

Vergaderjaar 2014–2015

34 045

Wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in verband met de aanpassing van het klachtrecht voor ouders, de wijziging van het adviesrecht van de oudercommissie en enkele andere aanpassingen (Wet versterking positie ouders kinderopvang en peuterspeelzalen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding en inhoud van het wetsvoorstel

De houder van een kindercentrum, gastouderbureau of peuterspeelzaal moet ouders de zekerheid kunnen bieden dat de kinderen bij hem op de juiste plaats zijn. Goede communicatie tussen de ouders en die houder is daarbij van essentieel belang. In de praktijk kan het voorkomen dat deze communicatie niet soepel loopt, is verstoord of dat ouders met klachten geen of onvoldoende gehoor vinden bij de houder. Met het onderhavige wetsvoorstel dat strekt tot wijziging van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (hierna: Wko) krijgen ouders enkele instrumenten aangereikt om te waarborgen dat zij, meer dan nu het geval is, worden gehoord.

De rol van ouders bij kwaliteit is eveneens een belangrijk aspect van dit wetsvoorstel. Immers, ouders willen voor hun kind de beste en meest veilige omgeving. Maar ook houders zijn gebaat bij kwalitatief goede opvang. Het stelt hen in staat zich te onderscheiden. Door ouders een rol te geven bij de kwaliteit van de opvang wordt de houder bovendien meer uitgedaagd met een kritische blik naar zijn eigen handelen te kijken. Dit wetsvoorstel biedt maatregelen om dit mogelijk te maken.

Aanleiding voor de maatregelen in dit wetsvoorstel zijn het regeerakkoord Rutte II¹ en de motie van de leden Kraneveldt-van der Veen en Koşer Kaya om de positie van ouders te versterken.² De Tweede Kamer heeft deze motie aangenomen tijdens het debat over de wijziging van Wko in verband met de herziening van het stelsel van gastouderopvang in juni 2009.³ Aanleiding voor deze motie was dat de Kamerleden Kraneveldt-van der Veen en Koşer Kaya van mening waren dat de positie van ouders in de kinderopvang moet worden versterkt omdat er soms sprake is ongewenste praktijken waar ouders weinig tegen kunnen doen.

¹ Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, blz. 33.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 874, nr. 30.

³ Stb. 2009, 345.

Het onderhavige wetsvoorstel is in lijn met Richtlijn 2013/11/EU van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 mei 2013 betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG (Richtlijn ADR consumenten) (PbEU 2013, L 165) (hierna: de richtlijn). De richtlijn verplicht lidstaten erop toe te zien dat onder de richtlijn vallende geschillen kunnen worden voorgelegd aan een instantie (de ADR instelling) die op buitengerechtelijke wijze consumentengeschillen beslecht c.q. oplost. Meer concreet houdt dit één ADR-instelling per sector of enkele sectoren in. Het wetsvoorstel voorziet hierin door één geschillencommissie voor de sectoren kinderopvang en peuterspeelzaalwerk aan te wijzen.

De hiervoor genoemde richtlijn zal worden geïmplementeerd door middel van het wetsvoorstel Implementatiewet buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten (Kamerstukken II 2013/14, 33 982, nr. 2).

Met de inwerkingtreding van de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz)⁴ wordt de Wet klachtrecht cliënten zorgsector (hierna: Wkcz), die ook van toepassing was op het klachtrecht in de kinderopvang, ingetrokken. De bepalingen in de Wkcz worden vervangen door de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (hierna: Wkkgz), waarbij het klachtrecht met betrekking tot kinderopvang en peuterspeelzalen is overgeheveld naar de Wko. In dit wetsvoorstel is rekening gehouden met de bepalingen in de Wko zoals die zijn opgenomen in de Wkkgz. Inhoudelijk is het klachtrecht door die overheveling niet gewijzigd. Inmiddels is er echter aanleiding om het klachtrecht ook inhoudelijk op enkele punten aan te passen om op die wijze de positie van ouders te versterken. Het wetsvoorstel voorziet hier in.

De belangrijkste wijzigingen op basis van dit wetsvoorstel zijn:

a. *Klachtenprocedure*

Er wordt een eenduidige, laagdrempelige klachtenprocedure voor ouders voorgesteld. Mochten ouders er met de houders van kindercentra, gastouderbureaus of peuterspeelzalen door middel van de klachtenprocedure niet uitkomen, dan kunnen zij zich met klachten wenden tot een geschillencommissie voor een bindende uitspraak.

b. *Bevoegdheden oudercommissie*

Het adviesrecht van de oudercommissie ten aanzien van de pedagogische kwaliteit wordt versterkt. Ook wordt voorgesteld niet alleen de ouder, maar ook de oudercommissie voortaan de mogelijkheid te bieden een geschil met de houder van een kindercentrum, gastouderbureau of peuterspeelzaal aan een geschillencommissie voor te leggen. Daarentegen komt het adviesrecht op de wijziging van de prijs van kinderopvang te vervallen.

c. *Doorspreken inspectierapport*

De houder van een kindercentrum, gastouderbureau en peuterspeelzaal wordt verplicht het definitieve inspectierapport van de toezichthouder met de oudercommissie te bespreken. Hiermee wordt aangesloten bij de motie van de Kamerleden Heerma, Yücel en Van Weyenberg⁵ waarin gevraagd is voorstellen te ontwikkelen om de betrokkenheid van ouders bij de GGD-onderzoeken in de kinderopvang te vergroten.

d. *Harmonisatie regels peuterspeelzalen*

Op dit moment heeft de houder van een peuterspeelzaal niet de verplichting een oudercommissie in te stellen. In het regeerakkoord Rutte II is de afspraak gemaakt om in de huidige kabinetsperiode de kinderopvang, de peuterspeelzalen, het onderwijs en de voor- en

⁴ Kamerstukken 32 402.

⁵ Kamerstukken II 2012/13, 31 322, nr. 197.

vroegschoolse educatie meer op elkaar af te stemmen. Over de inzet van het kabinet op dit punt is de Kamer geïnformeerd.⁶ Gelet op de beoogde harmonisatie van de regelgeving inzake peuterspeelzalen en de kinderopvang, ligt het voor de hand de verplichting tot het instellen van een oudercommissie óók voor de houder van een peuterspeelzaal te laten gelden. Die verplichte instelling maakt onderdeel uit van dit wetsvoorstel.

e. *Alternatieve vorm van ouderraadpleging*

In het geval van vestigingen tot 50 kinderen waar een oudercommissie niet van de grond komt, biedt dit wetsvoorstel de mogelijkheid om de ouderraadpleging op een andere wijze vorm te geven. Bij gastouderbureaus staat de mogelijkheid van een alternatieve vorm van ouderraadpleging open voor die gastouderbureaus, waarbij maximaal 50 gastouders zijn aangesloten. Deze nieuwe regeling ontslaat de houder overigens niet van de plicht om ouders altijd gelegenheid te bieden om een oudercommissie in te stellen.

f. *Betrokkenheid van ouders bij toezicht en handhaving*

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft toegezegd te bezien hoe ouders meer betrokken kunnen worden bij toezicht en handhaving.⁷ De betrokkenheid van ouders bij het stelsel van toezicht en handhaving wordt op twee manieren vergroot. In de eerste plaats worden houders verplicht het definitieve inspectierapport met de oudercommissie te bespreken. In de tweede plaats worden de aan de houder opgelegde maatregelen en sancties door middel van een melding opgenomen in het register kinderopvang respectievelijk het register peuterspeelzaalwerk

2. Klachtenbehandeling en geschillenbeslechting

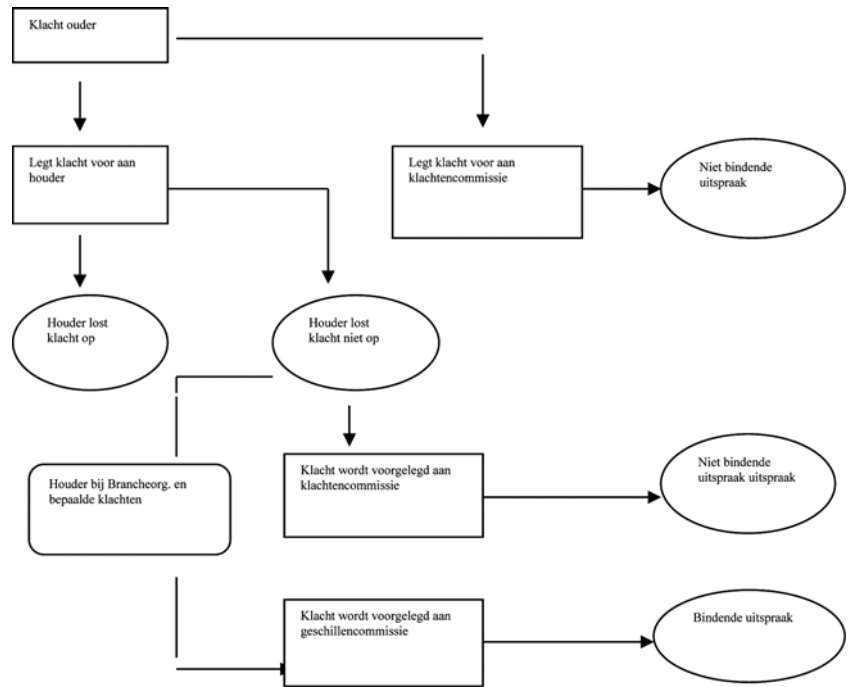
2.1. Huidige situatie

De huidige wijze van klachtenbehandeling en geschillenbeslechting kan voor ouders ingewikkeld en frustrerend zijn. Ingewikkeld omdat ouders te maken hebben met verschillende loketten voor verschillende type klachten. Ook heeft niet iedere ouder dezelfde mogelijkheden. Soms frustrerend omdat een houder van een kindercentrum, gastouderbureau of peuterspeelzaal niet gebonden is aan uitspraken van een klachtencommissie. Dat betekent dat in de huidige situatie de positie van ouders verschillend is ofwel het klachtrecht is niet voor iedere ouder hetzelfde.

⁶ Kamerstukken II 2013/14, 31 322, nr. 227.

⁷ Kamerstukken II 2012/13, 31 322, nr. 197.

Schematisch ziet het huidige klachtrecht er als volgt uit:



Op grond van de huidige wet moet elke houder van een kindercentrum, gastouderbureau of peuterspeelzaal aangesloten zijn bij een onafhankelijke klachtencommissie. Dit kan een regionale klachtencommissie zijn of een onafhankelijke klachtencommissie die de houder zelf (onder bepaalde voorwaarden) heeft ingesteld. Ouders kunnen ervoor kiezen hun klacht eerst aan de houder voor te leggen en in tweede instantie aan een klachtencommissie, maar zij kunnen hun klacht ook direct bij een klachtencommissie indienen. De klachtencommissie doet een niet-bindende uitspraak.

Alleen ouders met een kindplaats bij een houder van een kindercentrum die is aangesloten bij de Brancheorganisatie Kinderopvang hebben de mogelijkheid hun klacht over bepaalde onderwerpen voor te leggen aan de (landelijke) Geschillencommissie Kinderopvang van de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken.⁸ Het betreft geschillen over de totstandkoming of de uitvoering van de overeenkomsten tussen ouders en houders. Ouders zijn dan wel verplicht de klacht eerst aan de houder voor te leggen.

De Geschillencommissie Kinderopvang doet bindende uitspraken over de voorgelegde geschillen.

De Geschillencommissie Kinderopvang is niet toegankelijk voor ouders die een geschil hebben met een houder van een kindercentrum die *niet* is aangesloten bij de Brancheorganisatie Kinderopvang. Ook is de Geschillencommissie Kinderopvang niet toegankelijk voor ouders met een kindplaats bij gastouderopvang of peuterspeelzaal.

⁸ De Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken bestaat sinds 1970 en is de organisatie in Nederland voor het beoordelen van consumentenkachten. De Stichting heeft op dit moment 53 geschillencommissies die klachten over verschillende onderwerpen behandelen.

2.2. Nieuwe situatie

2.2.1 Algemeen

Dit wetsvoorstel beoogt een eensluidend klachtrecht voor iedere ouder, ongeacht of een ouder een kindplaats heeft bij een houder van een kindercentrum die is aangesloten bij de Brancheorganisatie Kinderopvang en ongeacht de inhoud van de klacht. Dat betekent dat iedere ouder de mogelijkheid krijgt om naar de geschillencommissie te stappen. Ook ouders wier kinderen naar de gastouderopvang of de peuterspeelzaal gaan krijgen op grond van het wetsvoorstel de mogelijkheid de geschillencommissie in te schakelen (zie de artikelen 1.57c en 2.13b).

Daarnaast beoogt het wetsvoorstel het aantal «loketten» terug te brengen: één loket voor alle soorten klachten bij de houder en één loket voor alle typen geschillen bij de geschillencommissie.

Voor alle duidelijkheid: in dit wetsvoorstel wordt een conflict bij behandeling in de interne fase aangeduid als *behandeling van een klacht* en in de externe fase aangeduid als *beslechting van een geschil*.

2.2.2 Klachtenregeling (intern)

Het wetsvoorstel voorziet erin dat ouders een klacht eerst bij de houder indienen. Hiertoe dient de houder vooraf een klachtenregeling te treffen (zie de artikelen 1.57b, eerste lid, en 2.13a, eerste lid). Deze klachtenregeling dient zodanig te zijn ingericht dat ouders in staat worden gesteld op eenvoudige wijze een klacht bij de houder in te dienen. In dat kader hebben de Brancheorganisatie Kinderopvang, de Belangenvereniging van ouders in de kinderopvang (BOinK) en de Maatschappelijke Ondernemers Groep (MOgroep) aangegeven ter zake een modelregeling voor de houders op te zullen stellen.

Door te verplichten dat een klacht eerst bij de houder wordt ingediend, wordt beoogd een klacht zoveel mogelijk daar op te lossen waar deze is ontstaan. De behandeling van de klacht kan voor de houder bovendien nuttige signalen opleveren voor kwaliteitsverbetering. De houder blijft in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor een adequate klachtenbehandeling.

De klachtenbehandeling moet zorgvuldig zijn. De ouder moet door de houder van het kindercentrum, het gastouderbureau of de peuterspeelzaal van de voortgang van de behandeling van de klacht op de hoogte worden gehouden. Het is ook van groot belang dat de ouder zo snel mogelijk weet wat de reactie van de houder is op zijn klacht. Daarom bepaalt dit wetsvoorstel dat een klacht, nadat de ouder deze schriftelijk heeft ingediend, zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval binnen zes weken wordt afgehandeld (artikelen 1.57b, tweede lid, onderdeel d, en 2.13a, tweede lid, onderdeel d).

De houder geeft een schriftelijk en met redenen omkleed oordeel naar aanleiding van de klacht en deelt de ouder mee welke eventuele maatregelen worden genomen, alsmede de termijn waarbinnen dat vervolgens gebeurt (artikel 1.57b, tweede lid, onderdelen e en f, en artikel 2.13a, tweede lid, onderdelen e en f). Indien de houder de klacht niet tijdig, dus niet binnen de termijn van zes weken afhandelt, of de klacht niet naar tevredenheid heeft afgehandeld, kunnen ouders de geschillencommissie inschakelen (zie paragraaf 2.2.3).

Om te komen tot meer transparantie beoogt dit wetsvoorstel tevens te regelen dat de houder door middel van een jaarlijks verslag ook per locatie inzicht verschaft over het aantal en de aard van de klachten, de strekking van de oordelen van de houder en de aard van de eventueel getroffen maatregelen (artikel 1.57b, vierde lid, en artikel 2.13a, vierde lid). Doordat de houder in een jaarverslag de klachten per locatie inzichtelijk

maakt, krijgt niet alleen de ouder, maar ook de toezichthouder bij vestigingen met meerdere locaties een beeld van wat er per locatie speelt. Door hierbij ook het aantal en de aard van de door de geschillencommissie behandelde geschillen te vermelden, wordt de toezichthouder beter in staat gesteld deze informatie bij een onderzoek te betrekken. Indien bij een houder in een (kalender)jaar géén klachten zijn ingediend, hoeft de houder ook geen klachtenverslag op te stellen (artikel 1.57b, negende lid, en artikel 2.13a, negende lid). Hiermee worden onnodige administratieve handelingen voorkomen.

Door het verslag van een gastouderbureau worden klachten herleidbaar tot een concrete houder van een gastoudervoorziening, dat wil zeggen tot een individuele gastouder. Op die wijze wordt tegemoet gekomen aan het bezwaar van de Brancheorganisatie Kinderopvang, BOinK en de MOgroep die vinden dat onder het huidige regime sprake is van ongelijkheid tussen houders van met name kleine kindercentra ten opzichte van gastouders. Een klacht in een jaarverslag van een klein kindercentrum kan eenvoudig worden herleid tot die locatie en de betreffende houder, terwijl uit de huidige jaarverslagen van gastouderbureaus veelal niet te herleiden is op welke locatie de klacht of klachten betrekking hebben en welke gastouder het concreet betreft, omdat de verplichting om een uitsplitsing te maken naar locatie nu niet bestaat.

2.2.3 Geschillenbeslechting (extern)

In sommige gevallen zullen ouders, na behandeling van de klacht door de houder, de behoefte hebben de klacht voor te leggen aan een onafhankelijke derde. Daarom wordt in het wetsvoorstel voorgesteld ouders de mogelijkheid te geven een bindende uitspraak te vragen van een geschillencommissie. Meer concreet gaat het om een door de Minister van Veiligheid en Justitie erkende geschillencommissie. Geschillencommissies worden erkend op grond van de Erkenningsregeling geschillencommissies consumentenklachten 1997 (hierna: de Erkenningsregeling). In casu is de Geschillencommissie Kinderopvang van de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken te Den Haag als zodanig voor de sector kinderopvang erkend. Ook het peuterspeelzaalwerk zal onderdeel van het werkveld van de Geschillencommissie Kinderopvang gaan worden.

De uitspraak van de geschillencommissie is bindend voor zowel de houder als de ouder. Beide partijen dienen zich aan de uitspraak te houden.

Om *iedere* ouder de mogelijkheid te geven een uitspraak aan de geschillencommissie te vragen, worden houders op basis van dit wetsvoorstel verplicht zich aan te sluiten bij de geschillencommissie (artikelen 1.57c, eerste lid, en 2.13b, eerste lid). Dit doen zij door zich te laten registreren; hiertoe sluiten zij een overeenkomst met de geschillencommissie. De mogelijkheid voor ouders om naar de geschillencommissie te gaan zal naar verwachting een extra prikkel voor de houder zijn om de klachtenbehandeling in eigen huis zo zorgvuldig mogelijk te laten plaatsvinden.

Op uitdrukkelijk verzoek van de Brancheorganisatie Kinderopvang, BOinK en de MOgroep wordt voorgesteld, om voordat een geschil door de geschillencommissie wordt behandeld, ouders de mogelijkheid te bieden om door inschakeling van een onafhankelijke derde te bezien of de klacht alsnog kan worden opgelost, voordat het geschil door de geschillencommissie wordt beoordeeld. Daartoe zal bij de geschillencommissie een loket voor geschillen worden ingericht dat feitelijk als «voorportaal» van de geschillencommissie fungeert. *Alle* geschillen komen bij dit loket binnen. Afhankelijk van de aard van het geschil en van de wens van de ouders wordt geprobeerd het geschil eerst op te lossen met behulp van bemiddeling en advies of informatie. Naar verwachting kunnen daardoor in deze fase al veel geschillen worden opgelost. Indien bemiddeling,

informatie of advies niet tot een bevredigende oplossing voor de ouders leidt, wordt het geschil doorgeleid naar de geschillencommissie. Mochten ouders dit expliciet aangeven, dan kan het geschil ook meteen worden doorgeleid naar de geschillencommissie.

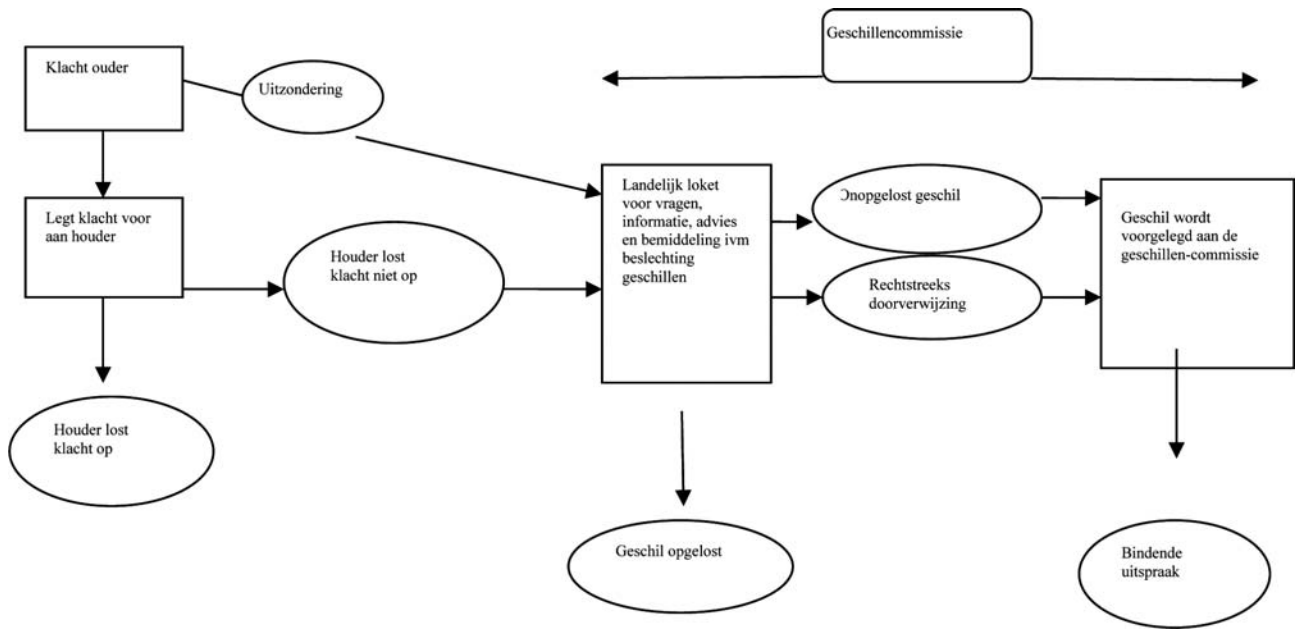
Zowel de hierboven beschreven wijze van geschillenbeslechting als de aard van de te behandelen geschillen wijkt af van de huidige geschillenbeslechting door de Geschillencommissie Kinderopvang. Zo zullen in de voorgestelde nieuwe geschillenbeslechting niet alleen geschillen met betrekking tot overeenkomsten, maar ook geschillen over gedragingen aan de geschillencommissie kunnen worden voorgelegd. Ook nieuw is dat ouders die gebruik maken van kinderopvang via gastouderbureaus en gastouders of ouders die gebruik maken van peuterspeelzalen zich tot de geschillencommissie kunnen wenden. Om ervoor te zorgen dat de inrichting van deze nieuwe opzet onder meer qua werkwijze, deskundigheid, toegankelijkheid en financiering goed op de wensen van houders en ouders aansluit, wordt deze opzet in nauwe samenwerking met de Brancheorganisatie Kinderopvang, BOinK, de MOgroep en de landelijke klachtencommissies (Stichting Klachtencommissie Kinderopvang, de Zuid-Hollandse centrale Klachtencommissie Kinderopvang en de Provinciale Klachtencommissie Welzijn, Maatschappelijke Dienstverlening en Kinderopvang) uitgewerkt.

Er zijn ook situaties denkbaar waarin het wenselijk is dat ouders zich rechtstreeks tot de geschillencommissie kunnen wenden zonder de klacht eerst aan de houder te hoeven voorleggen. De situaties waarin dit mogelijk is zijn in het wetsvoorstel geformuleerd (artikelen 1.66a, eerste lid, onderdeel a, sub 3° en 4°, en 2.24a, eerste lid, onderdeel a, sub 3° en 4°). Dit is onder meer aan de orde als de houder, ondanks de verplichting hiertoe, geen klachtenregeling heeft.

Er is niet voor gekozen om in de externe procedure bij de geschillencommissie onderscheid te maken tussen klachten en geschillen. In de praktijk is geen heldere scheidslijn te trekken tussen klachten en geschillen. Vaak gaat met om gemengde klachten, die zowel een bejegeningaspect als een contractueel verschil van mening en/of een schadepost bevatten. «Zuivere» bejegeningklachten zullen in de regel door het Loket al in de voorfase worden opgelost op basis van advies, bemiddeling of mediation. Ook een bindend advies biedt de mogelijkheid om een aanbeveling te doen. De geschillencommissie kan in haar bindend advies onder meer aan partijen de ruimte bieden voor de wijze waarop aan de aanbeveling invulling wordt gegeven in combinatie met de bepaling dat de meest gerede partij zich wederom tot de geschillencommissie kan wenden, indien over de invulling daarvan geen overeenstemming kan worden bereikt. Op basis van de alsdan gebleken nadere feiten en omstandigheden kan de geschillencommissie een nader bindend advies uitbrengen. Dit betekent dat de geschillencommissie op maat bindend advies kan uitbrengen totdat gebleken is welke optimale oplossing in de rede ligt, waarmee het conflict definitief beëindigd kan worden. Door deze integrale benadering kan de geschillencommissie goed inspelen op de onvrede van klager, reden waarom er in het wetsvoorstel voor is gekozen één loket voor alle typen geschillen bij de geschillencommissie in te richten.

2.2.4 Schematisch overzicht

Schematisch komt in de nieuwe situatie de klachtenbehandeling en geschillenbeslechting er als volgt uit te zien:



2.2.5 Burgerlijke rechter

Dit wetsvoorstel voorziet in een laagdrempelige voorziening voor klacht- en geschilbeslechting. Dit laat echter onverlet dat niemand de toegang tot de rechter kan worden ontzegd. Ouders en houders hebben altijd het recht naar de burgerlijke rechter te stappen.

De voorgestelde aansluitverplichting bij de geschillencommissie, bedoeld in de artikel 1.57c, eerste lid, en 2.13b, eerste lid, heeft uitsluitend betrekking op de houder en niet op de ouder. De ouder behoudt de mogelijkheid om voor de beslechting van een geschil direct naar de burgerlijke rechter te stappen.

Maakt de ouder gebruik van de mogelijkheid het geschil aan de geschillencommissie voor te leggen, dan is daarmee de gang naar de rechter nog niet afgesloten. Op basis van art 7:904 BW hebben beide partijen de mogelijkheid om het door de geschillencommissie uitgebrachte bindende advies op de wijze van totstandkoming en inhoud te laten beoordelen door de rechter. Hiervoor is in het reglement van de geschillencommissie een termijn van een maand opgenomen teneinde partijen na deze termijn zekerheid te geven dat het bindend advies van de geschillencommissie definitief en niet meer aantastbaar is. De rechter zal een tijdig ingesteld beroep overigens slechts honoreren, indien het bindend advies van de geschillencommissie in verband met de inhoud of wijze van totstandkoming daarvan in de gegeven omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn.

Het bindend advies van de geschillencommissie moet worden beschouwd als een vaststellingsovereenkomst.

Hiermee ontstaat een doeltreffend systeem van geschilbeslechting met mogelijkheid van toetsing van het bindend advies door de rechter als waarborg voor de kwaliteit daarvan.

Als de houder het niet eens is met het bindend advies van de geschillencommissie, kan ook hij besluiten om alsnog naar de rechter te stappen. Ook dan geldt dat indien hij het geschil binnen die de genoemde termijn van een maand bij de burgerlijke rechter aanhangig maakt, deze bevoegd is het geschil (marginaal) te beoordelen.

Indien geen van de partijen het geschil bij de rechter aanhangig maakt, dan verkrijgt het bindend advies van de geschillencommissie na een maand een onaantastbaar karakter. Het is de verwachting dat van de mogelijkheid naar de rechter te stappen slechts minimaal gebruik zal worden gemaakt, juist omdat de geschillenregeling al met voldoende waarborgen is omkleed.

3. Oudercommissies

3.1 Huidige situatie

3.1.1 Klachtenregeling

Sinds 27 februari 2008 respectievelijk 1 augustus 2010 zijn de artikelen 1.60a en 2.18 Wko van kracht. Deze artikelen verplichten de houder van een kindercentrum, een gastouderbureau of van een niet-gesubsidieerde peuterspeelzaal een regeling te treffen voor de behandeling van klachten van de oudercommissie over het door hem gevoerde beleid. Deze verplichting voor houders heeft ertoe geleid dat naast de klachtencommissies voor ouders klachtencommissies voor oudercommissies zijn ingesteld. Klachtencommissies voor oudercommissies doen niet-bindende uitspraken over klachten inzake onderwerpen waarover de oudercommissie adviesrecht heeft op grond van de artikelen 1.60 en 2.17 Wko. Deze klachtencommissies zijn toegankelijk voor oudercommissies van kindercentra, peuterspeelzalen en gastouderbureaus.

3.1.2 Adviesrecht oudercommissie

De oudercommissie heeft adviesrecht over een breed palet van onderwerpen. Onderdeel van dit palet is het adviesrecht op prijs. De invloed van kwaliteit op de ontwikkeling van het kind is groot. Niet alleen het kind, maar ook ouders en houders zijn gebaat bij een goede kwaliteit van de opvang. Toch laat de praktijk zien dat de discussies veelal over de prijs gaan in plaats van over de kwaliteit. De discussies over de prijs zijn meestal vruchteloos omdat de houder verantwoordelijk is en blijft voor zijn bedrijfsvoering en dus voor prijs van de kinderopvang. Hierdoor kan de verhouding tussen de ouders en de houder onbedoeld verstoord raken waardoor constructief overleg over de kwaliteit moeizamer verloopt. Dit mogelijke gevolg is ongewenst.

Hoewel prijs en kwaliteit verband met elkaar houden en een hogere kwaliteit kan leiden tot een hogere prijs, zijn er desondanks twee redenen om nu het adviesrecht van de oudercommissie inzake de kwaliteit te versterken en het adviesrecht over de prijs te laten vervallen.

Ten eerste zijn veel onderwerpen op het gebied van pedagogische kwaliteit niet kostengerelateerd. Hierbij valt ondermeer te denken aan: wenbeleid, vormgeving van het zogenoemde opendeurenbeleid, ophalen door derden, afspraken en rituelen bij het spelen en normen en waarden. Ten tweede, en belangrijker nog, zijn veranderingen in kwaliteitsniveau, in tegenstelling tot veranderingen in prijsniveau, voor ouders in het algemeen vaak minder goed inzichtelijk. Juist op het punt van kwaliteit kan een goed geïnformeerde oudercommissie veel toegevoegde waarde hebben, omdat zij beter in staat zal zijn het kwaliteitsniveau te monitoren en het gesprek hierover aan te gaan dan een individuele ouder, die minder informatie heeft en mogelijk minder goed in staat is om een oordeel te vormen over het kwaliteitsniveau. Op het punt van prijs is daarentegen ook de individuele ouder goed in staat een afweging te maken.

3.1.3 Ontbreken oudercommissie

Het onderzoek van Bureau Bartels «Ernst van door GGD geconstateerde gebreken bij kinderopvangcentra, gastouderbureaus en gastouders», d.d. 22 december 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 33 275, nr. 1, blz. 21), laat zien dat het ontbreken van een oudercommissie bij kindercentra en gastouderbureaus de meest voorkomende overtreding is. Het ontbreken van een oudercommissie leidt tot een aantekening van de GGD en in het uiterste geval wordt er op gehandhaafd, bijvoorbeeld door het opleggen van een boete. In die situaties waarin de houder van een klein kindercentrum, gastouderbureau of peuterspeelzaal aantoonbaar aandacht heeft besteed aan het werven van oudercommissieleden wordt het opleggen van maatregelen en sancties door de branche als onredelijk ervaren.

3.2 Nieuwe situatie

3.2.1 Externe geschillenbeslechting

Om de positie van de oudercommissie te versterken en daarmee de positie van de ouders wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld de oudercommissie van een kindercentrum, gastouderbureau of peuterspeelzaal de mogelijkheid te geven een geschil voor te leggen aan de geschillencommissie, in casu de Geschillencommissie Kinderopvang. De geschillencommissie beoordeelt of de betreffende houder bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot een besluit heeft kunnen komen. Mocht de geschillencommissie het beroep van de oudercommissie gegrond verklaren, dan kan zij de houder verplichten zijn besluit geheel of ten dele in te trekken en één of meer gevolgen van het besluit ongedaan te maken (zie de voorgestelde artikelen 1.66b, tweede lid, en 2.24b, tweede lid).

Voorgesteld wordt de oudercommissie de mogelijkheid te bieden het geschil direct aan de geschillencommissie voor te leggen, dat wil zeggen zonder dat eerst een klacht bij de houder wordt ingediend. Voor de oudercommissie wordt een interne klachtenregeling onnodig geacht omdat het aannemelijk is dat in het reguliere overleg dat de oudercommissie heeft met de houder al is gesproken over de klacht c.q. onvrede van de oudercommissie. Voordat een geschil door de geschillencommissie wordt behandeld, zal de oudercommissie de mogelijkheid worden geboden om door inschakeling van een onafhankelijke derde te bezien of de klacht alsnog kan worden opgelost. Daartoe zal bij de geschillencommissie een loket worden ingericht dat feitelijk als «voorportaal» van de geschillencommissie fungeert en dat gelijk is aan het voorportaal dat bij geschillen tussen ouders en houders wordt ingeschakeld (zie paragraaf 2.2.3). *Alle* geschillen komen namelijk bij dit loket binnen. Afhankelijk van de aard van het geschil en van de wens van de oudercommissie wordt geprobeerd het geschil eerst op te lossen met behulp van bemiddeling en advies of informatie. Naar verwachting kunnen daardoor in deze fase al veel geschillen worden opgelost. Indien bemiddeling, informatie of advies niet tot een bevredigende oplossing voor de oudercommissie leidt, wordt het geschil doorgeleid naar de geschillencommissie. Mocht de oudercommissie dit expliciet aangeven, dan kan het geschil ook meteen worden doorgeleid.

Beoordeling van klachten van oudercommissies is nieuw voor de huidige Geschillencommissie Kinderopvang. Daarom zal ook dit aspect worden betrokken bij de inrichting van de nieuwe opzet van klachtenbehandeling en geschillenbeslechting. Deze opzet dient onder meer qua werkwijze, deskundigheid, toegankelijkheid en financiering goed op de wensen van houders en ouders aan te sluiten. Daarom wordt deze opzet in nauwe samenwerking met de Brancheorganisatie Kinderopvang, BOinK, de MOgroep en de landelijke klachtencommissies (Stichting Klachtencommissie Kinderopvang, de Zuid-Hollandse centrale Klachtencommissie

Kinderopvang en de Provinciale Klachtencommissie Welzijn, Maatschappelijke Dienstverlening en Kinderopvang) uitgewerkt (zie ook paragraaf 2.2.3).

De aansluitverplichting bij de geschillencommissie, bedoeld in het voorgestelde artikel 1.57c, eerste lid, en 2.13b, eerste lid, heeft uitsluitend betrekking op de houder en niet op de oudercommissie of op de ouder. De oudercommissie behoudt (evenals de ouder) altijd de mogelijkheid om direct naar de burgerlijke rechter te stappen voor de beslechting van een geschil in plaats van zich eerst tot de geschillencommissie te moeten wenden.

Hetgeen in paragraaf 2.2.5 is opgemerkt ten aanzien van de mogelijkheid van de ouder en de houder om zich tot de burgerlijke rechter te wenden, geldt op dezelfde wijze voor de oudercommissie en de houder.

3.2.2 Versterking ouderbetrokkenheid bij kwaliteit

In verband met de ongewenste effecten van het adviesrecht over prijswijziging (zie paragraaf 3.1) hebben de Brancheorganisatie kinderopvang, BOinK en de MOgroep voorgesteld het adviesrecht bij prijswijziging te laten vervallen. Dit voorstel is overgenomen in het onderhavige wetsvoorstel (artikelen 1.60, eerste lid, en 2.17, eerste lid). Hier staat een versterking van het adviesrecht op kwaliteit tegenover (artikelen 1.60, eerste en vierde lid, en 2.17, eerste en vierde lid). Voornoemde partijen hebben voorgesteld deze versterking vorm te geven door de advisering over het pedagogisch beleidsplan een cyclisch karakter te geven. Immers het pedagogisch beleid is een cyclisch proces. Nieuwe ervaringen en nieuwe inzichten met betrekking tot de ontwikkeling van kinderen en de begeleiding daarin zouden voor medewerkers in de kinderopvang en oudercommissieleden reden moeten zijn om voortdurend dit pedagogisch beleidsplan kritisch te bekijken en indien nodig aan te passen.

Met de verplichting dat de houder ten minste één keer per 12 maanden het pedagogisch beleid met de oudercommissie bespreekt, zowel «vooruit» als «terug» kijkend, wordt het cyclisch karakter geborgd. Oudercommissies worden hierdoor in staat gesteld over de kwaliteit van de opvang periodiek het gesprek met de houder aan te gaan. De verwachting is dat de focus van de oudercommissie als gevolg hiervan nadrukkelijker op de kwaliteit komt te liggen.

De motie van de Kamerleden Heerma, Yücel en Van Weyenberg⁹ stelt dat de betrokkenheid van ouders bij kwaliteit van groot belang is en dat dus ook de betrokkenheid van ouders bij onderzoeken van groot belang is. Gemeenten schakelen de GGD in om onderzoek bij houders van kindercentra, gastouderbureaus, gastouders en peuterspeelzalen uit te voeren. Tijdens deze onderzoeken wordt beoordeeld of zij aan de gestelde kwaliteitseisen voldoen. Aan de hand van de resultaten van het onderzoek adviseert de GGD gemeenten om al dan niet tot handhaving over te gaan. Door de houder te verplichten het definitieve inspectierapport met de oudercommissie te bespreken (artikelen 1.60, zesde lid, en 2.17, zesde lid), wordt de oudercommissie betrokken bij het oordeel van de GGD over de kwaliteit en het eventuele handavingsadvies aan de gemeente. Dit stelt de oudercommissie in staat om de wijze waarop de houder actie onderneemt naar aanleiding van een eventueel geconstateerde tekortkoming of naar aanleiding van een eventueel handavingsadvies, te volgen. Bij zijn onderzoek betreft de GGD ook signalen van ouders. Op deze wijze worden ouders ook betrokken bij het onderzoek.

⁹ Kamerstukken II 2012/13, 31 322, nr. 197

Door oudercommissies en ouders via het register kinderopvang respectievelijk het register peuterspeelzaalwerk tevens inzicht te geven in genomen maatregelen en sancties richting de houder, wordt de betrokkenheid van de oudercommissies ter zake nog verder versterkt (artikelen 1.81 en 2.28a). Dit inzicht stelt de oudercommissie immers in staat om hierover in gesprek te gaan met de betreffende houder. Ook op die wijze kan een verbetering van de kwaliteit bij kindercentra, gastouderbureaus, voorzieningen voor gastouderopvang en peuterspeelzalen worden gerealiseerd.

3.2.3 Alternatieve vorm van ouderraadpleging

In die situatie dat het de houder ondanks allerlei inspanningen niet lukt om bij een kindercentrum waar maximaal 50 kinderen worden opgevangen een oudercommissie te vormen, dient de houder een alternatieve vorm van ouderraadpleging te organiseren. Hetzelfde gaat gelden voor gastouderbureaus met maximaal 50 aangesloten gastouders. Indien het een dergelijk gastouderbureau ondanks allerlei inspanningen niet lukt om een oudercommissie te vormen, dient het gastouderbureau een alternatieve vorm van ouderraadpleging te organiseren.

De regering sluit met het leggen van de grens bij 50 kinderen (dan wel 50 aangesloten gastouders) aan bij de Wet op de ondernemingsraden. De regering is daarnaast van mening dat het bij kindercentra met meer dan 50 kinderen (of gastouderbureaus met meer dan 50 aangesloten gastouders) mogelijk moet zijn om een oudercommissie te formeren. Er is in dergelijke gevallen immers sprake van een potentiële pool van ongeveer 100 ouders. Zowel BOinK als de Brancheorganisatie Kinderopvang heeft toegezegd om houders en ouders, van die locaties waar vanwege de omvang alternatieve ouderraadpleging mogelijk is, te willen ondersteunen om tot een oudercommissie te komen.

Alvorens tot alternatieve ouderraadpleging over te gaan, is deze houder verplicht aan te tonen dat hij zich voldoende inspant een oudercommissie in te stellen. Hierbij ligt het voor de hand dat de inspanningen zich specifiek richten op nieuwe ouders, in algemene zin op bestaande ouders en specifiek op de locatie. Uitgangspunt hierbij is dat er sprake is van een continue inspanning, waarbij bijvoorbeeld een eenmalige mailingactie niet voldoende is. De inspanningsverplichting kan de houder op verschillende manieren invullen. Dit kan bijvoorbeeld door aandacht te geven aan de oudercommissie op de website van de houder, in nieuwsbrieven, als onderdeel van de intakeprocedure en tijdens jaarlijkse oudergesprekken. Ook kunnen de pedagogisch medewerkers op de hoogte worden gehouden van het doel en belang van de oudercommissie, zodat zij de ouders hierover kunnen informeren.

Naast genoemde inspanningsverplichting is de houder eveneens verplicht om ouders de gelegenheid te blijven bieden deel te nemen aan een oudercommissie.

De vorm waarin de houder alternatieve ouderraadpleging organiseert, is vrij met dien verstande dat het belangrijk is dat de houder een vorm kiest waarmee het adviesrecht kan worden geborgd. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan minimaal twee keer per jaar een oudervergadering beleggen of het samenvoegen van ouders van een aantal locaties in één oudercommissie.

4. Toezicht en handhaving

Gemeenten zijn op basis van de Wko verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang. De GGD is verantwoordelijk voor de uitvoering van het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang en het peuterspeelzaalwerk. Vanaf 2012 werkt de GGD met risicoprofielen die worden opgesteld volgens een landelijk risico-

model. Het idee achter het werken met een risicoprofiel is dat minder wordt geïnspecteerd waar dat kan en meer wordt geïnspecteerd waar dat nodig is.

Voorliggend wetsvoorstel leidt tot een eenduidige klachten- en geschillenregeling en geeft ouders toegang tot een landelijk loket waar zij terecht kunnen met vragen, voor advies en bemiddeling. Ook kan via dit loket een geschil voor een bindende uitspraak worden voorgelegd aan de geschillencommissie. Voor een goed functionerend klachtrecht is het noodzakelijk dat de houder voldoet aan de in dit wetsvoorstel opgenomen verplichting om een regeling voor de afhandeling van klachten in te stellen, volgens deze regeling handelt en zich aansluit bij de geschillencommissie. In die situaties waarin een klacht naar het oordeel van een ouder niet goed is behandeld, heeft de ouder de mogelijkheid een geschil aan de geschillencommissie voor te leggen. Ook oudercommissies hebben de mogelijkheid een geschil voor te leggen aan de geschillencommissie.

Aangezien dit wetsvoorstel voorziet in een eenduidige klachten- en geschillenregeling wordt het toezicht hierop vereenvoudigd.

5. Regeldruk

De administratieve lasten (het voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid) en de inhoudelijke nalevingskosten (de kosten voor het kunnen voldoen aan de inhoudelijke verplichtingen zoals vastgelegd in wet- en regelgeving) vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. Het kabinet streeft er naar de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals terug te dringen.

5.1 Toezichtlasten

Onder de administratieve lasten worden ook de toezichtlasten verstaan die bedrijven ervaren. In het onderhavige wetsvoorstel zijn maatregelen opgenomen die moeten leiden tot een sterkere positie van ouders. Daarom moeten houders een (interne) klachtenregeling hebben en aangesloten zijn bij de geschillencommissie. Door deze aansluiting hebben ouders en oudercommissies altijd de mogelijkheid met een geschil naar de geschillencommissie te gaan voor een bindende uitspraak. Doordat de in het wetsvoorstel gekozen opzet goede aanknopingspunten biedt voor de inrichting van het risicogestuurde toezicht (zie hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting) kan, bij houders met een laag risicoprofiel, de intensiteit van het toezicht door de overheid worden verminderd. Op termijn kan dit leiden tot minder administratieve (toezicht) lasten.

5.2 Nalevingskosten

5.2.1. Algemeen

Er zijn circa 3700 houders die onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen. De nalevingskosten zijn hierop gebaseerd.

Alle houders zijn wettelijk verplicht een klachtenregeling op te stellen die erin voorziet dat klachten bij de houder kunnen worden ingediend. Houders zijn nu ook al verplicht een klachtenregeling op te stellen. Deze regeling zullen zij echter eenmalig moeten aanpassen aan de nieuwe eisen uit dit wetsvoorstel. Om de lasten op dit punt voor houders zo laag mogelijk te houden, stellen de Brancheorganisatie Kinderopvang en BOinK een modelreglement beschikbaar.

In de huidige situatie zullen ouders doorgaans, alvorens een klacht in te dienen bij de klachtencommissie, een klacht eerst aan de houder voorleggen. In de nieuwe situatie worden ouders echter verplicht, uitzonderingen daargelaten, een klacht eerst aan de houder voor te leggen. Het gevolg hiervan zal een geringe lastenverzwaring voor de houder zijn.

Houders zijn nu verplicht een jaarlijks klachtenverslag op te stellen. Met dit wetsvoorstel worden houders verplicht de klachten ook *per locatie* inzichtelijk te maken. Daar de houder al verplicht was alle klachten op te nemen in een klachtenverslag en als enige extra eis geldt dat hij moet aangeven op welke locatie zich de klacht heeft voor gedaan, is het aannemelijk dat dit de houder weinig extra inspanning zal kosten. De verplichting om een klachtenverslag op te stellen als de houder geen klachten heeft ontvangen, komt bovendien te vervallen. Dit zal voor het merendeel van de houders tot een aanzienlijke lastenverlichting leiden.

Dit wetsvoorstel verplicht alle houders zich aan te sluiten bij de geschillencommissie. Deze verplichte aansluiting is een eenmalige extra belasting voor de houder. Als gevolg van de verplichte aansluiting zullen houders eveneens een jaarlijkse bijdrage aan de geschillencommissie moeten betalen. Die hoogte hiervan zal naar verwachting vergelijkbaar zijn met de hoogte van de verschuldigde bijdrage van de houder aan de huidige klachtencommissies. In onderstaande tabel zijn deze kosten daarom buiten beschouwing gelaten.

In de huidige situatie zijn ouders verplicht een oudercommissie in te stellen. Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om deze verplichting te relateren aan een kwantitatief criterium. Dit kwantitatieve criterium biedt houders, mits hieraan voldaan wordt, de mogelijkheid (maar ook de verplichting) om ouderbetrokkenheid op een andere manier te borgen. De extra belasting die dit houders kost is minimaal. De Brancheorganisatie Kinderopvang en BOinK kunnen hierbij ondersteuning bieden.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat het adviesrecht op prijs komt te vervallen. Dit leidt tot een lastenverlichting voor houders. Daar staat tegenover de in het wetsvoorstel opgenomen verplichting voor de houder om het inspectierapport met de oudercommissie te bespreken en de verplichting om tenminste twee keer per jaar met de oudercommissie overleg te voeren over het pedagogische beleid. Daar deze onderwerpen in het reguliere overleg met de oudercommissie aan de orde kunnen komen, zal de extra belasting voor de houder minimaal zijn.

5.2.2. Inschatting nalevingskosten

De totale toename van de nalevingskosten van dit wetsvoorstel bedraagt incidenteel circa € 200.000. Structureel zullen de nalevingskosten per saldo gelijk blijven of zeer gering dalen (in totaal circa € 50.000).

In onderstaand schema zijn de incidentele en structurele kosten weergegeven.

Artikel	Onderwerp	Inschatting incidentele nalevingskosten
1.57b	Aanpassing van het reglement	€ 111.000
1.57c	Aansluiten bij erkende geschillencommissie	€ 55.500
1.57b	Ouders informeren over klachtenregeling	€ 37.000
Totaal		€ 203.500
		Inschatting structurele nalevingskosten

Artikel	Onderwerp	Inschatting incidentele nalevingskosten
1.57b	Behandeling van ingediende klachten	€ 11.000
1.57b	Klachten per locatie inzichtelijk maken	€ 4.000
1.57b	Geen klachtenverslag bij 0 klachten	– € 89.000
1.57c, F	Overleg met de OC over het pedagogisch beleid	€ 49.000
1.57c, F	Overleg met OC over inspectierapport (jaarlijks)	€ 25.000
1.57c, F	Adviesrecht op prijs vervalt	– € 49.000
Totaal		– € 49.000

6. Financiële paragraaf

De invoering van dit wetsvoorstel brengt kosten met zich mee voor de Geschillencommissie Kinderopvang. Zij gaat een landelijk loket inrichten als «voorportaal» naar een bindende uitspraak. Bij dit loket kunnen ouders, oudercommissies en houders advies en informatie inwinnen, bemiddeling vragen en via het loket zo nodig om een bindend advies van de geschillencommissie verzoeken. De inrichting van dit landelijke loket dient goed aan te sluiten op de wensen van ouders, oudercommissies en houders. Het loket moet herkenbaar te zijn voor de genoemde doelgroepen en de toegang moet laagdrempelig zijn. Voor de inrichting van het nieuwe loket waren voor 2013 en zijn er voor 2014 incidentele kosten die worden gedekt door de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze kosten hebben onder meer betrekking op het inrichten van het nieuwe loket, het opzetten van een professionele website en investeringen in de infrastructuur.

De implementatiekosten worden in totaal geraamd op circa € 400.000. De structurele kosten voor de Geschillencommissie Kinderopvang en het landelijk loket dat daarvan deel uitmaakt, worden gedekt door de bijdrage van de houders. Deze bijdrage hangt samen met de aansluitingsplicht voor de houder.

7. Ontvangen adviezen¹⁰

Betrokkenen bij dit wetsvoorstel zijn de Brancheorganisatie Kinderopvang, BOinK en de MOgroep. Het onderhavige wetsvoorstel is tot stand gekomen in nauwe samenwerking en afstemming met genoemde veldpartijen. Daarnaast is het conceptvoorstel afgestemd met de Stichting Geschillencommissie Consumentenzaken. Tevens zijn de Stichting voor werkende Ouders, de Vereniging GastOuderBranche, de Stichting klachtencommissie Kinderopvang, de Zuid-Hollandse centrale Klachtencommissie kinderopvang en de Provinciale Klachtencommissie Welzijn, Maatschappelijke Dienstverlening en Kinderopvang in de gelegenheid gesteld een reactie op het conceptwetsvoorstel te geven.

GGD Nederland, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Inspectie van het Onderwijs hebben een uitvoeringstoets uitgebracht.

7.1 GGD Nederland en de VNG

GGD Nederland kan zich vinden in een eensluidend klachtrecht voor iedere ouder en oudercommissie, ongeacht of een ouder een kindplaats heeft bij een kindercentrum waarvan de houder is aangesloten bij de Brancheorganisatie Kinderopvang.

¹⁰ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

In het wetsvoorstel is opgenomen dat de houder geen klachtenverslag hoeft op te stellen indien in het betreffende kalenderjaar geen klachten zijn ingediend. Omdat de houder in een klachtenverslag ook een beknopte beschrijving van de klachtenregeling moet opnemen evenals de wijze waarop de houder het onder de aandacht van de ouders heeft gebracht, ontstaat volgens GGD Nederland het risico. dat het inzicht in de wijze waarop de houder met de klachtenregeling omgaat, afneemt. GGD Nederland stelt dat wanneer er geen klachten zijn ingediend de houder toch aan de toezichthouder zal moeten aantonen dat er een klachtenregeling is, de regeling op passende wijze onder de aandacht van ouders is gebracht en dat er geen klachten waren. Ook de VNG benoemt dit punt. Daarnaast stelt de VNG dat het oncontroleerbaar is of een houder echt geen klachten heeft gehad.

De toezichthouder is echter niet afhankelijk van het klachtenverslag, maar heeft ook andere instrumenten tot haar beschikking om te toetsen of de houder een klachtenregeling heeft. Het is gebruikelijk dat voorafgaand aan een inspectie de oudercommissie een vragenlijst van de toezichthouder krijgt. Dit instrument stelt de toezichthouder in staat de oudercommissie op dit punt te bevragen. En in die situaties dat een houder geen klachtenregeling heeft, hoeft de ouder een klacht niet eerst aan de houder voor te leggen, maar kan de ouder zich rechtstreeks tot de geschillencommissie wenden. Daar komt bij dat de externe klacht- en geschilbehandeling zodanig is ingericht dat meerdere klachten bij dezelfde houder leiden tot een extra financiële bijdrage aan de geschillencommissie van de houder. Ook op deze wijze ontstaat er voor de houder een prikkel om een (interne) klachtenregeling te hebben en de klachten zorgvuldig af te handelen. Naar aanleiding van de opmerking van de VNG dat door deze bepaling niet valt te controleren of er bij een houder klachten zijn ingediend, kan worden opgemerkt dat die situatie nu niet anders is. Immers in de huidige situatie vermeldt de houder in het klachtenverslag dat er geen klachten zijn. Ter voorkoming van onnodige administratieve lasten hoeft de houder in een dergelijke situatie dan ook geen klachtenverslag meer in te dienen.

GGD Nederland en de VNG hechten belang aan ouderinspraak in de kinderopvang. De huidige regelgeving omtrent het instellen van een oudercommissie knelt echter met de praktijk. In de praktijk blijkt namelijk dat het voor veel kindercentra, peuterspeelzalen en gastouderbureaus lastig is voldoende ouders te vinden om een oudercommissie te vormen. Het regelen van de mogelijkheid voor een houder om op alternatieve wijze de ouderraadpleging vorm te geven, kan bijdragen aan het bereiken van het doel «ouderinspraak in de kinderopvang». Gesteld wordt dat alternatieve ouderraadpleging niet wordt bereikt met het stellen van een kwantitatieve grens zoals nu in het wetsvoorstel is opgenomen. Voor de situatie dat ouders geen zitting in de oudercommissie willen nemen zou men geregeld willen zien dat andere vormen van ouderinspraak voldoen, bijvoorbeeld door het organiseren van een ouderavond of door oudercommissies te combineren.

Uitgangspunt in voorliggend wetsvoorstel is de verplichting voor de houder om een oudercommissie in te stellen. Echter zoals GGD Nederland ook constateert lukt het houders niet altijd een oudercommissie in te stellen omdat er te weinig ouders bereid zijn daarvan deel uit te maken. Aannemelijk is dat het bij kindercentra met meer dan 50 kinderen of gastouderbureaus met meer dan 50 aangesloten gastouders mogelijk moet zijn een oudercommissie te formeren. Er is in dergelijke gevallen immers sprake van een potentiële pool van ongeveer 100 ouders. Daarom is ervoor gekozen om, indien het de houder niet lukt een oudercommissie in te stellen, alternatieve ouderraadpleging mogelijk te maken voor kindercentra met maximaal 50 kinderen of gastouderbureaus met

maximaal 50 aangesloten gastouders. Daar komt bij dat een kwantitatief criterium tevens de toezichthouder een meetbaar handvat biedt.

GGD Nederland stelt bij het openbaar maken van handhavingsbesluiten een aantal vragen, namelijk of er ervaringen bekend zijn met het openbaar plaatsen van sancties bij andere toezichtgebieden, of er zicht is op mogelijke effecten zoals de belasting van de gemeenten door een toename van de bezwaarprocedures en of de privacy van betrokkenen voldoende is gewaarborgd. De VNG heeft bezwaren tegen het verplicht publiceren van alle handhavingsbesluiten. Zij vinden deze verplichting ten opzichte van de bezwaren (nut en noodzaak, administratieve lasten en privacy) buitenproportioneel.

Gelet op hierboven genoemde bezwaren stelt de VNG een alternatief voor. Voorgesteld wordt om vanuit de gebruikte systemen automatisch een melding in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen te laten verschijnen indien er sprake is van een onherroepelijk handhavingsbesluit. Ook wordt daarbij de aard van het besluit (bijvoorbeeld aanwijzing, exploitatieverbod) en de tekortkoming waarop het handhavingsbesluit betrekking heeft, zichtbaar.

Dit voorstel wordt overgenomen omdat hiermee de bezwaren van GGD Nederland en de VNG worden ondervangen en het voor de ouder desalniettemin inzichtelijk wordt dat er sprake is van handhaving jegens een betreffende houder en wat het karakter daarvan is.

De overige opmerkingen zijn overwegend technisch van aard en zijn zoveel mogelijk verwerkt.

7.2 Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie onderschrijft het belang van een versterking van de rol en positie van de ouders. Een eenduidige klachtenregeling die voor iedere ouder toegankelijk is en daarmee goed toezichtbaar voor gemeenten, is een verbetering ten opzichte van de huidige situatie.

Verder geeft de Inspectie aan dat het wegnemen van de situatie waarin de houder van een klein kindercentrum dan wel gastouderbureau niet gesanctioneerd wordt als hij zich aantoonbaar heeft ingespannen tot het instellen van een oudercommissie, zorgt voor het beëindigen van een gedoogsituatie. Dit bevordert de duidelijkheid. Ook het gelijk trekken van de verplichtingen van de peuterspeelzalen met die van de kinderopvang ten aanzien van het instellen van een oudercommissie, maakt de uitvoering van toezicht en handhaving voor gemeenten beter werkbaar.

Het invoeren van de verplichting tot het opnemen van de gemeentelijke handhavingbesluiten in het Landelijk Register voor Kinderopvang en Peuterspeelzalen acht de Inspectie positief. Als bijkomend voordeel ziet zij dat de noodzaak tot het actueel houden van het LRKP dan nog meer tot gemeenten zal doordringen.

De opmerkingen artikelsgewijs zijn voornamelijk technisch van aard en zijn zoveel mogelijk verwerkt.

8. Evaluatie

Ingevolge artikel 3.12 Wko vindt iedere drie jaar een evaluatie van de Wko plaats. Hierin zal ook het onderhavige wetsvoorstel worden betrokken, nadat het in werking is getreden. Over de uitkomsten van de evaluatie zullen de beide Kamers worden geïnformeerd.

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I WET KINDEROPVANG EN KWALITEITSEISEN PEUTER-SPEELZALEN

Onderdeel A (Artikel 1.1)

Voorgesteld wordt aan artikel 1.1 Wko een begripsomschrijving toe te voegen: «geschillencommissie». Hierbij wordt verwezen naar artikel 1.57c, eerste lid, Wko. Meer concreet gaat het om de Geschillencommissie Kinderopvang van de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken te Den Haag. Zie verder paragraaf 2.2.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel B (Artikel 1.57b)

Artikel 1.57b, eerste lid

De huidige tekst van artikel 1.57b Wko wordt ingevoerd met de Wkkgz. Zie ter zake tevens hoofdstuk 1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. De bestaande tekst bevat bepalingen over de klachtencommissie die nog ontleend zijn aan de tekst van artikel 2, tweede tot en met zesde en negende lid, Wkcz, zoals deze luidde tot de inwerkingtreding van de Wkkgz. In het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld met name die bepalingen te wijzigen.

Artikel 1.57b, eerste lid, Wko bepaalt al dat de houder van een kindercentrum of van een gastouderbureau een regeling moet treffen met betrekking tot de wijze waarop hij omgaat met klachten van ouders. De klachtgronden betreffen ondermeer gedragingen jegens de ouder of het kind. Het gaat daarbij om gedragingen van de houder zelf, van personen die voor de houder werken, zoals medewerkers van een kindercentrum of van een gastouderbureau, maar ook om gastouders die door tussenkomst van een gastouderbureau werkzaam zijn. (zie artikel 1.57b, eerste lid, onderdeel a). Bij gedragingen gaat het om enig handelen of nalaten, alsmede het nemen van een besluit of het nalaten daarvan dat gevolgen heeft voor de ouder of het kind dat gebruik maakt van het kindercentrum of de gastouderopvang. Het gaat hierbij om de wijze waarop de betrokkene bejegend wordt. De tekst van dit onderdeel lijkt inhoudelijk op de formulering in het huidige eerste en vierde lid van artikel 1.57b Wko. In het eerste lid, onderdeel b, is een nieuwe klachtgrond geformuleerd. Een klacht kan ook betrekking hebben op de totstandkoming en de uitvoering van de overeenkomst tussen de houder en de ouder. Het begrip overeenkomst dient hier breed te worden opgevat. Het kan hierbij gaan om schriftelijk vastgelegde afspraken, maar ook bijvoorbeeld om mondelinge toezeggingen van een houder. De Geschillencommissie Kinderopvang houdt zich nu al bezig met de geschillenbeslechting inzake totstandkoming en uitvoering van de overeenkomst. De in het huidige artikel 1.57b, vierde lid, Wko opgenomen mogelijkheid om een klacht in te dienen bij een klachtencommissie kan vervallen nu in het voorgestelde artikel 1.57b, eerste lid, wordt voorzien in de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de houder en artikel 1.57c de mogelijkheid biedt een geschil voor te leggen aan de geschillencommissie.

Artikel 1.57b, tweede lid

Voorgesteld wordt in artikel 1.57b, tweede lid, een aantal criteria vast te leggen waaraan de klachtenregeling moet voldoen om te waarborgen dat de klachten van ouders door de houder zorgvuldig zullen worden behandeld. Allereerst dient de regeling schriftelijk te worden vastgelegd

(onderdeel a). Die eis geldt nu ook al op grond van artikel 1.57b, eerste lid, Wko. De eis dat de regeling schriftelijk moet zijn betekent niet dat het informeren van de ouders hierover ook schriftelijk moet gebeuren of dat de regeling vooraf ter inzage moet worden gelegd. Deze eis is met name van belang om duidelijkheid te hebben over de inhoud van de klacht en om de tijdige afhandeling te kunnen bewaken (zie onderdeel d). Deze eis sluit aan bij het huidige artikel 1.57b, vierde lid, Wko.

In onderdeel b is bepaald dat de klachtenregeling moet voorzien in een zorgvuldig onderzoek van klachten (vergelijk artikel 16, eerste lid, Wkkgz). Dit biedt ruimte voor een klachtenregeling waarin in de procedurele behandeling onderscheid wordt gemaakt tussen ernstige en minder ernstige klachten of tussen spoedeisende en minder spoedeisende klachten. In elk geval zal de regeling moeten waarborgen dat de klacht wordt behandeld met inachtneming van de eisen die, gelet op de aard van de relatie, mogen worden gesteld aan een houder die met een klacht van een ouder wordt geconfronteerd.

Ook onderdeel c bevat een zorgvuldigheidsnorm (vergelijk artikel 16, derde lid, Wkkgz). Deze norm strekt ertoe dat degene die heeft geklaagd op de hoogte wordt gehouden van de voortgang van de behandeling van de klacht. Daarbij kan ook een prognose worden gegeven over de termijn van afhandeling. Een dergelijke verplichting kan voorkomen dat er onduidelijkheid ontstaat bij de klager over de wijze waarop met de klacht wordt omgegaan.

Het is van groot belang dat ouders snel weten wat de reactie van de houder is op hun klachten. Om die reden bepaalt onderdeel d dat klachten zo spoedig mogelijk – maar in ieder geval – binnen zes weken worden afgehandeld. Deze termijn gaat in na het indienen van een schriftelijke klacht. Een ontvangstbevestiging kan helpen om misverstanden over de termijn te voorkomen. Als de klager van mening is dat een klacht niet tijdig is behandeld, staat voor hem de weg naar de geschillencommissie open (zie het voorgestelde artikel 1.57c, eerste lid, onderdeel a).

De houder dient ten slotte een schriftelijk oordeel te geven naar aanleiding van de klacht. Onderdeel e verwoordt dit belangrijke aspect van de klachtenregeling. Dat oordeel kan bestaan uit een gegrondverklaring of een ongegrondverklaring van de klacht, maar ook bijvoorbeeld uit de mededeling dat de ouder zich met zijn klacht tot een nader en concreet benoemde andere instantie moet wenden.

De houder dient de ouder tevens te informeren over de maatregelen die naar aanleiding van de klacht worden genomen evenals de termijn waarbinnen dat gebeurt (onderdeel f). De laatstgenoemde bepaling lijkt inhoudelijk op het huidige artikel 1.57b, vijfde lid, Wko. Op basis van de nu voorgestelde bepaling wordt niet alleen gemeld welke maatregelen er naar aanleiding van de klacht zullen worden genomen, maar ook welke beslissingen door de houder zijn genomen en binnen welke termijn de hiervoor genoemde maatregelen zullen zijn gerealiseerd. Inhoudelijk sluit de tekst van de onderdelen d, e en f goeddeels aan op de tekst van artikel 17, eerste lid, Wkkgz.

Ten aanzien de nu nog in artikel 1.57b, tweede lid, Wko opgenomen onderdelen e (over de mogelijkheid van de klager om schriftelijk of mondeling een toelichting te geven) respectievelijk f (over de bijstand bij behandeling van klachten) kan worden opgemerkt dat deze onderdelen kunnen vervallen omdat de Erkenningsregeling daar in artikel 4, tweede lid, onderdeel e, in voorziet.

Artikel 1.57b, derde lid

Wil het klachtensysteem goed werken, dan is het van belang dat de ouders weten dat er een klachtenregeling is waar zij gebruik van kunnen maken. Daarom wordt in het derde lid voorgesteld dat de houder de

klachtenregeling op passende wijze onder de aandacht van de ouders brengt. Dat kan bijvoorbeeld geschieden door in daarvoor geschikte ruimten of media daarvan kennis te geven, door deze informatie op een website op te nemen of door ouders bij het sluiten van de overeenkomst op de klachtenregeling te wijzen. De inhoud van dit derde lid lijkt inhoudelijk op de laatste zin van het huidige eerste lid van artikel 1.57b Wko met dien verstande dat de informatieplicht in het voorgestelde derde lid óók geldt voor wijzigingen in de klachtenregeling (vergelijk artikel 13, vierde lid, Wkkgz).

Artikel 1.57b, vierde lid

In het vierde lid wordt voorgesteld de houder jaarlijks een verslag te (laten) opstellen over aantal en aard van de klachten en de wijze waarop hij de klachten van de ouders heeft afgehandeld. De tekst van dit vierde lid, onderdelen a en b, komen overeen met de inhoud van het huidige artikel 1.57b, zesde lid, onderdelen a en b, Wko. Voorgesteld wordt om de inhoud van het huidige artikel 1.57b, zesde lid, onderdelen e en f, Wko op te nemen in het nieuwe vierde lid, onderdelen c en d, zij het dat het dat het nu gaat om behandeling van klachten door de *houder* en niet door de *klachtencommissie*. Bovendien moet op basis van het wetsvoorstel ook het aantal en de aard van de klachten *per locatie* vermeld worden alsmede de strekking van de oordelen en de aard van de maatregelen *per locatie*. Uit het jaarverslag dient opgemaakt te kunnen worden welke klachten over welke locaties gaan. De herleidbaarheid tot locaties leidt met name bij grotere houders en ten aanzien van gastouders tot meer transparantie voor de ouders (zie ook paragraaf 2.2.2).

Naast het aantal en de aard van de klachten die bij de houder zijn ingediend, moet in het verslag op grond van onderdeel e ook vermeld worden hoeveel geschillen er met betrekking tot het kindercentrum of het betreffende gastouderbureau door de geschillencommissie zijn behandeld in dat kalenderjaar en wat de aard was van die geschillen. Deze bepaling lijkt tekstueel op het huidige artikel 1.57b, zesde lid, onderdeel e, zoals dat is komen te luiden na de inwerkingtreding van de Wkkgz, zij het daarin sprake is van een *klachtencommissie* en het hier gaat om een *geschillencommissie*.

Artikel 1.57b, vijfde en zesde lid

Uit een oogpunt van bescherming van de persoonlijke levenssfeer dient de informatie in het verslag echter niet tot natuurlijke personen, zoals medewerkers van een kindercentrum of gastouderbureau, herleidbaar te zijn (vijfde lid vergelijk ook artikel 22, derde lid, Wkkgz). Dit ligt anders voor informatie over de houder. Die informatie mag in beginsel wel te herleiden zijn tot een natuurlijke persoon. In navolging van artikel 9 van het Besluit registers kinderopvang en peuterspeelzaalwerk is hier wel een restrictie aan verbonden: in het verslag worden geen woonadressen van gastouders opgenomen indien op dat adres geen voorziening voor gastouderopvang is gevestigd. Ook het woonadres van de houder van een kindercentrum of van een gastouderbureau maakt geen deel uit van het verslag wanneer die houder een natuurlijk persoon is (zesde lid) en het kindercentrum of gastouderbureau niet op hetzelfde adres als die houder gevestigd is. Op deze wijze wordt qua inhoud van het verslag aangesloten op de informatie die via het register kinderopvang openbaar is.

Artikel 1.57b, zevende lid

Ten behoeve van de duidelijkheid is vastgelegd dat bij ministeriële regeling wordt bepaald wanneer het eerste verslagjaar is. De verplichting om een jaarverslag te maken over de klachtenregeling geldt nu ook al,

maar duidelijk moet zijn wanneer de eerste keer een verslag moet worden gemaakt volgens de nieuwe opzet.

Artikel 1.57b, achtste lid

De in het achtste lid opgenomen verplichting van de houder om het verslag vóór 1 juni naar de toezichthouder, in casu de GGD, te zenden komt overeen met de nu in artikel 1.57b, zevende lid, Wko opgenomen verplichting. Nieuw is de voorgestelde verplichting om het verslag tevens op passende wijze onder de aandacht van de ouders te brengen, bijvoorbeeld via de website. Het huidige achtste lid dat is ingevoerd met de Wkkgz, komt op basis van dit wetsvoorstel weer te vervallen omdat de opzet van de klachtenbehandeling wijzigt.

Artikel 1.57b, negende lid

Er behoeft geen verslag meer te worden opgesteld als er bij de houder geen klachten zijn ingediend. Dit levert ten opzichte van de huidige situatie een forse lastenbesparing op bij een aanzienlijk aantal houders.

Artikel 1.57c

Dit nieuwe artikel ziet op de behandeling van klachten door één onafhankelijke geschillencommissie in plaats van door verschillende klachtencommissies. Zie voor een uitgebreide toelichting tevens paragraaf 2.2.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 1.57c, eerste lid

In het voorgestelde eerste lid is de verplichting voor de houder van een kindercentrum en van een gastouderbureau opgenomen om zich aan te sluiten bij de geschillencommissie. De geschillencommissie heeft tot taak geschillen tussen de houder en de ouder te beslechten over gedragingen van de houder of medewerkers of in het kader van de uitvoering van de overeenkomst. Ook behandelt de geschillencommissie geschillen tussen de houder en de oudercommissie in het kader van de toepassing en uitvoering van artikel 1.60 Wko. Van de aansluiting zal tevens melding worden gedaan in het register kinderopvang. Hiertoe zal het Besluit registers kinderopvang, buitenlandse kinderopvang en peuterspeelzaalwerk nog worden aangevuld.

In het voorgestelde eerste lid is tevens bepaald dat de geschillencommissie moet zijn erkend door de Minister van Veiligheid en Justitie op grond van de Erkenningsregeling. De Geschillencommissie Kinderopvang van de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken is op grond van die regeling als zodanig erkend.¹¹ In de regeling staan eisen inzake de aansluiting en samenstelling van de commissie en de schriftelijke vastlegging van de procedure bij behandeling van zaken (zie de artikelen 3 en 4 van de Erkenningsregeling). Deze voorwaarden zijn gesteld om een zorgvuldige behandeling van geschillen te waarborgen.

Artikel 1.57c, tweede lid

In het voorgestelde tweede lid is neergelegd dat de houder de mogelijkheid om geschillen voor te leggen aan de geschillencommissie op passende wijze onder de aandacht van de ouders brengt. Deze verplichting is gelijk aan die welke voor de houder inzake de klachtenbehandeling geldt (zie artikel 1.57b, derde lid).

¹¹ Besluit van 28 juni 2006, kenmerk 5404181/06/DTR (Stcrt. 2006, nr. 126)

Artikel 1.57c, derde lid

Het derde lid biedt de mogelijkheid bij AMvB nadere regels te stellen aan de voor de houders van een kindercentrum of gastouderbureau, de ouder en de oudercommissie te stellen verplichtingen in het kader van de geschillenbeslechting. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het voldoen van een bijdrage door degene die het geschil aanhangig maakt. Het bepalen van de hoogte van die bijdrage valt niet onder het bereik van deze grondslag, maar wordt overgelaten aan de geschillencommissie.

Artikel 1.57c, vierde lid

Op grond van dit lid kan een vergoeding worden toegekend aan de Geschillencommissie Kinderopvang van de Stichting Geschillencommissie voor Consumentenzaken.

Onderdeel C (Artikel 1.57d)

Dit artikel inzake de omgang met vertrouwelijke gegevens blijft inhoudelijk ongewijzigd. Het artikel behoeft uitsluitend aanpassing door opname van het nieuwe artikel 1.57c in het wetsvoorstel. Deze tekst komt inhoudelijk overeen met artikel 23 Wkkgz.

Onderdelen D en E (Artikelen 1.58 en 1.59)

Voorgesteld wordt om aan de verplichting van de houder van een kindercentrum en van een gastouderbureau om een oudercommissie in te stellen een termijn te verbinden van zes maanden. Op grond van de huidige tekst van artikel 1.58, eerste lid, Wko geldt ter zake geen termijn. De zes maanden vangen aan op het moment waarop een kindercentrum of gastouderbureau is geregistreerd in het register kinderopvang (zie het voorgestelde artikel 1.58, eerste lid).

In het voorgestelde artikel 1.58, tweede lid, is een uitzondering geformuleerd op de in het eerste lid van dat artikel neergelegde verplichting van de houder om een oudercommissie in te stellen. Zoals in paragraaf 3.2.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet, is deze uitzondering van toepassing indien het een kindercentrum of een gastouderbureau betreft (waar maximaal 50 kinderen worden opgevangen respectievelijk bij welk bureau maximaal 50 gastouders zijn aangesloten) en de houder zich voldoende heeft ingespannen om een oudercommissie in te stellen. Deze inspanningsverplichting kan de houder op verschillende manieren invullen. Of de houder aan zijn inspanningsverplichting heeft voldaan, wordt beoordeeld door de toezichthouder. Verder is de houder vrij in de wijze waarop hij de ouderbetrokkenheid vorm geeft, hetgeen is verwoord in het voorgestelde derde lid van artikel 1.58.

Denkbaar is dat ook bij een klein kindercentrum of een klein gastouderbureau wél voldoende ouders bereid zijn om een oudercommissie te vormen. In dat geval is het uiteraard wenselijk dat zo'n oudercommissie er dan ook komt. Die situatie is vergelijkbaar met de situatie zoals die nu nog bestaat bij peuterspeelzalen en is geregeld in het huidige artikel 2.15. Wanneer blijkt dat er bij het kleine kindercentrum of gastouderbureau behoefte is aan een oudercommissie én er voldoende ouders zijn die daarvan deel uit willen maken, moet die oudercommissie ingesteld kunnen worden. Indien er een oudercommissie is, zullen ook de daarbij behorende regels moeten gelden, zoals verwoord in artikel 1.59 en 1.60. Het opstellen van een reglement voor de oudercommissie is dan pas nodig en zinvol als duidelijk is dat er een oudercommissie komt. Dan kan

bij de opstelling van het reglement ook rekening gehouden worden met het aantal (beschikbare) leden.
Zie voor een toelichting op artikel 1.58 en 1.59 ook paragraaf 3.1.3 en 3.2.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De termijn van zes maanden na de registratie geldt in gelijke zin voor het opstellen van het reglement ten behoeve van de oudercommissie.

Onderdeel F (Artikel 1.60)

In het huidige artikel 1.60 Wko is het adviesrecht van de oudercommissie opgenomen. Met dit wetsvoorstel worden enkele wijzigingen aangebracht in de onderwerpen waarover de oudercommissie advies uitbrengt aan de houder van een kindercentrum of van een gastouderbureau. Voor een toelichting op de wijziging van het eerste lid, onderdeel a, wordt verwezen naar paragraaf 3.2.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De voorgestelde wijziging van het eerste lid, onderdeel d, Wko is opgenomen omdat het beleid met betrekking tot spel- en ontwikkelingsactiviteiten onderdeel uitmaakt van het pedagogisch beleid hetgeen nu expliciet is vastgelegd in het voorgestelde eerste lid, onderdeel a.

De voorgestelde wijziging van het eerste lid, onderdeel e, Wko houdt verband met de gewijzigde opzet van de klachtenregeling. Het is niet meer noodzakelijk om personen aan te wijzen die belast worden met de behandeling van klachten omdat de geschillencommissie daarvoor wordt aangewezen. Om die reden is dit dan ook geen onderwerp meer waarover de oudercommissie behoeft te adviseren.

Het laten vervallen van het eerste lid, onderdeel f (adviesrecht prijs), is toegelicht in de paragrafen 3.1.2 en 3.2.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Het voorgestelde nieuwe vierde lid inzake overleg met ouders over het pedagogische beleid en het nieuwe zesde lid, dat beoogt de betrokkenheid van ouders bij de kwaliteit te vergroten, zijn toegelicht in paragraaf 3.2.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Het voorgestelde zevende lid van dit artikel strekt er toe de houder van een kindercentrum of gastouderbureau te verplichten de oudercommissie op de hoogte te brengen van het feit dat zij bij een geschil met de houder de mogelijkheid heeft naar de geschillencommissie te stappen. Deze bepaling is vergelijkbaar met het voorgestelde artikel 1.57c, tweede lid.

Onderdeel G (Artikel 1.60a)

Voorgesteld wordt artikel 1.60a Wko te laten vervallen. Dit artikel verplicht de houder van een kindercentrum en van een gastouderbureau om een klachtenregeling te treffen voor een oudercommissie. Zie verder paragraaf 3.2.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdelen H tot en met J en L (Artikelen 1.61, 1.62, 1.63, 1.65 en 1.72)

Om te voorkomen dat zowel de geschillencommissie als de toezichthouder zich zouden kunnen buigen over de juiste toepassing en uitvoering van artikel 1.60 Wko inzake het adviesrecht van de oudercommissie, dient artikel 1.60 expliciet uitgezonderd te worden van de bepalingen waarop de toezichthouder toeziet. Hiertoe zijn de artikelen 1.61, eerste lid, 1.62, eerste tot en met vierde lid, 1.63, tweede lid, 1.65, eerste lid, en 1.72, eerste lid, Wko aangepast.

Onderdeel K (Artikelen 1.66a en 166b)

Artikel 1.66a, eerste lid

De in het huidige artikel 1.57b, tweede en derde lid, Wko opgenomen procedurele verplichtingen inzake een klachtenregeling en het opstellen van een reglement door de klachtencommissie kunnen vervallen. Ingevolge artikel 4, tweede lid, van de Erkenningsregeling zijn eisen aan de procedure van de behandeling van geschillen door de geschillencommissie gesteld. Aanvullend hierop bevat het voorgestelde artikel 1.66a, eerste lid, nog enige extra eisen. De geschillencommissie dient een reglement op te stellen.

Onderdeel a heeft betrekking op de directe toegang van ouders tot de geschillencommissie. Zo moeten ouders de mogelijkheid hebben om zich tot de geschillencommissie te wenden bij niet tijdige afhandeling van een klacht of wanneer ze het niet eens zijn met de wijze van afhandeling van een klacht door de houder (onderdeel a, sub 1° en 2°). Voorts is directe toegang tot de geschillencommissie mogelijk, indien de houder niet of over een onvoldoende klachtenregeling beschikt (onderdeel a, sub 3°). Naar verwachting zal deze bepaling als stok achter de deur fungeren voor houders om een klachtenregeling als bedoeld in het voorgestelde artikel 1.57b, eerste lid, op te stellen.

Er zijn situaties denkbaar waarin van een ouder in redelijkheid niet kan worden verlangd dat hij zich eerst tot de houder wendt. Daarom wordt in het wetsvoorstel voorgesteld (zie onderdeel a, sub 4°) dat de geschillencommissie ook geschillen moet kunnen behandelen van personen die om – door de geschillencommissie te beoordelen – gegronde redenen hun klacht niet eerst aan de houder hebben voorgelegd. Deze uitzonderingsmogelijkheid is uiteraard niet bedoeld om iedereen rechtstreeks tot de geschillencommissie toe te laten. In het reglement zal moeten worden afgebakend in welke gevallen en op welke wijze daaraan vorm wordt gegeven. De geschillencommissie beoordeelt zelf of deze zogenaamde «hardheidsclausule» op een klacht van toepassing is. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan klachten die intimidatie betreffen of wanneer de ouders bang zijn dat het voorleggen van hun klacht aan de houder mogelijk vervelende repercussies zal hebben. Indien de geschillencommissie van oordeel is dat de hardheidsclausule niet van toepassing is, zal de ouder niet ontvankelijk worden verklaard, en alsnog worden verwezen naar de houder voor de klachtenbehandeling.

Onderdeel b ziet op de uitspraak in de vorm van een bindend advies. In een bindend advies kan onder meer worden bepaald dat door één van de partijen een schadevergoeding moet worden betaald. In het reglement van de geschillencommissie wordt dit nader uitgewerkt en wordt aangesloten bij de huidige praktijk. Zie ter ook zake voor een uitgebreide toelichting paragrafen 2.2.3, 2.2.4 en 2.2.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. De aansluiting bij de geschillencommissie impliceert dat de houder zich bij de geschillencommissie registreert en zich daarmee verplicht mee te werken aan de behandeling van een ingediend geschil en het bindende advies. Dit betekent dat de aangesloten houder op voorhand het aanbod doet tot het afsluiten van een vaststellingsovereenkomst met het oog op de bindendheid van de uitspraak van de geschillencommissie. Deze overeenkomst komt tot stand zodra de klager het geschil bij de geschillencommissie aanhangig maakt en het vragen- c.q. klachtenformulier invult en ondertekent. Op die wijze wordt het «aanbod» van de houder door de klager geaccepteerd. In dit vragen- c.q. klachtenformulier is een clause opgenomen waarin ook de klager verklaart in te stemmen met de behandeling van het geschil door de geschillencommissie en de bindendheid van de uitspraak. Op de vaststellingsovereenkomst is Titel 15 van Boek 7 van het Burgerlijk

Wetboek van toepassing. De geschillencommissie doet vervolgens uitspraak door middel van een bindend advies. De houder en de ouder dienen zich aan het bindende advies van de geschillencommissie te houden en deze na te komen nu zij deze als bindend hebben aanvaard.

In een bindend advies kan onder meer worden bepaald dat door één van de partijen een schadevergoeding moet worden betaald of een bepaalde gedraging achterwege gelaten moet worden, alsmede iedere andere beslissing die de geschillencommissie redelijk en billijk acht ter beëindiging van het geschil. Dit wordt, zoals gezegd, in het reglement van de geschillencommissie nader uitgewerkt.

In het wetsvoorstel is niet voorzien in de mogelijkheid van hoger beroep. Dit betekent dat een bindend advies van de geschillencommissie niet vatbaar is voor hoger beroep.

Dat laat onverlet dat partijen het bindend advies aan de burgerlijke rechter kunnen voorleggen. Echter, de burgerlijke rechter zal de uitspraak van de geschillencommissie slechts marginaal toetsen. De rechter zal een bindend advies alleen vernietigen, indien het in verband met de inhoud of wijze van totstandkoming daarvan in de gegeven omstandigheden naar de maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn (artikel 7:904 Burgerlijk Wetboek). Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien het beginsel van hoor en wederhoor niet is nageleefd of indien de uitspraak onvoldoende of ondeugdelijk is gemotiveerd. Zie ook paragraaf 2.2.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Mocht een houder geen gevolg geven aan het bindend advies van de geschillencommissie waarin de houder is veroordeeld iets te doen of na te laten, dan kan de ouder – eventueel via een kort geding – een procedure aanhangig maken bij de rechter. Ook in dat geval zal de rechter de uitspraak van de geschillencommissie slechts marginaal toetsen. Indien de ouder door de rechter in het gelijk wordt gesteld, kan hij met het alsdan verkregen vonnis de opgelegde maatregelen ten uitvoer doen leggen.

Zoals opgemerkt in paragraaf 1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is het onderhavige wetsvoorstel in lijn met de richtlijn. De richtlijn schrijft niet voor dat ondernemers verplicht zijn om aan ADR-procedures deel te nemen, of dat de uitkomst van zo'n procedure bindend is, wanneer een consument een klacht heeft ingediend. Volgens overweging 49 van de considerans mag de richtlijn evenwel geen afbreuk doen aan nationale voorschriften die deelname aan ADR-procedures voor ondernemers verplicht stellen, of die bepalen dat de uitkomst van die procedures voor ondernemers bindend is (zie ook artikel 10, tweede lid, van de richtlijn).

De richtlijn laat dus toe dat deelname aan ADR-procedures voor de houders verplicht wordt gesteld. Deze verplichting mag echter geen belemmering vormen voor het recht op toegang tot de rechter, als bepaald in artikel 17 Grondwet, artikel 6 EVRM en artikel 47 van het EU-Handvest van de grondrechten.

Door het verplichtstellen van de procedure bij de geschillencommissie wordt de houder niet het recht om de zaak voor te leggen aan de rechter ontnomen. De houder kan de uitspraak van de geschillencommissie voorleggen aan de rechter. In feite is voor de houders slechts sprake van een verplichte «omweg» via de geschillencommissie. Indien hierin al een belemmering van het recht op toegang van de houder zou kunnen worden gezien, wordt deze gerechtvaardigd door het algemene belang van een eenvoudige en snelle oplossing van problemen als het gaat om de opvang van kinderen. Het gaat hier immers om een bijzondere soort dienstverlening waarvan de kwaliteit te allen tijde gewaarborgd moet zijn.

Voorts is er geen sprake van strijd met de algemene bepalingen van het EU-recht. Aangezien de verplichte aansluiting bij een geschillencommissie gaat gelden voor houders die in Nederland gevestigd zijn gaat het hier om de vrijheid van vestiging en derhalve om artikel 49 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). In het arrest van 13 oktober 2011 in de zaak DHL (C-148/10) heeft het Hof van Justitie van de EU uitgesproken dat artikel 49 VWEU zich niet verzet tegen een nationale regeling die voor – in dat geval – de aanbieders van postdiensten een externe procedure voor de behandeling van klachten van gebruikers van die diensten voorschrijft. Voorts is geen sprake van een verstoring van de mededinging nu deze maatregel wordt toegepast op iedere in Nederland gevestigde houder van een kindercentrum, gastouderbureau of peuterspeelzaal.

In het voorgestelde onderdeel c, wordt als onderdeel van het reglement een maximale termijn van zes maanden gesteld waarbinnen de geschillencommissie uitspraak doet. Hierbij is aangesloten op de termijn die ook in artikel 22, eerste lid, Wkkgz wordt gehanteerd. In de regel doet de geschillencommissie al veel eerder uitspraak; de doorlooptijd bedraagt gemiddeld 4 maanden tenzij er uitzonderlijke omstandigheden zijn. In het voorgestelde onderdeel d, is bepaald dat in het reglement in elk geval een voorziening moet zijn getroffen om in specifieke gevallen snel een uitspraak te kunnen doen.

Op grond van het voorgestelde onderdeel e, worden uitspraken van de geschillencommissie openbaar gemaakt. Dit dient zodanig te gebeuren dat de informatie niet tot natuurlijke of rechtspersonen herleidbaar is. Ouderorganisaties kunnen de informatie uit deze uitspraken toegankelijk maken voor hun doelgroep. Op die manier kunnen ouders en de mensen die hen ondersteunen zich een beeld vormen van het type uitspraken dat in verschillende kwesties verwacht kan worden. Zodoende kan ook een betere inschatting worden gemaakt van de kansen bij het voorleggen van een geschil aan de geschillencommissie. Ook voor de toezichthouder kan de openbaarmaking van uitspraken zeer nuttige informatie bevatten ten behoeve van de uitvoering van zijn taken. Overigens maakt de Geschillencommissie Kinderopvang haar uitspraken al openbaar op de website. Daarbij worden geen namen van de ondernemer (de houder) en de consument (de ouder) vermeld.

Tenslotte is in het voorgestelde onderdeel f bepaald uit hoeveel leden de geschillencommissie minimaal dient te bestaan, dat er een voorzitter is en dat de leden niet in directe relatie tot de ouder of de houder mogen staan. Deze eisen staan in het huidige artikel 1.57b, tweede lid, onderdelen a en b, Wko

Artikel 1.66a, tweede lid

Dit lid biedt een grondslag om bij of krachtens AMvB nadere regels te stellen over de geschillenbeslechting door de geschillencommissie en de in het reglement van de geschillencommissie op te nemen waarborgen. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan eisen inzake de samenstelling, de inrichting, de procedures, de werkwijze, de administratie en het reglement van de geschillencommissie voor zover de Erkenningsregeling daar niet al in voorziet.

Artikel 1.66b

Voor een toelichting bij het eerste en tweede lid van dit artikel wordt verwezen naar paragraaf 3.2.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Ook wanneer op grond van artikel 1.58, tweede lid, niet de verplichting geldt tot het instellen van een oudercommissie, is het denkbaar dat er een geschil ontstaat over de uitvoering en toepassing van artikel 1.60. Afhankelijk van de wijze waarop de alternatieve ouderbetrokkenheid is vormgegeven, zal het wel of niet mogelijk zijn dat een geschil door vertegenwoordigers van de ouders kan worden voorgelegd aan de geschillencommissie. Wanneer geen sprake is van een met een oudercommissie vergelijkbare vorm, kan een ouder zelf een geschil voorleggen over toepassing en uitvoering van artikel 1.60 aan de geschillencommissie.

Onderdeel M (Artikel 1.81)

Tijdens het algemeen overleg met de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 23 november 2011 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid toegezegd met de VNG te zullen bespreken hoe oudercommissies meer betrokken kunnen worden bij handhavingsadviezen die de gemeente uitschrijft aan ondernemers.¹² Dit overleg heeft geresulteerd in het voorstel genomen maatregelen en sancties naar aanleiding van een onderzoek te vermelden in het register kinderopvang. Onder sancties en maatregelen worden hier concreet verstaan:

- a. een sanctie als bedoeld in hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht op te leggen, zoals een last onder dwangsom;
- b. een maatregel bedoeld in de artikelen 1.65, eerste en derde lid, 1.66 en 1.72, eerste lid, Wko, zoals een schriftelijke aanwijzing of bevel, een exploitatieverbod of een vordering tot medewerking.

Vermeld wordt het karakter van de opgelegde sanctie of maatregel, alsmede een beschrijving van de verplichting die niet is nagekomen en die in de uitvoeringspraktijk wordt aangeduid als « tekortkoming». Door deze vermelding van de onherroepelijk besluiten inzake maatregelen en sancties in het register kinderopvang wordt de kenbaarheid vergroot en krijgt een ieder meer zicht op de kwaliteit van de betreffende kinderopvangvoorziening. Bovendien biedt het ouders en oudercommissies de mogelijkheid mee te denken over verbeteringen.

De voorgestelde vermelding in het register heeft uitsluitend als oogmerk meer inzicht te geven in de kwaliteit van de kinderopvang. Leedtoevoeging is niet het oogmerk. Dat laat onverlet dat een dergelijke vermelding in het register door de houder die het betreft als onaangenaam kan worden ervaren.

Denkbaar is dat een ouder of de oudercommissie, wanneer deze door middel van de vermelding in het register verneemt dat er een sanctie of maatregel is opgelegd, meer informatie wil. Maar ook iemand wiens kinderen (nog) niet worden opgevangen door de betreffende houder, kan belang hebben bij het verkrijgen van deze informatie. Daarom kan een ieder een afschrift opvragen van het betreffende besluit. Omdat in dergelijke handhavingsbesluiten persoonsgegevens opgenomen kunnen zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van verklaringen omtrent gedrag of diploma's, zal in dat geval een afschrift worden verstrekt waarin die gegevens onleesbaar zijn gemaakt.

In de situatie dat een gastouder opvangt op zijn woonadres is het uiteraard niet nodig om zijn woonadres onleesbaar te maken, zijn woonadres staat dan immers al in het register vermeld. Dit geldt ook in de situatie dat het woonadres van een houder van een kindercentrum of gastouderbureau identiek is aan het adres waar de opvang plaatsvindt. Op grond van het vierde lid worden bij AMvB nadere regels gesteld. Het betreft hier onder meer bepalingen betreffende de inrichting van het register.

¹² Kamerstukken II 2011/12, 31 322, nr. 164, blz. 36.

Onderdeel N (Artikel 2.1)

Voorgesteld wordt om net als aan artikel 1.1. ook aan artikel 2.1 Wko een begripsomschrijving toe te voegen: «geschillencommissie». Weliswaar betreft het hier ook de reeds bestaande Geschillencommissie Kinderopvang, maar het peuterspeelzaalwerk is een nieuw werkveld voor deze geschillencommissie. Hiertoe is zij ook voornemens haar naam aan te passen, zodat helder is dat ook het peuterspeelzaalwerk onder haar bevoegdheid valt. Deze geschillencommissie is erkend overeenkomstig de Erkenningsregeling en doet uitspraken doet in de vorm van bindend advies. Zie tevens de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.1.

Onderdelen O en P (Artikelen 2.13a, 2.13b en 2.13c)

Voor een toelichting op de artikelen 2.13a, 2.13b en 2.13c wordt verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 1.57b, 1.57c en 1.57d.

De tekst van artikel 2.13a, eerste lid, onderdeel a, is iets korter dan van artikel 1.57b, eerste lid, onderdeel omdat er bij peuterspeelzalen geen sprake kan zijn van gastouders, dus ook niet *van door tussenkomst van de houder werkzame personen*.

Onderdeel Q (Artikel 2.15)

In het huidige eerste lid van artikel 2.15 Wko is opgenomen dat een houder van een peuterspeelzaal ouders van kinderen die in de peuterspeelzaal worden opgevangen, de gelegenheid biedt deel te nemen aan een oudercommissie. Met de voorgestelde wijziging komt het vrijblijvende karakter te vervallen en wordt ook aan houders van een peuterspeelzaal de verplichting opgelegd om binnen zes maanden na de registratie van de peuterspeelzaal een oudercommissie in te stellen. Hiermee worden de houders van een peuterspeelzaal wat betreft de verplichting om een oudercommissie in te stellen, gelijkgesteld met houders van een kindercentrum of gastouderbureau. Voor wat betreft het voorgestelde nieuwe tweede lid wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.58, tweede lid.

Onderdeel R (Artikel 2.16)

Deze wijziging is identiek aan de voorgestelde wijziging van artikel 1.59. Verwezen wordt dan ook naar de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel.

Onderdeel S (Artikel 2.17)

In artikel 2.17 is het adviesrecht van de oudercommissie opgenomen. Met dit wetsvoorstel worden enkele wijzigingen aangebracht in de onderwerpen waarover de oudercommissie advies uitbrengt aan de houder van een peuterspeelzaal. Verwezen wordt ter zake naar paragraaf 3.2.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel T (Artikel 2.18)

Dit artikel lijkt inhoudelijk op artikel 1.60a dat eveneens komt te vervallen. Voor een toelichting bij dit artikel wordt verwezen naar de toelichting bij dat artikel.

Onderdelen U,V,W,Y (Artikel 2.19, 2.20, 2.21, 2.23 en 2.28)

Voor een toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.61, 1.62, 1.63, 1.65 en 1.72).

Onderdeel X (Artikel 2.24a en 2.24b)

Voor een toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 1.66a en 1.66b.

Onderdeel Z (Artikel 2.28a)

Voor een toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.81.

Onderdeel AA (Artikel 3.8k)

Dit artikel voorziet in het eerste en derde lid een overgangsregeling voor klachten die in behandeling zijn op het tijdstip waarop deze wet in werking treedt. Hierin is bepaald dat de artikelen 1.57b respectievelijk 2.13a zoals die luiden voor inwerkingtreding van artikel I, onderdeel B, respectievelijk artikel I, onderdeel X, van dit wetsvoorstel, van toepassing blijven op «oude» klachten. Dit zijn klachten die voor het tijdstip van inwerkingtreding van de genoemde onderdelen van artikel I zijn ingediend bij een klachtencommissie als bedoeld in het huidige artikel 1.57b, tweede lid. Tevens is in het tweede en vierde geregeld dat sancties en maatregelen die al waren opgelegd ten tijde van de inwerkingtreding van artikel 1.81 respectievelijk artikel 2.28 niet meer alsnog in het register kinderopvang respectievelijk het register peuterspeelzaalwerk vermeld hoeven te worden.

ARTIKEL II INWERKINGTREDING

Er is een flexibele inwerkingtredingbepaling opgenomen voor de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel, omdat gelet op de mogelijkheid tot een goede invoering of eventuele afstemming op andere wetsvoorstellen onderdelen op verschillende tijdstippen in werking kunnen treden. De kinderopvangbranche en de Geschillencommissie Kinderopvang moeten in ieder geval de gelegenheid hebben bekend te raken met het wetsvoorstel en de wijzigingen die dat in de praktijk met zich brengen en moeten de kans hebben zich daarop voor te bereiden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher