

GIJ ZULT NIET SCHUIVEN!

OVER GGD TOEZICHT IN DE KINDEROPVANG

Heeft u enig idee hoe het toezicht in de kinderopvang wordt uitgevoerd? Nee, waarschijnlijk niet, behalve natuurlijk als u een kinderdagverblijf runt of inspecteur bent van de GGD. Daarbuiten weet vrijwel niemand hoe dat gaat. De uitvoering van deze taak onttrekt zich immers geheel aan het zicht van buitenstaanders, zij weten niet wat er gebeurt tijdens inspectiebezoeken van kinderdagverblijven. Zij weten niet op welke gronden inspecteurs van de GGD tot hun oordelen komen. En zij weten dus evenmin dat de GGD wanneer het haar uitkomt eigen regels bedenkt, ondernemers bevooroordeeld tegemoet treedt en haar zelf bedachte overtredingen niet echt neutraal formuleert. Zo rekent zij de ondernemer af op 'schuiven met kinderen' of het halen van 'onterecht financieel voordeel'. In haar inspectierapporten schuift de GGD deze 'overtredingen' dan onder bestaande wettelijke regels en doet alsof de houder daarmee in overtreding is. Niemand weet dat, behalve de kinderopvang en de inspecteurs. De GGD maakt deze misstand zelf zichtbaar op het internet.

Op de website **oudersonline**, kunnen ouders vragen stellen aan een digitale inspecteur (toezichthouder) van de GGD. Een voorbeeld:

marije 123

Bezuinigingen: minder leidsters

Op het kinderdagverblijf van mijn kinderen merk ik dat er bezuinigd moet worden. De leidsters staan vaker alleen en de groepen worden vaker samengevoegd.

Is dit op meer kdv's het geval en wat vinden jullie hiervan?

De vraagsteller lijkt naïef en ondeskundig want zij koppelt dingen aan elkaar die niks met elkaar te maken te hebben. De gekozen titel vat de denkfout goed samen, namelijk: door bezuinigingen minder leidsters. Maar de enige oorzaak voor minder leidsters is minder kinderen. Bij minder kinderen staan leidsters dus vaker alleen op de groep. Dat is bij wet zo geregeld in de Beroepskracht-Kindratio (BK-ratio). Daarin ligt de verhouding vast tussen aantal beroepskrachten en aantal kinderen. Op x aantal kinderen moeten er y aantal leidsters zijn. Bij minder kinderen dus minder leidsters. Een groep die aanvankelijk 12 peuters telde, met 2 leidsters (BK-ratio) is bijvoorbeeld gehalveerd en dan krijg je een groep van 6 peuters met 1 leidster. Een kwestie van tellen. Voor die som is door de overheid een rekentool ontwikkeld, zodat de ondernemers, meestal houder genoemd, geen rekenfouten maakt. Overtreden van de BK-ratio komt een houder duur te staan. Minder kinderen betekent uiteraard wel minder inkomsten maar daar staan dus ook minder uitgaven aan personeelskosten tegenover. Pas als het aantal kinderen per leidster onder een bepaald minimum zakt waarbij opbrengsten en kosten danig uit balans raken (bv 1 leidster op 2 kinderen ipv 7) is de houder gedwongen kosten te besparen. Dat kan onmogelijk op personeel omdat hij hoe dan ook een leidster nodig heeft voor die 2 kinderen.

Maar dat samenvoegen van groepen dan? Heeft dat ook niets met bezuinigen te maken? Nee. Hier is wederom alleen de BK-ratio het leidend principe. Door samenvoegen zorgt de houder ervoor dat elke groep aan die ratio voldoet en blijft voldoen. Hij heeft bv groep x met 8 peuters en groep y met 6 peuters, in de leeftijd van 2 tot 4 jaar. De BKK-ratio schrijft voor dat er per 7 kinderen een leidsters moet zijn. De houder kan dan beide groepen samenvoegen zodat er een groep ontstaat van 14 kinderen waarvoor hij 2 leidsters moet inzetten. De vaste leidster van groep y voegt zich dan met haar kinderen bij de andere groep en hun vaste leidster.

Maar dan bezuinigt die houder toch 1 leidster? Want als hij die groepen apart zou houden, dan zou hij 3 leidsters moeten inzetten, 2 leidsters voor groep x en 1 voor groep y. Zonder samenvoegen zou de houder inderdaad een extra leidster moeten inzetten. Maar waarom zou hij dat doen? Waarom extra kosten maken die niet nodig zijn? Het voorkomen van onnodige extra kosten is standaard in een gezonde financiële bedrijfsvoering. Als het goed is let een ondernemer altijd op onnodige kosten, in goede en in slechte tijden. Dat is ook prettig voor de klant omdat die ondernemer dan de prijs zo realistisch en laag mogelijk kan houden. Immers: onnodige extra kosten drijven de prijs onnodig op. Als we dit bezuinigen noemen, dan is elke ondernemer die standaard op zijn kosten let, dus altijd aan het bezuinigen.

Maar ach, dat zal die digitale inspecteur van de GGD wel aan deze vraagsteller uitleggen. Laten we dus eens kijken naar zijn antwoord.

toezichthouder

Helaas vaker

Ik zie in mijn werk helaas veel vaker dat deze maatregel wordt genomen omdat bij veel kinderopvangorganisaties het water aan de lippen staat. Wat ik ook veel vaker zie is dat kinderen uit bv. 3 groepen worden verdeeld over 2 groepen waardoor er minder personeel ingezet kan worden. Bezuinigen op personeel levert de snelste/grootste bezuiniging op, op korte termijn. Doet een kdv dit langer/vaker, dan volgen reusachtige bedragen aan boetes zodra dit bij een inspectie bij herhaling wordt geconstateerd. Ik snap dat een kdv voor deze maatregel kiest, het is alleen wel een overtreding van de wet Kinderopvang.

Dat is vreemd, de digitale inspecteur van de GGD wijst niet op concrete wettelijke regels en geeft geen neutrale uitleg daarvan. Integendeel. Hij bevestigt de denkfout van de vraagsteller! Hij ziet dat 'helaas vaker!' 'Bij kinderopvang organisaties die het water aan de lippen staat..... '

De inspecteur gaat zelfs nog een grote stap verder en doet alsof een kinderdagverblijf met minder kinderen en dus, conform de BK-ratio, minder leidsters, handelt in strijd met de wet kinderopvang! Zo'n kinderdagverblijf zou zelfs reusachtige boetes krijgen.

Aangezien deze digitale inspecteur dat zo onverbloemd op het web zet moeten we aannemen dat dit de algemene denkwijze is binnen de GGD'en in Nederland.

'Onterecht financieel voordeel' versus 'onnodig financieel nadeel'

Tegenover de ondernemer formuleert de GGD deze denkwijze een stuk minder neutraal, niet in termen van 'bezuinigen' maar van 'onterecht financieel voordeel'. Zij suggereert dan dat een kind in een andere stamgroep laten spelen of het samenvoegen van groepen voor de houder een onterecht financieel voordeel oplevert.

Ja, u leest het goed. De GGD meet zich het recht aan om ondernemers aan te pakken die in haar ogen 'onterecht financieel voordeel halen'. De GGD schrijft dit ook gewoon op: 'het vermoeden bestaat dat niet is gehandeld conform de regels voor stamgroepen, waardoor houder mogelijk ten onrechte een financieel voordeel zou hebben'.

De GGD gaat hiermee in twee opzichten verre haar boekje te buiten. Zij mag geen eigen eisen stellen maar hoort de wet te volgen en houders daaraan te toetsen. En zij mag daarin niet verder gaan dan de vaststelling DAT een houder regels overtreedt en niet WAAROM houders dat zouden doen, namelijk vanwege door de GGD vermeende 'onterechte financiële voordelen'! Met dat laatste dicht zij aan houders motieven toe, motieven die zij niet eens hard kan maken, die niet meer zijn dan een verdachtmaking.

Als we de redenering die de GGD daarbij voert nader onderzoeken, dan blijkt ten volle hoe zij de ondernemer in de hoek duwt met haar benepen beeld van hem en zijn motieven. We nemen weer even het voorbeeld van eerder: 2 peutergroepen (2-4 jr), waarvan groep X 8 kinderen en groep Y 6 kinderen die de houder samenvoegt tot een groep van 14 kinderen met 2 eigen beroepskrachten; geheel conform de beroepskracht-kind ratio (art. 5, lid 7) en conform art. 5, lid 1, 2, 3 en 4 van de Ministeriele regeling 2012. Een keurige ondernemer dus. Maar niet in de ogen van de GGD. De GGD eist desondanks van hem dat hij voor de groep met 8 kindjes toch een extra beroepskracht inzet, en daarna mogen ze dan best samenvoegen, met die 3 leidsters. De GGD dwingt de ondernemer derhalve om 1 beroepskracht boventallig dus boven de wettelijke eis van de beroepskracht-kind ratio in te zetten, wil hij althans de GGD tevreden stellen en aan een handhaving ontsnappen. De GGD eist kortom dat de ondernemer overbodige kosten maakt en 'onnodig financieel nadeel' lijdt. Doet hij dat niet, dan maakt hij zich schuldig aan 'onterecht financieel voordeel'. Kortom, wat de GGD heel tendentius 'onterecht financieel voordeel halen' noemt is in werkelijkheid het 'voorkomen van onnodig financieel nadeel'. Dat klinkt niet alleen heel anders maar is ook feitelijk heel anders. Onder het mom van 'onterecht financieel voordeel' dwingt de GGD ondernemers tot 'onnodig financieel nadeel', op straffe van handhaving.

Voor deze denkwijze en eis is geen enkele wettelijke grond, geen enkele! Niet de ondernemer maar de GGD overtreedt de regels als die hem op deze grond beoordeeld als een overtreder. En dat gebeurt dus gewoon in Nederland: de toezichthouder die de wet overtreedt en de ondernemer die daarvoor een zware sanctie krijgt. In het navolgende zullen wij uitleggen hoe de toezichthouders van de GGD dit voor elkaar krijgen en er nog mee weg komen ook.

NIEMAND WEET..... HOE DE HOUDER BIJ DE GGD HEET

De verdachtmaking over 'onterecht financieel voordeel' past naadloos bij het beeld van de houder waar de GGD al jaren mee werkt: de ondernemer is een (potentiele) dader. Zij erkent dit ook tegenover ondernemers die zich daarover beklagen, en permitteert zich een aanpak zonder enige rechtsgrond, die zij verdedigt met een beroep op wat zij ziet als haar hoofdtaak: koste wat het kost daders pakken, liefst met een heterdaadje. De wettelijke regels staan dit in de weg want die geven daders toch echt te veel ruimte, dan pak je ze nooit! En dus houdt de GGD er een geheel zelf bedacht toezicht op na.

Een analyse van de toetsing in het GGD-toezicht laat zien dat de meest gerapporteerde overtredingen voor het overgrote deel geen overtredingen zijn! Het gaat om de stamgroep, de BK-ratio en de oudercommissie. Waarom juist deze domeinen? Omdat er voor de GGD met de andere domeinen weinig te rommelen valt. Een document Risico-inventarisatie is er

wel of is er niet, evenals een pedagogisch beleid, of een aparte slaapkamer voor de baby's en dreumesen. Wij voorspellen dat ook het vier-ogen principe een domein wordt voor onrechtmatig optreden van inspecteurs, omdat dit item weer veel ruimte biedt voor een eigen invulling. Uit onze analyse zal blijken dat er in werkelijkheid maar weinig echte stoute of onwillige ondernemers zijn maar dat de GGD wel alle ondernemers behandelt als daders en niet terugdeinst voor eigenrichting met door haar zelf bedachte eisen. Ondernemers die hier tegen in verzet komen worden niet serieus genomen want aan hen kleeft inmiddels het stigma van potentiële dader, kijk maar eens hoeveel overtredingen zij maken! En zo is de cirkel rond: de GGD voert overtredingen op die gezien vanuit de wet helemaal geen overtredingen zijn, zorgt er al doende voor dat het beeld is ontstaan dat veel ondernemers wetsovertreders zijn, potentiële daders, waarna een eerlijk verzet hiertegen wordt afgeweerd met een beroep op al die nooit gemaakte overtredingen.

U denkt nu wellicht: nou, nou, dit zijn wel erg boude uitspraken allemaal. Waarom zou de GGD zoiets doen? Zij heeft toch geen belang?

Wij begrijpen deze reserve, zeker bij buitenstaanders. In onze analyse zullen we deze uitspraken echter onderbouwen. Wij hebben reeds vastgesteld dat de belangrijkste drijfveer achter dit onrechtmatig handelen van de GGD is gelegen in een monomane jacht op daders en vermeende 'financiële voordeeltjes'. Wáárom ze dat doet laat zich vooralsnog raden. Wij houden het voorlopig op 'de onderbuik'.

Waar we wel meer over kunnen zeggen is **hoe** ze dat doet. Iedereen snapt dat voor zoiets geen wettelijke basis is. En daar heeft de GGD wat op gevonden! In haar toetsingskader formuleert zij essentiële regels net een tikje anders dan dat ze in de Ministeriele regeling staan. Als je wilt achterhalen hoe het in zijn werk gaat dan kost dat grote moeite vanwege de subtiele zinswendingen of net afwijkende woordkeuze die op het eerste gezicht nauwelijks opvallen. En die moeite neemt niemand. Wij hebben dat wel gedaan, aan de hand van wetteksten enerzijds en de manier waarop de GGD die naar eigen inzicht herformuleert in haar toetsingskader en haar oordelen beredeneert anderzijds.

HET TOEZICHT AAN DE WET GETOETST

Eisen en regels over kwaliteit in de kinderopvang zijn in beginsel opgesteld door de branche zelf, de zogeheten 'zelfregulering'. Deze eisen en regels waren in aanvank alleen vastgelegd in het Convenant van de branche, daarna overgenomen in een Beleidsmaatregel van de minister en toen die laatste geen kracht van wet bleek te hebben, in 2012 spoorwegs via een reparatie-wet en aangevuld met een Ministeriele regeling alsnog van een wettelijke basis voorzien. De artikelen in deze regeling zijn grosso modo hetzelfde als de eisen uit het Convenant. De nummering van de artikelen is uiteraard anders, maar om verwarring te voorkomen hanteren wij de nummering van de Ministeriele regeling. De GGD moet dus de door de branche opgestelde en in de Ministeriele regeling vastgelegde eisen volgen.

De digitale inspecteur op de website **oudersonline** hoort zijn antwoord dus te baseren op regels die zijn vastgelegd in de Ministeriele regeling van mei 2012, die een nadere uitwerking zijn van de wet kinderopvang, gastouders en peuterspeelzalen. In ons voorbeeld zou het moeten gaan om regels over de BK-ratio. Maar daarin staat weinig meer dan die ratio zelf, dus zoveel kinderen per leidster, mede gelet op de maximale groepsgrootte. De overheid heeft daar zoals gezegd zelfs een rekentool voor ontwikkeld zodat niemand kan twisten over de rekensom. De digitale inspecteur noemt deze BK-ratio niet eens maar voert een eigen redeneerwijze die veel verder strekt dan deze regel. Hij benadrukt het samenvoegen van

groepen en doet alsof dat op zichzelf in strijd is met de wet. Waarom hij dat doet is voornamelijk onduidelijk, maar het betekent in elk geval dat hij voor zijn conclusie goede gronden moet vinden in zowel de regels van de Ministeriele regeling over de BK-ratio als die over de stamgroep. Zonder beide type regels expliciet te noemen brengt hij ze wel op geheimzinnige wijze in verband met elkaar. En dat doet hij dan ook nog in een speciale toonzetting: de ondernemer is een dader die onrechtmatig zijn kosten drukt.

Alle te inspecteren eisen uit de Ministeriele regeling worden in het toetsingskader van de GGD naar hun aard gerubriceerd en ondergebracht in domeinen. Zo is er bijvoorbeeld een domein *veiligheid en gezondheid* waaronder alle eisen die daarover gaan zijn opgenomen, een domein *ouderrechten*, van een OC tot en met klachtrecht, een domein *pedagogische kwaliteit* etc.

De regels over BK-ratio en stamgroep vallen in het nieuwe toetsingskader van de GGD onder het domein *Personeel en groepen*, een domein waarover het veld al jaren en nog steeds veel strijd levert met de GGD. Hoe kan dat nou? Minister Asscher schrijft immers nog in zijn kamerbrief dd 29 november 2013 inzake het nieuwe toezicht voor de kinderopvang, dat de rekentool voor de BK-ratio juist zo goed heeft gewerkt en er veel minder onenigheid is over de uitkomsten uit de rekentool. Waar gaat dan toch nog die strijd over? Asscher schrijft hierover dat er nog voornamelijk discussie is over 'de regels achter de rekentool'. Maar welke regels dan? Er zitten helemaal geen extra wettelijke regels achter die tool! Nu raken we aan de kern van de GGD-aanpak. Niet de wet maar de GGD heeft eisen en regels toegevoegd, die in geen enkel wettelijk kader vastliggen maar die zij wel aan de ondernemers oplegt, die zich daar tegen verzetten. Dat geeft dus veel discussie! Maar hoe brengt de GGD dit dan in praktijk, zonder dat iemand het in de gaten heeft? Heel eenvoudig, door in haar toetsingskader de formulering van de formele wettekst van een artikel een beetje aan te passen en/of het naar believen in een ander domein te plaatsen zodat het een **andere inhoud** en een **andere invalshoek** krijgt.

We zullen dit nu laten zien aan de hand van het voorbeeld van de website *oudersonline*. Daarin gaat het dus om 2 typen regels, namelijk over de BK-ratio en de stamgroep. De aanpak van de GGD is best gewiekst, vanwege de subtiele verdraaiingen of bijna onnavolgbare wendingen die zij hanteert, en dus niet in één zin uit te leggen. Diagonaal lezen is derhalve af te raden. Mocht u halverwege een uiteenzetting even de draad kwijt zijn, wat wij ons goed kunnen voorstellen, houdt dan stevast de beginvraag bij dat item voor ogen: waarom heeft de GGD in haar toetsingskader niet simpelweg de letterlijke wettekst overgenomen?

BK-RATIO EN STAMGROEP

Beide items, BK-ratio en stamgroep, vallen onder de eisen van artikel 5 uit de Ministeriele regeling van 2012, met de titel *aantal beroepskrachten en groepsgrootte in de dagopvang*. Twee leden van artikel 5 spelen de hoofdrol: artikel 5, lid 2 en lid 13. We beginnen met artikel 5, lid 2.

- Artikel 5, lid 2 -

Dit artikel regelt alle eisen met betrekking tot het werken met stamgroepen en legt het maximum aantal kinderen per beroepskracht vast. Ook in het toetsingskader van de GGD zou je dit artikel dus als te toetsen item verwachten in domein 2: Personeel en groepen. De

GGD doet dat ook voor het grootste deel, behalve met artikel 5, lid 2. Opmerkelijk, want het hoort echt thuis in dit domein, het gaat immers over de stamgroep, en in het oude toetsingskader stond het daar ook bij. Nog vreemder wordt het als je ziet waar de GGD dit artikel 5, lid 2 dan wèl heeft geplaatst, namelijk in het domein 5: ouderrechten! Elke wettelijke logica voor deze keuze ontbreekt. Maar het is daar uiteraard niet per ongeluk terecht gekomen. De GGD heeft dit zo bewust gekozen. De vraag is, waarom? Als we de tekst van dit wetsartikel vergelijken met de tekst die de GGD daarvan in haar toetsingskader heeft gemaakt, krijgen we hierover misschien meer duidelijkheid.

artikel 5, lid 2: *De houder deelt de ouder en het kind mee tot welke stamgroep het kind behoort en welke beroepskrachten op welke dag aan welke groep zijn toegewezen.*

het toetsingskader: *de houder informeert de ouders en kinderen in welke stamgroep het kind verblijft en welke beroepskrachten op welke dag bij welke groep horen.*

Meteen zien we dat de teksten afwijken. De naïeve lezer denkt nu wellicht: ach, zo groot is het verschil nou ook weer niet, er staat toch ongeveer hetzelfde. Dat is ook precies de reactie waar de GGD op hoopt zodat niemand daar vragen over stelt. Mocht u dat onverhoopt toch doen, dan zou de GGD u afpoeieren met: wij hebben als GGD Nederland besloten dit wetsartikel zo te interpreteren. Ondernemers horen het de GGD-inspecteurs zeggen. Maar mag dat dan zo maar? Anders dan de naïeve lezer denkt is de inhoud van het artikel namelijk fundamenteel gewijzigd in de herformulering van de GGD. Dat zit als volgt.

Artikel 5, lid 2 ziet er op dat de houder bij **de start van een plaatsing** van een kind meteen aan de ouder meldt wat de eigen stamgroep wordt van het kind (tot welke stamgroep hij 'behoort') en met welke beroepskrachten het te maken gaat krijgen. Dat sprak overigens vroeger allemaal vanzelf, maar is in een opendeurenbeleid vaak heel onduidelijk en daarom is dit artikel er gekomen. In dat opendeurenbeleid zijn beroepskrachten bovendien nogal divers, verspreid over verschillende activiteitengroepen naast de stamgroep, vandaar de toevoeging: *welke beroepskrachten op welke dag aan welke groep zijn toegewezen*. Voor een goed begrip van de materie moeten we nu eerst even pas op de plaats maken. De gemiddelde lezer weet weinig tot niets van de geschiedenis van de kinderopvang en die geschiedenis speelt op het punt van de stamgroepen een belangrijke rol.

Intermezzo: geschiedenis van de stamgroep

De term stamgroep dateert uit de periode van vóór de Wet kinderopvang. Decennia lang werkte elk kinderdagverblijf standaard met stamgroepen: in een kinderdagverblijf van 4 groepen waren er dus 4 stamgroepen, in een eigen groepsruimte en vaak met een eigen groepsnaam, elk met eigen vaste leidsters en met altijd dezelfde kinderen. Bij de formele plaatsing van een kind kreeg de ouder te horen in welke stamgroep het kind een plek zou krijgen en dat werd vastgelegd in de kindplanning van het kinderdagverblijf. Korte tijd voor de ingangsdatum van de plaatsing op die stamgroep nam de vaste beroepskracht van die stamgroep contact op met de ouder voor een intakegesprek en nadere afspraken en werd de ouder voorgesteld aan de collega-beroepskrachten van die stamgroep, die daar altijd op vaste dagen werken en het kind de hele dag begeleiden en zijn ontwikkeling volgen.

Alles dat nu bij wet is geregeld was decennia lang dus de gewone standaard, zonder dat de wet eraan te pas kwam! En nog steeds zijn er veel kinderdagverblijven die met deze klassieke stamgroepen werken en waarvoor de eisen in artikel 5 dus geheel overbodig zijn.

Waarom zijn die er dan toch gekomen? Omdat het nieuwerwetse opendeurenbeleid, dat rond 2000 de kop op stak, brak met die klassieke stamgroep: kinderen verbleven verspreid over de dag in steeds wisselende speelgroepen en speelruimtes. Daartegen ontstond terecht verzet omdat dit het welzijn van kinderen bedreigt. Om die reden is toen gezocht naar een tussenoplossing waarbij het opendeurenbeleid van die kinderdagverblijven kon blijven bestaan (het belang van die ondernemers) maar er toch ook met een soort van stamgroepen zou worden gewerkt (het belang van deze kinderen). Onderstaand kunt u lezen wat daarover is opgesteld in het convenant van de branche dat per 2005 van kracht werd:

Aantal kinderen per leidster en omvang stamgroep

Dagopvang

Er moeten duidelijke regels zijn voor het maximaal aantal kinderen dat één leidster mag opvangen; het gaat dan om het aantal gelijktijdig aanwezige kinderen. Kinderen en ouders moeten ook weten in welke stamgroep hun kind zit en welke leidsters bij welke groep horen. De aanbieder heeft tegelijkertijd voor een goede bedrijfsvoering een zekere flexibiliteit nodig.

Dit is ook voor kinderen zelf belangrijk. Daarom is een *open-deuren-beleid* mogelijk waar dit op verantwoorde wijze kan. Kinderen maken dan gebruik van verschillende ruimtes en verlaten hun stamgroep. Het pedagogisch beleid geeft aan in welke situaties dat gebeurt.

Dagopvang: stamgroep en leidster-kind ratio

Het uitgangspunt is: verantwoorde kinderopvang met vaste groepen kinderen in een eigen ruimte (stamgroepen), maar een *open deuren beleid* moet mogelijk zijn.

Het is een gegeven dat niet iedere dag van de week dezelfde kinderen komen en dat leidsters parttime op de groepen werken. Partijen vinden dat stamgroepen een goede basis zijn voor de sociaal emotionele ontwikkeling van een kind. Het werken met stamgroepen is het uitgangspunt, met in achtneming van de mogelijkheden voor open-deuren-beleid.

En zo ontstond een tweede type stamgroep: de opendeuren-stamgroep. Een pseudo-stamgroep die afwijkt van de klassieke stamgroep, omdat er nu uit alle verschillende speelgroepen van het kind krampachtig één groep moet worden aangewezen als 'de stamgroep' waar het kind de dag begint en eindigt en de ouder het kind kan brengen en halen. Tussendoor verlaten de kinderen elke dag de 'stamgroep' en spelen dan in andere ruimtes, functie-ruimtes, en om te voorkomen dat dit geheel ongecontroleerd gebeurt is daaraan de afspraak toegevoegd dat een kinderdagverblijf met zo'n opendeuren-stamgroep dan wel in haar pedagogisch beleid expliciet vastlegt hoe en wanneer dit plaatsvindt. Het aantal kinderdagverblijven dat werkt met het opendeurenbeleid is veruit in de minderheid. Maar voor hen is dus deze wettelijke basis gemaakt, waarbij is geprobeerd de kool en de geit te sparen.

De GGD is zelf al decennia de toezichthouder in de kinderopvang en kent die jarenlange praktijk met klassieke stamgroepen dus heel goed, net als het hedendaagse verschil tussen de klassieke en de opendeuren-stamgroep. Wij veronderstellen dat zij met lede ogen aanzag hoe aan de klassieke stamgroep werd getornd met dat nieuwerwetse opendeurenbeleid. Zij was waarschijnlijk blij toen dit aan banden werd gelegd met het Convenant in 2005, later met de eisen van artikel 5 in de Ministeriele Regeling, en is daarop extra streng gaan kijken

en toetsen. Maar dat deed ze niet alleen bij de kinderdagverblijven met de opendeuren-stamgroep, ook de kinderdagverblijven die al jaren met de klassieke stamgroep werkten kwamen onder vuur te liggen.

Kinderdagverblijven met klassieke stamgroepen werken niet met wisselende speelgroepen en speelruimtes, maar kinderen kunnen wel vanuit hun veilige vaste stamgroep eens fijn bij een buurgroep, in de gymzaal of gewoon buiten spelen. Dat was altijd zo en is nog zo. Inspecteurs met een jarenlange ervaring met klassieke stamgroepen gingen dit nu verbieden en van deze 'klassieken' eisen wat van de 'nieuwerwetsen' met hun opendeuren werd geëist, namelijk dat zij in hun pedagogisch beleid zouden vastleggen wat precies de stamgroep is en waarom een kind dan toch eventueel ergens anders speelt, om welke activiteiten dat dan gaat en hoe dat pedagogisch werd aangepakt. Met het ontstaan van de 'nieuwerwetse' pseudo-stamgroep, ging de GGD de klassieke stamgroep dus behandelen als was het zo'n pseudo opendeuren-stamgroep, en maakte zo, bij gebrek aan een opendeuren-protocol, van de klassieke stamgroep een gevangenis. Want in een kinderdagverblijf met een opendeurenbeleid mogen kinderen de gehele dag buiten de pseudo-stamgroep verblijven, terwijl de GGD van een klassiek kinderdagverblijf eist dat de kinderen, bij afwezigheid van een opendeuren protocol, de gehele dag in de stamgroep verblijven: kinderen mogen zelfs niet spelen in een buurgroep. Betrapt een inspecteur een ondernemer met klassieke stamgroepen op een kindje dat elders speelt, dan riskeert die meteen een 'overtreding'. Plus de verdenking dat hij uit eigen belang is gaan 'schuiven met kinderen'. De 'klassieken' waren totaal overdonderd door deze liederlijke aanpak. Een aanpak die een bommetje legde onder de verstandhouding met de GGD en de basis vormde voor alles dat daarna nog ging volgen.

Terug naar artikel 5, lid 2.

Artikel 5, lid 2 ziet zoals gezegd op de plicht van de houder om bij de start van een plaatsing van een kind meteen aan de ouder te melden wat de eigen stamgroep wordt van het kind (tot welke stamgroep hij 'behoort') en met welke beroepskrachten het te maken gaat krijgen. Nodig met het oog op opendeuren-stamgroepen, overbodig bij klassieke stamgroepen.

In haar toetsingskader heeft de GGD op eigen gezag voor een herformulering gekozen die op 3 essentiële punten verschilt van de officiële wettekst, namelijk:

- De eis dat een kind bij een stamgroep moet horen heeft de GGD vervangen door de eis in welke stamgroep het kind verblijft.
- De **meldplicht** voor de houder heeft zij vervangen door een **informatieplicht**.
- En niet het kind maar de beroepskrachten horen bij een groep.

Daarmee stelt de GGD derhalve fundamenteel andere eisen aan de ondernemer dan in de Ministeriele regeling is vastgelegd. Zij eist nu dat hij de ouder gaat informer over waar het kind zich bevindt, waar het verblijft. Dat kan een ondernemer natuurlijk pas doen als het kind al feitelijk wordt opgevangen. En dan komt deze informatieplicht er dus op neer dat de hij van minuut tot minuut moet bijhouden waar het kind zich bevindt: op de buitenspeelplaats, met de stamgroep naar de kinderboerderij, spelen in een buurgroep, in de bakfiets naar park of bos, in de gymzaal etc, en daarover de ouders dus elke dag moet informeren. Onduidelijk is wel of de ondernemer dit vooraf of achteraf moet doen. Vooraf is dit doorgaans onmogelijk omdat dit meestal niet vooraf vastligt en achteraf is het niet aan de

ondernemer maar de vaste beroepskrachten van de stamgroep die uiteraard in de dagelijkse overdracht aan ouders vertellen wat het kind die dag heeft meegemaakt.

Dat allemaal daargelaten is toch de kernvraag: wat heeft dit in vredesnaam te maken met artikel 5, lid 2 dat regels stelt voor de stamgroep en er op ziet dat de houder netjes aan de ouder meldt in welke stamgroep het kind wordt geplaatst, tot welke stamgroep het behoort?

Helemaal niets! En dat maakt ons onderzoek nog spannender, want waarop en hoe gaat de GGD deze zelf verzonnen eis dan bij de houder toetsen? Zij weet zelf natuurlijk ook dat ze met haar talige truc de houders op iets anders gaat toetsen dan een wettelijke regel. De herformulering van artikel 5, lid 2 is immers net zo min per ongeluk als het verplaatsen van dit artikel in haar toetsingskader: in het oude kader stond het in het domein *stamgroepen* (waar het ook hoort) en in het nieuwe kader in het domein *ouderrechten* (waar het helemaal niet past). Wij noemen dat 'stiekem schuiven met wetsartikelen'!

De GGD geeft hierover zelf ook geen enkele uitleg. Het is een raadsel dat we alleen kunnen oplossen door te kijken naar andere uitspraken en naar redeneringen die de GGD voert in haar toetsingsoordelen. En dan blijkt wat de GGD beweegt: *het pakken van houders die zij verdenkt van 'onterechte financiële voordelen'*. Niks meer en niks minder. Niet het welzijn van kinderen en ook niet het uitvoeren van de wet maar haar geboorneerde en ontoelaatbare jacht op ondernemers met vermeend financieel voordeel is wat haar drijft.

En dat doet ze in twee stappen: in haar oude toetsingskader verzint de GGD dat een kind altijd in zijn stamgroep moet verblijven, en in het nieuwe toetsingskader voegt ze daar het verzinsel aan toe dat de ondernemer de ouder daarover moet informeren.

In het oude toetsingskader: het kind verblijft in de stamgroep

Voorheen, dus toen art. 5, lid 2 nog slechts de status had van een beleidsmaatregel en er nog geen Ministeriele regeling voor was (dat kwam pas in 2012), stond deze eis in het toenmalige toetsingskader nog in het domein *stamgroepen*, en redeneerde de GGD met een beroep op dit artikel, als volgt:

Een kind heeft een eigen stamgroep vlg art. 5, lid 2, en moet daar dan ook altijd verblijven. Als wij, de GGD-inspecteurs, zien dat een kind in een andere stamgroep speelt (verblijft) dan mag dat dus niet. Wij weten ook heel goed waarom u, de ondernemer, dit doet. De stamgroep van het kind zelf is zeker te vol en dan zou u een extra beroepskracht moeten inzetten om te voorkomen dat u het artikel 5, lid 7, over de beroepskracht-kind ratio, overtreedt. Maar dat kost u geld. Om dit te omzeilen 'schuift u met kinderen' en laat u dit kind vandaag in een andere stamgroep verblijven. Zo haalt u ten onrechte financieel voordeel. U bent nu dus in overtreding van art. 5, lid 2 en lid 7!

Spontaan denkt u nu misschien: maar dat is toch ook schunnig als een houder dat doet, ik begrijp die GGD wel! Maar dan neemt u ten onrechte voor waar aan wat de GGD hier stelt over art. 5, lid 2, namelijk: dat een kind niet alleen een eigen stamgroep moet hebben maar daar ook altijd moet zijn, moet verblijven, als in een gevangenis. In het voorgaande hebben wij echter laten zien dat deze eis **niet** in dat wetsartikel staat en dat de GGD dit zeer ten onrechte **wel** zo stelt in haar eigen toetsingskader. Dat zij bovendien donders goed weet hoe het zit met het verschil tussen klassieke stamgroepen en opendeuren-stamgroepen en dat nog nooit in de geschiedenis van de kinderopvang de kinderen in klassieke stamgroepen gedwongen waren daar ook altijd te zijn.

Wat zou er nu overblijven van de redenering van de GGD als we die eis dus moeten laten vallen omdat die onwettig is? Precies: een blote ongefundeerde verdachtmaking! Namelijk: wij zien dat dit kind vandaag niet in zijn eigen stamgroep speelt, dat mag van de wet, u overtreedt ook nergens de beroepskracht-kind ratio van art. 5. lid 7, maar desondanks krijgt u een onvoldoende want wij willen niet dat u hier een financieel voordeel uit haalt. In het inspectierapport wordt vervolgens keihard genoteerd: overtreding van art. 5, lid 2, met advies handhaven. De ondernemer is zogenaamd in overtreding van 'regels omtrent de stamgroep'. Kijk, dat is pas echt schunnig!

In het nieuwe toetsingskader: de houder *informeert* de ouder over de stamgroep

Voorafgaand aan de invoering van de Ministeriele regeling in 2012 kwam de branche met een update van regels in een nieuw Convenant die op enkele onderdelen meer ruimte boden aan ondernemers en ouders, zoals lid 13 van artikel 5 waarover we verderop nog zullen spreken. Voor nu is slechts relevant dat die verruiming er kwam, is opgenomen in de Ministeriele regeling en dat de GGD die dus gewoon behoort te volgen.

De GGD moet nu echter knarsetandend toezien dat die vermaledijde ondernemer niet meer zo makkelijk kan worden gepakt op alleen de 'verblijfstatus' van het kind. Naarstig zocht zij uitwegen, en ja hoor, daar vond ze wat op: de informatieplicht!

Door de *meldingsplicht over de stamgroep bij de start van een plaatsing* uit art. 5, lid 2, te herformuleren tot een *informatieplicht over waar het kind verblijft tijdens de opvang*, confronteert zij de houder bij een inspectie nu met de vraag: dit kind speelt vandaag in een andere stamgroep, heeft u de ouder hierover (vooraf) geïnformeerd? Uh, nee, moest dat dan? Dan doen we nooit. In de overdracht aan het eind van de dag vertelt de beroepskracht uiteraard hoe de dag is verlopen, dat wel. Tja, dat is nu jammer, dat had u wel moeten doen. Wij vinden het al onjuist dat het kind vandaag in een andere stamgroep verblijft, maar als u daar dan voor kiest dan mag dat natuurlijk niet zonder dat de ouder dit weet. Kijk maar, hier staat dat in ons toetsingskader. Dus zelfs als u, ondernemer, meent dat het kind op goede gronden niet in de eigen stamgroep verblijft dan bent u toch in overtreding. Dus helaas: een onvoldoende voor het schenden van **ouderrechten** (in de wet onderbouwd door art. 5, lid 2) plus advies tot handhaving.

Wablief? Ouderrechten? Maar het gaat hier toch om eisen aan het werken met stamgroepen, die vallen onder artikel 5 van de Ministeriele regeling met als titel: aantal beroepskrachten en groeps grootte? Nee, niet bij ons, niet bij de GGD, wij zien dit artikel 5, lid 2 in een heel andere context waar het niet gaat om de stamgroep, groeps grootte of beroepskrachten maar om het recht van ouders op informatie. U bent derhalve in overtreding van regels omtrent 'ouderrechten'!

Hoe verbluffend! Hoe knap! Was de ondernemer bij artikel 5, lid 2 eerst in overtreding van 'regels omtrent de stamgroep', nu is hij bij dit zelfde artikel ineens in overtreding van 'regels omtrent ouderrechten'! En dat dankzij een ontoelaatbare herformulering van de wettekst en het verschuiven van dit artikel van het ene naar het andere domein. Dit is zuiver bedrog. En dat allemaal omdat de GGD jaagt op 'daders' die 'schuiven met kinderen' en 'onterecht financieel voordeel' proberen te halen. De GGD neemt ermee bovendien een handig voorschotje op de toekomst waarin het toezicht mogelijk meer op doelen ingezet gaat worden en regels over stamgroepen minder prominent zouden kunnen worden. Terwijl de positie van ouders juist bij wet versterkt gaat worden. Met deze slimme zet heeft de GGD de ondernemer dan toch weer in de tang, klaar om gepakt te worden, links om of rechts om.

We zouden het haast vergeten, maar wat de GGD doet is onrechtmatig en in strijd met een behoorlijke, dus betrouwbare dus integere overheid. Zij strooit effectief zand in de ogen en leidt af van waar het werkelijk om gaat: niet het recht van de ouder maar het recht van de ondernemer is in het geding!

En in haar queeste tegen daders in de kinderopvang heeft de GGD bovendien nog meer ijzers in het vuur. Ook art. 5, lid 13 van de Ministeriele regeling blijkt zich hier prima voor te lenen.

- artikel 5, lid 13 -

Zoals eerder gesteld heeft artikel 5 als titel: *aantal beroepskrachten en groepsgrootte in de dagopvang* en regelt het alle eisen met betrekking tot het werken met stamgroepen, inclusief het maximum aantal kinderen per beroepskracht. Artikel 5, lid 13 ziet op een uitzonderingsregel inzake de stamgroepen. Maar ook dit artikel herformuleert de GGD naar eigen believen in haar toetsingskader. Laten we weer even naar de beide teksten kijken.

artikel 5, lid 13: *Met vooraf gegeven schriftelijke toestemming van de ouder kan een kind gedurende een tussen houder en ouder overeengekomen periode, in afwijking van het tweede, derde en het vierde lid, worden opgevangen in één andere stamgroep dan de stamgroep, bedoeld in het eerste en tweede lid*

het toetsingskader: *indien een kind in een andere stamgroep dan de vaste stamgroep wordt opgevangen, dan duurt dat niet langer dan de tussen ouder en houder schriftelijk overeengekomen periode*

Ik hoor u denken: ik zie niet echt veel verschil. Dat is begrijpelijk omdat voldoende kennis van de praktijk van de kinderopvang waarschijnlijk ontbreekt maar vooral omdat de GGD het beslist gewiekst aanpakt. We gaan het proberen uit te leggen.

Art.5, lid 13 noemt: 'de stamgroep zoals bedoeld in het eerste en tweede lid'. Lid 1 ziet erop dat de stamgroep niet groter mag zijn dan 12 of 16 kinderen, en lid 2 dat de ondernemer bij aanvang meldt tot welke stamgroep het kind behoort (waar het wordt geplaatst), dus wat zijn vaste stamgroep wordt; dit lid 2 hebben we reeds uitvoerig besproken.

Art.5, lid 13 spreekt daarnaast van: 'afwijking van het 2de, 3de en 4de lid' en die leden zien er op dat een kind bij aanvang van de plaatsing één vaste stamgroep krijgt waar hij hoort (lid 2), dat hij ten hoogste drie vaste beroepskrachten krijgt toegewezen (lid 3) en gebruik maakt van ten hoogste 2 stamgroepuimtes (lid 4).

Lid 13 voorziet er dus in dat van deze, onderling samenhangende, voorwaarden wordt afgeweken. Tijdelijk mag een kind in plaats van in één in twee vaste stamgroepen horen en bijgevolg meer dan 3 vaste beroepskrachten krijgen toegewezen en van meer dan 2 stamgroepuimtes gebruik maken. Dat alles onder de voorwaarden dat de ouder daar vooraf schriftelijk toestemming voor geeft en de ouder en houder ook samen een bepaalde periode zijn overeengekomen, het mag geen open einde regeling zijn.

In haar toetsingskader kiest de GGD op eigen gezag voor een herformulering die op een essentieel punt verschilt van de officiële wettekst, namelijk:

- het vastleggen dat een kind tijdelijk behoort tot 2 vaste stamgroepen in plaats van 1 vaste stamgroep, heeft zij veranderd in: een kind mag tijdelijk in een andere stamgroep verblijven dan de eigen stamgroep.

En ook deze herformulering is heel wat minder onschuldig dan zo op het eerste gezicht lijkt. Net als bij het vorige artikellid, lid 2, doet de GGD nu alsof de eis is gericht op reeds aanwezige dus zittende ouders en kinderen, niet op nieuwe. Kinderen dus die al lang in huis zijn en die tussendoor in een willekeurige andere stamgroep worden opgevangen dan de eigen stamgroep! Zij zal met deze zelf verzonnen regel de houders te lijf gaan die een kind op een dag dus in een buur-stamgroep laten spelen. Precies wat zij ook al eerder deed in haar oude toetsingskader (het kind 'verblijft'), vervolgens gedwongen was aan te vullen en daartoe in haar nieuwe kader de 'informatieplicht' invoerde, en nu dus met lid 13 kan vervolmaken door er zelfs een 'schriftelijke overeenkomst' voor verplicht te stellen. Het is allemaal niet per ongeluk, maar welbewust gekozen.

Voor een goed begrip is weer even een korte pas op de plaats nodig met achtergrondinformatie die het artikel 5, lid 13 in zijn context plaatst.

Welke belangen worden gediend met artikel 5, lid 13?

Dit artikellid is er ten behoeve van de ouder en de houder. Een ouder en houder mogen, in afwijking van art 5, lid 2 dat eist dat bij de start van de plaatsing aan een kind één vaste stamgroep wordt toegewezen, overeenkomen dat een kind gedurende een bepaalde periode in 2 vaste stamgroepen kan worden geplaatst, dus geregistreerd. Het kind krijgt tijdelijk 2 vaste stamgroepen toegewezen in plaats van 1.

Dat kan van belang zijn voor een ouder die haar/zijn kind graag wil onderbrengen bij een kinderdagverblijf waar er (nog) niet op alle door de ouder gewenste dagen plek is. Voorheen was het de ondernemer niet toegestaan om dan het kind op 2 stamgroepen te plaatsen, zelfs niet als de ouder dat wel graag wilde. Nu mag de ondernemer dat wel en kan hij tegemoetkomen aan de wens van een ouder. Art. 5, lid 13 eist terecht dat ouders hiervoor een schriftelijke toestemming geven, de ondernemer mag dit niet op eigen houtje doen, en dat ze een afgebakende periode overeenkomen. De ondernemer weet bijvoorbeeld dat er vanwege doorstroming 2 maanden later wel een dag erbij vrijkomt op de beoogde stamgroep en dat wordt dan overeengekomen, zodat beide partijen weten waar ze aan toe zijn. De ondernemer is nu verplicht die vrij te komen dag ook daadwerkelijk aan die ouder te geven en de ouder weet dat hij daar op kan rekenen. Theoretisch kan het zelfs zo zijn dat op deze manier een kind tijdelijk op 2 verschillende kinderdagverblijven wordt geplaatst.

Maar dat ziet de GGD toch een tikje anders, uiteraard.

"De Regeling geeft de houder iets meer vrijheid door tijdelijk een kind in een andere stamgroep te plaatsen als er tijdelijk geen ruimte is in de vaste stamgroep", aldus de GGD
De lezer voelt het accentverschil: de GGD interpreteert art 5, lid 13 knarsetandend als een 'voordeeltje' voor de houder! Niet voor de ouder. Het is een gruwel voor de GGD dat een kind nu legaal, bij wet gesteund, bij 2 stamgroepen mag horen, ook al is dat maar tijdelijk. In haar fantasie ziet zij al dollartekens verschijnen in de ogen van ondernemers die op hun

rekenmachientje meteen hun 'onterechte financiële voordeeltje' zitten te berekenen. Dat lees je in de azijn-zure zinsnede *als er tijdelijk geen ruimte is in de vaste stamgroep*.

En ook bij de zelf verzonnen eis die zij formuleert in haar toetsingskader over artikel 5, lid 13, is de vraag: waarop en hoe gaat zij ondernemers dan toetsen? Tja, dat kunnen we inmiddels al wel raden: zodra een kind op een dag in een andere stamgroep speelt dan de eigen stamgroep en de houder daarvoor geen schriftelijke overeenstemming kan laten zien! Dat gaat dan als volgt:

De inspecteur stelt tijdens een inspectie vast dat een kindje de hele dag ergens anders speelt dan in de eigen stamgroep, bijvoorbeeld de buurgroep. Hij vraagt de ondernemer of hij de ouder hierover heeft geïnformeerd en zo ja, of hij dan de schriftelijke overeenkomst wil laten zien. Hoezo, vraagt de ondernemer verbouwereerd, dit kindje speelt gewoon een dagje in de buurgroep waar hij alle kinderen goed kent en ook de vaste leidsters. Ja, ja dat begrijp ik, maar u bent helaas toch in overtreding, van art.5, lid 13. Want een kind een dagje elders laten spelen dan in de eigen stamgroep, dat mag heus wel hoor maar niet zonder een schriftelijke overeenkomst tussen de ouders en de houder daarover! Aldus de inspecteur. Maar, misschien had u de ouders hierover wèl geïnformeerd? Nee? Ook dat niet? Tjonge tjonge, vindt u dat zelf ook niet een beetje vreemd? Waarom laat u dit kind achter de rug om van ouders zomaar een dagje bij de buurgroep spelen? Daarmee laadt u toch echt de verdenking op u dat u 'schuift met kinderen'. De vaste stamgroep zat zeker vol en daarom heeft u dit kind en misschien ook andere kinderen dus noodzakelijk een dagje elders gezet zodat u de eisen van de BK-ratio niet zou overtreden. En dat betekent dat u 'onterecht financieel voordeel haalt' door regels te overtreden. Kijk, dat zien we helaas vaker, dat een ondernemer gaat rommelen met zittende kindjes, zeker heden ten dage, in deze barre tijden. Maar goed, ik stel vast dat u nu twee overtredingen maakt, de een omtrent 'ouderrechten' (art. 5, lid 2) en de ander omtrent 'stamgroepen' (art. 5, lid 13). En ik vrees dat dit handhaven wordt.

En zo krijgt deze ondernemer door zuiver list en bedrog, 2 overtredingen op zijn naam, met 2 handhavingsboetes, van respectievelijk 4000 euro (art. 5. lid 2) en 2000 euro (art. 5, lid 13), plus een rood risicoprofiel en een slechte reputatie op het web waarop dit bedrieglijke inspectierapport wordt gepubliceerd.

Elke redelijkheid is zoek bij de GGD. En dat typeert de bevooroordeelde mind-set waarmee de GGD achter elk artikellid koortsachtig zoekt naar wegen om alle opties van de ondernemer, ook de volstrekt legale, te blokkeren, gedreven als ze wordt door het pakken van daders die financieel voordeel zouden kunnen halen.

De GGD verzwijgt overigens dat ze een ouder die gebruik maakt van art. 5, lid 13 eigenlijk net zo hard veroordeelt als de houder. Het is immers heel slecht voor een kind om in 2 verschillende stamgroepen geplaatst te worden, dus een ouder die hier voor kiest deugt evenmin. De GGD begrijpt uiteraard donders goed dat ze ouders daar niet openlijk op kan aanspreken. Des te fanatieker richt zij zich op de ondernemer, dat is immers een wel toegestaan doelwit en bovendien sowieso een dader.