde gewenste prijs/kwaliteit verhouding. De keuze voor het toelaten van gereguleerde marktwerking betekent ook dat verschillende organisatievormen hierop actief mogen zijn, zolang zij voldoen aan de geldende (kwaliteits)-regelgeving en concurrentieregels. Hierop wordt toegezien door de verschillende toezichthouders. Zo houdt de GGD in opdracht van gemeenten toezicht op kwaliteit en houdt de ACM toezicht op naleving van mededingingsregels.

Vraag 4

Bent u het ermee eens dat er iets enorm mis is met zowel het belastingstelsel als het kinderopvangstelsel, wanneer zelfs kinderopvangbedrijven hun toevlucht zoeken in belastingparadijzen?

Antwoord 4

Zie het antwoord op vraag 2 en 3.

Vraag 5

Hoeveel «kindplaatsen» vallen onder investeringsmaatschappijen? Neemt dat aantal toe of af?

Antwoord 5

In mei bedroeg het aantal geregistreerde kindplaatsen⁹ bij investeringsmaatschappijen¹⁰ ongeveer 56.000, waarvan respectievelijk 27.000 en 29.000 voor dagopvang en buitenschoolse opvang. Dit aantal is de afgelopen jaren in absolute aantallen toegenomen, maar procentueel vrij stabiel rond de 10%, omdat de sector als geheel het aantal kindplaatsen flink heeft uitgebreid. Investeringsmaatschappijen nemen vaak de locaties over van andere investeringsmaatschappijen waardoor hun aandeel in de kinderopvangsector ongewijzigd blijft. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de overname van KidsFoundation door Onex.

Vraag 6

Wat zijn de bedragen die ouders, bedrijven en de overheid jaarlijks betalen aan de kinderopvangsector? Wat zijn de winsten in deze sector? Is bekend hoeveel er wordt afgedragen aan investeringsmaatschappijen? Zo nee, kunt u een inschatting maken?

Antwoord 6

In 2019 hebben ouders met kinderopvangtoeslag voor ongeveer € 4,4 mld. aan kinderopvangkosten doorgegeven bij de Belastingdienst/Toeslagen. Van de kosten die in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag, hebben ouders gemiddeld 28% zelf gefinancierd en kregen zij via de kinderopvangtoeslag gemiddeld 72% vergoed (waarvan 29% werkgeversbijdrage aan de kinderopvangtoeslag en 43% rijksoverheidsbijdrage).¹¹ Daarnaast zijn er ouders die gebruik maken van kinderopvang en daarbij gebruik maken van financiering die via de gemeente verloopt. Die zijn hier niet in meegenomen. Ook zijn er ouders die gebruik maken van kinderopvang zonder overheidsbijdrage.

⁹ Een kinderopvangplaats kan opvang bieden aan meer dan één kind. De meeste kinderen gaan niet alle dagen in de week naar de opvang, waardoor zij een kindplaats kunnen afwisselen met andere kinderen.

¹⁰ Dit is het opgetelde aantal voor KidsFoundation, Kidshold B.V. Kindergarden, Norlandia en Partou.

¹¹ Bron: Belastingdienst /Toeslagen, cijferbeeld februari 2020, bewerking Ministerie van SZW. De cijfers zijn gebaseerd op de opgaven van aanvragers, die nog kunnen wijzigen als gevolg van het definitief vaststellen van inkomen en gebruik.

In het Sectorrapport Kinderopvang wordt jaarlijks gekeken naar de financiële ontwikkelingen in de kinderopvangsector. De meest recente rapportage voor 2018 laat zien dat de gemiddelde rentabiliteit¹² 4,0% bedroeg, ten opzichte van 3,0% in 2017.¹³ Voor de financierbaarheid van de sector vergelijkt de sectorrapportage de rentabiliteit met een reguliere normering van 10% rentabiliteit. Het aantal organisaties met een negatieve rentabiliteit is afgenomen, maar bedraagt alsnog 21,7%. Het aantal organisaties met een rentabiliteit groter dan 10% is toegenomen tot 12,2%. Naarmate de omzet van een organisatie groter is, neemt de rentabiliteit¹⁴ af. Helaas is in de meest recente versie van het sectorrapport geen onderscheid gemaakt tussen stichtingen en op winst georiënteerde ondernemingen. In 2017 was hier geen groot onderscheid tussen. Wel valt op dat stichtingen een veel hogere solvabiliteit¹⁵ hadden dan BV's.

Welk bedrag afgedragen wordt aan investeringsmaatschappijen is niet bekend. Voor een indicatie kijk ik naar de resultatenrekening van het sectorrapport. Hier is uitgelicht welk deel van het resultaat uitgekeerd wordt aan derden of privé (0,7%) en welk deel uitgekeerd wordt aan dividend (0,4%) in 2018. Dit is toegenomen ten opzichte van 2017 (0,3% en 0,2%) en 2016 (0,2% en 0,1%). Het percentage van de omzet dat uitgekeerd wordt, nam de afgelopen jaren dus beperkt toe.

Vraag 7

Klopt de stelling van de woordvoerder van Kidsfoundation, die aangeeft dat er geen dividend of rente vanuit Kidsfoundation naar investeringsfonds Onex vloeit?

Antwoord 7

Voor zover hierover informatie bij de Belastingdienst bekend is, kan het kabinet op grond van de wettelijke fiscale geheimhoudingsplicht bevestigen noch ontkennen welke betalingen door een individuele belastingplichtige worden gedaan en aan wie dat gebeurt.¹⁶

Vraag 8

Kunt u garanderen dat belastinggeld, bedoeld voor kinderopvang, niet via investeringsmaatschappijen op de Kaaimaneilanden terecht komt?

Antwoord 8

Binnen de kinderopvang zijn zowel organisaties met een winstoogmerk als zonder winstoogmerk actief. Zij moeten allen voldoen aan de (kwaliteits)eisen. Kinderen en hun ouders moeten er namelijk op kunnen vertrouwen dat de kinderopvang van hun keuze veilig, gezond en pedagogisch verantwoord is. Kinderopvangorganisaties zijn tot op zekere hoogte vrij in wat zij met hun inkomsten doen. Zie verder mijn antwoord op vraag 2.

Vraag 9 en 10

Deelt u de mening dat – helemaal in deze tijd, waarin de overheid de extra bijdrage van ouders compenseert om kinderopvangorganisaties meer stabiliteit te geven – het onwenselijk is dat winsten wegvloeien naar investeringsmaatschappijen? Zo ja, is dat voor u een reden om strengere eisen te stellen aan de fiscale regelgeving van kinderopvangorganisaties? Bent u in de positie om deze constructie, waarbij het grootste Nederlandse kinderopvangbedrijf in handen is van een buitenlands private-equitybedrijf dat gericht is op het maken van winst, met terugwerkende kracht te verbieden?

¹² Waarborgfonds Kinderopvang (2019). Sectorrapport Kinderopvang Jaarcijfers 2017

¹³ Waarborgfonds Kinderopvang (2019). Sectorrapport Kinderopvang Jaarcijfers 2018

¹⁴ De rentabiliteit is de verhouding tussen het financiële resultaat (winst) en de omzet. Een hoger percentage betekent dat de organisatie meer winst maakt over de gegenereerde omzet.

¹⁵ De solvabiliteit is de verhouding tussen het eigen en het totale vermogen van de organisatie. Een hoger percentage betekent dat de organisatie beter in staat is om aan haar langlopende verplichtingen te voldoen en eventuele toekomstige verliezen op te vangen.

¹⁶ Artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

Antwoord 9 en 10

Over het algemeen geldt dat Nederland een open economie en een open kapitaalmarkt kent. In de Europese Unie geldt dat beperkingen op het kapitaalverkeer alleen mogelijk zijn indien – kort gezegd – het algemeen belang dit rechtvaardigt. Op grond van Europese jurisprudentie moet algemeen belang restrictief worden uitgelegd. Hierbij moet onder meer gedacht worden aan het waarborgen van de openbare orde en veiligheid. Om die reden is het uitgangspunt van het kabinet dat alleen de bescherming van de nationale veiligheid en openbare orde aanleiding kan zijn voor het verbieden van overnames en investeringen. Dat is hier niet aan de orde. In de kinderopvangsector zetten zowel op winst georiënteerde ondernemers als stichtingen zonder winstoogmerk zich in voor het aanbieden en innoveren van kinderopvang. Met internationaal gezien een zeer goed resultaat, zo blijkt uit de Landelijke Kwaliteitsmonitor. Ik ben niet voornemens extra eisen te stellen aan organisaties in de kinderopvang.

Vraag 11

Deelt u de mening dat de steeds schevere verhouding tussen eigen en vreemd vermogen van kinderopvangbedrijven een grote kwetsbaarheid vormt in economische crises wanneer bijvoorbeeld kasstromen teruglopen? Kan het toegenomen gebruik van vreemd vermogen van kinderopvangbedrijven ertoe leiden dat geld weglekt uit deze sector? Wat voor instrumenten zijn er om deze kwetsbaarheden te beperken?

Antwoord 11

Om de belastingvoordelen voor vreemd vermogen te beperken, heeft dit kabinet een generieke renteaftrekbeperking ingevoerd, namelijk de earningsstrippingmaatregel.

De earningsstrippingmaatregel vloeit voort uit eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking (ATAD1)¹⁸ en is een generieke renteaftrekbeperking die met ingang van 1 januari 2019 in werking is getreden. De earningsstrippingmaatregel uit ATAD1 is gericht tegen belastingontwijking. De Nederlandse implementatie van deze earningsstrippingmaatregel is echter voorzien van een aanvullend doel. Nederland wil dat de earningsstrippingmaatregel eveneens (of beter: vooral) tot doel heeft dat een meer gelijke fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen wordt bereikt, zodat dit de keus tussen beide minder verstoort. Om die reden is de earningsstrippingmaatregel aanzienlijk strenger vormgegeven dan hetgeen ATAD1 (als minimum) vereist. Zo is de drempel – ten opzichte van de minimumnorm uit ATAD1 – verlaagd van € 3 miljoen naar € 1 miljoen en is de earningsstrippingmaatregel niet voorzien van een zogenoemde groepsuitzondering of een uitzondering voor zogenoemde «stand alone»-entiteiten.

De Adviescommissie belastingheffing van multinationals besteedt ook aandacht aan de ongelijke behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen (Adviescommissie). In dat kader komt het verder aanscherpen van de earningsstrippingmaatregel aan de orde. Het kabinet zal de aanbevelingen van de Adviescommissie bestuderen en verwacht deze zomer met een beleidsreactie te komen. De Staatssecretaris van Financiën zal uw Kamer hierover informeren.

Vraag 12

Wat is er bekend over de consequenties van de toegenomen commercialisering en bemoeienis vanuit private investeringsmaatschappijen sinds u bij eerdere Kamervragen aangaf dat in een studie van het Centraal Planbureau (CPB) in 2011 «*Kinderopvang in Kaart* wordt geconcludeerd dat de commercialisering van de markt de publieke belangen niet heeft geschaad»?¹⁷

¹⁸ Richtlijn (EU) 2016/1164 van de Raad van 12 juli 2016 tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwijkingpraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt (PbEU 2016, L 234/26).

¹⁷ Aanhangsel Handelingen II, vergaderjaar 2018–2019, nr. 2672.

Antwoord 12

Zoals ik bij het antwoord op vraag 5 heb aangegeven, heb ik niet het beeld dat het aandeel van private investeringsmaatschappijen in de kinderopvang de laatste jaren is gewijzigd. De kinderopvangsector is de afgelopen jaren in z'n geheel gegroeid, waarbij het aandeel dat wordt verzorgd vanuit private investeringsmaatschappijen ongeveer stabiel is gebleven. Dit aanbod draagt bij aan het aanbod dat nodig is om te voorzien in de vraag van ouders. De kinderopvangsector functioneert in mijn optiek goed. Ook in deze bijzondere tijden heeft de kinderopvangsector laten zien klantgericht, innovatief en flexibel te zijn. De kwaliteit van de kinderopvang is de afgelopen jaren gestegen en de Nederlandse kinderopvang behoort tot de beste kinderopvang van Europa. Wel zal ik een nadere analyse laten uitvoeren naar de relatie tussen de kwaliteit van opvang en de organisatievorm. Hiertoe zal een analyse worden gemaakt op basis van data die is verzameld voor de landelijke kwaliteitsmonitor (LKK).

Vraag 13

Wat zijn de voorwaarden waar kinderopvangbedrijven aan moeten voldoen om in aanmerking te komen voor steun vanuit het steunpakket van 566 miljoen voor onder andere kinderopvang? Worden hier ook voorwaarden gesteld op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen en robuuste fiscale constructies?

Antwoord 13

In het pakket van € 566 mln.¹⁹ is onder andere € 23 mln. beschikbaar gesteld voor de extra kosten van kinderopvangorganisaties die zorgen voor een (gratis) aanbod voor noodopvang. Noodopvang gebeurt onder de regie van de gemeente en vindt zoveel mogelijk plaats op reguliere voorzieningen. De financiële middelen voor de periode medio maart tot 1 juli worden ter beschikking gesteld aan gemeenten. Zij coördineren de noodopvang, in overleg met kinderopvangorganisaties en scholen. Kinderopvangorganisaties kunnen geen direct beroep doen op deze middelen.

Daarnaast is er nog € 8,3 miljoen overgemaakt naar het Gemeentefonds, zodat gemeenten de eigen bijdragen kunnen compenseren van ouders die deelnemen aan gemeentelijke kinderopvangregelingen (VE, peutersaanbod en SMI) voor de periode dat de kinderopvang gesloten was. Dit is een compensatie voor gemeenten. Hieraan zijn geen aanvullende voorwaarden verbonden voor kinderopvangorganisaties. Zij kunnen ook hier namelijk geen direct beroep op doen.

Los van bovenstaande middelen geldt dat sommige bedrijven ondanks de noodmaatregelen van het kabinet in problemen komen. In uitzonderlijke gevallen, waar het publieke belang de directe ondernemingsbelangen overstijgt, zal het Rijk aanvullend moeten inspringen om dit publiek belang veilig te stellen. Het kabinet heeft uw Kamer op 1 mei jl. geïnformeerd over het afwegingskader dat het kabinet als handvat hanteert voor de afwegingen en keuzes die het kabinet daaromtrent zal maken.²⁰ Steunverlening aan individuele bedrijven blijft in aanpak en uitkomst altijd maatwerk. Dat geldt ook voor eventuele voorwaarden die aan steun verbonden kunnen worden. Voor het kabinet is het vanzelfsprekend dat indien een bedrijf in moeilijke tijden financieel wordt bijgestaan door de overheid, de winsten in betere tijden niet via belastingconstructies onbelast wegstromen. Daarom hebben de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst uw Kamer op 19 juni jl. geïnformeerd over de uitgangspunten bij de fiscale voorwaarden die het kabinet zal hanteren bij eventuele individuele steunverlening.²¹ Bij gevallen van dergelijke individuele steun aan bedrijven geldt als uitgangspunt dat twee specifieke voorwaarden worden gesteld. In de eerste plaats mag het bedrijf dat om steun verzoekt – kort gezegd – de (directe en indirecte) deelnemingen en de directe aandeelhouders van dat bedrijf niet gevestigd zijn in een laagbelastende jurisdictie. Daarnaast geldt dat de Nederlandse vestigingen

¹⁹ Kamerstuk 35 420, nr. 43.

²⁰ Kamerstuk 35 420, nr. 36.

²¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/19/fiscale-voorwaarden-bij-individuele-steunverlening>

van het bedrijf dat om steun verzoekt geen renten of royalty's mogen betalen aan vestigingen van het concern in laagbelastende jurisdicties. Met deze twee voorwaarden geeft het kabinet concreet invulling aan de boodschap dat geen steun zal worden verleend aan bedrijven die gebruik maken van onwenselijke belastingconstructies.

Vraag 14

Wordt er bij het nadenken over alternatieven voor het toeslagenstelsel gekeken naar directe rijksbekostiging van de kinderopvang in plaats van indirect via kinderopvangtoeslag? Kan op deze manier bijvoorbeeld private equity in deze sector aan banden worden gelegd?

Antwoord 14

Bij het ontwikkelen van scenario's om het stelsel van kindvoorzieningen te verbeteren, wordt ook gekeken naar alternatieve en passende financieringsvormen. De keuze voor de financieringsvorm zie ik echter los van de vraag of private equity aan banden kan worden gelegd. Dit laatste vraagt wel een wetswijziging. Ik zie hiervoor geen aanleiding, zolang alle kinderopvangorganisaties zich houden aan de wet- en regelgeving zodat kinderen en hun ouders erop kunnen vertrouwen dat hun opvang veilig, gezond en pedagogisch verantwoord is.