



Rapport

Datum: 24 juni 1999

Rapportnummer: 1999/279

Klacht

Op 19 januari 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw C. te Zoetermeer, met een klacht over een gedraging van de Inspectie van het Onderwijs te Zoetermeer. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, werd een onderzoek ingesteld. Op grond van de door verzoekster verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd: Verzoekster klaagt erover dat de Inspectie van het Onderwijs te Zoetermeer onvoldoende actie heeft ondernomen naar aanleiding van haar klacht over de plaatsing van haar 8-jarige zoon in een combinatieklas.

Achtergrond

1. Wet op het basisonderwijs

(Wet van 2 juli 1981, Stb. 468) Artikel 5:

"1. Het toezicht op het basisonderwijs en de deugdelijkheid ervan is opgedragen aan Onze minister. Het wordt uitgeoefend door de inspectie van het onderwijs onder leiding van de inspecteur-generaal van het onderwijs.

2. Tot de taak van de inspectie behoort:

a. het toezien op de naleving van de wettelijke voorschriften..." Artikel 11, eerste lid:

"Het onderwijs wordt gegeven volgens een schoolwerkplan dat een overzicht geeft van de organisatie en de inhoud van het onderwijs. (...)

2. Het schoolwerkplan vermeldt ten minste:

(...) e. de schoolorganisatie, waaronder begrepen de indeling in groepen en andere regelingen met het oog op de inrichting van het onderwijsleerproces..."

2. **Wet op het primair onderwijs** (Wet van 2 april 1998, Stb. 228) De Wet op het basisonderwijs is per 1 augustus 1998 vervangen door de Wet op het primair onderwijs. Artikel 5 van deze Wet op het primair onderwijs komt overeen met artikel 5 van de Wet op het basisonderwijs.

Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Daarbij werden de Minister enkele specifieke vragen gesteld. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De Minister liet weten dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen. De reactie van verzoekster gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. FEITEN

1. Verzoeksters zoon, geboren in december 1991, bezocht sinds december 1995 een bepaalde school voor christelijk basisonderwijs te Zoetermeer. Voor het schooljaar 1998/1999 werden de desbetreffende kinderen verdeeld over een ongedeelde groep 3 en een combinatiegroep 2/3. Verzoeksters zoon was ingedeeld in de combinatiegroep. Toen verzoekster dat aan het eind van het schooljaar 1997/1998 vernam, diende zij bij de directeur van de school een verzoek in om haar zoon in de ongedeelde groep 3 te plaatsen.

2. De directeur van de desbetreffende basisschool reageerde bij brief van 1 juli 1998 als volgt:

"...Uw verzoek tot overplaatsing van uw zoon (...) van groep 3a naar groep 3b is afgewezen. Om organisatorische redenen zijn we genoodzaakt om de groep 3 op te splitsen in 3a en 3b. We hebben uw zoon (...) in groep 3a geplaatst mede vanwege het feit dat hij redelijk zelfstandig kan werken. Ook is (verzoeksters zoon; N.o.) een kind dat gemakkelijk is in de omgang met andere kinderen. (Verzoeksters zoon; N.o.) krijgt apart les met 7 andere kinderen van groep 3a. Als hij zich snel wil en kan ontwikkelen op o.a. leergebied dan krijgt hij daar alle ruimte voor. Wij zijn van mening dat het feit, dat hij in een combinatie 2/3a zit, in geen enkel opzicht een belemmerende invloed uitoefent op de ontwikkeling van uw zoon. Tevens kan ik u meedelen dat het verschijnsel combinatiegroepen een veel voorkomend en heel normaal fenomeen is in het basisonderwijs in ons land. Tenslotte kan ik u vermelden dat er regelmatig gezamenlijke activiteiten plaatsvinden met de leerlingen van groep 3a en 3b (...). Op die manier zijn er vele mogelijkheden voor uw kind om tot sociale contacten te komen met de kinderen van de andere groep 3..."

3. Verzoekster richtte zich vervolgens bij brief van 1 juli 1998 tot het bestuur van de Vereniging voor Christelijk Onderwijs Zoetermeer. De voorzitter van de bestuurscommissie basisonderwijs liet daarop, bij brief van 2 juli 1998, het volgende weten aan verzoekster: "...Ten aanzien van de inhoud (van verzoeksters brief van 1 juli 1998; N.o.) hebben wij onderling overleg gehad. Verder hebben wij (ter wille van de tijd, telefonisch) informatie ingewonnen bij de directeur van de basisschool (...). Ook uit de telefoongesprekken die u met ons had, de laatste eerder deze week, hebben wij een duidelijk beeld gekregen van de kwestie. (...). Allereerst merken wij op dat het vormen van combinatiegroepen op elke school voorkomt en zijn oorsprong vindt in het beleid van het Ministerie van OCenW. De keuze van plaatsing van kinderen wordt bepaald op grond van de persoonlijke eigenschappen en (het stadium van de) ontwikkeling van het kind alsmede andere van belang zijnde omstandigheden. Wij hechten eraan op te merken dat wij daarom het verwijt, dat uw zoon is gebruikt om formatieproblemen, c.q. problemen rond de klassenverdeling

op te lossen en hij zodoende als sluitpost heeft gediend, met kracht van de hand wijzen. Ook in het geval van uw zoon (...) heeft de eerder genoemde afweging plaatsgevonden. Naar aanleiding van uw bezwaar heeft de directeur met de leerkracht, tevens sectieleidster, de plaatsing opnieuw bezien. Daarbij zijn nadrukkelijk de door u ingebrachte argumenten betrokken. Inmiddels heeft de directeur u bij brief van 1 juli 1998 op de hoogte gesteld van het feit dat deze nadere afweging niet heeft kunnen leiden tot de indeling van uw zoon in groep 3b. De gevoerde gesprekken en correspondentie van de laatste dagen overziende komen wij tot het oordeel dat uw kind in groep 3a praktisch individueel onderwijs zal ontvangen. Immers groep 3a telt slechts 8 leerlingen. Daarbij komt dat de combinatie zal worden geleid door bekwame en ervaren leerkrachten. Bovendien, en dat is door de directeur ook al aangegeven, is uw zoon in staat zelfstandig te werken en is hij sociaal goed ontwikkeld waardoor hij snel zijn draai in het groepje zal kunnen vinden. Gelet hierop menen wij u te moeten adviseren uw kind tot de herfstvakantie op (de desbetreffende school; N.o.) te laten. Voor de herfstvakantie zal dan een evaluatie plaatsvinden om te kunnen bepalen of er nadere stappen nodig zijn. De schoolcontactpersonen zullen dat proces volgen. Wij hopen uw hiermee een oplossing te bieden voor het dilemma waarin u zich bevindt..."

4. Bij brief van 1 september 1998 liet verzoekster het volgende weten aan de Inspectie van het Onderwijs te Zoetermeer:

"...Ik heb het afgelopen schooljaar een meningsverschil met de leiding van de basisschool (...) gehad. Ik heb tevergeefs geprobeerd hulp van de medezeggenschapsraad te krijgen en van de vereniging van het Christelijk onderwijs. Uiteindelijk hoop ik bij u gehoor te krijgen. Mijn zoon (...) gaat sinds 1 december 1995 naar school. Op twee en een halve maand na heeft hij drie jaar in groep 1/2 onderwijs gehad. Afgelopen schooljaar is gekozen voor een combinatieklas 2/3. Op zich is hier niets mis mee. Echter van te voren is hier niets over meegedeeld aan de ouders. Eén week voor vakantiesluiting werden de groepsindelingen op het raam geplakt. Zo kwam ik erachter dat er een combigroep was gepland en dat mijn zoon één van de 'pechvogels' was. Er zijn naar mijn mening gelegenheidsargumenten bedacht om de keuze te bepleiten. Zo is mijn zoon ineens zelfstandig terwijl hij ervoor juist als niet zelfstandig werd bestempeld. Hij is sociaal goed ontwikkeld dus kon hij de andere kinderen helpen werd mij door de groepsjuf meegedeeld. Ik heb schriftelijk en in een persoonlijk gesprek met de directeur aangegeven waarom mijn zoon echt niet voor een vierde jaar in een kleutergroep kon blijven leren. Er is totaal geen uitdaging meer. Het kind heeft voor hij naar school ging volle dagen op de kinderopvang gezeten. Hij had voor hij naar school ging al zo vaak werkstukjes gemaakt, gepuzzeld, geplakt, geknipt etcetera. Daar bovenop kwam drie jaar kleuteronderwijs met dezelfde werkstukjes, puzzels en verhaaltjes. (Verzoeksters zoon; N.o.) ging het laatste jaar met steeds minder plezier naar school en gaf aan dat hij alleen de computer nog leuk vond. Wij hebben de dagen zitten aftellen tot hij naar groep drie mocht. Naar mijn mening is het voor de ontwikkeling van dit kind funest om hem nog een jaar lang naar dezelfde werkstukjes, dezelfde poppenhoek, dezelfde bouwhoek etcetera te laten kijken. De inrichting van een lokaal, de omgeving waar een kind in zit is minstens zo belangrijk als de aangeboden

leerstof. In een combinatieklas worden naast de individueel aangeboden leerstof nog altijd een heleboel items plenair besproken en in bovengenoemde combinatiegroep is dat op het niveau van 5-jarige kinderen. De schoolleiding was echter niet ontvankelijk voor mijn argumentaties. De sfeer werd er één van slikken of stikken. Ik moest binnen 2 dagen op zoek naar een andere school. Mijn kind is onrecht aangedaan. Ik verzoek u onderzoek te doen waarom de schoolleiding mij als ouder niet gekend heeft in zo'n belangrijke beslissing voor mijn kind. Tevens hoop ik dat (verzoeksters zoon; N.o.) de mogelijkheid krijgt terug te keren naar zijn vertrouwde omgeving in de reguliere groep drie..."

5. De waarnemend inspecteur Primair Onderwijs reageerde bij brief van 1 oktober 1998 als volgt:

"...Op het moment van vaststelling van de samenstelling van de groepen was de Wet op het Basisonderwijs (WBO) van kracht. Sedert 1 augustus 1998 is de Wet op het Primair Onderwijs (WPO) van kracht. De WBO stelt in artikel 11 Schoolwerkplan en Activiteitenplan dat (het bevoegd gezag van) de school verantwoordelijk is voor de organisatie van de school, waaronder de indeling in groepen (en andere regelingen met het oog op de inrichting van het onderwijsleerproces). De WPO wijkt ten aanzien van dit onderwerp niet af: de school is verantwoordelijk voor de indeling van de groepen en de plaatsing van de leerlingen. De school kan uiteraard rekening houden met de opvatting en het inzicht van ouders, maar bepaalt uiteindelijk in welke groep welke leerling wordt geplaatst. De school heeft derhalve wettelijk gezien correct gehandeld. Ik heb de school in overweging gegeven bij voorkomende gevallen tijdig met de (betrokken) ouders van gedachten te wisselen. De directeur van de school (...) heeft mij aangegeven dat voor groep 3a een volledig ander (ofwel eigen) programma in vergelijking met groep 2 wordt verzorgd. Terzijde wil ik aantekenen dat één van de voorwaarden die de inspectie aan goed onderwijs stelt, is het geven van onderwijs op maat aan iedere leerling. Dit heeft onder meer als consequentie dat het geven van frontaal klassikaal onderwijs - ofwel alle leerlingen krijgen op hetzelfde moment op dezelfde wijze hetzelfde onderwerp aangeboden - niet strookt met onderwijs op maat. In een dergelijke systematiek van werken kan niet worden ingespeeld op de verschillen tussen leerlingen. Uit het telefonisch contact dat ik met de directeur van de school heb gehad, heb ik begrepen dat hij u heeft aangeboden rond de herfstvakantie (1998) met u de stand van zaken en de ontwikkelingen van (verzoeksters zoon; N.o.) te bespreken..."

6. Op 12 oktober 1998 gaf de waarnemend inspecteur verzoekster telefonisch een toelichting op de bevoegdheid van de schoolleiding en op de positie van de Inspectie van het Onderwijs. Bij deze gelegenheid deelde verzoekster onder meer mee dat zij haar zoon inmiddels op een andere school had laten plaatsen.

B. STANDPUNT VERZOEKSTER

Verzoeksters standpunt is weergegeven onder

Klacht

. Volgens verzoekster heeft de betrokken Inspecteur van het Onderwijs het door haar aan de orde gestelde probleem niet voldoende serieus genomen.

C. STANDPUNT MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen reageerde in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman als volgt op de klacht van verzoekster:

"...De inspecteur heeft geen bevoegdheid te treden in de verantwoordelijkheid van de directeur en het bestuur van de school met betrekking tot de organisatie en de groepsindeling. De bevoegdheid van de inspecteur tot optreden betreft de vraag of de school in kwestie heeft voldaan aan de wettelijk gestelde voorwaarden m.b.t. het schoolwerkplan en het activiteitenplan ex artikel 11 van de WBO. De inspecteur heeft geconstateerd dat hieraan is voldaan. Wel heeft de inspecteur in het gesprek, dat hij in verband met de klacht van (verzoekster; N.o.) met de schooldirecteur heeft gevoerd, er aandacht voor gevraagd om in voorkomende gevallen tijdig met de betrokken ouder(s) dit soort zaken te bespreken. Hij heeft vervolgens (verzoekster; N.o.) in zijn brief van 1 oktober 1998 en daarna in het telefonisch onderhoud van 12 oktober 1998 de positie van de inspectie ter zake uiteengezet..."

Beoordeling

1. Verzoeksters klacht betreft de wijze waarop de Inspectie van het Onderwijs te Zoetermeer heeft gereageerd op haar klacht over de indeling van haar zoon in een combinatiegroep 2/3 van een basisschool. Volgens verzoekster was het in het belang van haar zoon dat hij in een ongedeelde groep 3 zou worden geplaatst.
2. Nadat eerst de directeur van de betrokken school en vervolgens het bestuur van de desbetreffende vereniging voor onderwijs aan verzoekster hadden laten weten waarom was besloten (ook) haar zoon in de combinatiegroep in te delen, richtte verzoekster zich tot de Inspectie van het Onderwijs met het verzoek te onderzoeken waarom de schoolleiding haar pas vlak vóór het begin van de zomervakantie van 1998 had geïnformeerd over de indeling van de groepen, en om te bewerkstelligen dat haar zoon alsnog in de ongedeelde groep 3 zou worden geplaatst.
3. Nadat de betrokken inspecteur van het onderwijs naar aanleiding van dat verzoek contact had gehad met de directeur van de desbetreffende school liet hij aan verzoekster weten dat hij de school in overweging had gegeven in voorkomende gevallen tijdig met de betrokken ouders van gedachten te wisselen, alsmede dat het niet op de weg van de inspectie ligt om zich te bemoeien met de groepsindeling omdat de samenstelling van de groepen behoort tot de verantwoordelijkheid van de school. Hij verwees daarbij naar de ter zake geldende wettelijke bepalingen.
4. Volgens verzoekster heeft de betrokken inspecteur het door haar aan de orde gestelde probleem niet voldoende serieus genomen.
5. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen wees er in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman op dat de inspecteur niet de bevoegdheid heeft

te treden in de verantwoordelijkheid van de directeur en het bestuur van de school met betrekking tot de organisatie en de groepsindeling. Voorts wees hij erop dat de inspecteur had geconstateerd dat de betrokken school had voldaan aan de wettelijk gestelde voorwaarden op onder andere het punt van het schoolwerkplan.

6. Gezien de taak van de Inspectie van het Onderwijs, zoals deze blijkt uit artikel 5 van de Wet op het basisonderwijs (en per 1 augustus 1998 uit artikel 5 van de Wet op het primair onderwijs) behoort de inspectie zich in beginsel niet te bemoeien met de indeling van groepen. Voor ingrijpen door de inspectie kan echter aanleiding bestaan indien de deugdelijkheid van het onderwijs door die groepsindeling wordt geschaad.

7. Uit de stukken is gebleken dat de leiding van de desbetreffende school verzoeksters zoon op grond van onder meer zijn persoonlijke eigenschappen en zijn persoonlijke ontwikkeling heeft ingedeeld in de combinatiegroep. Voorts is gebleken dat de schoolleiding verzoekster heeft toegezegd dat de situatie vóór de herfstvakantie van 1998 zou worden geëvalueerd.

8. De wijze waarop de schoolleiding is gekomen tot de groepsindeling gaf geen grond voor vrees voor een nadelige invloed op de deugdelijkheid van het onderwijs. Daarom bestond er voor de inspectie geen aanleiding om ter zake in te grijpen.

9. Nu de betrokken inspecteur verzoekster heeft geïnformeerd over de positie van de inspectie, en daarnaast de leiding van de school heeft geattendeerd op het belang van tijdige informatieverstrekking aan de ouders over de groepsindeling, heeft deze inspecteur gedaan wat onder de gegeven omstandigheden van hem mocht worden verwacht. De onderzochte gedraging is behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Inspectie van het Onderwijs, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, is niet gegrond.