

Versobering van de rechtsstaat

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft deze week een rapport uitgebracht over de afstoting van verantwoordelijkheden van de overheid.¹ Steeds meer dingen worden aan de eigen verantwoordelijkheid van de burger overgelaten. In het hoofdstuk Onderwijs gaat het bijvoorbeeld over de financiële verantwoordelijkheid van studenten. De aanspraken op een basisbeurs en OV-kaart worden afgeschaft, de eigen bijdrage in de vorm van collegegeld wordt steeds hoger, de condities voor het verkrijgen van een aanvullende beurs worden verscherpt en de controle op beursfraude is de afgelopen jaren ad absurdum geïntensiveerd. Zoals met dit voorbeeld geïllustreerd, gaat het SCP-rapport vooral over de versobering van de verzorgingsstaat ten laste van de burger.

Waar het SCP te weinig aandacht aan besteedt, is de sluipende versobering van de rechtsstaat. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de overheid goede wetten te maken, deze zelf in acht te nemen en erop toe te zien dat ook private partijen de wetten naleven. Daarbij gaat het niet alleen om bescherming van de belangen van de staat en van de samenleving, maar met name ook om bescherming van de belangen van de burger. Deze rechtsstatelijke verantwoordelijkheid wordt door de overheid steeds meer verwaarloosd. Het wordt aan de burgers overgelaten, tegen alle juridische klippen op, voor de eigen belangen op te komen. Survival in de rechteloze jungle wordt tot hun eigen verantwoordelijkheid gerekend.

Wetsvoorstellen hebben veelal het karakter van een schot hagel dat vanuit een tunnelvisie wordt afgevuurd. Op mogelijke ongewenste gevolgen wordt niet gelet. Als de Raad van State tegengas geeft, legt de regering dat naast zich neer. [Denk bijvoorbeeld aan het ontbreken van overgangsrecht bij de introductie van de langstudeerboete.]

Het wordt aan belangengroepen overgelaten om te proberen onevenwichtige plannen alsnog bij te stellen. Maar als deze lobby te weinig kiezersmacht of te weinig macht van maatschappelijke elites vertegenwoordigt, zal dat zonder succes blijven. Het vermeende Algemeen Belang gaat immers boven deelbelangen. En mocht het Algemeen Belang in de toekomst tot een andere afweging leiden, dan worden wetten met evenveel gemak door een volgend kabinet ongedaan gemaakt [zoals met de langstudeerboete is gebeurd].

Het enige wat belangengroepen (of individuele gedupeerden) overblijft is naar de rechter te stappen. [Denk bijvoorbeeld aan de gerechtelijke procedure tegen de hoogte van het instellingscollegegeld dat door universiteiten en hogescholen is vastgesteld.] Maar de rechter toetst voornamelijk aan wetten, ook al zijn het slechte wetten. En het Beroepscollege Hoger Onderwijs zal een beroep meestal ongegrond verklaren vanwege de beleidsvrijheid van universiteiten en hogescholen, dus vanwege hun bevoegdheid eigen regels op te stellen binnen het kader van de wet.

Als de gang naar de rechter evenmin helpt, mag de burger hopen dat ongewenste neveneffecten door het inspectieapparaat van de overheid bestreden worden. [Denk bijvoorbeeld aan de bestrijding van maatregelen van universiteiten en hogescholen die de studievoortgang van werkstudenten belemmeren, zoals strenge BSA-normen of krappe geldigheidstermijnen van behaalde studiepunten, terwijl de wetgever ervan uitging dat hogere financiële lasten desgewenst door parttime werk konden worden opgevangen.] Maar ook hier geeft de overheid niet thuis. Weliswaar gaat de Onderwijsinspectie over de rechtmatigheid van het handelen van hogeronderwijsinstellingen, maar de overheid rekent het tot de beleidsvrijheid van universiteiten en hogescholen zelf maatregelen te kiezen om de studievoortgang te bevorderen en dienaangaande prestatieafspraken met de overheid te sluiten. Bovendien meent zij studenten al voldoende ter wille te zijn geweest door wettelijke inspraak-, geschillen- en klachtenprocedures in te stellen om de beleidsvrijheid van universiteiten en hogescholen te begrenzen.²

Of kan de burger soelaas verwachten van een onafhankelijk orgaan dat belast is met de *controle van de onderwijskwaliteit*? Nee, de NVAO houdt zich vooral met de kwaliteit van de gediplomeerden bezig en niet met de kwaliteit en rechtmatigheid van de diensten die aan studenten geleverd worden.

Het SCP-rapport bespreekt afstoting van verantwoordelijkheden door de overheid en overdracht of afwenteling van verantwoordelijkheden naar de burger. Maar in dat verband beperkt het SCP zich tot de

¹ http://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2012/Een_beroep_op_de_burger

² In hoofdstuk 3 van het SCP-rapport (§§ 3.3 en 3.5) wordt de *eigen verantwoordelijkheid* van ouders in relatie tot de basis- en v.o.-scholen behandeld. In de loop der jaren is het beroep op de ouderverantwoordelijkheid toegenomen. Maar aanvankelijk werden vooral de rechtspositionele *aanspraken* van de ouders jegens de school versterkt (recht op informatie en inspraak, klachtrecht). Dat was het wisselgeld voor de grotere autonomie die de wetgever aan de scholen had gegeven. De auteurs tekenen daarbij evenwel aan dat die rechtspositie tamelijk zwak is gebleven.

versoering van de *verzorgingsstaat*. Een hoofdstuk over de versoering van de *rechtsstaat* ontbreekt. In rechtsstatelijk opzicht laat de overheid haar burgers steeds meer in de kou staan. Zoals in de vorige alinea's geïllustreerd is, staat de *Raison d'Etat* voorop en worden de belangen van de burgers verwaarloosd. In zo'n hoofdstuk over de sluipende versoering van de rechtsstaat had aandacht kunnen worden geschonken aan ontwikkelingen met betrekking tot:

- de kwaliteit van wetgeving, wetshandhaving en inspectie, en de mate waarin de overheid internationale verdragen respecteert,
- de controlerende functie van het Parlement (waaronder de impact en follow-up van kamervragen),
- de voorwaarden waaronder overheidsbevoegdheden naar het maatschappelijk middenveld gedelegeerd worden,
- de kwaliteit van pseudowetgeving in de vorm van convenanten of prestatieafspraken tussen de overheid en het maatschappelijke middenveld; en
- de toegankelijkheid van de rechterlijke macht, de sociale advocatuur en de hoogte van de griffierechten.

En in dat hoofdstuk had ook een paragraaf kunnen worden gewijd aan alternatieven om de lacunes op te vullen die de versoerende rechtsstaat doet ontstaan. Daar zou de opkomst van het ombudswerk onder de loep kunnen worden genomen, en de wijze waarop de overheid met uitspraken van bijvoorbeeld de Nationale Ombudsman en het College voor de Rechten van de Mens (de voormalige Commissie Gelijke Behandeling) omgaat. Tevens had men daar aandacht kunnen besteden aan initiatieven om het ethisch handelen van maatschappelijke organisaties (zoals onderwijsinstellingen) en van professionele beroepsbeoefenaars (zoals docenten) te bevorderen, opdat ze de belangen van hun 'klanten' meer in het vizier houden.

Wes Holleman

weblog onderwijs 2-12-2012

<http://www.onderwijsethiek.nl>