

Vergaderjaar 2024–2025

36 600 XIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2025

Nr. 60

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 14 april 2025

De vaste commissie voor Economische Zaken heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Economische Zaken over de brief van 20 december 2024 over uitvoering van de motie van de leden Bikker en Omtzigt over een adviescommissie instellen die als taak heeft te adviseren welke strategie moet worden gevoerd om de toenemende rol van private equity in sectoren fors terug te dringen (Kamerstuk 36 410, nr. 30) (Kamerstuk 36 600 XIII, nr. 57).

De vragen en opmerkingen zijn op 20 februari 2025 aan de Minister van Economische Zaken voorgelegd. Bij brief van 14 april 2025 zijn de vragen beantwoord door de Ministers van Economische Zaken en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De voorzitter van de commissie,
Michon-Derkzen

De griffier van de commissie,
Reinders

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersonen

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

1. De leden van de GroenLinks-PvdA fractie lezen dat het kabinet handelt in de geest van de motie, maar begrijpen tegelijkertijd dat het kabinet geen adviescommissie instelt om de rol van private equity in sectoren fors terug te dringen, waarom niet?

Het kabinet heeft aandacht voor de rol van private equity in sectoren die grotendeels publiek worden bekostigd. Het kabinetsbeleid is er op gericht om excessen tegen te gaan en te voorkomen. Het fors terugdringen van private equity in deze sectoren is echter geen doelstelling van dit kabinet. Uit onderzoeken blijkt dat dit niet noodzakelijk en proportioneel is, een grote impact heeft op bijvoorbeeld de toegankelijkheid en continuïteit van zorg en een belemmering kan vormen voor de benodigde uitbreiding van het aanbod aan plekken in de kinderopvang.¹ Daarnaast is het fors terugdringen van private equity ook juridisch zeer kwetsbaar. Een adviescommissie met als taak om te adviseren hoe private equity in deze sectoren fors teruggedrongen kan worden, past daarom niet bij het kabinetsbeleid.

Dit neemt niet weg dat dit kabinet de zorgen rondom de rol van private equity serieus neemt.

Zo neemt het kabinet extra maatregelen, zoals het wetsvoorstel voor de Wet integere bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders (Wibz). Dit wetsvoorstel is op 28 januari naar de TK gestuurd. Verder is in de kamerbrief van 20 december 2024 toegezegd om in 2025 een aanvullende verkenning te doen naar de voors en tegens van de rol van private equity in sectoren die grotendeels collectief worden bekostigd. De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft deze verkenning, mede ook naar aanleiding van verschillende nieuwe moties op het gebied van private equity, uitgevoerd en alle voor- en nadelen van private equity in de zorg, inclusief de potentiële kosten die gemoeid gaan met een verbod op private equity, de risico's van private equity en een plan van aanpak om deze risico's zoveel mogelijk te mitigeren. De Minister van VWS heeft hierover op 5 maart j1. een kamerbrief naar de TK gestuurd. Conclusie is dat zij vanwege de te grote negatieve impact op de toegankelijkheid en continuïteit van zorg en de juridische kwetsbaarheid private equity niet gaat verbieden. Wel ziet de Minister van VWS het risico dat commerciële partijen, zoals private equity partijen, financiële belangen voorop zetten, en heeft hiervoor een gerichte aanpak opgesteld. Verder heeft de Minister van VWS aangegeven nauwkeurig en nauwlettend in de gaten te willen houden hoe de ingevoerde maatregelen gezamenlijk in de praktijk uitpakken. Dit is ook sector overstijgend relevant, zodat afzonderlijke grotendeels collectief bekostigde sectoren van elkaar kunnen leren in hun omgang met private equity.

Binnen de kinderopvang geven de onderzoeken van SEO en Decisio² uit 2023 geen aanwijzing dat private equity winsten aan de kinderopvang-sector onttrekt. Ook blijkt dat aan private equity gelieerde aanbieders dezelfde hoge kwaliteit aanbieden als andere partijen in de kinderopvang. Wel laten de onderzoeken hogere prijzen, een hoger personeelsverloop en een lagere solvabiliteit bij aan PE gelieerde kinderopvang organisaties zien. Daarnaast zien we in de markt voor kinderopvang lokaal marktconcentraties. Uit de onderzoeken blijkt dat transparantie en een grotere

¹ Kamerstuk 36 600 XII, nr. 57

² 2023015784 en 2023015108

invloed van stakeholders de continuïteit kunnen versterken. Het is daarom belangrijk dat de sectorpartijen in de kinderopvang werk maken van een gedragscode om de transparantie in de sector te vergroten. Zo wordt risicovol gedrag inzichtelijk gemaakt en wordt het voor de samenleving zichtbaar of overheidsmiddelen op een verantwoorde manier worden besteed. Om beter zicht op de kwaliteit te krijgen is naast de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK) afgelopen jaar de eerste meting van de Monitor implementatie kwaliteitseisen kinderopvang afgerond en in december met uw Kamer gedeeld. Uiteraard blijft SZW de ontwikkelingen in de markt nauwlettend monitoren. Binnen de Kinderopvang wordt gewerkt aan een nieuw financieringsstelsel dat eenvoudiger is voor ouders en hen meer zekerheid biedt. Onderdeel daarvan is de geleidelijke overstap op een inkomensonafhankelijke vergoeding. Dit gaat gepaard met een grote budgettaire investering. Het borgen van de publieke belangen in de kinderopvang is daarmee extra belangrijk. Er worden maatregelen uitgewerkt om de toegankelijkheid en een doelmatige besteding van publieke middelen te borgen. Planning is dat de Tweede Kamer hier na de zomer over wordt geïnformeerd. Uiteraard blijft SZW de ontwikkelingen in de markt nauwlettend monitoren.

2. Er worden ook geen nieuwe onderzoeken of maatregelen aangekondigd om de rol van private equity in bepaalde sectoren terug te dringen. Kan het kabinet duidelijk uiteenzetten waarom zij denkt dat hiermee aan de motie is voldaan?

Op basis van de eerste verkenning naar private equity in de genoemde sectoren en het overzicht van wat het kabinet reeds op het gebied van private equity doet en heeft gedaan concludeert het kabinet dat het op dit moment niet wenselijk is om private equity fors terug te dringen in sectoren die grotendeels publiek worden bekostigd. Ook uit de aanvullende verkenning door VWS (zie kamerbrief 5 maart jl.) is geconcludeerd dat het verbieden danwel terugdringen van private equity een te grote impact heeft op de toegankelijkheid en continuïteit van zorg, en daarbij juridisch zeer kwetsbaar is. Daarom besluit het kabinet op dit moment geen adviescommissie in te stellen met als taak om te adviseren hoe private equity in deze sectoren fors teruggedrongen kan worden.

3. De leden van de GroenLinks-PvdA fractie lezen in de brief dat het kabinet een verkenning gaat doen naar de voors en tegens van de rol van private equity in sectoren die grotendeels collectief worden bekostigd. Deze leden vragen om welke sectoren het hier specifiek gaat.

Sectoren die grotendeels collectief worden bekostigd betreffen bijvoorbeeld kinderopvang en zorg. De aanvullende verkenning naar de zorg is 5 maart j.1. naar uw Kamer gestuurd. SZW verkent maatregelen om de toegankelijkheid, kwaliteit en continuïteit in de kinderopvang te waarborgen. Planning is dat de Tweede Kamer hier na de zomer over wordt geïnfonneerd.

4. Deze leden vragen het kabinet om in deze verkenning expliciet te maken wat de belangen en de werkwijze van private equity is en wat de belangen zijn van publieke sectoren.

De Belastingdienst heeft al eerder een uitgebreid rapport geschreven over de werkwijze van private equity, voornamelijk op het gebied van :fiscaliteit.³ In de TK brief van VWS van 5 maart jl. wordt ingegaan op de belangen van private equity en de maatschappij. Decisio is in haar

³ Private egujtv en fiscaliteit

onderzoek naar maatregelen marktwerking kinderopvang ook ingegaan op de werkwijze van private equity.

5. Deze leden vragen het kabinet om in elk geval in te gaan op het doel van private equity om op kortetermijnwinst te maken en het doel van publieke sectoren, namelijk op langere termijn bepaalde maatschappelijke doelen te bereiken. Hoe kunnen deze doelen in elkaars verlengde liggen en elkaar versterken? Heeft het kabinet daar voorbeelden van? Hoe kan dit bereikt worden? Hoe kunnen deze doelen elkaar tegenwerken? Heeft het kabinet daar voorbeelden van? Hoe kan dit worden voorkomen?

In de Kamerbrief van VWS van 5 maart jl. staan verschillende voorbeelden uitgewerkt over hoe private equity een meerwaarde kan zijn in de zorg, maar ook voorbeelden van ongewenste situaties.

In de Kamerbrief van SZW van 26 april 2023 zijn twee onderzoeken naar de marktwerking in de kinderopvang naar uw Kamer gestuurd. Het kabinet heeft daarin toegelicht dat commerciële partijen een belangrijke bijdrage leveren aan het aanbod in de kinderopvangsector. Tegelijkertijd ziet het kabinet met het oog op de stelselherziening op basis van deze onderzoeken risico's op het gebied van toegankelijkheid en continuïteit. Er worden maatregelen uitgewerkt om de toegankelijkheid, kwaliteit en continuïteit te waarborgen.

Planning is dat de Tweede Kamer hier na de zomer over wordt geïnformeerd.

6. De leden van de GroenLinks-PvdA fractie hebben enkele vragen over de genoemde onderzoeken naar private equity in de kinderopvang. Deze leden vragen bevestiging dat er sprake lijkt te zijn van «cherry-picking», aangezien private equity zich concentreert in wijken met bovengemiddelde leefbaarheid en sociaaleconomische status en gemiddeld hogere tarieven worden gehanteerd. Tevens vragen zij het kabinet te bevestigen dat de doorstroom van personeel groter is bij private equity.

Het onderzoek van SEO Economisch Onderzoek uit 2023 laat inderdaad zien dat aan private equity gelieerde kinderopvangaanbieders vaker gevestigd zijn in wijken met een bovengemiddelde leefbaarheid en SES-status.⁴ Aangezien de betalingsbereidheid van ouders naar verwachting groter is in rijke wijken, kan dat een indicatie zijn voor cherry-picking door private equity aanbieders. Er zijn echter ook mogelijke andere oorzaken dan cherry-picking. De onderzoekers noemen bijvoorbeeld als mogelijke reden dat private equity zich vooral richt op (Rand)stedelijk gebied, omdat hier makkelijker schaalvoordelen te behalen zijn. Tot slot is een mogelijke verklaring dat de vroegere peuterspeelzalen vaker actief waren in armere wijken en veelal een doorstart hebben gemaakt als non-profit partijen.

Het klopt dat de doorstroom van personeel groter is bij aan private equity gelieerde aanbieders. SEO laat zien dat het personeelsverloop bij aanbieders in handen van private equity 25% bedraagt, terwijl dit bij non-profit aanbieders slechts 15% bedraagt en bij overige for-profit aanbieders 22%.

7. Deze leden vragen hoe het kabinet naar dit vraagstuk kijkt. Deze leden vragen of het kabinet de opvatting deelt dat het niet uitgesloten kan worden dat private equity middelen aan de sector onttrekt voordat hier duidelijkheid over bestaat. Deze leden vragen het kabinet om vervolgonderzoek te doen naar de rendementen bij doorverkoop van private equity in de kinderopvang. Andere schakels zijn volgens deze leden het rekenen van hoge management-jees, sale and lease back constructies of andere

⁴ 2023015108

fiscale constructen om winst te maximaliseren. Deze leden vragen het kabinet in te gaan op elk van deze schakels en uiteen te zetten welke onderzoeksresultaten er hierover zijn.

Het klopt dat private equity in de kinderopvang vooral rendement probeert te halen door winst bij (door)verkoop. Zoals het onderzoek van SEO ook beschrijft, leidt de verkoop op zichzelf niet er toe dat middelen worden onttrokken aan de sector; het gaat om een overname van de bestaande onderneming door de nieuwe eigenaren tegen de geldende marktwaarde.⁵ Vervolgonderzoek naar rendementen bij doorverkoop van private equity, zoals ook verzocht in de motie Van der Lee-Kathmann, is bovendien niet uitvoerbaar.⁶ Transactiesommen zijn private informatie en worden niet centraal bijgehouden. Private equity partijen zullen niet bereid zijn om deze informatie te delen, aangezien het (zeer) bedrijfsgevoelige informatie betreft. Daarnaast is het aantal waarnemingen zeer beperkt; voor zover bekend heeft sinds 2001 slechts zeven keer een exit plaatsgevonden, bij in totaal twee kinderopvangorganisaties.

Het kan kloppen dat de som van delen van individuele kinderopvangorganisaties aangekocht door private equity groter is dan de individuele kinderopvangorganisaties, omdat private equity in staat is om door consolidatie schaalvoordelen te bereiken. Dat hoeft op zich geen negatieve gevolgen te hebben voor de kinderopvang en kan zelfs tot verdere professionalisering leiden, zoals ook beschreven in het onderzoek van SEO. Indien consolidatie leidt tot (lokale) marktmacht, kan het echter wel de concurrentie in de markt verminderen en op die manier tot hogere tarieven leiden. Recent onderzoek laat zien dat aan private equity gelieerde kinderopvangorganisaties hun tarieven sterker verhogen in gemeenten waarin zij een groot marktaandeel hebben bereikt.⁷ Eind 2024 heeft het CBS op verzoek van SZW een dashboard over de kinderopvangmarkt gepubliceerd, waarin onder andere het gemiddeld aantal locaties per organisatie wordt gemonitord.⁸

De leden van de GroenLinks-PvdA fractie vragen tot slot naar management fees, sale and lease back-constructies of andere fiscale constructen om winst te maximaliseren. SEO concludeert dat de fees die kinderopvangorganisaties uitbetalen aan general partners verwaarloosbaar zijn. Daarnaast vond SEO geen directe aanwijzingen voor sale and lease-back constructies bij private equity partijen. Tot slot werden er geen aanwijzingen gevonden dat deze partijen dividend uitkeerden of aandeelhoudersleningen verstrekten.

8. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben ook enkele andere vragen over de inhoud van dit SEO-onderzoek, naar voren gebracht door Thomas van Huizen in de Economisch Statistische Berichten (ESB). De leden van de GroenLinks-PvdA fractie vragen naar een reflectie op zijn artikelen uit 21 april 2023 «SEO-onderzoek naar de markt van kinderopvang is incompleet» en uit 9 mei 2023 «Vervolgonderzoek markt kinderopvang blijft nodig». Ook vragen deze leden een overzicht van lopende projecten rondom de studie van Decisio over mogelijke mitigerende maatregelen voor de kinderopvang. Deze leden vragen om een overzicht van de ondernomen stappen op de maatregelen op het gebied van governance, vergunningen en in het financiële domein (zie ook tabel 5.1).

⁵ SEO (2023), Eindrapport Markt voor Kinderopvang, pi 1, 2023D15783

⁶ Kamerstukken II, 2022/23, 31 322, nr. 498.

⁷ Bansraj & Xu (2024), How Does Private Equity Shape Childcare? Implications for Competition, Pricing, and Quality. Vindbaar via https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5045089

⁸ Zie https://dashboards.cbs.nl/v5/SZW_Kinderopvang/

Van Huizen stelde in de ESB dat het onderzoek van SEO verschillende omissies bevat. Zo zouden aan private equity gelieerde aanbieders minder voorschoolse opvang en peuteropvang aanbieden, wat volgens Van Huizen op cherry-picking duidt («krenten uit de pap halen»), naast de aanwijzingen die SEO hiervoor vindt. Ook is geen dieperliggende analyse gedaan naar welke factoren verschillen in proceskwaliteit verklaren tussen aan private equity gelieerde aanbieders en non-profit aanbieders. SZW heeft SEO in 2023 opdracht gegeven om de marktwerking en verschillende financieringsvormen in de kinderopvang in kaart te brengen, om zo inzichtelijk te maken in welke mate private equity, for-profit en non-profit aanbieders verschillen in bijvoorbeeld tarieven, kwaliteit en arbeidsvoorwaarden. Het onderzoek had niet tot doel om een diepere analyse te doen naar cherry-picking of om alle verklarende factoren voor kwaliteitsverschillen in beeld te brengen. De onderzoekers zijn zelf ook uitgebreid ingegaan op het artikel van Thomas van Huizen in de ESB 5 mei 2023.⁹

In de kabinetsreactie op de onderzoeken van SEO en Decisio¹⁰ heeft het kabinet aangekondigd vier maatregelen nader te gaan verkennen; tariefregulering, een kwaliteitsmonitor, het vergroten van transparantie en een grotere ouderbetrokkenheid bij bedrijfsvoering in ruimere zin.¹¹ In het kader van tariefregulering lopen er nu verschillende onderzoeken, waaronder een kostprijsonderzoek, zoals toegezegd in de Kamerbrief van 15 september 2023.¹² De Staatssecretaris van Participatie en Integratie verwacht dat hij deze onderzoeken voorzien van een kabinetsreactie in september met uw Kamer kan delen. Naast de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK)¹³ is afgelopen jaar de eerste meting van de Monitor implementatie kwaliteitseisen kinderopvang afgerond en in december met uw Kamer gedeeld.¹⁴ Voor het vergroten van transparantie ziet de Staatssecretaris van Participatie en Integratie een grote rol voor de Kwaliteitscode, waar de sector zelf afspraken maakt over het vergroten van transparantie in de sector. De Staatssecretaris van Participatie en Integratie heeft uw Kamer in december geïnformeerd over vervolgacties naar aanleiding van het onderzoek naar ouderparticipatie in de kinderopvang.¹⁵

9. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen daarnaast naar de uitvoering van de motie Dobbe-Westerveld (Kamerstuk 36 600 VIII, nr. 45). Deze leden vragen op welke manier de Kamer op de hoogte is gebracht dat het kabinet deze motie niet gaat uitvoeren. Deze leden zijn van mening dat het niet zo mag zijn dat de Kamer dit moet lezen in een beslisnotitie gestuurd aan de Kamer van een andere bewindspersoon.

De Staatssecretaris van Participatie en Integratie heeft uw Kamer in de Kamerbrief van 20 december 2024 over de uitvoering van de motie BikkerOmtzigt op de hoogte gebracht dat het kabinet de motie Dobbe Westerveld niet zal uitvoeren.¹⁶ De Staatssecretaris van Participatie en Integratie gaf daarbij aan dat de kinderopvang met de invoering van het nieuwe financieringssysteem voor een grote opgave staat. Een belangrijke vraagstuk is het voorkomen van wachtlijsten en prijsstijgingen door een stijgende vraag bij een achterblijvend aanbod. Het uitvoeren van de motie zal schadelijk zijn voor het nu al krappe aanbod in de kinderopvang. Dit zal

⁹ Zie <https://esb.nu/kritiek-van-buizen-valt-buiten-bereik-van-ons-onderzoek-en-is-deels-onjuist/>
Kritiek Van Huizen valt buiten bereik van ons onderzoek en is deels onjuist – ESB

¹⁰ 2023015108 en 2023015784

¹¹ Kamerstuk 31 322, nr. 490.

¹² Kamerstuk 31 322, nr. 512.

¹³ Kamerstuk 31 322, nr. 528

¹⁴ 2024D50375, Bijlage bij Kamerstuk 31 322, nr. 552

¹⁵ Kamerstuk 31 322, nr. 550.

¹⁶ Kamerstuk 36 600 XIII, nr. 57.

de wachtlijsten verder doen toenemen. Daarmee staat de motie Dobbe-Westerveld ook op gespannen voet met de motie Aartsen-Vijlbrief¹⁷, die het kabinet juist oproept om de wachtlijsten in de kinderopvang te beperken en het nieuwe stelsel zo snel mogelijk uit te voeren. Daarom zal het kabinet de motie niet uitvoeren.

10. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen voorts naar verdere onderbouwing waarom het kabinet deze motie naast zich neerlegt.

Zie het antwoord op vraag 9.

11. Deze leden vragen om empirisch bewijs dat het aanbod in de kinderopvang hierdoor zal afnemen. Deze leden vragen ook in te gaan op de stelling dat private equity vooral bestaande plekken opkopen, waardoor ze nauwelijks voor extra kindplaatsen zorgen en dat het tegenovergestelde juist waar kan zijn aangezien vestigingen sluiten als deze niet meer voldoende renderen.

Op dit moment verzorgen aanbieders gelieerd aan private equity 12% van het aanbod in de kinderopvang. Op het moment dat private equity geweerd zou worden, zou dit aanbod kunnen verdwijnen, waardoor veel ouders geen opvang meer zouden hebben voor hun kind. Het onderzoek van SEO uit 2023 laat zien dat private equity in de jaren 2019–2021 vooral maar niet volledig heeft uitgebreid door overname van bestaande kindplaatsen. Daarin verschilt private equity overigens niet wezenlijk van non-profit en overige for-profit aanbieders. In de toekomst zijn investeringen in de uitbreiding van het aanbod hard nodig in de kinderopvang. Private equity biedt een vorm om deze investeringen te financieren, en kan ten opzichte van bancaire leningen een alternatief zijn. Recent onderzoek van de Erasmus Universiteit laat ook zien dat private equity in de kinderopvang sneller uitbreidt dan andere aanbieders (zie o.a. Bansraj en Xu, 2024).¹⁸

12. De leden van de van de GroenLinks-PvdA fractie vragen naar de publieke financiering. Deze leden vragen welk deel van de kinderopvang wordt gefinancierd uit collectieve middelen (de kinderopvangtoeslag die ouders krijgen) en welk deel door ouders zelf. Deze leden vragen om zowel de situatie nu als de situatie waarbij de vergoeding voor iedereen stijgt naar 96 procent. Deze leden vragen of het kabinet de mening deelt dat er ook voorwaarden tegenover moeten staan als er zo veel publieke middelen naar een sector gaan.

In de SZW-begroting voor 2025 is geraamd dat in 2025 72% van de kinderopvang wordt gefinancierd uit collectieve middelen, en 28% door ouders. De verwachting is dat het aandeel collectieve financiering van kinderopvang komende jaren zal toenemen, door de stapsgewijze invoering van het nieuwe financieringsstelsel. Welke delen het collectief en ouders precies zullen financieren in de toekomst, hangt af van de prijsstijgingen die kinderopvangorganisaties doorvoeren en is nu dus nog niet bekend.

Het kabinet deelt de mening van de GroenLinks-PvdA-fractie dat het grote aandeel van collectieve financiering met zich meebrengt dat er voorwaarden aan de kinderopvangsector gesteld mogen worden. De Wet kinderopvang stelt niet voor niets strenge eisen op het gebied van kwaliteit en veiligheid aan kinderopvangorganisaties. In het kader van het

¹⁷ Kamerstuk 36 600 XV, nr. 56.

¹⁸ Bansraj & Xu (2024), How Does Private Equity Shape Childcare? Implications for Competition, Pricing, and Quality. Vindbaar via https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5045089

nieuwe financieringsstelsel wordt gezien of aanvullende maatregelen om de toegankelijkheid van kinderopvang te waarborgen wenselijk en noodzakelijk zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan arbeidsmarktbeleid, het bestendigen van gemeentelijke regelingen, gerichte maatregelen om excessieve prijsstijgingen te voorkomen, het ondersteunen van kinderopvangorganisaties in de transitie en het al ingezette ingroei-pad. Het kabinet heeft uw Kamer hier in november over geïnformeerd in de Hoofdpijnen-brief over het nieuwe financieringsstelsel.¹⁹

13. De leden van de GroenLinks-PvdA fractie maken zich zorgen over de toenemende rol van private investeerders in het algemeen en private equity in het bijzonder in de zorg. Zorg moet gaan om welzijn en niet om winst. Deze leden zijn dan ook ter principale tegen winstmarges van 15 procent in de zorg, vaak gefinancierd door gemeenschapsgeld. De gevolgen van de commercialisering in de zorg zijn pijnlijk duidelijk geworden door het faillissement van de huisartsenketen Co-MEd Zorg B.V. Vindt het kabinet dat er nu genoeg wordt gedaan om de commercialisering in de zorg terug te dringen? Waarom wel of niet?

Private investeerders, waaronder private equity partijen, in de zorg bieden verschillende kansen. Zorgaanbieders hebben financiering nodig voor hun bedrijven, apparatuur en innovaties. Daarnaast kunnen private investeerders, en zeker private equity partijen zorgaanbieders verder helpen bij het nadenken over doelmatigheid en verbeteringen in de bedrijfsvoering, omdat zij daar specifieke expertise over hebben, die zij onder andere mee brengen vanuit andere sectoren zoals de logistiek of bedrijfsvoering. Private investeerders in de zorg brengen ook een risico met zich mee. Dit risico is dat deze private investeerders, en hetzelfde geldt voor commerciële zorgaanbieders, meer gericht zijn op hun eigen financieel belang, dan op de maatschappelijke belangen van zorg.

Wanneer dit het geval is kunnen de bijvoorbeeld de volgende onwenselijke situaties ontstaan:

1. Er wordt bezuinigd op kwaliteit van zorg, waardoor deze niet meer goed/voldoende is, of noodzakelijke investeringen in kwaliteit blijven uit, omdat de zorgorganisatie winstuitkering belangrijker vindt.
2. De continuïteit van een zorgaanbieder komt in gevaar, doordat te grote financiële risico's worden genomen, bijvoorbeeld door het aangaan van (te) grote leningen of het uitbetalen van onverantwoord hoog dividend.
3. Er wordt geld uit de zorg onttrokken door de krenten uit de pap te pikken. Dat wil zeggen dat patiënten worden geselecteerd die relatief eenvoudige zorg nodig hebben, waarvoor prijzen gerekend worden die ook voor complexere zorg toegepast worden. Hierdoor komt de betaalbaarheid van de zorg onder druk te staan.

Om deze risico's te mitigeren gaat de Minister van VWS een gerichte aanpak inzetten met de volgende maatregelen:

1. Met het wetsvoorstel voor de Wet integrale bedrijfsvoering zorg- en jeugdhulpaanbieders (Wibz) zullen private equity partijen en commerciële investeerders of zorgaanbieders met slechte intenties, dus die alleen uit zijn op hun eigen financiële winst, worden ontmoedigd om actief te zijn/blijven in de zorgmarkt. Dit gebeurt onder andere door extra voorwaarden te stellen aan winstuitkering. Daarnaast worden ook eisen gesteld aan het aantrekken of terugbetalen van eigen of vreemd vermogen om te grote risico's te voorkomen. Voor een uitgebreide toelichting van de voorwaarden zie het wetsvoorstel dat op

¹⁹ Kamerstuk 31 322, nr. 547.

29 januari 2025 aan Uw Kamer is verstuurd²⁰. De Nederlandse Zorgautoriteit (Nza) zal verder bekijken hoe zij het toezicht op de Wibz zo effectief mogelijk kunnen inzetten om ervoor te zorgen dat deze regels in de praktijk worden nageleefd.

2. Daarnaast wil de Minister van VWS de NZa de bevoegdheid geven in de zorgspecifieke fusietoets (Zft) om fusies inhoudelijker te kunnen toetsen. Dit zal zitten op de kwaliteit van zorg, rechtmatig gedrag met betrekking tot de Wmg en de continuïteit van zorg. Uw Kamer is hier onlangs over geïnformeerd in de brief over de aanpassingen van de zorgspecifieke fusietoetsing²¹.
3. Ook vindt de Minister van VWS het belangrijk om toekomstige ontwikkelingen op het gebied van financiering van zorg, waaronder door private equity partijen en andere investeerders, goed te monitoren. Vanaf 1 januari 2025 gelden de verplichtingen met betrekking tot de openbare jaarverantwoording voor meer partijen. Hierdoor ontstaat in de toekomst meer zicht op de winsten die worden uitgekeerd in de zorg, ook door onderaannemers. Om meer zicht te krijgen op de financieringsvorm (bijvoorbeeld door bancaire lening of private equity partij) van zorgaanbieders, verkennen de Minister van VWS en de Staatssecretaris van Jeugd, Preventie en Sport (JPS) de mogelijkheid om hierover een onderdeel toe te voegen aan de openbare jaarverantwoording die aangeleverd dient te worden via DigiMv door (middel)grote zorgaanbieders en jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. De NZa is verantwoordelijk voor het toezicht en handhaving van de openbare jaarverantwoording²². Voor een uitgebreide toelichting van de overwegingen van de Minister van VWS voor deze aanpak zie de kamerbrief die 5 maart naar Uw Kamer is verstuurd²³.

14. De leden van de GroenLinks-PvdA fractie lezen dat het kabinet ook de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) noemt in het kader van het tegengaan van private equity. Zij zien het verband tussen deze twee zaken niet, aangezien de BOR vooral een cadeau voor rijke erfgenamen is en uit onderzoek duidelijk gebleken is dat deze onnodig is voor het voortbestaan van familiebedrijven.

Doel van de BOR is te voorkomen dat belastingheffing bij reële bedrijfs-overdrachten de continuïteit van de onderneming in gevaar brengt omdat er onvoldoende middelen zijn om de schenk- of erfbelasting te voldoen. De BOR is bedoeld voor ondernemers bij reële bedrijfsopvolgingen en wordt vaak gebruikt door verkrijgers van (aandelen in) familiebedrijven. De BOR wordt ongeveer 2.000 keer per jaar gebruikt. De meeste schenkingen en de meeste ondernemingsvermogens in een erfenis zijn kleiner dan € 1 miljoen. Het is dan ook veel te kort door de bocht om te stellen dat de BOR vooral ten goede komt aan (zeer) rijke erfgenamen.

15. Deze leden vragen het kabinet daarom hoe vaak het voorkomt dat familiebedrijven worden overgenomen door private equity en hoe vaak er enige relatie is met het betalen van erf of schenkbelasting. Daarnaast vragen zij of het kabinet verwacht dat dit aantal zou toenemen als de BOR

²⁰ het ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet. marktordening gezondheidszorg, de Wet toetreding zorgaanbieders, de Jeugdwet en enige andere wetten in verband met de integriteit van de bedrijfsvoering van zorg- en jeugdhulpaanbieders (Wet integrale bedrijfsvoering zorg en jeugdhulpaanbieders) (Kamerstuk 36 686)

²¹ Kamerstuk 31 765, nr. 899

²² Voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen is de IGJ nu nog verantwoordelijk voor toezicht en handhaving op de openbare jaarverantwoording. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel «Verbetering beschikbaarheid Jeugdzorg» zal deze taak overgaan naar de NZa.

²³ Kamerstuk 36 600 XVI, nr. 177

zou worden afgeschaft en met hoeveel, en of zij dit nader kan onderbouwen.

Er zijn voor zover bekend geen gegevens hoe vaak het voorkomt dat familiebedrijven worden overgenomen door private equity, bij zo'n overname kunnen tal van overwegingen spelen zoals de verschuldigde schenk- of erfbelasting indien het bedrijf zelf wordt voortgezet. Er is onvoldoende politiek draagvlak voor afschaffing van de BOR. In dit verband kan worden gewezen op het initiatiefwetsvoorstel van de fractie van GroenLinks-PvdA waarin de BOR weliswaar wordt versoerd, maar blijft bestaan. Voor dit initiatief was onvoldoende steun in de Tweede Kamer. Wel verwacht het kabinet dat overnames van familiebedrijven door private equity zouden toenemen als de BOR zou worden afgeschaft.

16. Tot slot vragen deze leden of het kabinet kan bevestigen dat er aan zowel de invoering als de verschillende uitbreidingen van de BOR geen enkele cijfermatige onderbouwing of ander op feiten gebaseerd onderzoek voorafging en dat er ook geen enkele aanwijzing was dat de al bestaande betalingsregeling onvoldoende was om te voorkomen dat familiebedrijven moesten worden geliquideerd om de erf of schenkbelasting te kunnen betalen. Als het kabinet dit niet kan bevestigen, kan zij de betreffende cijfermatige onderbouwing of ander relevant onderzoek dan wellicht met de Kamer delen?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2025 waar uitgebreid op deze vraag is ingegaan.²⁴

Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie

17. Wanneer zal het kabinet de motie uitvoeren?

Zie het antwoord op vraag 1. Het fors terugdringen van private equity in deze sectoren die grotendeels publiek worden bekostigd is geen doelstelling van dit kabinet. Daarom is het kabinet op dit moment niet voornemens een adviescommissie in te stellen met die taak. Dit neemt niet weg dat dit kabinet de zorgen rondom de rol van private equity serieus neemt. De reeds uitgevoerde onderzoeken en verkenningen laten dit ook zien. Het kabinetsbeleid is er op gericht om excessen tegen te gaan en te voorkomen.

Het kabinet blijft de ontwikkelingen rond private equity in (semi)publieke sectoren nauwlettend monitoren. Indien nieuwe ontwikkelingen daar aanleiding toe geven, kan het instellen van een adviescommissie gericht op het tegengaan van excessen bij grotendeels collectief bekostigde sectoren worden overwogen.

18. Waarom zegt het kabinet dat zij de motie uitvoert in de brief, terwijl dat evident niet het geval is? Acht zij dit eerlijk?

Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 1 is het geen doelstelling van het kabinet om private equity fors terug te dringen in de (semi)publieke sectoren. Daarom stelt het kabinet geen adviescommissie in met als taak het adviseren over welke strategie gevoerd moet worden om dit doel te bereiken. Het kabinet handelt wel in de geest van de motie.

²⁴ Kamerstuk 36 610, nr. 9, p. 4 en 5.

19. Is het kabinet bereid om in kaart te brengen wie er allemaal geadviseerd heeft dat er wel een probleem is? Waarom zijn die onderzoeken en noodkreten nu net weggelaten uit de brief

Het kabinet is zich bewust van de adviezen van o.a. de ACM. De signalen van toenemende marktmacht in bepaalde sectoren als gevolg van de aanwezigheid van private equity partijen kan maatschappelijke kosten met zich meenemen en welvaart verlagend zijn. Het geëigende instrument hiertoe is middels het markttoezicht vanuit de ACM en niet vanuit het kabinet.

In de Kamerbrief²⁵ die 17 oktober is verstuurd over mogelijke aanpassingen van het mededingingsinstrumentarium om dit toekomstbestendig te maken is aangegeven dat er wordt bekeken of en hoe het ACM instrumentarium kan worden uitgebreid. Uitbreiding kan eventueel met (i) een onderzoeks- en remediebevoegdheid voor concurrentie en (ii) een aanpassing van het concentratietoezicht zodat ook fusies en overnames die de meldingsdrempels niet halen (killer acquisitions en kralenrijgen/roll-up) onderzocht kunnen worden. Voor beide opties is aangegeven dat in het voorjaar van 2025 meer duidelijk wordt en uw Kamer verder wordt geïnformeerd.

20. De leden van de NSC-fractie willen graag binnen twee weken een antwoord op deze vragen, inclusief een instellingsbesluit voor een adviescommissie, conform de wens van de Kamer en een duidelijke opdracht.

Zoals aangegeven in de antwoorden op vraag 17 en 18 is het kabinet niet voornemens een adviescommissie in te stellen met als doel te adviseren over een strategie om private equity fors terug te dringen in (semi)publieke sectoren.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

21. Deze leden danken de bewindspersonen voor dit overzicht, maar vragen aan de bewindspersonen of zij ook inzien dat dit nog geen advies is over de te voeren strategie? Welke strategie voert het kabinet om de toenemende rol van private equity terug te dringen? Als er geen overkoepelende strategie is, is het kabinet voornemens deze strategie te formuleren ofte laten formuleren, zoals de motie vroeg?

Zie het antwoord op vraag 1.

22. Deze leden zien dat verschillende departementen onder andere door sturing vanuit de Kamer stappen zetten om private equity terug te dringen, maar dat de departementen niet altijd dezelfde koers varen. Herkennen de bewindspersonen dit? En zien de bewindspersonen dat een eenduidige, interdepartementale strategie eraan zou bijdragen om samenhangend beleid te voeren en van elkaar te leren?

De genoemde sectoren in de motie kennen elk eigen markteigenschappen en knelpunten. In dit geval is maatwerk beleid nodig om markten beter te laten werken voor mensen. We blijven interdepartementaal kijken naar hoe de afzonderlijke sectoren van elkaar kunnen leren in hun omgang met private equity.

23. Waarom kiezen de bewindspersonen voor een aanvullende verkenning naar de voors en tegens van de rol van private equity in sectoren die grotendeels collectief worden bekostigd en niet voor een commissie die

²⁵ Kamerstuk 24 036, nr. 436

een strategie adviseert? Welke vragen stelt het kabinet daarin centraal? Wie moet dat onderzoek doen, met welke scope en met welk tijdsplan, zo vragen deze leden.

Zonder een scherpe probleemanalyse waaruit blijkt dat het terugdringen van private equity noodzakelijk is, acht het kabinet het onverstandig om een adviescommissie in te stellen om private equity fors terug te dringen. Deze werkwijze stelt het kabinet beter in staat om met doeltreffende en doelmatige oplossingsrichtingen te komen betreft private equity in onze economie.

Tijdens het uitvoeren van de motie is uit de onderzoeken van SZW en VWS en de aanvullende verkenning door VWS gebleken dat er geen aanleiding is om de rol van private equity terug te dringen. Dit neemt niet weg dat dit kabinet de zorgen rondom de rol van private equity serieus neemt. Daarom is aangekondigd om in 2025 een aanvullende verkenning te doen. VWS heeft in de Kamerbrief van 5 maart jl. invulling gegeven aan deze toezegging voor de zorgsector. In de kinderopvang worden maatregelen uitgewerkt om de toegankelijkheid en een doelmatige besteding van publieke middelen te borgen met oog op het nieuwe financieringsstelsel. Daarbij blijven we interdepartementaal kijken naar hoe de afzonderlijke sectoren van elkaar kunnen leren in hun omgang met private equity.

24. Hoe geeft het kabinet verder invulling aan de motie-Bikker/Omtzigt (TK 36 410-30) die het kabinet de opdracht geeft om (semi)publieke voorzieningen beter te beschermen tegen de kwalijke gevolgen van private equity en het toezicht te versterken?

De Minister van VWS is bezig met een aantal maatregelen om te waarborgen dat financiële belangen nooit voor kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van zorg worden kunnen gezet. Dit door o.a. in te zetten op het eerder genoemde wetsvoorstel (Wibz). De Nederlandse Zorgautoriteit (Nza) zal verder bekijken hoe zij het toezicht op de Wibz zo effectief mogelijk kunnen inzetten om ervoor te zorgen dat deze regels in de praktijk worden nageleefd. Verder heeft de Minister van VWS aangegeven nauwkeurig en nauwlettend in de gaten willen houden hoe de ingevoerde maatregelen gezamenlijk in de praktijk uitpakken.

We blijven interdepartementaal kijken naar hoe de afzonderlijke sectoren van elkaar kunnen leren in hun omgang met private equity. Dit is in de geest van de motie.

25. Ten aanzien van het domein kinderopvang zijn de leden van de ChristenUnie-fractie teleurgesteld in de reactie van het kabinet. Feitelijk monitort het Ministerie van Economische Zaken enkel de ontwikkelingen in de kinderopvang maar is zij niet voornemens om ook iets te doen. Herkent u zich in deze stelling? Het kabinet is niet voornemens iets te doen om prijsstijgingen in de kinderopvang te voorkomen. De leden van de ChristenUnie-fractie zien dit als een grote misser. De grote investeringen die dit kabinet doet in het betaalbaarder maken van de kinderopvang zullen daarmee tenietgedaan worden. Waarom kiest het kabinet in deze voor winsten van kinderopvangorganisaties in plaats van voor de portemonnee van huishoudens, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie? De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het kabinet wenst dat sectorpartijen in de kinderopvang werk maken van een gedragscode om de transparantie in de sector te vergroten. Op welke wijze gaat het kabinet hier sturing en leiding aan geven?

De invoering van het nieuwe financieringsstelsel kan inderdaad leiden tot prijsstijgingen in de kinderopvang, als het aanbod achterblijft bij de toenemende vraag. Zoals toegelicht in antwoord op de vragen van de leden van GroenLinks-PvdA in dit schriftelijk overleg en de Hoofdpijnen-

brief over het nieuwe financieringsstelsel verkent het kabinet verschillende maatregelen om de gevolgen hiervan tegen te gaan.²⁶ In de kamerbrief over de uitvoering van de motie Bikker/Omtzigt heeft de Staatssecretaris van Participatie en Integratie aangegeven de mening van uw Kamer te delen dat het de bedoeling is dat belastinggeld ten goede komt aan kinderopvang, en niet als winst uitstroomt naar aanbieders.²⁷ De gedragscode waar u naar verwijst kan daarbij helpen, door voor de samenleving inzichtelijk te maken hoe middelen besteed worden. De kinderopvangsector is zelf aan zet om deze code vorm te geven. In zijn overleggen met de kinderopvangsector zal de Staatssecretaris van Participatie en Integratie er bij de branchepartijen op aandringen om hier snel werk van te maken.

26. Ten aanzien van het domein van de zorg zullen de leden van de ChristenUnie-fractie het wetsvoorstel dat aanhangig is gemaakt kritisch beoordelen of dit voorstel voldoende voorstellen bevat om ervoor te zorgen dat privaat geld in de zorg blijft en niet verdwijnt. Ten aanzien van de jeugdzorg maken deze leden zich zorgen over woekerwinsten. Deelt het kabinet de overtuiging dat bedrijven die met hoge winstmarges werken niet passen bij het maatschappelijke karakter van collectief bekostigde vormen van dienstverlening of zorg, zoals de jeugdzorg? Zoja, op welke terreinen heeft het kabinet zorgen? Zo nee, waarom niet?

De Minister van VWS en de Staatssecretaris van JPS, zien zowel kansen als risico's als het gaat om winst in de zorg en jeugdhulp. Een verbod op winstuitkeringen achten de bewindspersonen buitenproportioneel, heeft grote gevolgen voor het zorgveld en is juridisch zeer kwetsbaar. De bewindspersonen delen de overtuiging dat personen of partijen in de zorg en jeugdhulp die meer gericht zijn op hun eigen financieel belang, dan op de maatschappelijke belangen van zorg en jeugdhulp geen plaats horen te hebben binnen de zorg en jeugdhulp. Zoals eerder genoemd worden reeds verschillende maatregelen genomen om dergelijke aanbieders te weren en risico's te mitigeren.

Voor een uitgebreide toelichting van de overwegingen van de Minister van VWS voor deze aanpak zie de kamerbrief die recent naar Uw Kamer is verstuurd²⁸.

Voor jeugdhulp geldt aanvullend dat er op dit moment nog te weinig sprake is van tariefdifferentiatie waardoor het voorkomt dat er enerzijds te hoge prijzen en anderzijds te lage prijzen aan jeugdhulpaanbieders worden betaald.

Hierdoor ontstaat een discrepantie tussen de hoogte van de winsten die worden gemaakt door aanbieders van lichte jeugdhulp enerzijds en (systeem)aanbieders van specialistische jeugdhulp anderzijds. Het is de verantwoordelijkheid van gemeenten om in inkoopprocedures vooraf goede kwaliteitseisen te stellen en tariefdifferentiatie toe te passen. In de Hervormingsagenda Jeugd zijn meerdere maatregelen opgenomen gericht op het versterken van de inkooprol van gemeenten en op het standaardiseren van prestaties en tarieven.

Voor een uitgebreide toelichting van de overwegingen van de Minister van VWS voor deze aanpak zie de kamerbrief die recent naar Uw Kamer is verstuurd.²⁹

²⁶ Kamerstuk 31 322, nr. 547.

²⁷ Kamerstuk 36 600 XIII, nr. 57.

²⁸ Kamerstuk 36 600 XVI, nr. 177.

²⁹ Kamerstuk 36 600 XVI, nr. 177

27. Hoe schatten de bewindspersonen het risico dat het aandeel jeugdhulpaanbieders dat door private equity wordt gefinancierd toeneemt ten opzichte van de gemeten situatie in 2022 (EY Consulting «Onderzoek naar niet-integere bedrijfsvoering jeugdhulp» 15 december 2023, pagina 82), zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. Hoe houden de bewindspersonen de vinger aan de pols? Wat zijn factoren die het aandeel zou kunnen doen toenemen? Welke vervolgstappen overwegen de bewindspersonen?

Banken zijn de afgelopen jaren meer, en hogere, eisen gaan stellen aan zorgorganisaties voor financiering³⁰. Het is dus voor zorg- en jeugdhulpinstellingen lastiger om via banken gefinancierd te worden. In dat geval kunnen andere investeerders, zoals private equity partijen uitkomst bieden. Dit zou ook het aandeel van private investeerders, zoals private equity partijen kunnen doen toenemen.

EY heeft in het onderzoek «Niet integere bedrijfsvoering jeugdhulp» geconstateerd dat in 2022 drie private equity investeerders actief zijn bij investeringen in acht jeugdhulpaanbieders³¹. Uit het onderzoek blijkt ook dat private equity investeerders weliswaar mogelijkheden zien binnen de jeugdhulpsector om de efficiëntie van organisaties te verbeteren, maar dat de relatief kortdurende contracten bij gemeenten en de negatieve aandacht vanuit media en politiek maken dat het voor private equity investeerders minder aantrekkelijk is om te investeren in jeugdhulpaanbieders. Ontwikkelingen rondom contracteren van jeugdhulp lijken dus relevant voor de interesse van private equity investeerders.

De Staatssecretaris van JPS vindt het belangrijk om ontwikkelingen ten aanzien van financiering van jeugdhulp goed te monitoren en verkent daarom, zoals reeds genoemd in vraag 13, de mogelijkheid om hierover een onderdeel toe te voegen in de openbare jaarverantwoording.

28. De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen de bewindspersonen op de aangenomen motie-Grinwis c.s. (Kamerstuk 36 600 XIII, nr. 38) die het kabinet verzoekt te verkennen op welke manier het Rijnlandse denken beter verankerd kan worden, bijvoorbeeld in wet- en regelgeving voor beursgenoteerde bedrijven. Een betere verankering van het Rijnlandse denken kan immers perverse prikkels van private equity bij bedrijven (deels) tegengaan, zo menen deze leden. Hoe staat het met de uitvoering van deze motie? Wanneer kunnen deze leden de resultaten van deze verkenning verwachten?

Het kabinet verwacht de Kamer voor het zomerreces te informeren. VWS heeft op 5 maart al resultaten naar de TK gestuurd.

³⁰ van Dijk, T. (2024). Money talks: Untangling the dynamics between banks, health insurers and healthcare organizations in the context of a regulated market. [Doctoral Thesis, Erasmus University Rotterdam].

³¹ Scoping van de onderzoekspopulatie (aantallen jeugdhulpaanbieders) voor de jaren 2021 en 2022, waarbij correcties zijn gemaakt voor percentage van de inkomsten verkregen uit de Jeugdwet (>30% de totale omzet (<15 miljoen) en een correctie voor jeugdhulpaanbieders die pgb-activiteiten verrichten