

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/31556> holds various files of this Leiden University dissertation

**Author:** Slaman, Pieter

**Title:** Staat van de student : tweehonderd jaar politieke geschiedenis van studiefinanciering in Nederland

**Issue Date:** 2015-01-21

## STAAT VAN DE STUDENT

*Voor Loek en Marian Slaman-van Leeuwen*

# **Staat van de student**

**Tweehonderd jaar politieke geschiedenis van  
studiefinanciering in Nederland**

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van Doctor  
aan de Universiteit Leiden,  
op gezag van de Rector Magnificus prof. mr. C.J.J.M. Stolker,  
volgens besluit van het College voor Promoties  
te verdedigen op 21 januari 2015  
te klokke 16.15 uur

door

Pieter Johan Slaman  
geboren te Gouda  
op 28 mei 1986

**Promotiecommissie:**

*promotor:* prof. dr. W. Otterspeer

*copromotor:* dr. A.J.J. in 't Groen MPA

*overige leden:* prof. dr. L.J. Dorsman (Universiteit Utrecht)

prof. dr. M.G.J. Duijvendak (Rijksuniversiteit Groningen)

prof. dr. H. te Velde

*Dit proefschrift kwam tot stand met steun van het Ministerie van Onderwijs,  
Cultuur en Wetenschap.*

Pieter Slaman

# Staat van de Student

*Tweehonderd jaar politieke geschiedenis van  
studiefinanciering in Nederland*

Boom – Amsterdam

Dit boek maakt onderdeel uit van het onderzoeksproject ‘200 jaar studiefinanciering in het Koninkrijk der Nederlanden’, een samenwerkingsverband van de universiteiten van Leiden, Utrecht en Groningen en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap.



**Universiteit  
Leiden**



**rijksuniversiteit  
 groningen**



**Universiteit Utrecht**



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

Afbeelding omslag: Studenten arriveren met spandoeken en rookbommen op het  
Haagse Binnenhof, 28 september 1966.

(Jac. de Nijs. Nationaal Archief/ Collectie Anefo)

Omslagontwerp: Gert Jan Slagter, Groningen

Vormgeving binnenwerk: Peter Verwey, Heemstede

© 2014 Pieter Slaman

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever  
without the written permission of the publisher.*

ISBN 9789089535757

NUR 680

[www.uitgeverijboom.nl](http://www.uitgeverijboom.nl)

# Inhoud

<i>Inleiding</i>	7
HOOFDSTUK 1 <i>Staat van vorming, 1815-1829</i>	17
Standsonderwijs	17
De landsbeurzen van koning Willem I	19
De vorming van een modern onderwijzerskorps	32
Kerk en staat	42
De economische politiek van Willem I	55
Conclusie	58
HOOFDSTUK 2 <i>Staat van vrijheid, 1830-1913</i>	61
Crisis, elitisme en het einde van de landsbeurzen	61
De liberalen en de markt	74
Groei en kwaliteit in het lager onderwijs	84
Rijksbeurs en Schoolstrijd	93
Conclusie	101
HOOFDSTUK 3 <i>Staat van bemiddeling, 1874-1940</i>	103
Scheuren in de standenmaatschappij	103
De doorbraak van een grootschalig beurzenbeleid	121
Balanceren tussen wil en vermogen	130
Conclusie	139
HOOFDSTUK 4 <i>Staat van bezetting, 1940-1945</i>	141
Conclusie	151

HOOFDSTUK 5 <i>Staat van modernisering en behoud, 1945-1966</i>	153
Studiefinanciering als inkomenspolitiek	153
Omstreden beleid	172
Conclusie	183
HOOFDSTUK 6 <i>Staat van ambitie en onmacht, 1967-1987</i>	185
De commissie-Andriessen	185
Het plan-Klein, 1973-1977	191
Het plan-Pais, 1977-1981	203
Het 'plan-Van Kemenade', 1981-1983	209
Een 'coup' van Sociale Zaken	221
Invoering en uitvoering in een snelkookpan	225
Conclusie	231
HOOFDSTUK 7 <i>Staat van aanpassing, 1988-2015</i>	237
De strijd om het stelsel van 1986	237
Een lange weg van kleine stappen	244
Naar een nieuw stelsel?	254
Conclusie	259
<i>Conclusies</i>	263
<i>Dankwoord</i>	275
<i>Noten</i>	277
<i>Bronnen</i>	323
<i>Summary</i>	341
<i>Personenregister</i>	345
<i>Curriculum vitae</i>	352

## *Inleiding*

Geldgebrek onder studenten is een tijdloos verschijnsel. In 1645 vermaakte het publiek van de Amsterdamse Schouwburg zich met de klucht 'De Beroyde Student', waarin de tragische hoofdpersoon zijn kamer en boeken verliest aan zijn schuldeisers en zich staande probeert te houden met list en bedrog. Het was een herkenbaar tafereel.<sup>1</sup> Twee eeuwen later was de toestand voor sommigen niet veel beter, als we Klikspaan mogen geloven:

Het lot van den behoeftigen Student is vreesselijk. Dat ik tranen vond om het naar waarheid te beschrijven! Geene vrienden, geene kennissen, geene hulp, geene toespraak! (...) Ach! den strijd dien hij dagelijks levert, gij kent hem niet; hij is zoo wreed.<sup>2</sup>

Het probleem was in de kern steeds hetzelfde: studeren kostte zo veel tijd en geld dat de student onvoldoende in staat was om in zijn eigen levensonderhoud te voorzien. Daarom was hij meestal afhankelijk van anderen. Wie een rijke familie had hoefde daar geen last van te hebben, maar voor de meeste Nederlandse jongeren betekende dit tot ver in de twintigste eeuw dat een vervolgopleiding buiten bereik bleef.

De rijksoverheid is studenten financieel te hulp gekomen sinds het Koninkrijk der Nederlanden in 1815 werd opgericht. In de loop van de tijd gebeurde dat in veel verschillende vormen en onder wisselende namen. Zo waren er landsbeurzen, rijksbeurzen, rijksstudietoelagen en studiefinanciering.<sup>3</sup> Zuivere liefdadigheid was zulke hulp niet. Het belang van de 'behoefte student' zelf stond meestal niet centraal, maar dat van de samenleving als geheel. De gemeenschap leverde een bijdrage aan de opleiding van jonge mensen met de bedoeling dat zij later in hun leven hun waarde voor de samenleving zouden bewijzen. In die gedachte lagen veel politieke problemen besloten. Opvattingen over het algemeen belang, over een rechtvaardige verdeling van geld en kansen en over de toekomstige behoeften van samenleving werden sterk bepaald door onderling strijdige belangen en idealen. Daarom zijn er sinds 1815 voortdurend discussies rond dit beleid geweest.

Dit proefschrift geeft een beeld van de manier waarop Nederlandse bestuurders in de afgelopen twee eeuwen tot de besluiten kwamen die aan de basis lagen van publieke steunvoorzieningen voor studenten. Centraal staat de vraag: hoe is de politieke besluitvorming achter het studietoelage- en studiefinancieringsbeleid van de Nederlandse rijksoverheid sinds 1815 tot stand gekomen?<sup>4</sup> Het gaat daarbij om voorzieningen en regelingen in het koninkrijk in al zijn verschillende historische begrenzings, zowel binnen Europa als overzee. Alleen ondersteuning voor civiele opleidingen komt aan bod, omdat militaire opleidingen op andere wettelijke verhoudingen waren gebaseerd.

### **200 jaar studiefinanciering in het Koninkrijk der Nederlanden**

Dit proefschrift is onderdeel van het onderzoeksproject *200 jaar studiefinanciering in het Koninkrijk der Nederlanden*, een samenwerking tussen de drie universiteiten die in 1815 de eerste beursstudenten van het rijk ontvingen, en de Dienst Uitvoering Onderwijs, die tegenwoordig namens de rijksoverheid studiefinanciering verstrekt. Aan elke universiteit behandelde een onderzoeker een aspect van dit onderwerp. Wouter Marchand deed aan de Rijksuniversiteit Groningen onderzoek naar de groepen in de samenleving die sinds 1815 studiebeurzen van de staat hebben ontvangen, en naar de invloed die deze steun had op hun maatschappelijke positie. Zijn onderzoek toont een aantal belangrijke sociale effecten van het beleid. Ruben Schalk plaatste aan de Universiteit Utrecht de voorzieningen van de rijksoverheid naast de vele andere vormen van financiering die hebben bestaan, zoals ondersteuning door bedrijven, kerkgenootschappen en lokale overheden. Dit Leidse onderzoek is gericht op de nationale politieke besluitvorming op dit gebied. Sociale beleidseffecten en andere financieringsvormen blijven in dit boek vanwege die rolverdeling grotendeels buiten beeld. De resultaten van de drie onderzoeken worden uiteindelijk in een gezamenlijk publieksboek samengebracht.

Over de geschiedenis van de Nederlandse studiefinanciering bestaat weinig wetenschappelijke literatuur. Zowel werken over de ontwikkeling van de sociale voorzieningen als over de Nederlandse onderwijsgeschiedenis besteden er nauwelijks aandacht aan. Het enige overzicht over een langere periode is een boek van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen uit 1987, dat een beschrijving geeft van het overheidsbeleid sinds 1919. Het boek is vooral gebaseerd op archiefmateriaal van het onderwijsministerie, waardoor context en politieke achtergronden ontbreken.<sup>5</sup> Daarnaast bestaan publicaties over een aantal losse historische voorzieningen, zowel publiek als privaat. Toch leveren die samen slechts een beperkt en versnipperd beeld op.<sup>6</sup> Het gebrekkige beeld wordt bo-

vendien verstoord door een grote hoeveelheid veronderstellingen en meningen. ‘Over weinig onderwerpen van onderwijsbeleid is zoveel verdichtsel als “geschiedschrijving” gepubliceerd,’ aldus een voormalig politiek adviseur van onderwijsminister Wim Deetman.<sup>7</sup>

Daardoor bestaat een aantal onopgeloste vraagstukken in de onderwijsgeschiedenis, en meer in het algemeen in de sociale geschiedenis van Nederland. Sommige historische ontwikkelingen in de deelname aan het middelbaar en hoger onderwijs kunnen bijvoorbeeld moeilijk worden verklaard. Zo waren al vroeg in de negentiende eeuw in het beroepsonderwijs en het dure hoger onderwijs opmerkelijk veel studenten te vinden uit families met een relatief klein inkomen. ‘Alleen een schimmig netwerk van beurzen en een nog ontoegankelijker systeem van familiesteun kunnen hier de verklaring voor zijn,’ schrijft de Leidse universiteitshistoricus Willem Otterspeer.<sup>8</sup> Ook de rol van studiefinanciering bij het vervagen van de ooit zo overheersende standsverschillen in de Nederlandse samenleving, en bij de opkomst van een meer meritocratische samenleving, is nog onduidelijk. Terwijl de een meent dat dit een gevolg is geweest van succesvol overheidsbeleid, stelt de ander juist dat de overheid zulke grote maatschappelijke processen onmogelijk kan hebben aangestuurd.<sup>9</sup> De drie onderzoeken van het project *200 jaar studiefinanciering in het Koninkrijk der Nederlanden* kunnen samen bijdragen aan een beter beeld.

### **Een historische blik op de verzorgingsstaat**

Terwijl politiek traditioneel een centrale plaats heeft in de Nederlandse geschiedschrijving, heeft overheidsbeleid veel minder aandacht van historici gekregen. Van oudsher draait het in de politieke geschiedenis vooral rond het Haagse politieke ‘bedrijf’ met zijn staatsinstellingen, zijn ideologische tegenstellingen en zijn meer of minder bekende historische figuren.<sup>10</sup> Met de opkomst van onderzoek naar politieke cultuur is de blik echter breder geworden. Het formele politieke proces kwam in een bredere maatschappelijke omgeving te staan. Daardoor heeft ook overheidsbeleid meer aandacht gekregen.<sup>11</sup> Dat is bij uitstek het gebied waar de ‘Haagse politiek’ en de samenleving elkaar raken: met beleid probeerde de politiek de samenleving te sturen en vorm te geven, terwijl krachten uit de samenleving langs verschillende wegen invloed op dat beleid uitoefenden.<sup>12</sup> Een politieke geschiedenis van beleid draait dus om de wijze waarop beleid is ontstaan uit de wisselwerking tussen politiek en haar maatschappelijke omgeving.

Met deze aandacht voor beleid begeven historici zich op een veld dat al lang en diepgravend is bewerkt door onderzoekers uit andere wetenschappelijke

disciplines. Toch hebben zij daar nog waardevol werk te doen. Onderzoek naar beleid kan niet goed bestaan zonder zicht op het verleden. Overheidsbeleid is immers niet statisch, maar is een zaak van voortdurende beweging door dagelijks menselijk handelen. In de wetenschapsgebieden waar beleid wordt onderzocht bestaan verschillende opvattingen over het verloop van de geschiedenis, maar die zijn niet zonder problemen.

Een voorbeeld van zulke problemen is te vinden in het onderzoek naar sociaal beleid en de rol van de rijksoverheid in de ontwikkeling van ‘de verzorgingsstaat’, het stelsel van regelingen dat het collectieve welzijn van Nederlandse burgers garandeert en waar de studiefinanciering deel van is.<sup>13</sup> In de sociologie en de beleidswetenschap is lang gezocht naar sociale mechanismen die konden verklaren waarom de verantwoordelijkheid voor het welzijn van burgers steeds meer in handen van de nationale overheden terecht kwam. In de jaren zestig en zeventig van de twintigste eeuw geloofden wetenschappers dat die ontwikkeling iets onvermijdelijks had omdat ze direct verbonden zou zijn met industrialisatie en economische groei. Beleidsmakers zouden niet anders gekund hebben dan diep ingrijpen op de manier waarop burgers verzorgd werden. In de jaren zeventig liet de economische groei het echter afweten en bleek er voor beleidsmakers juist veel te kiezen. Verzorgingsstaten reageerden op zeer uiteenlopende manieren op de nieuwe omstandigheden, met alle wetenschappelijke verwarring van dien. De laatste decennia is het heel moeilijk gebleken om een algemene richting van de ontwikkelingen aan te geven. Binnen Nederland voeren wetenschappers bijvoorbeeld tot op heden voortdurend discussie over de vraag of de overheid zich op sociaal gebied weer terugtrekt uit de samenleving, of juist niet.<sup>14</sup> Het blijft een worsteling om tot algemene uitspraken te komen over drijvende krachten achter de ontwikkelingen en over de richting daarvan.

Tekenend voor deze worsteling is de discussie die volgde op het verschijnen van de Abram de Swaans *In care of the state* in 1988. De Swaan beschreef daarin een noodzakelijk proces van opschalen van zorgregelingen van een lokaal en particulier niveau in de middeleeuwen naar een nationaal en collectief niveau in de twintigste eeuw. Die opschaling zou onvermijdelijk zijn geweest omdat mensen in steeds sterkere mate afhankelijk van elkaar werden, waardoor de armoede, de ziekte of de onwetendheid van de enkeling een probleem werd voor allen. Slechts steeds grotere gemeenschappelijke regelingen konden die problemen oplossen, en zo kwamen steeds meer verantwoordelijkheden in handen van de staat. De Swaan kreeg lof voor zijn theorie, maar ook veel kritiek. Sommigen meenden dat hij in zijn grote gedachte veel historische bijzonderheden en afwijkingen over het hoofd had gezien. Bovendien leken de bezuinigingen en privatiseringen die de kabinetten van Ruud Lubbers op dat moment doorvoerden helemaal niet in de richting van een verdere collectivisering te wijzen.<sup>15</sup> De

historicus J.Th.J. van den Berg en ook Abram de Swaan zelf merkten op dat het ontbrak aan voldoende gedetailleerde politiek-historische kennis op het gebied van de Nederlandse sociale zekerheid om de discussie goed te kunnen voeren.<sup>16</sup> Volgens de socioloog Kees Schuyt gold dat niet alleen voor de sociale zekerheid. Over de geschiedenis van de verzorgingsstaat als geheel was nog te weinig bekend.<sup>17</sup>

Onder invloed van meer postmoderne opvattingen over wetenschap is het geloof in noodzakelijke, wetmatige en eenduidige ontwikkelingen in de sociale wetenschappen de laatste jaren afgezwakt.<sup>18</sup> De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) lijkt de zoektocht zelfs te hebben opgegeven. In zijn rapport *De verzorgingsstaat herwogen* uit 2006 wilde de raad de ontwikkeling en vorm van de Nederlandse verzorgingsstaat niet duiden aan de hand van een model of mechanisme. Het beeld was te complex. De verzorgingsstaat was, in de woorden van het rapport, een ‘historisch product’:

De verzorgingsstaat is (...) niet op één moment ontworpen: het is de resultante van meer dan een eeuw investeren, ontwikkelen, duwen, trekken, en incrementeel aanpassen. Het resultaat is daarmee bijna per definitie een grootheid die de kenmerken van verschillende doelstellingen kent, een vorm van *patchwork* zo men wil, waarin de restanten van verschillende uiteenlopende strevingen en belangen terug te vinden zijn: die van verschillende politieke partijen, maar ook van belangenorganisaties, professionals, bureaucraten, boeren en arbeiders, mannen en – in mindere mate – vrouwen, volwassenen en – in nog mindere mate – kinderen, en van ouderen en jongeren.<sup>19</sup>

Dat onze verzorgingsstaat op deze wijze is ontstaan maakt het onmogelijk om de bestaande voorzieningen uit te leggen aan de hand van eenvoudige principes. De WRR schrijft:

Wie ooit geprobeerd heeft om aan buitenlanders een belangrijk onderdeel van het Nederlandse stelsel uit te leggen – of het nu gaat om de wetgeving op het terrein van de gezondheidszorg, de sociale zekerheid of de volkshuisvesting – heeft ervaren dat veel van de regelingen aan buitenlanders onlogisch voorkomen. In de praktijk moet dan ook vaak de specifieke wordingsgeschiedenis erbij gehaald worden om duidelijk te maken waarom iets is zoals het is.<sup>20</sup>

Het klinkt als een uitnodiging aan het adres van historici om deze geschiedenis in beeld te brengen. De opdracht is daarbij niet om een enkel drijvend mechanisme achter de vorm en ontwikkeling van het beleid te vinden, en zeker niet

om alleen het heden vanuit het verleden te verklaren (de ‘wordingsgeschiedenis’). De opdracht is om de politieke besluiten die voorafgingen aan beleid te begrijpen vanuit de mensen die deze namen, en vanuit de specifieke omstandigheden waarin ze werden genomen. De opdracht is ook om alle belangrijke besluiten te onderzoeken, ook de besluiten die ogenschijnlijk op doodlopende wegen leidden. Pas dan kan worden vastgesteld in hoeverre ingrijpen van overheden op bepaalde maatschappelijke domeinen inderdaad noodgedwongen was. Pas dan kunnen de verschillende vormen en veranderingen van beleid goed worden verklaard, inclusief de huidige vorm. Om te kunnen bepalen wat de redenen waren achter inmenging van de overheid moet zo veel mogelijk worden geprobeerd om de verantwoordelijken van destijds zelf over hun beslissingen aan het woord te laten. Dat kan door bronnen na te zoeken die zij daarover nalieten. Het doel daarvan is om naast theoretische ‘mechanische’ beelden van de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat historische, menselijke beelden te plaatsen.

Inmiddels heeft een aantal historici de handschoen opgepakt. Joop Roebroek en Mirjam Hertogh onderzochten in 1998 de garantie van bestaanszekerheid, de regulering van de arbeidsmarkt en de ‘structurering van levensvoorwaarden en leefomstandigheden’ sinds de middeleeuwen.<sup>21</sup> Dirk Jan Wolffram en Marcel Hoogenboom begaven zich in 2003 op hetzelfde terrein van sociale politiek, maar concentreerden zich op de overgang van de negentiende naar de twintigste eeuw. Wolffram wierp daarbij licht op de rol van vooral liberale gemeenteraden bij de ontwikkeling van sociale politiek, en Hoogenboom op de remmende invloed van conservatieve aristocratische krachten in politiek en samenleving.<sup>22</sup> K.P. Companje voerde in 2008 de redactie over een omvangrijke geschiedenis van zorgverzekering in Nederland sinds 1880.<sup>23</sup>

Deze onderzoeken hebben inderdaad het beeld veranderd. Er is geen sprake meer van een rechtlijnig proces van uitbreiding van de overheidsrol en van centralisering, maar, in de woorden van Roebroek en Hertogh, een geschiedenis van ‘continuïteit en discontinuïteit, van uitbreiding en inperking, van opgang en neergang, van succes en tekortschieten’.<sup>24</sup> Door het onderzoeken van lange tijdsperiodes is bovendien het idee verder verzwakt dat de verzorgingsstaat zou wortelen in de naoorlogse wederopbouw of in de jaren tachtig van de negentiende eeuw. Verschillende overheden en maatschappelijke organisaties zijn eeuwenlang actief geweest op sociaal gebied. Daarom is het minder zinvol geworden om te spreken van ontstaan en groei van zorgregelingen. Beter is het om de geschiedenis te zien als een voortdurend verschuiven van verantwoordelijkheden tussen private partijen en verschillende overheden, waarbij de verzameling van verantwoordelijkheden op statelijk niveau in de twintigste eeuw een tijdelijke historische fase kan zijn.<sup>25</sup> Ten slotte kunnen ideeën over oorspron-

kelijke bedoelingen achter zorgregelingen worden genuanceerd. In het debat over de vraag of sociaal beleid een middel van de elite was tot sociale beheersing of een uiting van oprecht mededogen met de zwakkeren, nemen historici een middenpositie in. Zij laten een veelheid van motieven zien, die zeer van elkaar verschillen maar elkaar daarom niet uitsluiten.

De drie onderzoeken van het project *200 jaar studiefinanciering in het Koninkrijk der Nederlanden* kunnen bijdragen aan de verdere invulling van dit beeld. Zowel uit een oogpunt van inkomensondersteuning als vanuit de bevordering van de toegankelijkheid van het onderwijs past de studiefinanciering in het geheel van de verzorgingsstaat. Door jongeren in de gelegenheid te stellen een opleiding te volgen drukt de overheid een grote stempel op de persoonlijke ontwikkeling, op het welzijn en de welvaart van jonge mensen. Het is de voorziening bij uitstek die die verheffingsfunctie van de verzorgingsstaat handen en voeten geeft.<sup>26</sup> Toch is over oorsprong, ontwikkeling en vorm ervan weinig bekend.

## Het onderzoek

Verklaringen voor de oorsprong, ontwikkeling en vorm van de studiefinanciering in Nederland kunnen worden gevonden door de politieke besluitvorming op dit gebied over een lange tijdsperiode te onderzoeken. Deze politieke geschiedenis is zo opgezet dat de belangrijke besluiten vanuit hun context van tijd, plaats en betrokken personen begrepen kunnen worden. Daarom richt dit onderzoek zich op drie lagen van analyse: op de personen die verantwoordelijk waren voor politieke besluiten, de formele verbanden waarin zij werkten (staatsinstellingen, politieke partijen, maatschappelijke organisaties) en de brede maatschappelijke context waarin de besluiten werden genomen.

De ‘hoofdpersonen’, de publieke figuren die de formele besluiten namen, waren in dit geval vorsten en vooral ministers, staatssecretarissen en volksvertegenwoordigers, kortom: de mensen van de wetgevende en uitvoerende macht. Het waren mensen met een formeel en een persoonlijk gezicht, twee kanten die beiden invloed hadden op hun keuzes. Persoonlijke zaken als karakter, opvoeding, geloof, overtuigingen, relaties en informele contacten hadden daar evenzeer invloed op als meer formele zaken als positie, wetgeving of partijlijn. Voormalig premier Wim Kok zei niet voor niets: ‘Ik kan niet genoeg benadrukken dat persoonlijke verhoudingen een veel grotere rol spelen [in de politiek] dan ik van tevoren had gedacht.’<sup>27</sup> Die beide gezichten zullen worden belicht als belangrijke invloeden op de genomen besluiten. Naast personen uit de wetgevende en uitvoerende macht komen mensen in beeld die door onderzoek, advies,

belangenbehartiging of een rol in beleidsuitvoering eveneens hun invloed op de gemaakte keuzes hadden.

De 'podia' waarop deze hoofdpersonen optraden bestaan in de eerste plaats uit de formele instituties van de wetgevende en uitvoerende macht. Daarnaast waren adviesorganen en uitvoerende organisaties van belang. Deze podia bevatten de meer zakelijke, 'harde' kaders waarbinnen de besluiten genomen werden. Voorbeelden daarvan zijn politieke machtsverhoudingen, bestuurlijke relaties, formele wetgevingsprocessen, regeerakkoorden en de plaats van het beuzenbeleid tussen andere beleidsterreinen. Naast die harde kaders kenden ook de instituties 'zachtere', informele aspecten. De cultuur die er heerste was van grote invloed op de besluitvorming. Te denken is daarbij aan heersende omgangsnormen, statusverschillen, de mate van openheid of geslotenheid en de houding ten opzichte van elkaar en de samenleving

De derde groep die een hoofdrol speelt is het 'publiek' ofwel de samenleving. Terwijl enerzijds bestuurders met hun beleid probeerden maatschappelijke ontwikkelingen richting te geven en zo grip te krijgen op het publiek, beïnvloedde de samenleving op haar beurt de gebeurtenissen op het podium. Die invloed kon langs formele wegen gaan, via de volksvertegenwoordiging en adviescommissies, maar ook informeel via bijvoorbeeld de media, belangenbehartiging, publieke protesten en zelfs bij uitzondering met vernieling en dreiging van geweld. In deze maatschappelijke sfeer zijn ook de omstandigheden zichtbaar waarin de besluiten moesten worden genomen, zoals het economisch klimaat, culturele factoren en internationale verhoudingen. Zo wordt het beuzen- en studiefinancieringsbeleid getoond als resultaat van een constante, ongeregelde wisselwerking tussen de individuele beleidsmakers, de instituties en de samenleving, waarbij op alle niveaus zowel de formele als de informele factoren in beeld zullen komen.

De diverse bronnen waarop het onderzoek is gebaseerd volgen deze driedeling. De formele rol van individuele personen komt in beeld door hun schriftelijke sporen te volgen in de handelingen van de Eerste en Tweede Kamer, de vergadernotulen van de ministerraad en de archieven van ministeries. Hun persoonlijke achtergronden worden opgemaakt uit levensbeschrijvingen en uit persoonlijke bronnen als briefwisseling, dagboeken en memoires. Bij het onderzoek naar de institutionele laag kan worden geput uit de ruim beschikbare politieke en parlementaire geschiedschrijving, zowel in meer klassieke vorm als vanuit de modernere benadering van politieke cultuur. Daarnaast zijn er primaire bronnen als officiële beleidsdocumenten, advies- en onderzoeksrapporten en politieke programma's. Het onderzoek naar de maatschappelijke omgeving steunt vooral op bestaande literatuur over de geschiedenis van het onderwijs, de economie en sociale verhoudingen. Historische kranten en tijd-

schriften bieden enige grip op iets ongrijpbaars als de publieke opinie en het maatschappelijk debat.

Geschreven bronnen zijn de basis van dit onderzoek omdat het van belang is om de bronnen in de tijd steeds zo dicht mogelijk bij de momenten van besluitvorming te zoeken. Zo wordt het risico op vervorming van de inhoud door de invloed van tijd beperkt. Alleen met schriftelijke bronnen kunnen verschillende historische periodes bovendien op eenzelfde wijze worden onderzocht. Gesprekken met direct betrokken personen vervullen slechts een aanvullende rol bij het onderzoek naar de jaren 1981-1984, een belangrijke periode, waaruit onvoldoende schriftelijke bronnen bewaard zijn gebleven.

Omdat de vorming van het beleid zo afhankelijk was van personen en van de specifieke historische en maatschappelijke context, is ervoor gekozen om geen vergelijking met besluitvorming in andere landen toe te passen. Zo'n vergelijking is vooral zinvol wanneer een buitenlandse situatie met evenveel detail in beeld kan worden gebracht als de Nederlandse. Een dergelijke brede opzet van het onderzoek was binnen het bestek van dit onderzoeksproject niet goed mogelijk. Een vereenvoudigde, modelmatige weergave van buitenlands beleid is geen goed alternatief, omdat die aanpak in strijd is met de bedoeling van dit onderzoek, namelijk het verklaren van politieke besluiten vanuit hun specifieke historische context.<sup>28</sup> Bovendien zijn zulke schematische vergelijkingen in de afgelopen zestig jaar door veel andere onderzoekers getrokken.<sup>29</sup>

De tweehonderd jaren vallen in dit boek uiteen in zeven periodes waarin het beleid steeds een eigen specifiek karakter kende. Veranderingen in de persoonlijke samenstelling van het bestuur, in ideologie, de belangen, de machtsverhoudingen of in de omstandigheden konden leiden tot andere beleidskeuzes. De meest ingrijpende verschuivingen vormen de overgangen tussen de zeven periodes die in dit boek worden onderscheiden. Zo ontstaat zowel een chronologische als een thematische opzet, met in elke periode een ander type beleid. In het eerste hoofdstuk komt het beuzenbeleid in het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden onder koning Willem I aan de orde. Daarna volgen een periode van liberale terughoudendheid en selectiviteit tot 1913, een periode van opname van buitengesloten maatschappelijke groepen van 1874 tot 1940, de bezettingsjaren, de wederopbouw tussen 1945 en 1966, de strijd om een alomvattend verzorgend stelsel van studiefinanciering tot 1987 en ten slotte een zoektocht naar een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en burger. Omdat sommige veranderingen zich geleidelijk voltrokken kunnen de grenzen tussen de periodes niet steeds scherp worden getrokken. Daarom kennen de tweede en derde periode een overlap in tijd.



## *Staat van vorming* 1815-1829

### **Standsonderwijs**

*Wij Willem, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden [enz., enz., enz.], hebben besloten en besluiten:*

*Art. 214.*

*(...) zal er jaarlijks van landswege eene bepaalde som besteed worden, tot ondersteuning van zoodanige jonge lieden van goeden aanleg, welke omstandigheden van fortuin hun niet toelaten, op eigen kosten de lessen aan de hooge school bij te wonen.<sup>1</sup>*

Met dit artikel in de eerste Nederlandse Wet op het hoger onderwijs voorzag koning Willem I op 2 augustus 1815 een oude traditie van een wettelijke basis en een landelijk bereik. Zeventig studiebeurzen per jaar werden verdeeld over de 'hooge scholen' te Leiden, Utrecht en Groningen. De eerste mocht er dertig vergeven van f300,-, de laatste beide twintig van f200,-.<sup>2</sup> Het was de eerste stap in een reeks maatregelen van koning Willem I, die zou leiden tot een beurzenstelsel dat zijn voorgangers en directe opvolgers ver overtrof.

1815 was niet het eerste jaar waarin een overheid financiële ondersteuning bood aan scholieren en studenten; gewesten van de oude Republiek en de Bataafse Republiek hadden hun eigen voorzieningen gekend. Nu de staat overging tot centrale regeling en financiering van het hoger onderwijs kon echter het eerst 'met recht' van een landelijke beurzenvoorziening voor het hoger onderwijs worden gesproken.<sup>3</sup>

De studiebeurzen van koning Willem I waren onderdeel van een onderwijs dat was ingericht naar de normen van de vroegnegentiende-eeuwse standenmaatschappij. Elk kind werd in die wereld bij geboorte op een trede van een sociale ladder geplaatst, die meer werd ingedeeld naar status van de familie dan naar financieel vermogen of talent. Het kind zou vervolgens niet veel kansen krij-

gen om die trede te verlaten. Sociale mobiliteit werd in milieus van hoog tot laag veelal als onwenselijk gezien. Sociale niveauverschillen in de maatschappij vond men functioneel of van God gegeven. Elk mens zou zo veel mogelijk binnen zijn eigen stand werkzaam en tevreden moeten zijn om een ordelijk functioneren van de maatschappij mogelijk te maken.<sup>4</sup>

Om het gevoelige evenwicht tussen de maatschappelijke standen niet te verstoren werd in het onderwijs een zorgvuldig gedoseerde ‘toediening’ van kennis en vaardigheden voor elke stand noodzakelijk geacht. Te weinig onderwijs was schadelijk; voor een overdaad moest evenzeer worden gewaakt. Twee reizende studenten die in 1823 een schooltje in de veenkoloniën bezochten waren verbaasd dat kinderen daar aardrijkskunde en geschiedenis werd onderwezen. ‘Welk nut doen zij aan menschen bestemd om achter de ploeg te loopen of de spade in de hand te nemen? Maken zij hun niet te onvrede met hun lot? Bepalen zij hunne gedachten niet tot voor hen onnoodige zaken?’<sup>5</sup> W.A. Röell, die kort onderwijsminister was in de regering van koning Willem I, deelde deze vrees en geloofde dat als men de mensen uit de brede volksmassa te veel zou leren, zij ambities op zouden vatten die hun stand niet pasten en tot mislukken waren gedoemd. Hij wilde hun de teleurstelling besparen door deze kinderen niet meer te laten leren dan noodzakelijk was.<sup>6</sup>

Voor elke stand was er een eigen schooltype, toegerust op de kennis en vaardigheden die passend waren voor een leven in het eigen milieu. Lagere scholen werden lang niet door alle kinderen bezocht en kenden een zeker informeel onderscheid naar stand. Dit onderscheid werkte door in het vervolgonderwijs. De praktijkopleiding was er voor kinderen uit de lagere en middenstanden die een ambachtelijk werkzaam leven tegemoet gingen. Hoger onderwijs, in de vorm van Latijnse scholen, athenea en universiteiten, was er voor een selecte bevoorrechte groep en bood een socialiserende opvoeding tot de ‘geleerde stand’. Deze burgerlijke elite vervulde publieke functies in kerk, staat, hoger onderwijs en rechtspraak. De adel ging bij de vorming van zijn kroost vaak zijn eigen weg en nam privélessen aan huis.<sup>7</sup>

De hoogte van de kosten van elk onderwijstype was afgestemd op de draagkracht van de beoogde doelgroep. Armenscholen waren, als vorm van liefdadigheid, vrij toegankelijk. ‘Burgerscholen’ vroegen een redelijke bijdrage van de ouders; deelname aan het hoger onderwijs vereiste grote uitgaven. De negentiende-eeuwse jurist en econoom H.W. Tydeman rekende voor dat een jaar studeren in Leiden ongeveer f 900,- kostte, inclusief levensonderhoud. Voor Groningen worden de kosten op f 600,- geschat. Mensen wier maatschappelijke stand afhankelijk was van hun opleiding, zoals notarissen, predikanten en artsen, verdienden vaak niet meer dan f 2000,- per jaar. Zelfs voor hen was het laten studeren van een kind dus een hele opgave. Studenten moesten bo-

vendien in de regel een kostbare vooropleiding aan een Latijnse school doorlopen. Naast de directe studiekosten waren er de indirecte: in een tijd waarin veel ouders ook hun kinderen de kost voor de familie lieten verdienen, betekende het laten studeren van een kind voor veel gezinnen een derving van inkomsten. Vooral een relatief kleine categorie van welgestelde families kon zich daarom veroorloven om een zoon hoger onderwijs te laten volgen.<sup>8</sup>

Vanwege deze standsgevoeligheid was het financieel ondersteunen van weinig vermogende jongeren geen vanzelfsprekende zaak. Studiebeurzen konden een kunstmatige en storende inbreuk vormen op de natuurlijke instroom van leerlingen en studenten. Van een grootschalige en gelijk toegankelijke steunvoorziening kon geen sprake zijn. De geschiedenis van rijksstudiebeurzen in de negentiende eeuw is er vooral een van terughoudendheid, van zorgvuldigheid en van selectie.

## **De landsbeurzen van koning Willem I**

### *Restauratie en vernieuwing van de landsbeurzen*

Willem Frederik van Oranje en zijn onderdanen koesterden grote verwachtingen bij de vestiging van het nieuwe Nederlandse vorstendom in 1813. De vermoeide bevolking hoopte op een einde aan achttien jaren van bestuurlijke hervormingen, politieke verdeeldheid, soms drukkende Franse overheersing en zware menselijke en financiële verliezen. Velen dachten met weemoed terug aan de dagen van de oude Republiek, en verwachtten van de Oranjevorst dat hij een einde zou maken aan alle revolutionaire vernieuwingsdrift. Tegelijkertijd had de Franse Revolutie vernieuwingen gebracht die hun waarde bewezen hadden. In een geest van nationale verzoening werd daarom een nieuw staatsbestel ontworpen dat recht moest doen aan zowel tradities als waardevolle hervormingen.<sup>9</sup> De inrichting van het nieuwe koninkrijk kreeg het karakter van een compromis tussen herstel en vernieuwing.

Dit hinken op twee gedachten, het zoeken van evenwicht tussen traditie en moderniteit, kenmerkte ook de inzet van koning Willem I toen hij in 1814 opdracht gaf aan een commissie van deskundigen om een wettelijke regeling voor het hoger onderwijs te ontwerpen, die ook een nieuw beurzenstelsel zou omvatten. Het hoger onderwijs was van oudsher lokaal georganiseerd en daardoor sterk gevarieerd en versnipperd. Nu wilde de vorst landelijke samenhang en eenvormigheid creëren, zodat het hoger onderwijs zou passen in de moderne logica van de centrale eenheidsstaat. Hoewel koning Willem in alle wettelijke besluiten zelf het hoogste en laatste woord had liet hij zich geregeld adviseren door tijdelijke commissies en vertrouwelingen.<sup>10</sup> Dat was vooral het geval wan-

neer hij zich weinig thuis voelde in de materie. Het hoger onderwijs was zo'n onderwerp. Zijn eigen academische studie had maar negen maanden geduurd en diepgravende bespiegelingen waren niet aan hem besteed.<sup>11</sup> Daarom gaf hij A.F.J.A. graaf Van der Duyn van Maasdam, lid van het drietal dat in 1813 zijn terugkeer naar Nederland had voorbereid, opdracht om een commissie bestaande uit professoren en universiteitsbestuurders voor te zitten. De commissie kreeg de koninklijke opdracht mee om:

(...) bestendig in het oog te houden, eensdeels, wat de geest van den Nederlandschen landaard en deszelfs gehechtheid aan alle oude instellingen vorderden, maar ook ten anderen, welk voordeel in de gedeeltelijke navolging van maatregelen van lateren tijden gelegen zou zijn.<sup>12</sup>

Van die 'gehechtheid aan alle oude instellingen' hoefde de koning zijn raadsheren niet te overtuigen. De vele Franse bemoeienissen met het hoger onderwijs hadden op gespannen voet gestaan met de relatief vrije Nederlandse academische traditie, en de drang onder hoogleraren om de vrijheid te herstellen was groot. De commissieleden verankerden veel elementen van de traditie in het wetsontwerp.<sup>13</sup> Het beurzensysteem van de vroegmoderne Nederlandse Republiek en haar Bataafse opvolger vormden een belangrijke inspiratiebron voor de commissie.

### *Oorsprong*

Sinds het einde van de zestiende eeuw hadden de verschillende steden en gewestelijke staten van de Republiek beurzen en gratis kost en inwoning verleend aan theologiestudenten, die in de regel weinig vermogend waren. Veel regenten van de Republiek hadden hun landen als protestantse mogendheid beschouwd, en de opleiding van predikanten als landsbelang. Om het elders verdrukte gereformeerde geloof te versterken werden ook jaarlijks beurzen beschikbaar gesteld aan Hongaren, Litouwers en Polen. Theologanten werden opgeleid in de zogenaamde 'bursae', afgesloten colleges in universiteitssteden waar zij, afgezonderd van de buitenwereld om niet ten prooi te vallen aan alle verleidingen van het studentenleven, zich veilig en geconcentreerd aan de Bijbelstudie konden wijden.<sup>14</sup>

De Franse inval in 1795 had aan deze praktijk een einde gemaakt. De verlichtingsidealen van vrijheid en gelijkheid verhielden zich niet met de bevoorrechtiging van studenten van een enkel kerkgenootschap. De beherende instantie van de Leidse universiteit, het college van curatoren, was van de verlichte idealen doordrongen en wilde van de Leidse bursa af. Curatoren stelden dit Staten-Col-

lege in 1797 open voor studenten van alle religieuze gezindten en studierichtingen. Het pand was echter bouwvallig, en herstel moest een vermogen kosten. De curatoren wilden zich van het gebouw ontdoen maar konden geen afscheid nemen van de bijbehorende jaarlijkse subsidie. De Leidse curatoren stelden daarom in 1801 voor het Staten-College op te heffen en de subsidie om te zetten in studiebeurzen. Zij vroegen om de bevoegdheid om elk jaar dertig beurzen van f300,- uit de staatskas te verlenen aan onvermogende studenten uit het hele land van alle gezindten, en van alle studierichtingen. Vijf ervan zouden opnieuw voor buitenlanders bestemd zijn. Het overige geld kon worden gebruikt om het personeel van het College niet te hoeven ontslaan.<sup>15</sup> Deze oplossing had een belangrijk voordeel omdat de Leidse universiteit voortdurend op zoek was naar veelbelovende talenten om haar eigen geleerden te versterken. Curatoren zochten naar middelen om 'zoodanige jongelieden die men in den striksten zin veelbelovend achten kan, in tijds voor de wetenschappen als het ware te behouden'.<sup>16</sup>

Een commissie uit de Bataafse volksvertegenwoordiging onder voorzitterschap van de Dordrechtse representant Albert Jan Verbeek toonde zich gecharmeerd van het voorstel. Terwijl de Leidse curatoren misschien vooral Leidse belangen op het oog hadden, zag Verbeek een instelling tot algemeen nut voor zich. Als patriot meende hij dat lokale belangen ondergeschikt waren aan het nationaal belang. Hij voelde een morele plicht voor de overheid om kennis en beschaving te verspreiden en de wetenschap te bevorderen. Op zijn voorstel waren bijvoorbeeld de boekencollecties van de gevluchte stadhouder, de voormalige Staten-Generaal en de Staten van Holland behouden gebleven en ondergebracht in een Nationale Bibliotheek.<sup>17</sup> Voor Verbeek was zo'n beurzenstelsel vooral een goed middel om getalenteerde jongens bij de wetenschap te betrekken, tot nut van zichzelf maar vooral van wetenschap en samenleving. Bezielde van een rationele geest en een encyclopedische opvatting van kennis sprak de gelijkstelling van alle religies en studierichtingen hem aan. De beurzen konden in zijn ogen dienen:

(...) tot meerder uitlokking van minvermogende Liefhebbers der Weetenschappen, tot wezenlyker nut der Gebeneficieerden, tot aankweking der Weetenschappen, en tot meerdere eer en genoegen der Bataafsche Natie (...).<sup>18</sup>

De patriot in Verbeek was minder te spreken over de internationale oriëntatie van het voorstel. Nu de regering zich geen zorgen meer hoefde te maken over de belangen van de gereformeerde kerk, was er geen noodzaak meer om buitenlanders van beurzen te voorzien.

Slechts de bloem van de Bataafse jeugd mocht profijt hebben van het beursstelsel. Om er zeker van te zijn dat alleen de meest begaafde studenten een beurs kregen volgde Verbeek de wens van Leiden om het college van curatoren verantwoordelijk te maken voor de selectie van kandidaten. Zij zouden dichter bij de studenten staan dan de landelijke overheid en een beter oordeel hebben over de kwaliteiten van de kandidaat. Bovendien zou de geregelde nabijheid van curatoren de studenten enig gevoel van ernst en discipline inboezemen. In de oude Republiek waren volgens de commissie meer dan genoeg misbruiken en vriendjespolitiek bedreven bij de verstrekking van beurzen. Zulke knoeierij mocht zich niet herhalen.<sup>19</sup>

Het Uitvoerend Bewind, de Bataafse regering, nam de aanbevelingen van Verbeek over, maar vanuit de volksvertegenwoordiging kreeg het plan de nodige kritiek te verduren. Het was volgens sommigen oneerlijk tegenover de andere academies in het land dat alleen Leiden uit publieke middelen van beurzen werd voorzien. De andere hogescholen brachten toch evengoed mannen van naam en faam voort, zo betoogden zij. Bovendien werd het voor jonge mensen uit afgelegen streken van het land onmogelijk gemaakt om te studeren; Leiden was voor velen niet te bereizen. Het Bewind verdedigde de maatregel echter door te benadrukken dat de beurzen voor studenten uit het hele land beschikbaar waren, en dat het een compensatieregeling betrof voor het verlies van het Leidse Staten-College. Volgens die lezing was deze voorziening niet de idealistische instelling van Verbeek, maar meer een schadevergoeding, een regeling van praktische aard. Daarom konden andere academies er volgens het Bewind geen aanspraak op maken.<sup>20</sup>

De Leidse universiteit heeft zeker profijt gehad van deze voorziening. Al in het eerste jaar 1801 deed wonderkind Anne Elias Borger, zoon van een Friese jeneverstoker, met succes examen voor een beurs. Tien jaar later was hij een gevierd hoogleraar die faam tot over de grenzen verwierf als theoloog, historicus, graecus en vooral als dichter. Een depressie en vroege dood maakten een einde aan zijn veelbelovende loopbaan.<sup>21</sup>

De jaarlijkse uitbetaling van dertig beurzen van 300 gulden heeft plaatsgevonden van 1801 tot 1810, toen het Koninkrijk Holland door het Franse keizerrijk werd ingelijfd. Verzoeken tot begiftiging werden daarna nog één jaar door de keizerlijke overheid goedgekeurd, maar in 1811 was de financiële nood in Parijs zo hoog opgelopen dat verdere verstrekking werd geweigerd.<sup>22</sup> De gedupeerde beursstudenten hoefden echter niet lang te wachten op herstel: de val van Napoleon twee jaar later deed het armlastige keizerrijk verdwijnen, maar liet de behoudende professoren en curatoren op hun plaats achter.

*Een landelijke, wettelijke voorziening*

De commissie-Van der Duyn van Maasdam, die namens koning Willem I in 1814-1815 een Wet op het hoger onderwijs ontwierp, nam zich voor om de Bataafse beurzen voor Leiden op te nemen in de nieuwe landelijke regeling. Zij waren immers voortgekomen uit een gewaardeerde traditie:

De reeks van groote mannen, welke ons Vaderland eenmaal uit het voormalig Staten Collegie te Leiden heeft zien voortkomen bevestigt genoeg hoe doelmatig dergelijke instellingen zijn.<sup>23</sup>

Studiebeurzen hadden nog altijd bestaansrecht, aldus de commissie, omdat zij er al waren zolang Nederland academies had en omdat de verstrekking een beschaafde natie paste. De commissie kon niet één land noemen waar staatsbeurzen niet bestonden. Zij vond het echter onnodig om buitenlandse beurzenstelsels als voorbeeld voor het nieuwe Nederlandse te gebruiken, want de oude instellingen waren volgens Van der Duyn en collega's uitstekend. De commissie wilde dan ook geen nieuwe opzet maar vooral een herstel van 'hetgeen de omstandigheden hadden doen stilstaan'.<sup>24</sup>

Hoewel de commissie vooral verwees naar de beurzen van de vroegmoderne Republiek onderschreef zij ook de veranderingen uit de Bataafse periode. Invloedrijke leden van de commissie van 1814 deelden de verlichte denkbeelden van Albert Jan Verbeek. Het verlichtingsdenken in termen van deugdzaamheid en maatschappelijk nut kon bijvoorbeeld duidelijk worden aangetroffen bij prof. Joan Melchior Kemper, de gezaghebbende jurist die inhoudelijk een grote invloed had op het wetsontwerp.<sup>25</sup> Kemper vond de studiebeurs een nuttig instrument omdat hij geloofde dat de armen niet werden geholpen met een aalmoes. Zij zouden deze verbrassen en tot nog ellendiger vormen van afhankelijkheid vervallen. Beter was het volgens Kemper om onderwijs te bieden aan de kinderen van armen; 'slechts het jonge hout laat zich buigen'.<sup>26</sup> Dat hielp hen om later zelfstandig te worden, en was daarom liefdadigheid in de werkelijke zin van het woord. Nu was liefdadigheid pas in laatste instantie een zaak voor overheid in deze periode, maar er kon wel grond in worden gevonden om een gewaardeerde traditie met nieuw elan voort te zetten.

Met beurzen voor alleen Leiden kon in de nieuwe wet niet worden volstaan. In 1814 was het besluit genomen om zowel de Groningse, als de Utrechtse, als de Leidse academie tot 'rijkshoogeschool' te verheffen. Deze drie moesten onder een uniforme wetgeving met gelijke rechten kunnen functioneren, ondanks een verschillend aantal studenten en verschillen in lokaal prijspeil. Het nieuwe koninkrijk vervolgde de ingeslagen weg van bestuurlijke uniformering en

standaardisatie. De dertig bestaande beurzen konden niet eenvoudig over drie academies worden verdeeld omdat Leiden vasthield aan zijn historisch gegroeide aanspraken. Daarom werden voor Utrecht en Groningen nieuwe beurzen in het leven geroepen.

Uitbreiding van het beurzenstelsel was aantrekkelijk omdat het hoger onderwijs niet in goede staat verkeerde toen het koninkrijk werd opgericht. In de loop van de achttiende eeuw was het universiteitsbezoek geleidelijk afgenomen, deels omdat de toestroom van buitenlandse studenten opdroogde en deels omdat het hoger onderwijs in zijn klassieke vorming steeds minder wist aan te sluiten bij maatschappelijke behoeften. Dat paste in een West-Europese trend. Was in de zeventiende eeuw nog ongeveer 5% van de bevolking universitair gevormd, in het begin van de negentiende eeuw was dat nog slechts 1%. Franse onderwijsinspecteurs stelden in 1811 vast dat het Nederlandse hoger onderwijs in het slop was geraakt. Het telde in zijn geheel nog ongeveer 500 studenten. De commissie-Van der Duyn wilde het universiteitsbezoek een impuls geven omdat het nieuwe koninkrijk behoefte had aan goed opgeleide dienaars van de publieke zaak, en besteedde daarom veel aandacht aan ‘ondersteuning en aanmoediging der academische studiën’.<sup>27</sup>

Royaal adviseerden Van der Duyn en zijn collega’s de dertig beurzen van f 300,- voor Leiden te verhogen tot veertig maal f 400,-. Groningen en Utrecht konden dan twintig maal f 300,- ontvangen. Dit verschil was een weerspiegeling van de ongelijke verdeling van studenten over de drie universiteiten, en van het verschil in algemeen prijspeil tussen het westen en de rest van het land. De Raad van State bracht vervolgens advies uit aan de koning, en besloot niet guller te zijn dan de commissie omdat de door haar genoemde bedragen al hoger waren dan de gewoonte was. De Raad van State liet zich leiden door de maatstaven van het verleden.

Onderwijsminister Röell won het in behoudendheid van de andere raadgevers: de voorgestelde bedragen leken hem ‘wat al te ruim’. Wat de Leidse academie betreft zag hij geen reden om de bedragen te verhogen, dus wat hem betreft bleef het bij dertig beurzen van f 300,-. Utrecht en Groningen hadden voorheen nooit landsbeurzen gehad, dus ook van die bedragen kon volgens Röell wel honderd gulden af. De beurzen moesten tussen Utrecht en Groningen gelijk worden verdeeld omdat ‘er geene reden is, om ten aanzien der beurzen eenig meerder onderscheid dan omtrent andere objecten van uitgaaf, tusschen dezelve te maken’.<sup>28</sup> Koning Willem I, die in wetgeving het laatste woord had, volgde het oordeel van de zuinige Röell en nam zijn aanbevelingen over. Zo kwam het stelsel van Van der Duyn in de wet, in iets zuiniger en behoudender vorm.

Het Organiek Besluit van 2 augustus 1815 schreef nauwkeurig voor hoe de

verstrekking van de landsbeurzen in haar werk moest gaan. Om voor ondersteuning in aanmerking te komen moest de behoeftige student een aanvraag doen bij het college van curatoren, de beherende instantie van zijn universiteit. Dit college hoorde vervolgens de betrokken professoren over het gedrag en de studieresultaten van de kandidaat. Als alle aanvragen waren vergeleken en afgewogen, bepaalden de curatoren vervolgens wie zij bij de minister van Binnenlandse Zaken voordroegen voor de beschikbare beurzen. De definitieve keuze werd gemaakt bij Koninklijk Besluit. Elk jaar opnieuw moest de bursaal zich aan deze proef onderwerpen; alle reden dus om zich keurig te gedragen en goed te presteren. De kandidaat kwam maximaal zes achtereenvolgende jaren voor een landsbeurs in aanmerking.

De landsbeurzen waren niet bedoeld om bestaande lokale voorzieningen te vervangen. De staatsbeurzen zouden bestaan naast een breed scala van particuliere studiebeurzen. In veel gevallen ging het daarbij om legaten van mensen die bij hun overlijden grote kapitalen nalieten. Uit de jaarlijkse rentes over die kapitalen werden beurzen uitgekeerd. Soms waren zulke legaten honderden jaren oud, en waren er tal van beperkende voorwaarden aan verbonden. Sommige particuliere beurzen waren bijvoorbeeld bestemd voor jongens uit een bepaald dorp met een specifieke religieuze gezindte, of voor moeilijk traceerbare nazaten van de schenker. Ook kon de uitbetaling afwijkend verlopen wanneer het legaat uitbetaling in natura voorschreef, bijvoorbeeld in de vorm van levensmiddelen.<sup>29</sup> Toch wilde koning Willem dat de oorspronkelijke testamentaire voorwaarden zo veel mogelijk werden nageleefd. Het gros van de studiebeurzen in Nederland werd daardoor ook na 1815 uit private bronnen verstrekt. Ruben Schalk gaat in zijn dissertatie nader in op de verhouding tussen publieke en private ondersteuning.

Studenten die een landsbeurs ontvingen, mochten daarnaast nooit meer dan *f* 100,- uit particuliere fondsen ontvangen. Als bleek dat de beursgerechtigde daarmee de hand lichtte verspeelde hij elk recht op verdere ondersteuning.<sup>30</sup>

De landsbeurzen waren niet het enige wettelijke middel ter 'ondersteuning en aanmoediging der academische studiën.' Zo was er een jaarlijks budget voor studiereizen naar het buitenland, dat naar behoefte werd uitgekeerd. Ook mochten de universiteiten elk jaar academische prijsvragen uitschrijven, die studenten met een uitvoerige wetenschappelijke verhandeling konden beantwoorden. De 22 beste inzenders kregen van de staat een medaille ter waarde van *f* 50,-.<sup>31</sup> Een der eerste gelukkigen die een medaille en een reisbeurs van de staat mochten ontvangen was de zoon van een failliete Zwolse tabakshandelaar, de jonge onbekende classicus Johan Rudolph Thorbecke.<sup>32</sup>

Al deze maatregelen betekenden niet dat jongeren uit de lagere maatschappelijke standen nu een eenvoudige weg naar het hoger onderwijs kregen aange-

boden, hoe verlicht de oorspronkelijke bedoelingen ook waren. Bij zijn onderzoek naar de maatschappelijke achtergrond van beursstudenten vond Wouter Marchand een opmerkelijk groot aantal zoons uit notabele families. Curatoren en ministers lijken de beurzen vaak verstrekt te hebben binnen hun eigen hoogburgerlijke of adellijke kringen. Het criterium van financieel onvermogen hoefde daarbij geen belemmering te zijn. Een beurs kon uitkomst bieden wanneer een prominente familie door tegenslag in financiële problemen was geraakt. Toch werd dat criterium soms ook simpelweg genegeerd. In Utrecht mocht de zoon van boekhandelaar en uitgever Johannes Altheer bijvoorbeeld een landsbeurs ontvangen, terwijl vader Altheer tot de groep van honderd Utrechternaren behoorde met de hoogste belastingaanslag. Altheer had goede contacten met professoren in de stad: hij gaf boeken voor hen uit.<sup>33</sup> Willem Wintgens, de zoon van een advocaat en raadsheer van het provinciaal hof in Zuid-Holland, ontving in 1836 een beurs voor de rechtenstudie te Leiden. Van financieel onvermogen leek bij vader en zoon weinig sprake, want direct na ontvangst van het eerste bedrag ondernam Willem met zijn ouders en broer een plezierreisje naar Milaan en Turijn. Dat beweerde althans de jurist prof. C.J. van Assen, die zich enorm aan zulk misbruik ergerde.<sup>34</sup> Dit alles kon gebeuren doordat professoren, curatoren en ministers in de regel afkomstig waren uit een kleine en gesloten bestuurlijke kring, waarin de leden elkaar geregeld bevoordeelden en buitenstaanders probeerden te weren. Zij hadden er weinig belang bij om de lagere standen toegang tot 'hun' hoger onderwijs te bieden. De koning had er op zijn beurt politiek belang bij om deze elite niet van zich te vervreemden. Hij was van haar steun afhankelijk.<sup>35</sup>

### *Een kopie voor het zuiden*

Binnen een jaar nadat dit beurzenstelsel werd ingevoerd verdubbelde het in omvang door de toevoeging van de Zuidelijke Nederlanden aan Willems koninkrijk. De Europese grootmachten die Napoleon hadden verslagen kwamen te Wenen bijeen om een nieuwe politieke kaart voor het continent te ontwerpen. Zij zagen Frankrijk als bedreiging voor de Europese vrede, en vormden een ring van sterke machten rond het land om het in toom te houden. Ook ten noorden van Frankrijk moest een krachtig blok ontstaan. Zo kreeg koning Willem I, wel gezocht maar toch onverwacht, de soevereiniteit over de Belgen aangeboden. Daarbij maakte Willem de afspraak met de Britten om van de unie van noord en zuid een stevig samengevlochten 'amalgam' te maken. Er zou geen sprake mogen zijn van een federatie, maar van een hechte politieke en bestuurlijke eenheid, een '*Union intime et complète*'. Er zou daarom eenheid en gelijkheid moeten zijn tussen noord en zuid. Het streven was erop gericht om

in zo veel mogelijk wetgeving en financiële regelingen uniformiteit aan te brengen, ook in het onderwijs.<sup>36</sup>

De academische elite in het noorden was niet bereid de pas herwonnen vrijheden en tradities aan Belgische wensen aan te passen. Hoewel steeds bekend was dat de Belgen ook onderdanen van het koninkrijk konden worden, werden zij niet betrokken bij het ontwerp van het Organiek Besluit. In de geschiedschrijving wordt uitgegaan van bewuste uitsluiting.<sup>37</sup> Toen de vereniging van noord en zuid eenmaal was voltrokken konden de Belgen gedane zaken nauwelijks keren. Onderwijsminister Röell gaf te kennen nauwelijks op de hoogte te zijn van de situatie in het zuiden, en adviseerde om de noordelijke regeling van het hoger onderwijs zonder veel wijzigingen op het zuiden van toepassing te verklaren. Het laatste artikel van het Organiek Besluit zinspeelde al op zo'n eenzijdige aanpak.<sup>38</sup>

Hetzelfde bedrag van f 17.000,- dat in het noorden werd besteed aan studiebeurzen, stelde de koning ook beschikbaar in het zuiden. Dit tot onvrede van een Belgische adviescommissie, die wees op de grotere bevolkingsomvang in het zuiden. Zij had een bedrag van f 25.000,- redelijker gevonden. Bovendien vond zij het niet billijk dat de Leidse universiteit hogere bedragen ontving.<sup>39</sup> De Belgische commissie werd echter nauwelijks gehoord. De gereserveerde f 17.000,- werd door de regering gelijk verdeeld over de drie nieuw opgerichte universiteiten van Gent, Leuven en Luik. Zij kregen ieder beurzen van f 200,- toegewezen, evenals Utrecht en Groningen. Afgerond kreeg elke zuidelijke academie zodoende 29 landsbeurzen te vergeven. Daarnaast benoemde de koning een commissie om te onderzoeken waar oude private beurzenstichtingen konden worden hersteld.<sup>40</sup>

### *Koning Willems opvoedingsoffensief*

Met de in totaal 157 landsbeurzen die aan de zes universiteiten van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden werden verstrekt, had Willem I op advies van zijn vertrouwelingen een publiek studiebeurzenstelsel ingesteld dat in omvang noch in het verleden, noch in de periode erna zijn weerga had. Ongeveer 9,5% van alle studenten aan de universiteiten studeerde in 1820 met een landsbeurs.<sup>41</sup> Deze vrijgevigheid kan niet slechts worden verklaard vanuit de behoefte tot herstel en de noodzaak tot eenvormigheid. Het beurzenstelsel paste in een bredere politieke agenda van de vorst. Die agenda was bepalend voor het overheidsbeleid in het koninkrijk; als autocratisch heerser stelde hij dat de staatsmacht rustte 'in zijn boezem' en hij waakte ervoor dat hij steeds het laatste woord hield in het landsbestuur. 'Le Roi décide seul', zo bepaalde de grondwet: de koning alleen besluit. De persoonlijke opvattingen van deze Willem Frederik

van Oranje-Nassau speelden daarom een centrale rol in de vorming van het beleid.<sup>42</sup>

Koning Willems opvattingen over het onderwijs waren vooruitstrevend maar niet ongewoon in hun tijd. Hij wilde een groot stelsel van openbaar onderwijs opzetten, dat de volksopvoeding voor alle maatschappelijke standen ter hand nemen zou. Dit onderwijs moest de burger verheffen tot 'alle maatschappelijke en christelijke deugden', in navolging van de Bataafse Republiek.<sup>43</sup> Het ging daarbij vooral om praktische vaardigheden en om vorming tot staatsburgerschap. Een voorbeeld nam de koning daarbij aan Pruisen en Oostenrijk, twee mogendheden die al decennia een leerplicht kenden.

Willems moeder Wilhelmina van Pruisen, op wie hij zeer gesteld was en die tot haar dood in 1820 een grote invloed op zijn denken had, was opgegroeid aan het Pruisische hof van Frederik de Grote en was daar vertrouwd geraakt met de vernieuwende ideeën van de grote verlichtingsfilosofen van haar tijd.<sup>44</sup> Het pedagogische uitgangspunt van de verlichting was dat het pasgeboren kind niet in aanleg zondig was, maar zuiver als een onbeschreven blad. De persoonlijke eigenschappen die het kind in het leven zou ontwikkelen ontleende het vooral aan zijn omgeving en opvoeding. Deze theorie rechtvaardigde een groot vertrouwen in het vermogen van de mens om het opgroeiende kind in elke denkbare richting te vormen. Voor een pas aangetreden vorst die een nieuw staatsbestel wilde vestigen, het gezag van zijn huis voor de komende generaties wilde verzekeren en bovendien zijn rijk wilde opstuwen in de vaart der volkeren, bracht die mogelijkheid belangrijke kansen. Door een doordachte en gerichte opvoeding zou het kind immers tot ijverig, zedig en kundig, maar ook gehoorzaam, tolerant en gezagsgetrouw staatsburger kunnen worden gevormd. Dat maakte volksonderwijs tot een cruciaal middel tot vestiging en bloei van de nieuwe staat.

Willem I handhaafde het overheidsmonopolie op het onderwijs dat in de Bataafse periode was ingesteld. Dit hield in dat een onderwijsinstelling slechts het bestaansrecht kon verwerven wanneer zij voldeed aan eisen die de overheid stelde aan kwaliteit en onderwijsinhoud.<sup>45</sup> De koning ging daarmee in tegen tal van oude gevestigde belangen, vooral die van kerkgenootschappen. De latere rooms-katholieke bisschop Cornelis van Bommel zag het geheel met lede ogen aan, want, zo geloofde ook hij, 'wie meester is van het onderwijs, is meester van de gehele mens'.<sup>46</sup>

De volksopvoeding kreeg een extra politiek belang toen in 1815 de Zuidelijke Nederlanden aan het koninkrijk werden toegevoegd. Deze forse uitbreiding riep problemen op rond de legitimering van het koninklijk gezag. Voor veel zuiderlingen was onderwerping aan de protestantse, 'Hollandse' Oranjevorst zeker niet vanzelfsprekend. Culturele, religieuze en economische tegenstellin-

gen dreigden het samensmelten van de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden voortdurend te blokkeren. Zowel noorderlingen als zuiderlingen moesten volgens koning Willem een gevoel van wederzijdse saamhorigheid en verdraagzaamheid gaan vertonen, en een trouw en eerbied voor het koninklijk gezag. Een geslaagde volksoopvoeding kon daarbij het verschil maken, zo geloofde hij.<sup>47</sup>

Men zou het opvoedingsideaal van Willem I tekortdoen door het af te doen als berekenende machtspolitiek. Er was ook een element van oprecht idealisme in zijn streven. De koning verklaarde te willen regeren 'als een Vader in het midden van zyn huisgezin'. Een goede vader biedt zijn kinderen bescherming en een deugdelijke opvoeding, waarbij een diepgevoelde zorg hoort voor hun welvaart en levensgeluk. Goede kinderen geven daar liefde en loyaliteit voor terug. In deze gemoedelijke sfeer van Hollandse huiselijkheid hoopte hij een einde te kunnen maken aan de diepe politieke tweedracht die de Nederlanden sinds het einde van de achttiende eeuw had geteisterd. De analogie van de vader en zijn huisgezin nam Willem I opvallend letterlijk. Dat beeld was de burgerij in het noorden niet vreemd, want vooral de patriotten hadden het veelvuldig in hun vaderlandslievende retoriek gebruikt. Vermoedelijk speelde daarbij Duitse inspiratie een rol. Dit nationale gezinsbeeld was eerder geschetst door bildungsfilosoof Christian Wolff.<sup>48</sup>

De opbouw van een groot onderwijs- en opvoedingssysteem was geen proces dat eenzijdig door de staat aan de bevolking werd opgelegd. Vooral in zijn machtsbasis in het noordelijke deel van het koninkrijk kon Willem I rekenen op steun van een burgerlijke elite, bij wie de invloed van de verlichtingspedagogiek zich in de loop van de achttiende eeuw had vermengd met zorgen over de economische en culturele achteruitgang van de natie sinds de Gouden Eeuw. Ontwikkelde burgers maakten zich zorgen over de vermeende slechte geestelijke staat van het volk. De Republiek zou zijn teruggezakt tot een tweederangs Europese mogendheid door onkunde en zedeloosheid. Ook de eens zo beroemde Nederlandse kunst en letteren zouden daaronder lijden. Deze bezorgde burgerstand kwam zelf in actie en richtte een waaier van private wetenschappelijke, literaire en filantropische genootschappen op om onwetendheid, zedeloosheid en bijgeloof onder het volk met rede en wetenschappelijke kennis te bestrijden. Een zeer invloedrijke was de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, die bestond uit vele lokale afdelingen, die onder meer openbaar onderwijs en lees- en debatkringen organiseerden. De koning kon met zijn onderwijsbeleid dankbaar bij dit werk en de daarbij opgedane ervaring aansluiten.<sup>49</sup>

In deze aansluiting vermengden de soms exotische denkbeelden van de internationaal georiënteerde vorst zich met typisch Nederlandse elementen van de verlichting. Een voorbeeld daarvan was de harmonieuze versmelting van moderne verlichtingsideeën met het woord van God. Daarmee kreeg het verlichte

opvoedingsbeleid van de regering een religieuze tint. Willems onderwijsminister en vertrouweling Anton Reinhardt Falck verwoordde dit samengaan als volgt, toen hij schreef over:

(...) het bevorderen en uitbreiden der opvoeding – dit ligt onder het bereik van duizenden, en door dezen plicht te erkennen niet alleen maar ook te betrachten maakt men zich verdienstelijk bij zijne land- en tijdgenooten, ja bij de menschheid zelve. Opvoeding, zeg ik, en niet onderwijs; ten minste niet onderwijs alleen, maar die leiding door welke bij de langzame ontbolstering der verstandelijke vermogens tevens en vooral gelet wordt op het inplanten en aankweken van hebbelijkheden van orde, zindelijkheid, inschikkelijkheid, die in den eersten leventijd verkregen, den lateren mensch vatbaar maken voor dat ontzag voor de zedelijke wet, die gehoorzaamheid aan de stem des gewetens, welke tegelijk vereischten en kenmerken zijn van ware deugd en echte godsvrucht.<sup>50</sup>

Koning Willem en zijn regering namen de volksopvoeding zo actief ter hand dat in de Vlaamse geschiedschrijving wordt gesproken van een ‘opvoedingsdictatuur’.<sup>51</sup>

Een omvangrijk korps van modern opgeleide onderwijzers en geestelijken moest dit beleid in de dagelijkse praktijk gestalte geven. Zij hadden de autoriteit en het dagelijks contact met de bevolking om invloed uit te kunnen oefenen op de publieke geest.<sup>52</sup> De koning investeerde daarom in de opbouw van dit korps, onder andere door de verstrekking van landsbeurzen die vooral op de opleidingen tot onderwijzer en predikant werden gericht.

### *Sturend beurzenbeleid*

De rol van de landsbeurzen in de mentaliteitsvormende politiek was zichtbaar in een nieuw element dat de koning met het Organiek Besluit invoerde in het beleid: de wettelijk vastgestelde verdeling van de beurzen over de verschillende academische faculteiten. Terwijl universiteitsbestuurders in de Bataafse Republiek de beurzen naar wens onder studenten van verschillende faculteiten hadden kunnen verdelen, waren zij in het nieuwe koninkrijk gebonden aan wettelijke voorschriften. De studenten die waren voorbestemd om predikant en onderwijzer te worden, de studenten in de theologie en de letteren, werden in de Noordelijke Nederlanden royaler van beurzen voorzien dan anderen. In de Zuidelijke Nederlanden werd aan de universiteiten geen theologie aangeboden, maar werden de wis- en natuurkundestudenten ruimer bedeed.

	Leiden	Utrecht	Groningen	Gent	Leuven	Luik
Godgeleerdheid	10	5	5			
Rechtsgeleerdheid	2	2	2	4	4	4
Geneeskunde	4	4	4	5	5	5
Wis- en natuurkunde	4	4	4	10	10	10
Wijsbegeerte en letteren	10	5	5	10	10	10

### Wettelijke verdeling van de landsbeurzen over de faculteiten.

Bron: *Organiek Besluit 2 augustus 1815 no. 14, art. 217;*

*Nederlandsche Staatscourant* 13 januari 1817.

Deze ongelijke verdeling sloot aan bij de taken die het vernieuwde hoger onderwijs kreeg opgedragen. Gedurende de achttiende eeuw had de universiteit in toenemende mate de functie gekregen van exclusief opleidingsinstituut voor ambten in het openbaar bestuur, de kerk en de rechtspraak. Onderwijsminister Falck omschreef de taak van het hoger onderwijs daarom als ‘het vormen van bekwame voorwerpen voor de geleerde beroepen in de Maatschappij en voor het bestuur van ’s Lands zaken’.<sup>53</sup> Deze functie werd in de nieuwe wet versterkt door aan het recht op de uitoefening van publieke ambten academische opleidingseisen te verbinden.<sup>54</sup> De universiteit werd zo de exclusieve toegangspoort tot een aantal loopbanen in de publieke dienst.

Deze maatregel maakte dat de uitstroom van gepromoveerden moest aansluiten bij de vraag naar goede functionarissen vanuit de overheid. Die aansluiting was in de praktijk slecht, want vooral de theologie en de letteren leden aan een gebrek aan belangstelling onder studenten. Jongeren uit de hoogste maatschappelijke standen, die de jaarlijkse studiekosten van f 600,- tot f 900,- uit eigen middelen betalen konden, kozen in meerderheid de rechtenstudie. Deze bood de beste kansen op een aanzienlijke toekomstige betrekking en op een leven op de gewenste stand. De andere studies waren meer afhankelijk van studenten van bescheidener aanzien en vermogen. De faculteiten der wis- en natuurkunde waren pas recent ontstaan en bevonden zich in een eerste ontwikkelingsfase. Een medische stand had zich onvoldoende geprofessionaliseerd

en ontwikkeld om goede vooruitzichten aan jongeren te bieden. De letteren en wijsbegeerte en de theologie bereidden de student voornamelijk voor op loopbanen in het onderwijs en de kerk. Die carrièrepaden waren weinig aantrekkelijk voor studenten uit de hogere maatschappelijke standen, onder meer vanwege bescheiden inkomsten en een relatief laag aanzien.<sup>55</sup>

Omdat de belangstelling van studenten voor de theologie- en letterenfaculteiten achterbleef bij de behoefte van de staat legde de koning vooral daar de nadruk in zijn beleid van ‘ondersteuning en aanmoediging der academische studiën’. Hij had behoefte aan een verlicht en nationaal denkend korps van onderwijzers, priesters en predikanten. Hij zette studiebeurzen onder andere in als instrument om de in- en uitstroom van deze opleidingen te bevorderen. Dat instrument gebruikte hij zowel in het hoger onderwijs als in enkele beroepsopleidingen. Hieronder zal zijn sturende beleid worden beschreven als een gevolg van de koninklijke behoefte aan kundige nieuwe krachten in kerk, staat, kunst, landbouw en industrie.

### **De vorming van een modern onderwijzerskorps**

#### *Studiebeurzen voor de Nederlandse letterkunde*

Vijftig van de 157 landsbeurzen reserveerde Willem I voor de universitaire studie in de letteren en wijsbegeerte. Daarnaast stelde hij de promotiekosten voor de letteren lager dan voor andere faculteiten.<sup>56</sup> Zo hoopte Willem I een toestroom naar zijn nieuwe letterenopleiding te bevorderen. En niet zonder reden: hier moesten de onderwijzers worden opgeleid die in noord en zuid aan de voet van het gehele hoger onderwijs zouden staan.

Veruit de meeste Nederlandse studenten kregen toegang tot de universiteit via de Latijnse school, die zich vooral toelegde op een klassieke culturele vorming. Gijsbert Karel van Hogendorp, de belangrijkste grondlegger van de grondwet van 1815, benadrukte daarom het belang van deze Latijnse school voor de kwaliteit van het hele hoger onderwijs:

Het zij een jongeling zich tot de athenaea bepale, of tot de hoogeschole opklimme, de Latijnsche school is altijd de eerste trap voor zijne opvoeding. De Latijnsche scholen zijn dus de grondslag van het gebouw, en zonder derzelve goede inrigting kunnen de hogere scholen onmogelijk bloeijen.<sup>57</sup>

Toch ontbrak aan die goede inrichting in 1815 het nodige. Slechts weinig deskundigen waren te spreken over de staat van deze scholen. ‘Sommige scholen, het is waar, kunnen roem dragen op uitmuntende mannen, maar over het algemeen is ware en geleerde kennis bij de Latijnsche onderwijzers spaarzaam te vinden,’ stelde de commissie-Van der Duyn.<sup>58</sup> Onderwijsminister Falck klaagde over ‘het gebrek aan samenhang in het onderwijs, de achterlijkheid van zeer vele leermeesters, [en] de lusteloosheid, om niet te zeggen luiheid, van de discipelen’.<sup>59</sup> Zelfs de meest basale functie van de Latijnse school, het onderwijs in de klassieke talen, liet te wensen over. Het Latijn was de voertaal aan de universiteiten, maar de kennis hiervan was bij veel eerstejaarsstudenten zo beperkt dat de inhoud van de colleges geregeld aan hen voorbijging.<sup>60</sup>

De commissie-Van der Duyn pakte dit kwaad bij de bron aan, bij de opleiding van de onderwijzers. Zij bepaalde in het Organiek Besluit dat een sollicitant pas toegelaten kon worden als onderwijzer aan de Latijnse school wanneer hij in het bezit was van de graad van kandidaat in de letteren. Wie rector wilde worden moest zelfs doctor zijn. De letteren, die in de vroegmoderne tijd geen volwaardige positie hadden ingenomen tussen de traditionele faculteiten, werden bevorderd tot volwaardige academische discipline. Voor het eerst werd de doctorstitel in de letteren ingevoerd, waarbij de hoogwaardige opleiding van onderwijzers een belangrijke doelstelling was.<sup>61</sup>

Een spontane toestroom van studenten in de nieuwe doctoraalstudie was nauwelijks te verwachten, want jonge mannen uit de hogere standen zagen weinig heil in een carrière in het onderwijs. Onderzoek naar de sociale achtergrond van letterenstudenten in deze periode toont aan dat vooral de middenstanden studenten voortbrachten.<sup>62</sup> Voor hen waren de 600 tot 900 gulden studiekosten per jaar nauwelijks op te brengen. De 50 studiebeurzen van 200 tot 300 gulden konden verlichting brengen, zeker wanneer die gepaard gingen met een vrijstelling van de betaling van ongeveer 200 gulden collegegeld.<sup>63</sup>

### *Het politieke en culturele belang van de letterenstudie*

Voor Willem I was de opbouw van geschikt hoger onderwijs in de letteren van bijzonder politiek belang. Aan de letterenfaculteiten werden vakgebieden behandeld die een bijdrage konden leveren aan de versterking van de Nederlandse eenheid en cultuur. Het beste voorbeeld was een nieuw vak dat bij wet aan alle letterenfaculteiten werd geïntroduceerd: de ‘Hollandse letterkunde en welsprekendheid’. Via de faculteiten zou de vaderlandse geest zich over de basis van het hele hoger onderwijs moeten verspreiden.

Taal was een belangrijk cultureel bindmiddel. De eerste officiële spelling van de Nederlandse taal was in 1804 ontworpen door professor M. Siegenbeek, en

grammaticaregels volgden een jaar later uit de pen van de predikant P. Weiland.<sup>64</sup> Deze erfenis (nota bene uit de Franse tijd) zette koning Willem I in om de eenheidsverstorende dialecten en het toegenomen gebruik van het Frans door zijn Vlaamse en Brabantse onderdanen terug te dringen. Het Vlaams was een volkstaal die weinig werd gebezigd in officiële aangelegenheden, want daar was het gebruik van het Frans usance. De koning wilde het Nederlands echter tot officiële en administratieve landstaal verheffen en het Frans verdringen, zo niet uit zijn hele rijk, dan toch uit officiële documenten, de rechtbanken en het onderwijs. Dit zou onder andere kunnen worden bereikt via de universiteit, de kweekvijver voor publieke beambten.<sup>65</sup>

Naast het praktische nut van de taal was er het ideële van de boodschap. Veel verlichte letterkundigen aan de Nederlandse universiteiten werden gekenmerkt door een geest die ook koning Willem I had beïnvloed, en die een belangrijke invloed had op de wijze waarop werd nagedacht over thema's als staat, volk en gezag. Deze geest getuigde niet zozeer van het scherpe nationalisme dat bekend is van het einde van de negentiende eeuw, als wel van een subtieler gevoel van vaderlandsliefde dat zich mengde met andere verlichte deugden als harmonie, gematigdheid, eenvoud en vlijt. Liefde voor de antieke cultuur mengde zich met bewondering voor het eigen nationale verleden.<sup>66</sup> Sommige hoogleraren stelden zich heel expliciet in dienst van de nationale eenheid. De vermaarde Utrechtse wijsgeer Philip Willem van Heusde zag het bijvoorbeeld als zijn plicht:

(...) om in het geslacht, dat ons opvolgen moet, en thans op onze akademiën rijpt, vaderlandsliefde met alle de hooge gevoelens, die daarmede verbonden zijn, op te wekken of te voeden, en zoo ons zuiden en noorden voor het vervolg, naar den wensch aller echte Nederlanders, met ééne geest te bezielen, en hecht te verbinden.<sup>67</sup>

Waar in het noorden al een zekere culturele traditie van vaderlandsliefde en Oranjegezindheid bestond, moest in het zuiden hard worden gewerkt aan de legitimering van het nieuwe gezag. De Neerlandici die in Gent, Leuven en Luik werden aangesteld publiceerden geschriften met klinkende titels als *Redevoering over de Nederlandsche taal, het beste middel ter bevordering van ware vaderlandsliefde*; *Redevoering over den waren volksroem* en *Leerrede over de pligten van onderdanen jegens de burgerlijke overheid*.<sup>68</sup> De bezoeker van de avondcolleges van professor Kinker te Luik moest:

(...) met kennis van zaken kunnen verzekeren, dat de kandidaat reeds zooveel Hollandsch verstaat als noodig is om een gesprek in die taal te kun-

nen volhouden, en dat hij voorts met goede gevoelens voor den Vorst, het vaderland en de vaderlandsche taal bezielid is.<sup>69</sup>

Niet elke student in het zuiden was even vervuld van zulke goede gevoelens. Belgische studenten en professoren bleken na verloop van tijd steeds minder van het stichtende Hollandse werk gediend te zijn. De rapporten die de minister van de taalprofessoren in het zuiden ontving, vooral die uit het Waalse Luik, waren vaak klaagzangen over vijandigheid en tegenwerking. De strijdlustige Kinker schreef vanuit Luik hoe hij door studenten werd geboycot, hoe zijn colleges werden verstoord en hoe zijn weinige studenten het leven moeilijk werd gemaakt. Kinker verdacht bovendien een van zijn medeprofessoren ervan achter het negatieve advies te zitten dat leidde tot de intrekking van de studiebeurs van de Luxemburger Jean Würth, Kinkers favoriete student en beoogd toekomstig lector of hoogleraar in de Hollandse taal- en letterkunde.<sup>70</sup> Al na drie jaar verzuchtte Kinker in een brief aan de minster dat hij ‘misschien wel iets beters zou kunnen doen dan voor de doove ooren der Walen het Hollandsche evangelie te verkondigen’.<sup>71</sup> De resultaten leken inderdaad teleurstellend: in de periode 1818-1830 vonden in Leuven slechts tien promoties in de letteren plaats, terwijl daar gedurende de hele periode jaarlijks tien studiebeurzen konden worden genoten.<sup>72</sup>

### *Het openbaar lager onderwijs*

Het middel van de studiebeurs werd ook aangewend om voor het lager openbaar onderwijs te voldoen aan de behoefte aan gekwalificeerde onderwijzers. Volksoopvoeding en -verlichting mochten niet beperkt blijven tot de ‘geleerde stand’. Een zo ruim mogelijk publiek moest worden bereikt. Daarom was ten tijde van de Bataafse Republiek in 1806 een staatsmonopolie op het lager onderwijs gevestigd. De onderwijsinhoud moest zo zijn ingericht, aldus de wet:

(...) dat onder het aanleren van gepaste en nuttige kundigheden de verstandelijke vermogens der kinderen ontwikkeld, en zij zelve opgeleid worden tot alle Maatschappelijke en Christelijke deugden.<sup>73</sup>

Koning Willem I liet de wet en het staatsmonopolie bij zijn aantreden in stand en probeerde deze in het kader van bestuurlijke uniformiteit en volksoopvoeding ook in de Zuidelijke Nederlanden in te voeren.<sup>74</sup>

De regering stond daarbij voor een flinke opgave. In het zuiden had nooit een centrale wettelijke regeling voor lager onderwijs bestaan en onder Napoleons heerschappij was de jongste jeugd daar grotendeels vergeten. Uit de tijd voor de

revoluties waren restanten van een sterk versnipperd onderwijsaanbod overgebleven met onder andere kerkelijke en gemeentelijke instellingen, die niet aan kwaliteitseisen hoefden te voldoen. In sommige streken als de Ardennen waren nauwelijks scholen. Daar leerden mensen elkaar lezen en soms schrijven. Willem I zou daar nu verandering in brengen door een grote hoeveelheid eenvoudige openbare scholen te stichten.<sup>75</sup>

Niet alleen uit het oogpunt van wettelijke uniformiteit was dit van belang; ook ter bevordering van de culturele eenheid in de Nederlanden was lager onderwijs een belangrijk middel. Op scholen in de Vlaamse provincies mocht geen Franse taal meer worden onderwezen (hoewel dit in praktijk toch gebeurde) en de voertaal moest de Nederlandse zijn. In de Waalse provincies werd de Nederlandse taal een verplicht schoolvak. De literatuur spreekt in dit kader zelfs van 'ontfransingspolitiek'.<sup>76</sup> De regering wenste de Franse culturele invloed te vervangen door een Groot-Nederlandse gedachte. De onderwijzer van de lagere school kreeg als wettelijke taken opgedragen 'de gemoederen der leerlingen zedelijk te vormen en (...) hen liefde voor het vaderland, eerbied voor 's Lands regering en wetten in te scherpen'.<sup>77</sup> Adriaan van den Ende, een geestelijk vader van de wet van 1806, verwoordde het praktisch Nederlands belang bij het lager onderwijs in het zuiden het meest concreet: 'Van de vorming der Belgische jeugd moet veel afhangen, wat België op den duur voor Holland al of niet zijn zal.'<sup>78</sup>

### *Beurzen voor de onderwijzersopleiding*

Om het lager onderwijs van de grond te krijgen was het zaak om een grootschalige opleiding van onderwijzers op te zetten. De wet van 1806 eiste een opleiding met diploma van de leerkrachten. Vele honderden nieuwe onderwijzers moesten daarom worden opgeleid. Maar voorzichtigheid was geboden. Onderwijsminister Ocker Repelaer van Driel hield de koning voor dat de Belgen niet in een systeem konden worden gedwongen dat vreemd was aan hun oude gewoonten en rechten, vooral niet omdat men nu een religieus neutraal onderwijs op probeerde te leggen aan een overwegend katholieke bevolking. De zuiderling moest uit eigen overtuiging de verlichte onderwijspolitiek gaan onderschrijven. Daartoe was voorlichting en goed voorbeeld noodzakelijk. Het voorschrift van Repelaer was daarom: 'Aanmoediging van allerlei aard, vooral dezulke die het eigenbelang in het spel brengen'.<sup>79</sup> Studiebeurzen voor onderwijzers in opleiding leken daarbij een geschikt instrument.

De onderwijzersopleiding werd gedeeltelijk door de overheid ter hand genomen. De bestaande kweekschool van de private Maatschappij tot Nut van 't Algemeen in Haarlem werd overgenomen door het rijk, en die te Groningen kreeg f 600,- rijkssubsidie. Deze kweekscholen werden de meest prestigieuze van de

onderwijzersopleidingen. Aankomende onderwijzers konden hier theoretisch onderricht ontvangen. Praktische ervaring konden zij opdoen aan lagere scholen, die aan deze inrichtingen waren verbonden. Jaarlijks werden in Haarlem twintig nieuwe onderwijzers opgeleid, en tien mensen die het vak elders hadden geleerd konden er worden bijgeschoold. Het was de persoonlijke wens van koning Willem dat ook het zuiden een eigen rijkskweekschool kreeg. Deze werd gevestigd te Lier bij Antwerpen. Leerkrachten van deze school moesten eerst een periode in Haarlem hebben gestudeerd alvorens in de nieuwe school aan de slag te kunnen.<sup>80</sup>

Om deze instellingen voldoende belangstelling te doen wekken was een kleine aanmoediging op haar plaats. Het beroep van onderwijzer aan de lagere school had een bescheiden aanzien en dito salaris. De jongemannen die het beroep ambiëerden waren zelden vermogend genoeg om enkele jaren de onderwijzersopleiding te volgen. Deze kweekscholen boden volledig dagonderwijs, dat weinig tijd overliet voor bijverdiensten. Aan zowel de Haarlemse als de Lierse school werden daarom jaarlijks tien hele beurzen van f 250,- en vijf halve van f 125,- beschikbaar gesteld, bij voorkeur voor zuiderlingen. Vijf kwekelingen mochten kosteloos studeren. De twintig studenten die er per jaar werden opgeleid werden dus allemaal financieel gesteund. Daarnaast ontvingen ze bij aankomst aan de kweekschool een ‘douceur’ (‘mildheid’) van de regering van f 50,-, en bij voltooiing van de studie nog eens. Ook was er plaats voor tien onderwijzers die al elders waren opgeleid, maar in Haarlem of Lier hun studie wilden voltooiën. Zij kregen gratis onderwijs en tweemaal een ‘douceur’, maar moesten wel hun boeken zelf betalen.<sup>81</sup>

Jaarlijks waren er vele tientallen aanmeldingen voor de toelatingsexamens van de kweekscholen. Zodoende kwamen alleen de beste gegadigden in aanmerking voor een plaatsing en een beurs.<sup>82</sup> De noden van het lager onderwijs in het zuiden waren groot, dus werden de voorzieningen in 1823 en 1824 verruimd. In Haarlem was voortaan jaarlijks plaats voor 30 begunstigden, en in Lier voor 35.

	1 <sup>e</sup> klasse	2 <sup>e</sup> klasse	3 <sup>e</sup> klasse	4 <sup>e</sup> klasse
<b>Haarlem</b>	6 x f 220,-	12 x f 190,-	8 x f 150,-	4 x gratis
<b>Lier</b>	12 x f 200,-	12 x f 150,-	6 x f 50,-	5 x gratis

**Beurzen voor de rijkskweekscholen vanaf 1823/1824.**

**Bron: Koninklijk Besluit 8 september 1823 en 3 juli 1824.**

Drie jaar later werden nog wat wijzigingen gebracht in de verdeling voor Lier, maar het totaalbedrag bleef ongeveer gelijk.<sup>83</sup>

Naast de opleiding van nieuwe onderwijzers had de regering aandacht voor de vergroting van de vakkennis van functionerende leraren. Op persoonlijk initiatief van de koning werd hun de mogelijkheid geboden om met een tegemoetkoming van f 50,- en verstrekking van gratis lesmateriaal naar Lier te komen. Zij mochten dit doen met vijf tegelijk en voor een periode van twee maanden.<sup>84</sup> In de provincies buiten Antwerpen konden leerkrachten zich in de zomermaanden in een van de vele leegstaande schoolgebouwen bij laten spijkeren. In deze zogenaamde ‘normaallessen’ werd aandacht besteed aan de onderwijsmethoden en aan vergroting van kennis op het gebied van aardrijkskunde, wiskunde, geschiedenis en soms natuurkunde en ‘kosmografie’. De provincies ontvingen van rijkswege een subsidie voor reis- en verblijfskostenvergoedingen. In Luxemburg kregen de ijverigste leraren dit geld; in Henegouwen zij die door de overheid waren uitgenodigd om al dan niet vrijwillig zich bij te laten scholen.<sup>85</sup>

Omdat de onderwijsachterstand van het zuiden zo groot was dat de regering niet op de opleiding van leerkrachten wilde wachten, startte zij een overplaatsingsprogramma. Ongehuwde katholieke onderwijzers uit het noorden konden zich aanmelden voor overplaatsing naar het zuiden. Noordelijke leerkrachten hadden het voordeel dat zij niet gemakkelijk onder invloed van de Franse taal en cultuur zouden raken, en minder gevoelig waren voor anti-Hollandse sentimenten. Voor zij vertrokken naar hun nieuwe standplaats moesten ook zij enige tijd naar Haarlem komen om ingewijd te worden in de moderne onderwijstechnieken. Ter bestrijding van hun onkosten werd jaarlijks f 2000,- ter beschikking gesteld.<sup>86</sup>

### *Onderwijzeressen voor het middelbaar onderwijs*

Voor het eerst werden vanaf 1827 ook vrouwen met studiebeurzen ondersteund. Het lager onderwijs in de Nederlanden was gemengd; jongens en meisjes tot twaalf jaar gingen samen naar school. Het vervolgonderwijs vond echter gescheiden plaats, zodat beide groepen konden worden voorbereid op hun verschillende toekomstige levenstaken. Het middelbaar onderwijs aan de zogenaamde Franse meisjesscholen werd gegeven door onderwijzeressen. Van hen werd verwacht dat zij het ‘schoolhouderessenexamen’ aflegden voor ze werden aangesteld. Er bestond echter geen opleidingsinstituut waar kandidaten zich op dit examen konden voorbereiden. De kweekscholen lieten geen vrouwen toe. In 1816 werd de minister op dit euvel gewezen door de commissaris voor het lager en middelbaar onderwijs, Adriaan van den Ende. De tijd werd echter nog niet rijp geacht voor een kweekschool voor vrouwen. De minister wachtte op

‘meer gunstige omstandigheden’, waarmee hij bedoeld kan hebben dat hij het benodigde geld niet vrij kon of wilde maken.<sup>87</sup>

Tien jaar later was nog steeds geen leraressenopleiding georganiseerd, en provinciale schoolopzieners en gouverneurs klaagden steen en been over de kwaliteit van het meisjesonderwijs. Zij vonden de toestand onacceptabel, want het bereik van de moderne pedagogiek kon zich niet slechts tot het mannelijk volksdeel beperken. Zij drongen opnieuw aan op een kweekschool. De nieuwe minister van Binnenlandse Zaken, P.L.S. van Gobbelschroy, meende nog altijd niet over voldoende financiën te beschikken en stelde voor om in plaats daarvan enkele beurzen te verstrekken, die vijftien- en zestienjarige meisjes in staat moesten stellen om aan erkende kostscholen een onderwijzersopleiding te volgen. Dit voorstel ging niet ver genoeg volgens de opzieners en gouverneurs, maar de koning gaf het zijn zegen en zo werden in 1827 tien hele beurzen van f300,- en tien halve van f150,- ingesteld, die maximaal drie jaar konden worden genoten door meisjes aan kostscholen in Brussel, Zaltbommel, Luik, Doornik, Amsterdam, Haarlem, Groningen, Luxemburg en Maastricht.<sup>88</sup>

Dit onderwijs was gebrekkiger dan dat aan de kweekscholen, want de kostschoolhouderessen hadden zelf weinig onderricht volgens de nieuwe onderwijsmethoden ontvangen. Na enkele jaren bleken de resultaten van dit programma tegen te vallen. Teleurgesteld constateerde de minister dat de meeste bursalen gouvornante waren geworden of teruggekeerd waren naar hun ‘gewoon huisselijk bedrijf’.<sup>89</sup> Ondanks alle beperkingen was deze voorziening een bijzonderheid, als eerste vorm van publieke ondersteuning van vrouwelijke studenten in Nederland.

### *De rol van de staat in de opleiding van onderwijzers*

Er zat bij deze vrijgevigheid een addertje onder het gras. De Koninklijke Besluiten omtrent de opleiding van mannelijke en vrouwelijke onderwijzers voor lager en voortgezet onderwijs spraken niet van *landsbeurzen*, maar van *landsbeurzen en prebenden*. Dit laatste betekende dat de giften gedeeltelijk werden betaald uit rentes over kerkelijke goederen die door godsdienststrijd in de zestiende eeuw en verlichte hervormingen sinds de achttiende eeuw in staatshanden waren gekomen. De wet zweeg over de omvang van dit gedeelte, maar vermoedelijk streefde de regering ernaar om de kosten voor de publieke kas tot een minimum te beperken. De staat zorgde dus wel dat de kwekelingen werden onderhouden, maar betaalde dit bij voorkeur niet uit algemene middelen. Voormalig bezit van de kerk werd aangewend. Voor veel zuidelijke onderdanen van de vorst, op wie de kweekscholen toch vooral waren gericht, kunnen deze beurzen daarom hebben gevoeld als een sigaar uit eigen doos.<sup>90</sup>

Daarnaast ontving slechts een beperkt gedeelte van de kwekelingen een opleiding van de staat. De meesten bezochten particuliere kweekscholen zoals die van het Nut of leerden het vak in de praktijk, in de leer bij een schoolmeester. In de periode 1815-1830 zijn ongeveer 2000 nieuwe onderwijzers aangesteld. Daarvan kunnen de rijkskweekscholen niet meer dan een derde deel voor hun rekening hebben genomen. Dat betekent dat de opleidingen in het beheer van private partijen of gemeenten het grootste deel van de kwekelingen leverden.<sup>91</sup> Voor dit doel waren veel particuliere studiebeurzen beschikbaar. Een nadeel hiervan was vaak dat de nodige, uit vroeger periodes stammende eisen aan de kandidaten werden gesteld. De Maastrichtenaar Mathias Wynants had bijvoorbeeld in zijn testament vastgelegd dat de ontvangers van toelagen uit zijn erfenis alleen ‘eerlyke, deugdzame en wettelijke borgers, kinderen dezer stad Maastricht, van de roomsch-Katholyke religie, en gene andere zyn moeten’.<sup>92</sup>

Het aandeel van de staat in de totale opleidingsinspanningen kan bescheiden worden genoemd. Dit ondanks de grote ambities die de regering koesterde op dit gebied. Zij had bij wet immers een staatsmonopolie gevestigd op lager en middelbaar onderwijs. Toch was zij slechts beperkt bereid voor de kosten op te draaien. De staat zag zijn taak dan ook niet zozeer op uitvoerend vlak, als wel in de vorm van aanmoediging en ondersteuning.<sup>93</sup>

Hoe bescheiden de overheidsinspanning ook geweest mag zijn, de doelstellingen waren dat niet. Zowel het hoger als het lager onderwijs was erop gericht om de leerlingen te vormen tot rationele, ontwikkelde, nuttige, verdraagzame, vaderlandslievende en gezagsgetrouwe staatsburgers. De regeringsgezinde pastoor Lauwers zei het treffend, toen hij de prijzen uitdeelde aan de beste leerlingen van zijn armenschool te Brussel:

Vergeet nooit, dat gij uw geheel geluk aan uwe meesters hebt te danken, en vooral aan hem, die hen heeft aangesteld, namelijk aan den Vader des Vaderlands, aan onzen Doorluchtigen Koning, die u zoo gaarne tot zedelijke en nuttige burgers der maatschappij wil helpen aankweken, en geen ander loon van u vergt, dan dat gij, gehoorzaam aan de wetten, als getrouwe onderdanen leeft, en met hem, in uwen kring, ’s lands belangen helpt bevorderen. Lang leve de Koning!<sup>94</sup>

### *Beeldende kunst*

Kunst werd gezien als belangrijke graadmeter van het peil van Nederlands beschaving. Daarover bestonden grote zorgen. De Nederlandse patriottenbeweging was mede voortgekomen uit een weemoed naar een groots verleden en uit afkeer van het algemeen waargenomen verval. Dit trof ook de beeldende kun-

sten. De oude roem van de Vlaamse en Hollandse meesters moest nieuw leven worden ingeblazen. De koning en zijn adviseurs stippelden daartoe een stimuleringsbeleid uit. Zij gingen daarbij behoedzaam te werk, omdat ze voelden dat de bloei van de kunsten zich niet liet dwingen. De hogere kunsten bloeiden slechts in vrijheid, en konden gemakkelijk worden verstikt wanneer ze werden onderworpen aan gedetailleerde staatsregelingen. Zonder zich met de artistieke inhoud te bemoeien beperkte de regering zich daarom tot stimulerende maatregelen. Studiebeurzen hoorden daarbij.<sup>95</sup>

Het rijk verplichtte de gemeenten van een bepaalde omvang om de kosten te dragen van een tekenschool waar gratis onderwijs werd aangeboden. Deze scholen waren bedoeld voor technisch en artistiek tekenonderwijs ofwel de 'nuttige' en 'schone' kunsten. 'Den handwerksman' kon hier een gratis opleiding volgen in de tekenkunde en de grondslagen van de civiele bouwkunde. De kunstenaar in spe kon zich hier bekwamen in het realistisch tekenen van modellen. De grotere steden moesten tekenacademies oprichten, waarbij alleen Brussel, Brugge, Den Bosch en Groningen een subsidie genoten.<sup>96</sup> De maatregel had effect: in 1829 waren er al vierhonderd in het hele koninkrijk. De 'schone' kunsten deden het op deze scholen aanzienlijk beter dan de 'nuttige'. Het onderwijs in het technisch tekenen kwam nauwelijks van de grond.<sup>97</sup>

Het neusje van de zalm op kunstzinnig gebied werd gevormd door de twee 'Koninklijke Akademien van Beeldende Kunsten' te Amsterdam en Antwerpen. De meest begaafde schilders, graveurs, beeldhouwers en architecten konden hier terecht. Om onderlinge competitie te bevorderen mochten beide instellingen jaarlijks een Prix de Rome van f 1200,- uitreiken, die de beste studenten in staat moest stellen om vier jaar lang in Rome hun opleiding te voltooien. Dit alles was niet vrijblijvend. Willem I en zijn ministers hadden lering getrokken uit de ervaringen van koning Lodewijk Napoleon, van wiens bursalen de helft na de opleiding weigerde naar huis terug te keren. Het bedrag werd daarom in delen uitbetaald, waarbij het laatste gedeelte pas werd uitgekeerd wanneer de kunstenaar terugkwam naar de Nederlanden om zich daar definitief te vestigen.<sup>98</sup> Ook voor het omgekeerde waakte de koning hoogstpersoonlijk, getuige dit merkwaardige briefje in het archief van Binnenlandse Zaken:

Zijne Majesteit verlangt te weten of de beeldhouwer [L.] Van Geel reeds naar zijne bestemming vertrokken is en zo neen of hij niet beschouwd kan worden als de hem verleende ondersteuning te hebben verbeurd.<sup>99</sup>

Koning Willem I stond bekend om zijn vergaand oog voor detail; zelfs deze beeldhouwer kon zich er niet aan onttrekken.

De zelfbenoemde kunstenaar die nooit een kunstacademie had bezocht kon

ook aanspraak maken op ondersteuning bij zijn studie. De schilder E. Jelles Eelkama wilde bijvoorbeeld een reis maken naar Zwitserland en Italië voor bestudering van het landschap. Hij kreeg daarvoor een beurs en maakte zijn reis, maar ook hij ontsnapte niet aan de bijzondere aandacht van de koning. Zijne Majesteit wilde met eigen ogen bewijzen zien van de vorderingen van Eelkama. Wel ontsnapte hij aan het oog van de Tweede Kamer, want dergelijke ondersteuning werd ongespecificeerd onder de begrotingsposten ‘aanmoediging van wetenschap een schoone kunsten’ en ‘onvoorziene uitgaven’ gebracht.<sup>100</sup>

Met de inhoud van de kunst bemoeide de overheid zich nauwelijks. De historicus Roel Pots noemt het kunstbeleid in de vroege negentiende eeuw ‘voorwaardenscheppend’, dus beperkt tot subsidies, opleidingen en het aanleggen van artistieke en wetenschappelijke collecties.<sup>101</sup> De onderwerpkeuze stond kunstenaars verder vrij, op voorwaarde dat deze zich niet tegen de staat keerde.

### **Kerk en staat**

Het meest heikele punt bij koning Willems pogingen om noord en zuid samen te laten smelten was de godsdienst. De twee rijksdelen verschilden op dat punt fundamenteel van elkaar. Het noorden kende sinds de reformatie een grote religieuze verscheidenheid, waarbij de Nederlandse Hervormde Kerk de toon aangaf, en katholieken met achterstellingen te kampen hadden. Het zuiden was daarentegen bijna volledig rooms-katholiek en sommige conservatieve geestelijken daar bleven het protestantisme als ketterij bestrijden. Koning Willem I had een afkeer van religieuze dogmatiek en wilde zich niet neerleggen bij de tweespalt. Deze stond zijn idealen van volksverlichting en nationale eenheid in de weg. Hij liet in vertrouwelijke gesprekken met zijn ministers blijken dat hij de religieuze verdeeldheid van zijn volk maar moeilijk begrijpen kon. Het katholicisme en protestantisme waren op dezelfde leerstukken gebaseerd, en fundamentele geschilpunten waren in zijn ogen slechts details. Als de paus het celibaat afschafte, zo meende hij, dan zou men best tot een gezamenlijke, neutrale viering van het ‘gedachtenisfeest van Christus’ kunnen komen.<sup>102</sup> Dan kon hij zichzelf aan het hoofd plaatsen van een nationale, harmonische en neutrale christelijke kerk waarin iedere gezindte een plaats vinden kon. Buitenlandse geestelijke invloeden zouden dan geen vat meer kunnen krijgen op zijn onderdanen. De kerkgenootschappen zouden in de vorst een geestelijk leider moeten gaan herkennen, en hun rol gaan spelen in het nationale opvoedingswerk.<sup>103</sup> Om dat te bereiken probeerde de koning de opleiding van predikanten en priesters inhoudelijk naar zijn hand te zetten. Zijn minister van Binnenlandse Zaken hield de Tweede Kamer voor:

Nu is er geen stand van zoo veel gewigt voor de maatschappij als die van Godsdienstleeraars, geen die grooteren invloed uitoefent op de gemoederen der ingezetenen. Het is daarom van veel belang, dat het burgerlijk gezag een wakend oog hebbe op de opleiding van toekomstige Godsdienstleeraars.<sup>104</sup>

Zulke instrumentele opvattingen over de rol van religie in de samenleving waren niet vreemd onder Europese vorsten. In de recente geschiedenis hadden de Oostenrijkse keizer, de Pruisische koningen en Napoleon al met wisselend succes geprobeerd de kerk ondergeschikt aan de staat te maken. In de periode 1815-1830, toen de stofwolven van de Franse Revolutie en haar nasleep langzaam optrokken, was niet duidelijk hoe in Europa de machtsverhouding tussen kerk en staat uitvallen zou. De verschillende kerkelijke stromingen waren een aanzienlijk deel van hun wereldlijke macht kwijtgeraakt en veel staten probeerden hun plaats in te nemen. In dit licht moet de verlichte staatskerkelijke politiek van Willem I worden gezien.<sup>105</sup>

### *De protestantse kerken*

Twintig van de zeventig landsbeurzen voor de universiteiten in het noorden waren bestemd voor studenten in de theologie. Dat wil zeggen, Nederlands-hervormde theologie, want daarop legden de noordelijke universiteiten zich exclusief toe. De predikantenopleiding mocht zich verheugen onder de bijzondere aandacht van de overheid; de commissie-Van der Duyn stelde dat er 'misschien geen stand' was, 'aan welken den staat meer onmiddellijk gelegen ligt'.<sup>106</sup>

De theologiebeurzen pasten in een pakket van maatregelen waarmee de Nederlandse Hervormde Kerk in 1816 onder een zekere staatscontrole werd geplaatst. In de hervormde synode werden ambtenaren van het ministerie van Eeredienst geplaatst. De predikantenopleiding werd onder hoede van de rijksuniversiteiten gebracht, waar de kroon de hoogleraren benoemde. Leerstellige vraagstukken werden uit handen van de synode genomen en ondergebracht bij de drie staatsfaculteiten.<sup>107</sup> Door de verlening van studiebeurzen kreeg de minister van Binnenlandse Zaken invloed op de selectie van toekomstige predikanten. Bij toetreding tot het predikambt konden dominees een rijkssalaris tegemoet zien, zodat zij ook financieel aan het openbaar gezag werden verbonden. Zo werden kerkdienaars voortgebracht 'van welken algemeene bevoegdheid tot het Leeraarambt [predikambt] zich de Staat verzekerd konde houden', aldus de commissie-Van der Duyn.<sup>108</sup> Al deze controlemiddelen stelden de overheid in staat om de predikanten met een publieke taak te belasten: zij hadden bij te dragen aan de bewaring van nationale orde en eendracht en de 'aankweeking van liefde voor Koning en Vaderland'.<sup>109</sup>

Twee jaar later viel de Lutherse Kerk dezelfde behandeling te beurt. Haar kwekelingen werden naar dezelfde theologische staatsfaculteiten gestuurd, en voor de specifiek lutherse opleiding werd een noodzakelijke gang naar Duitsland vervangen door het Luthers Seminarium te Amsterdam, opgericht op koninklijk initiatief. Ook deze studenten konden bij bestijging van de kansel een rijkssalaris tegemoet zien.<sup>110</sup> Het Organiek Besluit bepaalde bovendien dat de lutherse, doopsgezinde en remonstrantse seminaries voortaan door de staat werden gesubsidieerd. Buiten de twintig landsbeurzen voor hervormde theologie werden nog drie studiebeurzen van elk f 300,- voor deze drie bijzondere seminaries uitgetrokken.<sup>111</sup>

De overheid schreef aan de theologische faculteiten een onderwijsinhoud voor waarin ruimte werd gemaakt voor het verlichte denken en bevordering van nationale eenheid. Zo waren er encyclopedische wetenschapsvakken als sterrenkunde, proefondervindelijke natuurkunde en zelfs landbouweconomie. Maar het Organiek Besluit schreef 'vooral' de kunst van 'Hollandschen stijl en welsprekendheid' voor.<sup>112</sup> Dat wil zeggen: predikanten uit alle windstreken werden geacht in het Hollands te articuleren en de vaderlandse literatuur te kennen op basis van de nieuwe standaardtaal. Er werd geoefend op de juiste uitspraak van de klanken. Dit vak had enerzijds een praktisch nut omdat jonge dominees zelden een gemeente vonden in hun geboortestreek en in het Hollands wellicht redelijk verstaanbaar waren. Anderzijds had het een meer politieke lading omdat het volk zo kon wennen aan een door de overheid vastgelegde standaardtaal. Van Groningen tot Brussel hoorden de protestantse kerkgangers de dienst in het Hollands aan en werden de liederen in die taal gezongen.<sup>113</sup> Bovendien ontwikkelden veel hervormde predikanten zich tot begenadigd schrijvers en dichters die vervuld waren van vaderlandsliefde, en zodoende koning Willems beleid in woord en daad ondersteunden.<sup>114</sup>

### *Theologiebeurzen*

Om deze staatsopleidingen aan de drie noordelijke universiteiten voldoende met studenten te bezetten was de verstrekking van studiebeurzen noodzakelijk. Zoons uit aanzienlijke families zagen weinig toekomst in het bescheiden ambt van predikant, en lieten de opleiding vaak links liggen. Het waren vooral jongens uit de lagere middenstand, die bereid waren de kansel te bestijgen. Daartoe moesten zij wel financieel in staat worden gesteld.<sup>115</sup>

Naast deze permanente was er een tijdelijke noodzaak tot het verlenen van theologiebeurzen. De Bataafs-Franse periode had de kerken geen goed gedaan. Door de scheiding van kerk en staat werd in 1798 bepaald dat religieuze zaken behoorden tot het persoonlijke leven, en niet langer vielen onder de overheids-

verantwoordelijkheid. Omdat de kerkgemeenten daarna zelf hun predikant moesten betalen, maar velen dit niet konden of wilden, liepen de inkomsten van predikanten sterk terug. Sommigen konden ternauwernood zichzelf en hun gezin onderhouden, anderen raakten aan de bedelstaf. Later werden de traktementen op papier hersteld, maar in praktijk kon de armlastige overheid niet met regelmaat uitbetalen. In deze omstandigheden nam het aantal dominees af. Bij de oprichting van het nieuwe koninkrijk in 1815 was er zodoende sprake van een aanzienlijk tekort.<sup>116</sup>

Omdat Willem I de staat en de kerken tot harmonisch geheel wilde smeden voelde hij zich medeverantwoordelijk voor de oplossing van dit probleem. De hervormde burgers maakten zelf een aantal nieuwe beurzenstichtingen voor de predikantenopleiding aan. De staat leverde zijn bijdrage met de twintig landsbeurzen, en in 1820 met een vrijstelling van het betalen van collegegeld voor alle theologanten. Dit bedrag maakte met *f* 200,- ongeveer een vijfde tot een derde deel uit van de totale jaarlijkse studiekosten, zodat ook deze vrijstelling een aanzienlijke financiële ondersteuning van de student betekende. Omdat collegegeld rechtstreeks door de hoogleraar werd geïnd en een belangrijke aanvulling op zijn inkomen was, moesten de professoren van overheidswege met *f* 400,- per jaar worden gecompenseerd voor dit verlies. Naast deze vrijstelling verviel het verbod op het genieten van een particuliere beurs naast een rijksbeurs. De synode had daar dringend toe verzocht. Deze uitzondering stelde de student in staat om zijn complete studie en levensonderhoud te dekken zonder enige bijdrage uit eigen middelen, wat in de praktijk vaak voorkwam. Daarnaast genoot hij vrijstelling van de verplichte schutterijdienst. Ten slotte konden predikanten met studerende zoons aanspraak maken op *f* 200,- ‘akademiegeld’, een verhoging van hun salaris.<sup>117</sup> Deze maatregelen hebben hun uitwerking waarschijnlijk niet gemist: overal werd een piek in het aantal theologiestudenten waargenomen, die uiteindelijk leidde tot een waar overschot, waarover later meer.<sup>118</sup>

Na verloop van tijd kwamen van verschillende zijden grote bedragen voor de theologische studie beschikbaar. De dissertatie van Ruben Schalk gaat nader op in op die vele financieringsbronnen. Hier volstaat een negentiende-eeuwse getuigenis, die laat zien waar een onvermogene theologiestudent van rond kon komen:

In September 1815 werd de toen zeventienjarige Van Groningen te Leiden als academieburger ingeschreven. De lof, door hem te Haarlem gewonnen, had het zijnen vrienden ligt gemaakt hem van verschillende zijden financiële hulp te doen toekomen, zoodat hij althans de noodzakelijkste onkosten van het universiteitsleven, met inachtneming van veel overleg, bestrijden kon. Uit de

toen nog bestaande landsbeurs vloeiden hem *f*300 toe, uit die van mevrouw de wed. Stein te Haarlem *f*200. Een bloedverwant schonk hem jaarlijks *f*50, en een weldoener, wiens naam hij nimmer te weten kwam, een dergelijke som. Stelden hem deze gezamenlijke inkomsten in staat als student te leven, tot aankoop van boeken en voor levensgenot, dat slechts voor geld verkrijgbaar was, schoot natuurlijk niet veel over. Dit belette echter niet, dat zijn academie-tijd hem eene levensperiode werd, waarop hij in later jaren steeds met de grootste vreugde en dankbaarheid terugzag.<sup>119</sup>

De toestroom van studenten uit lagere maatschappelijke standen die op deze manier werd bevorderd bleef niet onopgemerkt in de relatief gesloten academische wereld. De Leidse hoogleraar C.J. van Assen, van wie een publiek geheim was dat aristocratische studenten bij hem wat gemakkelijker door de studie kwamen dan anderen,<sup>120</sup> zag een kwade invloed uitgaan van al deze stimulerende middelen:

Om het gebrek aan predikanten te gemoet te komen, heeft men uit verkeerd geplaatste godsdienstigheid sommen bijééngebracht, die, met de landsbeurs – à *f*300 – verenigd, aan jongelieden uit den klein-burgerlijken stand tot *f*1000 inkomen geven. Een catecheseermeesterszoon is door zijne gemeente wegens liederlijkheid weggejaagd. Het zoontje van de stovenzetter in de Grote Kerk in Den Haag wist, na vier jaar studie, op een examen voor de beurs nog niet, waar Paulus geboren was. Om onze Kerk, die zoo hachelijk staat, op te houden en nader met den Staat te verbinden, moeten wij predikanten hebben uit den fatsoenlijken stand, wien vrijwillige keus, geen kostwinningsplan drijft.<sup>121</sup>

Ondanks zulke kritiek zijn de landsbeurzen voor theologen 28 jaar lang verstrekt en hebben zij mogelijk gemaakt dat de opleiding goed bezocht werd. Samen met de traktementen hebben de landsbeurzen eraan bijgedragen dat predikanten financieel gebonden werden aan de staat, wat hun loyaliteit aan die staat kan hebben versterkt. Die loyaliteit moest doorklinken vanaf de kansel; hierop was de opleiding mede gericht. De vaderlandsliefde, de gezagsgetrouwheid en de algemene kennis die de koning zo graag onder zijn onderdanen wilde brengen, waren inderdaad kenmerkend voor veel theologen die in deze periode zijn opgeleid.<sup>122</sup> De protestantse kerken bedienden echter maar een kwart van de bevolking. Om echt van een succesvolle nationale integratie te spreken moest ook de rooms-katholieke kerk tot medewerking worden bewogen. Bij hun pogingen daartoe haalden de koning en zijn ministers zich echter grote problemen op de hals.

### *Studiebeurzen voor de rooms-katholieke seminaries*

Ook de rooms-katholieke kerk ondersteunde haar priesters in opleiding. De kerkelijke seminaries boden vaak kost en inwoning aan hun studenten, en sinds de middeleeuwen bestonden ook beurzen. In 1565 werden deze vastgelegd in het canoniek recht.<sup>123</sup> Vóór de reformatie beschikte de rooms-katholieke kerk in heel Europa over uitgestrekte landerijen, kapitalen en recht op lokale belastingen, zodat die beurzen uit eigen middelen konden worden betaald.

In Nederland legden calvinistische overheden aan het einde van de zestiende eeuw beslag op kerkelijke bezittingen. In de Zuidelijke Nederlanden werden deze vanaf het einde van de achttiende eeuw door het verlichte Oostenrijkse en Franse bewind aangetast.<sup>124</sup> In 1801 sloot Napoleon een concordaat met de paus waarin hij de confiscaties gedeeltelijk compenseerde met staatsbeurzen voor de bisschoppelijke seminaries te Luik, Doornik, Namen, Mechelen en Gent. Ook in het noorden besloot Lodewijk Napoleon in 1809 25 beurzen van f 200,- voor de seminaries in zijn koninkrijk in te voeren. Van daadwerkelijke uitvoering van dit besluit is het echter nauwelijks gekomen. Napoleon trok het bestuur over Holland uit handen van zijn broer nog voor de eerste beurs kon worden verstrekt, en zijn financiële nood was onder druk van de oorlogsinspanningen zo groot dat er geen sprake is geweest van geregelde uitbetaling.<sup>125</sup>

Willem I streefde bij zijn troonsbestijging naar een betere verstandhouding met de rooms-katholieke kerk. Om goede wil te tonen zorgde de koning nu voor een geregelde uitbetaling van de beurzen volgens de bepalingen van het Franse concordaat. Dit zal hem niet altijd makkelijk zijn gevallen: met f 29.000,- per jaar in 1816 tot f 34.900,- in 1825 ging het om grote bedragen.<sup>126</sup> Mede om de kosten voor de staat te beperken en de relaties te herstellen bepaalde de koning in 1818 dat moest worden gewerkt aan een 'zoo naauwkeurig doenlijk' herstel van de kerkelijke beurzenstichtingen, die sinds het einde van de achttiende eeuw waren verdwenen.<sup>127</sup>

Ijverig gingen geestelijken in de archieven en met krantenadvertenties op zoek naar de oorspronkelijke beheerders van de stichtingen. In veel gevallen lukte dat. Al in 1821 werd in het jaarlijks onderwijsverslag aan de Tweede Kamer gemeld dat 251 stichtingen waren hersteld, met niet minder dan 803 studiebeurzen met een gezamenlijke jaarlijkse waarde van f 80.541,-, vrijwel allemaal voor de seminaries.<sup>128</sup> Het herstelproces nam daarna nog vele jaren in beslag. De katholieke gemeenschap riep daarnaast een aantal nieuwe beurzenstichtingen in het leven. De kerk stelde een centrale beurzenadministratie in om de stichtingen te beheren en de beurzen toe te kennen.

Toch bleef veel voormalig kerkelijk kapitaal in staatshanden omdat herstel

onmogelijk bleek. Ooit geconfisqueerde landgoederen werden toegevoegd aan de Rijksdomeinen onder beheer van de minister van Financiën, waarmee zij aan hun oorspronkelijke doel werden onttrokken.<sup>129</sup>

De noordelijke beurzenstichtingen, in vroeger tijden in beheer van de Staten-Generaal, waren nog redelijk in tact en werden onder hoede van de minister van Binnenlandse Zaken gebracht. De koning besliste voortaan over uitkering van deze beurzen.<sup>130</sup>

De rol van de regering bij het herstelproces was soms dubbelzinnig. Zij had zowel belang bij een herstel van kerkelijke stichtingen, als bij behoud van controle over goederen die in haar beheer waren gekomen. Bestudering van de briefwisseling in de archieven van Binnenlandse Zaken levert de indruk op dat de minister en zijn ambtenaren zich weinig actief bezighielden met het herstelproces van beurzenstichtingen, maar passief het beheer voerden en pas in actie kwamen wanneer lokale geestelijken of andere belanghebbenden hun recht opeisten. In dat geval kon tot herstel van een beurzenstichting worden besloten. Als niemand zich aandiende, hulde de regering zich in stilzwijgen en hield zij de goederen met bijbehorende opbrengsten in eigen beheer.<sup>131</sup>

Ook de verstrekking van beurzen uit stichtingen in staatshanden verliep niet altijd zuiver. Op papier dienden de voorwaarden uit de stichtingsakten zo veel mogelijk te worden gerespecteerd, maar in de praktijk veroorloofde de regering zich grote vrijheid bij het aanwenden van deze beurzen voor eigen doeleinden.<sup>132</sup> 'Het is (...) te vertrouwen, dat een gedeelte dier ondersteuning ten bate komen zal van degenen, welke roeping gevoelen tot de nuttige maar moeilijke loopbaan van het onderwijs, dat op de Latijnsche scholen en collegien gegeven wordt,' zo deelde de minister bijvoorbeeld mee in het onderwijsverslag aan de Tweede Kamer.<sup>133</sup> De regering ging later veel verder daarin, zoals blijkt uit de nu volgende geschiedenis.

### *Het conflict rond de priesteropleiding*

Zoals koning Willem I de protestantse kerkgenootschappen opnam in een centrale staatsregeling, probeerde hij ook de rooms-katholieke kerk binnen bereik te brengen van zijn vaderlijk gezag. Deze pogingen leidden tot een reeks van conflicten. De koning en zijn entourage koesterden een zeker wantrouwen tegen de Kerk van Rome omdat deze een bron zou zijn van buitenlandse geestelijke en politieke invloed. Veel kloosterordes stonden onder toezicht van buitenlandse oversten. De vrees bestond dat zij vooral onder de katholieke Belgische bevolking agiteerden tegen de protestantse vorst en de in naam religieus neutrale regering. De orthodox katholieke Franse koning Lodewijk XVIII zou de Zuidelijke Nederlanden politiek verzwakken via kerkelijke kanalen.<sup>134</sup> Voor

de Nederlandse vorst was het daarom een zaak van strategisch belang om enige controle te krijgen op de katholieke kerk binnen zijn grenzen.

Naast de gevestigde staatsorde zou de Kerk van Rome volgens de regering het verlichte opvoedingsideaal ondermijnen. De eerste minister van Onderwijs A.R. Falck zag bij de pastoors in het zuiden 'de grofste onkundigheid en eene hinderlijke onbeschaafdheid'.<sup>135</sup> De secretaris-generaal van het departement van Rooms-Katholieke Eeredienst M.J.F.G. Goubau d'Hovorst stelde vast dat:

(...) de jonge geestelijken welke thans uit de bisschoppelijke kweekscholen komen, zoo weinig beschaafd en zoo onkundig zyn, dat men deernis met hen heeft wanneer men hen in gezelschappen aantreft.<sup>136</sup>

Hij benadrukte daarom de noodzaak om 'algemeene kennis, smaak en verlichting onder de geestelijken te verspreiden'.<sup>137</sup> Zolang dat niet lukte zou het opvoedingsbeleid van de staat weinig effect hebben op de katholieke meerderheid van de natie. De regering probeerde daarom de priesteropleiding in staatshanden te brengen. Falck legde uit waarom een verlichte opleiding noodzakelijk was voor het functioneren van de staat:

Zij is het voor het gouvernement dat in de uitvoering van deszelfs ontwerpen altijd minder hartelijke en minder nuttige medewerking van onkundige priesters ondervinden zal dan van verlichte; om nu van de openbare tegenstreving der bijgelovigen niet te spreken.<sup>138</sup>

Dit streven vormde een directe inbreuk op de zelfstandigheid van de katholieke kerk. Na de vele vernederingen die zij sinds de Franse Revolutie had moeten ondergaan, was Rome weinig meer bereid om zich staatsbemoeningen te laten welgevallen. Langdurig en moeizaam verliepen daarom de onderhandelingen tussen de Nederlandse regering en de gezanten van paus Leo XII over een nieuw concordaat, dat de verhouding tussen de kerk en de staat in de Nederlanden moest vastleggen.

Koning Willems regering meende toegeeflijk te zijn bij de onderhandelingen. Zij bood traktementen voor priesters, studiebeurzen voor seminaristen en subsidies en loon voor hun leermeesters. Goubau adviseerde de koning ruimhartig te zijn, onder andere met studiebeurzen. Zodoende kon de paus wellicht gunstig worden gestemd. Bij soortgelijke onderhandelingen met Frankrijk, Beieren en Napels had de paus onroerend goed geëist voor zijn seminaries. Dit moest worden vermeden door gul te zijn op andere punten.<sup>139</sup> Goubaus idee strandde echter op tegenstand in de ministerraad; men vond de voorzieningen voor de seminaries 'te kostbaar, en in alle gevallen noodeloos, de beurzen te vermeerde-

ren in de seminariën of laatstgenoemden te vermeerderen'. De koning gaf hun gelijk.<sup>140</sup>

De studiebeurzen raakten daarna aan een gevoeliger punt. Voortbouwend op het concordaat van Napoleon had de koning een systeem voor ogen waarbij hij zelf de beurzen aan seminaristen verleende na voordracht van kandidaten door de bisschoppen. Het zou uiteindelijk de koning moeten zijn die bepaalde wie een beurs ontving. De pauselijke gezant Mgr. Nasalli bedong echter het exclusieve recht van de bisschoppen om ongeschikte seminaristen uit de opleiding te zetten. Koninklijke inspraak was voor Rome onbespreekbaar, omdat het de hervormde koning als buitenstaander niet wilde laten bepalen wie geschikt was voor het priesterschap.<sup>141</sup> Uiteindelijk vormde het beurzenstelsel voor de priesteropleiding zo een van de breekpunten bij de onderhandelingen om het concordaat, die tijdelijk werden gestaakt in november 1824.

### *Studiebeurzen in de strijd om het seminarie*

Met het mislukken van het concordaat werden de priesters nog altijd op een traditioneel scholastieke wijze opgeleid. Inmiddels bestond het nieuwe koninkrijk bijna tien jaar, en nog was de beoogde verlichte katholieke staatsfaculteit niet tot stand gebracht. Niet alleen de regering zat daarmee in haar maag, ook sommige katholieke geestelijken als de aartspriester van Amsterdam erkenden dat de moderniteit van het onderwijs aan de seminaries te wensen overliet.<sup>142</sup> De koning besloot niet langer te wachten op een overeenkomst met Rome en richtte in 1825 eenzijdig het Collegium Philosophicum te Leuven op. Aan deze staatsinstelling zouden de gewenste 'algemeene kennis, smaak en verlichting' aan toekomstige priesters worden bijgebracht. Het vakkenpakket leek sterk op dat van de universitaire letterenstudie. Twee jaar lang zouden de pupillen worden onderhouden over onder andere de klassieke talen, de vaderlandse geschiedenis, Nederlandse letterkunde en welsprekendheid, natuurkunde, wijsbegeerte en redeneerkunde. Pas als dit alles met succes was afgerond mochten zij zich aanmelden voor het bisschoppelijk seminarie. Om ontwijking van deze wetenschappelijke studie tegen te gaan werd een diploma van het Collegium verplicht gesteld voor alle seminaristen, en werd studie in het buitenland verboden op straffe van uitsluiting van het priesterschap. Zo meende de koning de aankomende geestelijkheid te kunnen dwingen tot het volgen van een staatsopleiding in de door hem gestichte school.<sup>143</sup>

Al snel bleek de verstrekking van studiebeurzen een noodzakelijk drukmiddel in de tegenstelling die nu ontstond. De paus verklaarde dat de wijsbegeerte van het Collegium Philosophicum niet strookte met die van Rome en dus door de kerk niet kon worden geaccepteerd.<sup>144</sup> De Nederlandse bisschoppen weiger-

den vervolgens de afgestudeerden van het Collegium in hun seminaries toe te laten. Zo raakten jongens die de roeping voelden in vertwijfeling. Wat moesten ze nu doen om priester te worden? Door wel naar Leuven te gaan werden zij uitgestoten door de kerk; door niet te gaan werden ze uitgesloten door de staat. Om kwade geruchten tegen te gaan werd op last van de koning een campagne gestart om zijn verlichte staatsopleiding publieke bekendheid te geven. Hij gelastte zijn gouverneurs bekend te maken dat ruimschoots studiebeurzen beschikbaar zouden worden gesteld voor de belangstellenden.<sup>145</sup> Hij zette deze giften in als financiële prikkel om de twijfel te overwinnen. Overigens was de koning niet bereid extra rijksmiddelen te besteden aan deze beurzen; hij nam een derde deel van de beurzen voor bisschoppelijke seminaries weg en kende die toe aan bezoekers van het Collegium. Daarbij beredeneerde hij dat ongeveer een derde deel van de priesteropleiding uit wijsgerig onderwijs bestond, en dit onderwijs werd nu simpelweg samen met de beurzen verplaatst naar Leuven.<sup>146</sup>

Het beurzenplan pakte niet uit als gehoopt. Jongens met een roeping waren afhankelijk van de bisschoppelijke goedkeuring en velen durfden dus niet op de koninklijke uitnodiging in te gaan. De gouverneur van Zuid-Holland waarschuwde de minister dat het beleid in zijn provincie mislukte. In Den Haag bijvoorbeeld had hij twee jongens 'van min bemiddelden stand' zo ver gekregen om gebruik te maken van 's Konings Milddadigheid' en zich in te laten schrijven bij het Collegium. Twee pastoors hadden hun ouders dit plan echter sterk afgeraden, waarna de jongens terugkrabbelden. De pastoor van Zevenhoven liet zijn twee neven niet naar Leuven gaan, en met hem waren er vele andere geestelijken die weigerden mee te werken. Daarnaast lag volgens de gouverneur nog een ander gevaar op de loer: enkele welvarende kloosterordes konden zelfstandig van eigen inkomsten bestaan en waren nu volgens de geruchten van plan uit eigen middelen een priesteropleiding op te zetten. Met zulke tegenstand kon de gouverneur niet beloven dat hij voldoende studenten voor het Collegium Philosophicum kon werven.<sup>147</sup>

De aartsbisschop van Mechelen, Mgr. De Méan, schreef intussen een opruiend artikel in het Franse blad *L'Etoile*. Hij stelde dat de studenten van de gewraakte instelling slechts beurstrekkers waren. Waarlijk geroepen katholieken zochten immers een opleiding in Frankrijk, zo stelde hij. Degenen die overbleven waren volgens de aartsbisschop gelukszoekers die werden gedreven door hebzucht en gelokt door een gratis studie.<sup>148</sup> Deze kritiek was niet geheel ongegrond: het jaarverslag van het Collegium van 1827 meldde dat van de 265 studenten slechts twee de opleiding op eigen kosten, dus zonder beurs, hadden gevolgd. Bovendien had 'een niet onaanzienlijk getal' der studenten, vooral onder de meest gevorderden, weinig ambitie om inderdaad priester te worden. Vooral de Luxemburgers legden zich toe op de filologie om onderwijzer te kunnen

worden. Zo studeerde een zekere groep op gemeenschappelijke kosten zonder aan het gestelde doel te voldoen.<sup>149</sup>

De situatie kon niet blijven zoals zij was. Het had voor de staat weinig zin om mensen op te leiden voor het priesterschap wanneer zij door de kerk geweigerd zouden worden. Mede daarom hervatte Willem I de onderhandelingen over het concordaat in het voorjaar van 1826. Paus Leo richtte zijn principiële bezwaren niet zozeer tegen het Collegium Philosophicum als zodanig, als wel tegen het verplichtend karakter ervan. Omdat de paus op een aantal cruciale punten toegeeflijk was geweest, en omdat het hele Collegium-project op een mislukking aan het uitlopen was, besloot koning Willem toe te geven. In het uiteindelijke concordaat dat werd afgesloten in 1827 werd vastgesteld dat de verplichting om het college te bezoeken zou worden opgeheven.

Nu ontstond het risico dat seminaristen het Collegium op grote schaal links zouden laten liggen. Koning Willem had zijn instelling nog niet opgegeven en stelde daarom voor om alle middelen aan te wenden om een leegloop te voorkomen, inclusief een ruim aanbod van studiebeurzen en het beëindigen van beursverstrekking voor de bisschoppelijke seminaries.<sup>150</sup>

Maar zo ver was het nog niet. Koning Willem gelastte dat geen van de bepalingen van het concordaat zou worden uitgevoerd zolang de bisschopsbenoemingen niet plaats hadden gevonden. Dit nu was een zeer langdurige kwestie. In de tussentijd greep de regering naar middelen om seminaristen alsnog tot een wetenschappelijke staatsopleiding te bewegen. Dit leidde tot het gehate Koninklijk Besluit van 20 juni 1829. Hierin werd bepaald dat de examens in het openbaar dienden plaats te vinden. Zo kregen ambtenaren de gelegenheid om de examens op inhoud te controleren of te beïnvloeden. Vervolgens werd het beproefde middel weer in stelling gebracht:

Art. 4. De beurzen in de Seminariën zullen door Ons worden vergeven aan kweekelingen, door de Kerkvoogden opgenomen, wier buitengewone geschiktheid voor de studiën zal zijn bewezen door getuigschriften der Professoren van *openbare instellingen van hooger onderwijs*, welke zij bezocht hebben, of door een bijzonder examen, door hen af te leggen voor zoodanige personen, als Wij geraden zullen achten te dien einde aan te wijzen.<sup>151</sup>

Wie in aanmerking wilde komen voor financiële ondersteuning op een seminarie, was dus verplicht om een rijksuniversiteit of een examencommissie van de staat te bezoeken. Het kritische katholieke dagblad *De Noord-Brabander* hield zijn lezers voor dat men onder ‘openbare instellingen van hoger onderwijs’ uitsluitend het Collegium Philosophicum te Leuven moest verstaan. Het was daarom niet de bisschop die bepaalde wie mocht leren voor het priesterschap,

zo schreef de krant, maar de koning en zijn minister. Hoewel de koning met de paus overeen was gekomen dat studie aan het Collegium niet langer verplicht was, werden de kwekelingen daar alsnog toe gedwongen door 'streken en list' en door 'geslepenheid' en 'willekeur en despotismus' van de regering. De kritiek in de katholieke kranten was genadeloos.<sup>152</sup>

De verontwaardiging onder het katholieke volksdeel was groot, en de bisschoppen instrueerden hun dekens het besluit van 20 juni te negeren. De koning stond nu voor de lastige keuze om terug te deinzen, of de onwillige geestelijken te laten vervolgen. Dat laatste durfde hij niet. Het zou in de opgewonden stemming van die dagen tot geweld hebben kunnen leiden. Daarom restte hem weinig anders dan het besluit weer in te trekken. Dit leidde vrij snel tot leegloop en sluiting van het gewraakte Collegium in 1830, juist voor de Belgische Opstand een einde zou maken aan koning Willems Groot-Nederlands amalgaam.<sup>153</sup>

Het Collegium Philosophicum en het bijbehorende beurzenstelsel zijn geen succes geworden. Omdat de kwekelingen aanvankelijk niet konden rekenen op toelating tot de vervolopleiding aan de seminaries en omdat later de verplichting tot filosofische studie verdween, ging de instelling snel ten onder bij gebrek aan belangstelling. Terwijl er 1200 leerlingen tegelijk konden worden onderwezen, hebben in de periode 1825-1829 zich respectievelijk slechts 167, 208, 124, 44 en 8 kandidaten voor de eerste maal in laten schrijven. 523 van deze 551 studenten genoten een beurs. Het uiteindelijke rendement was laag: slechts 71 van hen vonden een plek op een seminarie, en omdat de Nederlandse bisschoppen hun aanvankelijk de toegang ontzegden, moesten zij op staatskosten naar het buitenland voor verdere studie. Er werden 41 seminaristen naar Bonn, 26 naar Trier en 4 naar Rome gestuurd met een staatsbeurs.

Een saillant detail is dat de Belgische Opstand, die mede door deze kwestie werd gevoed, ervoor zorgde dat nagenoeg al koning Willems beursstudenten die uiteindelijk hun priesterwijding ontvingen eindigden aan de zuidkant van de grens. Slechts drie van de 523 bursalen van het Collegium hebben in de Noordelijke Nederlanden de wijding ontvangen, en één in Nederlands-Indië. Het beleid heeft de regering dus veel hoofdbreken en stichtingsgeld gekost, maar nauwelijks tot gewenste resultaten geleid.<sup>154</sup>

### *De tienden van Schijndel*

Na deze mislukking werd het stil rond de priesterbeurzen. Pas in 1838, toen de zogenaamde 'tienden van Schijndel' om een bestemming vroegen, stelde de koning weer enkele beschikbaar.

De tienden van Schijndel waren een winstbelasting over uitgestrekt land bij het gelijknamige Brabantse dorp, en hadden eeuwenlang gediend om priesters

in opleiding naar Leuven te kunnen sturen. Toen de Leuvense universiteit in 1797 door de Franse overheid werd gesloten, en de tienden dus geen bestemming meer hadden, verviel het tiendrecht aan de Bataafse Republiek. Koning Lodewijk Napoleon gebruikte de opbrengst om zijn eerdergenoemde 25 beurzen van f 200,- uit te keren aan de seminaries in het Koninkrijk Holland. Hij nam dit besluit echter vlak voor de inlijving van zijn koninkrijk bij Frankrijk, waardoor de wet een dode letter bleef. Ook koning Willem en zijn ministers voerden het besluit niet uit. In 1825 kwamen de Leuvenaren achter deze misstand en zij eisten succesvol hun oude rechten op. De Belgische Opstand in 1830 sneed de band tussen Schijndel en Leuven echter door. De opbrengsten werden daarom in beheer van de vicaris-generaal van Den Bosch gegeven.

Op het gebied van seminariebeurzen gebeurde vanuit de regering daarna lange tijd weinig. Rooms-katholieken in het noorden hielden zich aanvankelijk op de vlakke uit angst om dezelfde toorn over zich af te roepen als de opstandige Belgen hadden gedaan, maar na verloop van tijd en in het kielzog van een voorzichtig opkomende liberale oppositie gingen zij met meer nadruk wijzen op hun rechten. De regering kon de beursverstrekking op grond van haar eigen vroegere herstelpolitiek moeilijk weigeren. De tienden van Schijndel zouden dus voor het eerst sinds 1797 hun oorspronkelijke doel weer gaan dienen. Bij kb van 1838 werden jaarlijks achttien beurzen met een gezamenlijke waarde van f 3600,- uitgekeerd. Koning Willem was zijn Collegium Philosophicum nog niet vergeten, want vier beurzen van f 400,- reserveerde hij expliciet voor de 'bevordering der hogere studiën in de roomsch-katholieke godgeleerdheid, en de daarmede verbonden hogere wetenschappen'. Zes hele van f 200,- en acht halve van f 100,- waren dan voor studenten aan de seminaries.<sup>155</sup>

#### *Studiebeurzen als onderdeel van koning Willems kerkpolitiek*

De koning droomde van één harmonieus Nederlands geloofsleven onder leiding van het Huis van Oranje, dat verlichting en gevoel van eenheid onder het volk brengen zou. Om dat ideaal te benaderen moesten de kerkgenootschappen onder een zekere staatscontrole worden gebracht en moest buitenlandse orthodoxe inmenging worden tegengegaan. De protestantse kerken, met uitzondering van enkele orthodoxe stromingen, lieten zich relatief gemakkelijk in dit ideaalbeeld opnemen. Bij hen was weinig sprake van buitenlandse inmenging en was van oudsher een hechte band met de burgerlijke overheid en Oranje aanwezig. De landsbeurzen waren hier dienstbaar bij de opname van weinig vermogende jongens in de predikantenopleiding, waar zij een culturele vorming meekregen die mede was gericht op algemene kennis en liefde voor vorst en vaderland.

De opname van de rooms-katholieke kerk in staatsverband bleek echter een onmogelijke opgave. De geestelijkheid voelde zich in de eerste plaats onderworpen aan Rome, pas daarna aan Den Haag. De koning herstelde studiebeurzen uit kerkelijk kapitaal, maar zijn beurzenbeleid stond vooral in het teken van zijn eigen opvattingen over de priesteropleiding. Deze gingen soms diametraal in tegen de opvattingen van de katholieke kerk. De koning wilde de beurzen gebruiken om kandidaten voor een staatsopleiding voor priesters te selecteren. Toen dat niet lukte ontnam hij de kerk een derde deel van de seminariebeurzen, en verbond die aan zijn staatsopleiding. Uiteindelijk gebruikte hij ze zelfs om onvermogene seminaristen tot bezoek van dit Collegium te dwingen. Het zou de enige plaats zijn waar ze nog kans op ondersteuning zouden hebben. Deze kerkelijke beurzen waren voor de koning dus een sturingsmiddel, met als doel de staatspriesteropleiding in de plaats te stellen van het kerkelijke kleinseminarie.

Deze pogingen zijn stukgelopen op de onbuigzaamheid van de rooms-katholieke kerk. Historici hebben gewezen op de belangrijke rol die de strijd om de priesteropleiding uiteindelijk heeft gespeeld in de aanloop naar de Belgische Opstand in 1830. De Belgische geestelijkheid voelde zich bedreigd, zette de gelovigen aan tot kritiek op de regering en sloot een verbond met de liberale oppositie. Willem I creëerde een machtige vijand, onder andere met zijn dwingende beurzenbeleid.

### **De economische politiek van Willem I**

De grootste persoonlijke interesse van koning Willem ging uit naar de economie, zijn favoriete onderdanen waren de grote ondernemers. Als hij niet tot het landsbestuur was geroepen, zo zou hij eens hebben gezegd, dan was hij graag koopman, reder of industrieel geweest.<sup>156</sup> Vergroting van de nationale welvaart was steeds een van zijn hoogste prioriteiten. Hoewel hij economische doelen minder sterk in zijn beurzenbeleid betrok dan culturele, speelden ze toch een rol van belang.

#### *Landbouw*

Naast de handel was de landbouw de belangrijkste economische sector in Nederland. Het grootste deel van de bevolking verdiende daarmee zijn brood. De overheid bemoeide zich in de vroegmoderne tijd echter weinig met agrarische belangen. In de gecentraliseerde staatsregeling van 1798 werd de landbouw voor het eerst tot onderwerp van staatszorg verklaard.

In de achttiende en negentiende eeuw werd Europa herhaaldelijk geteisterd

door de runderpest. De gevolgen van een dergelijke ziekte konden desastreus zijn, en de middelen om ze te bestrijden waren minimaal. De nieuw geïntroduceerde staatszorg beperkte zich aanvankelijk, bij gebrek aan beter, tot het opvangen van de economische schade van zulke crises. Geert Reinders, een grondlegger van de immunologie en parlementslid in de Bataafse Republiek, nam in 1799 het initiatief tot oprichting van het Veefonds. Als een veeziekte uitbrak werden besmette dieren afgemaakt. Het fonds werd dan gevuld met een eenmalige belasting op rundvee en met dat geld werden getroffen veehouders schadeloosgesteld.<sup>157</sup>

Al snel werd het fonds omgedoopt tot Landbouwfonds en werd het takenpakket ervan uitgebreid. Een nieuwe functie was de financiering van de opleiding van veeartsen, in een poging de zo schadelijke ziektes met de nieuwste medische kennis te bestrijden. De dichtstbijzijnde gelegenheid om veeartsenijckunde te studeren was gevestigd in het Franse Alfort, nabij Parijs. De studie en het verblijf van Nederlandse studenten aldaar werden betaald uit het fonds. Toen het Landbouwfonds in 1815 onder beheer van het departement van Binnenlandse Zaken kwam bleef het gescheiden van de rijksfinanciën. De praktijk van uitzending van studenten naar Frankrijk werd bij gebrek aan alternatieven voortgezet, maar was duur, onpraktisch en afhankelijk van Franse welwillendheid. Zeker in het kader van de Nederlandse cultuurpolitiek was die situatie onwenselijk.

De bijgevoegde zuidelijke provincies leverden flinke nieuwe inkomsten voor het fonds, zodat in 1821 gedacht kon worden aan het opzetten van een eigen veeartsenijckschool. Op initiatief van minister Falck, die zowel landbouw als onderwijs in zijn portefeuille had, werd deze school in Utrecht ondergebracht. Zijn gedachte hierbij was dat Utrecht centraal lag tussen de Vlaamse en de noordelijke provincies. Walen zouden bij voortdurende uit kunnen wijken naar Alfort met beurzen uit het fonds. Falck meende echter tot zijn grote genoegen vast te kunnen stellen dat zelfs Walen na verloop van tijd de weg naar Utrecht wisten te vinden.<sup>158</sup>

De kost, inwoning en kleding van de 'kwekelingen' werden betaald door het fonds. Het ging om beurzen van f 400,- per persoon, een relatief ruim bedrag. In eerste instantie was er plaats voor 24 studenten, uit elke provincie één of twee. Door de grote vraag naar deze opleiding werden een jaar later al 25 studenten toegelaten die op eigen kosten kwamen studeren. Van 1823 tot 1838 werd voor vier, later zes kwekelingen de opleiding tot paardenarts betaald door het departement van Oorlog. Voorwaarde was wel dat zij minimaal twaalf jaar zouden dienen bij de cavalerie of artillerie.<sup>159</sup>

Door de ruime bedragen werd een toekomst als veearts aantrekkelijk voor jongens van lagere sociale stand. In de praktijk konden zij vooral kiezen tus-

sen de kweekschool, de kerk, de krijgsmacht en de veeartsenijschool wanneer zij door studie aan hun stand probeerden te ontsnappen. Een opleiding aan de veeartsenijschool gaf toegang tot een ‘aanzienlijker, schijnbaar bevoorregten, maar veelal min werkzamen stand, die geen uitbreiding behoeft’.<sup>160</sup> Vooral dit laatste was een luxe, want beroepen waarmee men zonder bijverdiensten in het levensonderhoud kon voorzien, waren schaars.

### *Ambacht en industrie*

Vakopleidingen voor ambacht en industrie trokken bijzondere aandacht van de regering. Willem I probeerde de industriële ontwikkeling van zijn rijk krachtig te stimuleren. In het verleden was de praktijkopleiding van ambachtlieden een zaak geweest van de gilden, die gezellen in de leer lieten gaan bij ervaren meesters. Door de opkomst van moderne grootschalige productiemethoden in vooral de Zuidelijke Nederlanden en door moderne theorieën over vrijemarktwerking waren de gildes omstreden geraakt. Na een aantal eerdere pogingen schafte Willem I deze in 1818 definitief af.<sup>161</sup> Dat betekende echter dat er nieuwe voorzieningen moesten komen voor de vakopleidingen. Hoewel uit onderzoek van Ruben Schalk blijkt dat de oude opleidingspraktijk in de voormalige gilden nog vele decennia bleef voortbestaan, meende de regering dat er ook speciale scholen voor dit onderwijs moesten komen.<sup>162</sup>

Bij gebrek aan geschikte technische beroepsopleidingen bezochten jongeren die zich wilden toeleggen op een carrière in de handel en opkomende industrie in de zuidelijke provincies vaak kortstondig een atheneum. De regering verplichtte de athenea tot het aanbieden van onderwijs in de beginselen van de natuurkunde en de natuurlijke historie. Te Namen werden de delfstofkunde en metaalbereiding onderwezen; Brussel legde zich toe op het technisch tekenen en aan het stedelijk college van het Luikse Hoi werd een nijverheidsschool verbonden.<sup>163</sup> Van de onderwijzers voor deze vakken werd een academische opleiding verlangd. Evenals de letterenfaculteiten kregen de faculteiten van wis- en natuurkunde in Gent, Leuven en Luik mede daarom elk tien landsbeurzen te vergeven.

In het noorden introduceerde koning Willem een merkwaardig verschijnsel aan de universiteiten in de vorm van de industriescholen. Het stoorde de ondernemende koning dat de universiteiten zich zo sterk op een algemene vorming van een bestuurlijke en culturele elite toelegden en weinig aansluiting vonden met de praktische behoeften van de ambachten en industrie. In 1825 droeg hij de universiteiten op om ‘geregeld onderwijs over de toepassing van der schei- en werktuigkunde op de nuttige kunsten’ te bieden.<sup>164</sup> Doel was om ‘de sluimerende natie op te wekken en tot werkzaamheid aan te sporen’.<sup>165</sup>

Hoogleraren van de wis- en natuurkundige faculteiten moesten onderwijs gaan geven aan jongens buiten de universiteit die zich wilden toeleggen op handel en industrie.

De resultaten vielen over het algemeen niet mee. De prestaties van de wis- en natuurkundige studenten die in het zuiden onderwijzer moesten worden waren nog teleurstellender dan die van hun collega's bij letteren. Slechts zes Leuvense studenten wisten tussen 1818 en 1830 de doctorstitel in de wis- en natuurkunde te behalen, terwijl daar twaalf jaar lang jaarlijks tien beurzen beschikbaar waren geweest.<sup>166</sup> In het noorden vonden hoogleraren dat de industriescholen geen wetenschappelijk karakter hadden en dat de kinderen van ambachtslieden weinig te zoeken hadden aan de universiteit. Utrecht gaf geen gehoor aan de verplichting; in Groningen ging de school na vijf jaar ter ziele en Leiden maakte er enkele jaren later ook een eind aan. Wat echter bleef, waren de colleges in de chemische technologie en de werktuigbouwkunde aan reguliere studenten, althans in Leiden en Groningen.<sup>167</sup> Voor de kinderen van ambachtslieden waren die colleges in de praktijk echter nauwelijks toegankelijk. De ondernemende koning slaagde er ondanks zijn goede bedoelingen nauwelijks in om de kloof tussen wetenschap en industriële toepassing te overbruggen.

## Conclusie

Met het aftreden van Willem I in 1840 kwam een einde aan een opmerkelijke periode in de Nederlandse politieke geschiedenis. Zijn regeringsperiode had een voor toenmalig Nederlandse begrippen uitzonderlijk grote overheidsactiviteit te zien gegeven, waarbij de staat zich actief en ingrijpend bemoeide met de economie, de kerken, het onderwijs en de cultuur. Met een vertrouwen dat het volk herschape kon worden naar het ideaalbeeld dat de koning voor ogen stond – vlijtig, kundig, tolerant, rationeel, gezagsgetrouw, vaderlandslievend – nam de staat de taak op zich om het volk op te voeden. In de woorden van historicus Niek van Sas:

Willem I besepte maar al te goed dat op hem de last drukte om van de *Union intime et complète* – een opdracht die hij zichzelf gesteld had – een succes te maken. Daartoe voerde hij een politiek van doelbewuste staats- en natievorming. Dit beleid was gebaseerd op de gedachte van een samenleving die maakbaar was, met de overheid in een sturende en alomtegenwoordige rol.<sup>168</sup>

De studiebeurzen die rechtstreeks uit de publieke middelen werden betaald waren gericht op de aanmoediging van het volgen van een opleiding tot predikant, priester, onderwijzer en beeldend kunstenaar. Deze figuren waren bij uitstek de cultuurdragers die invloed uit konden oefenen op de publieke geest, en waren daarom van groot belang voor deze staats- en natievorming. Het waren ook bij uitstek beroepen die de studenten uit vermogende families links lieten liggen. Studiebeurzen dienden dus mede als hulpmiddel om voldoende mensen op deze belangrijke functies voor te bereiden.

De studiebeurzen van de rijksoverheid kunnen echter niet uitsluitend in dit kader van staats- en natievorming worden geplaatst. Zij waren tegelijkertijd een voortzetting van een eeuwenoude traditie, een exponent van de verlichte bevordering van wetenschap en rede, een oprechte ‘vaderlijke’ zorg over het geluk van de onderdanen, een uiting van liefdadigheid en een poging tot versterking van de economie. Het centrale element dat deze functies met elkaar verbond, was het opmerkelijke overheidsactivisme. De centrale overheid geloofde het verschil te kunnen maken bij het realiseren van de gedroomde bloei van de natie op politiek, cultureel, economisch en wetenschappelijk gebied. Willem I en zijn ministers hebben de studiebeurzen mede met dat doel voor ogen ingezet. Daarbij stonden niet de belangen van de beursstudenten zelf centraal, maar die van het nieuwe koninkrijk.

Het paradoxale is wel dat de staat de ambitie had monopolies te vestigen op tal van school- en opleidingstypen, maar de bekostiging van de bijbehorende beurzen herhaaldelijk op derden probeerde af te schuiven. Het zijn alleen de universiteitsbeurzen, de kunstenaarssubsidies en een deel van de seminariebeurzen geweest die rechtstreeks uit de staatskas werden betaald. Voor de overige voorzieningen wendde de regering vooral kerkelijke kapitalen en het Landbouwfonds aan. Daarbij streefde Willem I naar het zo volledig mogelijk herstellen en de maximale uitbouw van het stelsel van particuliere beurzenstichtingen. Op deze manier werd de opleiding tot onderwijzer(es) aan de lagere school, priester en veearts ondersteund buiten groot bezwaar van de publieke kas.

Ondanks – of juist door – zijn hooggestemde doelstellingen en zijn vele gedetailleerde bemoeienissen liep koning Willem I regelmatig tegen de grenzen aan van de stuurbaarheid van zijn onderdanen. Hoewel sommige studiebeurzen gretig aftrek vonden, misten andere hun doel. De animo voor universitaire beurzen in het zuiden leek teleurstellend laag. Ook in het noorden konden vaak niet alle letterenbeurzen worden vergeven bij gebrek aan belangstelling. De resultaten van het wis- en natuurkundig onderwijs dat zich richtte op industriële ontwikkeling waren teleurstellend. Met zijn Collegium Philosophicum en het dwingende karakter van het bijbehorende beurzenbeleid haalde de koning zich ten slotte de woede op de hals van veel rooms-katholieken. Dit project liep uit

op conflicten en een pijnlijke mislukking. Overal in het koninkrijk, zowel in het noorden als in het zuiden, ontstond rond 1830 een groeiende weerstand tegen de sturende hand van de vaderlijke overheid. De liberale kritiek die in Nederland vanaf de jaren dertig daartegen opkwam stond aan de basis van een nieuw en ander studiebeurzenbeleid.

## *Staat van vrijheid* 1830-1913

### **Crisis, elitisme en het einde van de landsbeurzen**

Vanaf 1830 veranderde het Nederlandse beurzenbeleid ingrijpend. Nadat de rijksoverheid tussen 1815 en 1828 een ongekeerde hoeveelheid ondersteunende voorzieningen voor studenten in het leven had geroepen, volgde vanaf 1828 een periode van beperking. De meeste voorzieningen ondergingen een bezuiniging of zelfs afschaffing. Verschillende oorzaken kwamen samen: economische en politieke ontwikkelingen maakten dat zowel de noodzaak, als de financiële ruimte, als de politieke wil tot beursverstrekking grotendeels verdween.

Persoonlijke en wettelijke veranderingen in het landsbestuur droegen belangrijk bij aan een sterk ingeperkt beurzenbeleid. Was het voorheen alleen de koning die besliste, vanaf 1840 kwam het zwaartepunt in de besluitvorming vooral in handen te liggen van de opeenvolgende ministers van Binnenlandse Zaken. Hoewel Willem II formeel bijna even veel macht had als zijn vader liet hij het meer gedetailleerde bestuurswerk graag aan zijn ministers over. Hij was er de man niet naar om zijn dagen achter een schrijftafel te slijten, zeker niet nu de overheidsfinanciën in een grote wanorde verkeerden en er ingrijpend bezuinigd moest worden. Met de grondwetswijziging van 1848 stond de koning ook formeel grotendeels buitenspel en werden besluiten vooral genomen in samspraak tussen minister en parlement. Dat leidde ertoe dat in deze periode een ander type belangen een rol ging spelen in de besluitvorming. Een klein, vermogend en overwegend liberaal deel van de bevolking kon door een censuskiesrecht grote politieke invloed uitoefenen. Het verzette zich tegen zware publieke lasten en tegen sterke overheidsbemoedeningen met het maatschappelijk leven.

De eerste beperkende maatregelen in het beurzenbeleid waren echter van de hand van de oude Willem I zelf. De laatste tien jaren van zijn regering sloeg ook bij hem de twijfel toe over de houdbaarheid van zijn beleid. Grote studentenaantallen, een opstand in het zuiden van zijn koninkrijk, geldproblemen en sociale spanningen gingen daaraan vooraf.

### *Studentenconjunctuur*

Vanaf het einde van de jaren twintig werd het landsbeurzensysteem ondergraven door de grote belangstelling voor het hoger onderwijs onder jongeren. Vooral in de eerste helft van de negentiende eeuw deed zich een internationale golfbeweging in het universiteitsbezoek voor, die de Duitse onderwijshistoricus Hartmut Titze verklaarde met een theorie die hij *der Akademikerzyklus* noemde. Jonge mensen (of hun ouders) die voor de keuze stonden om al dan niet te gaan studeren, maakten die afweging volgens Titze vooral op basis van economische en sociale toekomstverwachtingen. Zag de aspirant-student een sociaal gewaardeerde of goedbetaalde loopbaan in het verschiets, dan besloot hij te gaan studeren. Studentenaantallen namen dan toe tot de arbeidsmarkt verzadigd raakte met mensen die hun positie vaak levenslang bleven bezetten. Die verzadiging leidde tot werkloosheid onder afgestudeerden en tot een verminderd bezoek aan universiteiten. Deze conjunctuurbeweging in de arbeidsmarkt voor academici was volgens Titze van invloed op de politiek en het onderwijsbeleid. Was er een grote maatschappelijke vraag naar afgestudeerden en nam de hoeveelheid studenten toe, dan volgde een expansief beleid. Dan kon de rekrutering van nieuwe studenten doelbewust worden verbreed tot jongeren uit lagere sociale standen. Was het omgekeerde het geval, dan werden toegankelijkheid en schaal eerder ter discussie gesteld en konden beperkende maatregelen volgen.<sup>1</sup>

Titze testte zijn theorie op de Duitse landen; de Nederlandse historici H. de Vries en G. Jensma testten haar op ontwikkelingen bij Nederlandse theologen. Zij vonden een aantal treffende overeenkomsten, vooral voor de periode 1815-1846. Het aanvankelijke predikantentekort in de hervormde kerk werd mede opgevangen door stimuleringsmiddelen als beurzen en vrijstellingen. Het tekort sloeg tegen 1830 om in een overschot dat problematische vormen aannam. In 1835 werd melding gemaakt van 220 duur opgeleide, werkloze proponenten. De slechte vooruitzichten voor afgestudeerden kunnen een effect hebben gehad op het universiteitsbezoek. In 1843 was het aantal ingeschreven studenten met een kwart gedaald ten opzichte van twaalf jaar eerder. 'Vrijwel zeker' was er volgens Jensma en De Vries sprake van een verband tussen de werkgelegenheid van theologen en de hoeveelheid studenten aan de theologische faculteiten.<sup>2</sup>

De negentiende-eeuwse getuigenissen doen vermoeden dat eenzelfde overvloed zich bij andere studierichtingen voordeed. Het aantal universitaire studenten in de Noordelijke Nederlanden verdrievoudigde bijna van ongeveer 550 in 1816 tot ongeveer 1600 in 1831.<sup>3</sup> Het aanbod leek daarmee de beperkte maatschappelijke vraag te overtreffen. Het onderwijsverslag van de minister aan de Tweede Kamer van 1829 noemde het aanbod van academici:

(...) meer dan genoegzaam (...) voor de behoefte der verschillende standen (...). Ten minste hoorde men meermalen, dat wegens de veelheid van aankomende godgeleerden, regtsgeleerden, letterkundigen, enz., het moeilijk voor hen was, om, geplaatst te worden, of geregelde bezigheid te verkrijgen.<sup>4</sup>

Velen konden geen passend emplooi meer vinden en moesten zich redden met bijbaantjes als schoolmeester, boekhandelaar of likeurstoker. De student-auteur Jan de Vries beschreef de toestand van een onbemiddelde jonge jurist eind jaren veertig als 'de blinkende ellende, de schitterende armoede'.<sup>5</sup> Deze toestand was niet zonder politieke gevaren, want veel van deze geletterde werklozen schroomden niet om de wereld deelgenoot te maken van hun onvrede.

Ook de door Titze voorspelde politieke reactie leek aanvankelijk te volgen. Koning Willem I twijfelde in 1828 aan de noodzaak om zo veel dure onderwijsvoorzieningen in stand te houden. Onzeker benoemde hij opnieuw een adviescommissie onder voorzitterschap van zijn vertrouweling Röell. Deze liet een vragenlijst rondsturen naar de senaten en curatoria van de zes universiteiten om te peilen welke hervormingen het hoger onderwijs wenste. De vragenlijst was niet vrijblijvend. Röell vroeg of één of twee van de bestaande universiteiten konden worden gesloten of omgevormd tot meer praktisch gerichte instelling. Ook de vragen over de landsbeurzen neigden naar inperking:

Pleit de noodzakelijkheid of eenige andere gewichtige reden voor behoud der landsbeurzen? Zou het niet verkieslijk zijn, ook uit aanmerking van het toenemend getal der studenten, die beurzen af te schaffen, en, desnoods, te doen vervangen door vrijstellingen van collegegelden of contributien?<sup>6</sup>

Bovendien vroeg de commissie of het raadzaam was de beurzen te splitsen of een andere bestemming te geven.<sup>7</sup>

De vragenlijst lekte uit naar de kranten, waardoor velen zich geroepen voelden om commentaar te leveren. De grote hoeveelheid reacties geeft een inzicht in de manier waarop studiebeurzen door verschillende betrokkenen werden gezien. Koning Willems twijfel werd er echter niet minder door, want de opvattingen bleken in de verschillende kringen aanzienlijk uiteen te lopen.

Hoogleraren neigden naar behoud van de landsbeurzen omdat ze zouden dienen ter bevordering van de wetenschap door binding van onvermogen talent. Prof. M. Siegenbeek te Leiden was bezorgd dat grote geesten uit geldgebrek voor de wetenschap verloren zouden gaan. Daarom wilde hij de beurzen behouden en er strenger op toezien dat inderdaad alleen de meest getalenteerde studenten in aanmerking kwamen. Hij wilde het vergelijkend toelatingsexamen voor een beurs, dat in het verleden had bestaan, hersteld zien. Van Heusde

te Utrecht voegde daaraan toe dat er niet te veel beurzen mochten zijn omdat hij hechtte aan de sociale geslotenheid van het hoger onderwijs.<sup>8</sup> Professor Lulofs uit Groningen sloot zich daarbij aan, want er waren al ‘meer advokaten dan cliënten, meer geestelijke herders dan geestelijke schapen, meer geneesheeren dan zieken’.<sup>9</sup> Toch bestond er redelijke overeenstemming over het punt dat de landsbeurzen nog steeds bestaansrecht hadden, zij het op beperkte schaal.

Juristen en medici bleken niet zo geïnteresseerd in het onderwerp als hun collega’s van andere faculteiten. Hun studenten ontvingen weinig beurzen, en hadden die doorgaans ook niet nodig. De juridische faculteit te Leuven schreef dat wat haar betreft de beurzen best konden worden afgeschaft, terwijl de letterenfaculteit van dezelfde universiteit het aantal juist uitgebreid had willen zien.<sup>10</sup>

Een mening van politici en bestuurders kan worden opgemaakt uit het rapport van de adviescommissie van Röell, waarin rechters, Tweede Kamerleden, universiteitscuratoren en leden van de Raad van State zitting hadden.<sup>11</sup> Over de beurzen was het rapport duidelijk. Niet de wetenschap, maar de staat moest ermee gediend zijn:

(...) het is (...) in het belang van den Staat, vermits daardoor kundige burgers worden gevormd, die door hunne bekwaamheden rijkelijk de opoffering kunnen vergoeden, welke de staat zich te hunnen aanzien getroost heeft.<sup>12</sup>

Zij hadden daarmee een ander idee bij de aanwending van het beoogde talent; staatsbelang ging voor de wetenschap.

De staatscommissie nam afstand van het sturende beleid van de koning. Zij vond dat beurzen dienden om talenten op te leiden in algemene zin, en niet om studenten tot bepaalde studiekeuzes te verleiden. Wat haar betreft moest de vaste verdeling van beurzen over faculteiten en universiteiten daarom worden opgeheven. De omvang van de lokale behoefte moest bij de verdeling leidend zijn, niet de wet. Hendrik Collot d’Escury, curator van de Leidse universiteit, maakte daarbij de kanttekening dat de beurzen in zijn ogen nog altijd een vervanging van het oude Staten-College waren. De verdeling kon worden losgelaten zolang Leiden dertig beurzen van f300,- bleef ontvangen.<sup>13</sup>

Ook tegen de vaste verdeelsleutel, maar dan op heel andere gronden, was prof. J.R. Thorbecke. Hij was inmiddels hoogleraar Europese geschiedenis, internationale betrekkingen en statistiek te Gent. Hij noemde het namens zijn faculteit ‘eener milde en verlichte Regering bij uitstek waardig, het behoeftig talent op den weg zijner ontwikkeling te ondersteunen’. Het ging hem hierbij niet alleen om het belang van de wetenschap of de staat, maar om ook dat van de hele samenleving. Het moest volgens Thorbecke gaan om beloning van ‘verdiensel in armoedige omstandigheden’. Van verdienstelijke mensen had men

in een gezonde maatschappij nooit genoeg. Daarom vond hij het argument van het studentenoverschot weinig zinvol.<sup>14</sup>

De progressief-liberale *Arnhemsche Courant* dacht daar anders over. Wat de krant betreft zou de afschaffing van beurzen veel wantoestanden kunnen beëindigen. Er werd bij de verdeling volgens het blad 'meer naar gunst dan kunst' gehandeld. Bursalen zouden vaak bescherming en gunsten genieten door vriendschappelijke betrekkingen tussen hun families en professoren. Van de *Arnhemsche* mochten de beurzen bovendien wel verdwijnen, omdat minvermogenden best gemist konden worden aan de universiteiten. '(...) want wie anders toch zijn de steunsels der akademien, dan de zonen der beschaafde en gegoede burgers, die in het houden der vereischte collegiën, om het voldoen der collegiegelden, en het afleggen der bepaalde examens geene zwaarigheid behoeven te maken.'<sup>15</sup>

Koning Willem was niet goed geholpen met zulk tegenstrijdig advies en zocht houvast in het voorbeeld van zijn zwager, de koning van Pruisen. Hij stuurde een onderwijsinspecteur op reis langs enkele Pruisische universiteiten om verslag te doen van de wijze waarop daar de zaken waren geregeld. Inspecteur Wijbeek rapporteerde dat de Pruisische studiebeurzen niet gekoppeld waren aan het financieel vermogen van de student, maar aan diens prestaties. Alleen de meest veelbelovende talenten werden daar met kost en inwoning opgenomen in een *Seminarium*, dat meer gelijkenis toonde met het gesloten Britse *college*-model dan met de open Nederlandse universiteit. In het Nederlandse systeem verzorgden universiteiten geen huisvesting en had ondersteuning, althans op papier, mede een charitatieve functie. Het Pruisische voorbeeld was daarom niet gemakkelijk toepasbaar. Twee Gentse professoren stelden nog het Franse model voor, waarin beurzen verstrekt werden als beloning voor families die zich verdienstelijk hadden gemaakt voor de natie. Ook die suggestie leek niet in goede aarde te vallen bij de vorst. Vertwijfeld wachtte hij met het nemen van besluiten, tot de gewelddadige gebeurtenissen van 1830 een beslissing grotendeels overbodig maakten.<sup>16</sup>

### *De Belgische Opstand en zijn gevolgen*

Een grote inperking van het beurzenstelsel vond noodgedwongen plaats in het najaar van 1830, toen Willem I werd geconfronteerd met de opstand van zijn Belgische onderdanen. Hij verloor binnen twee maanden zo sterk zijn grip op het bestuur in het zuiden, dat hij op 18 oktober tijdens de opening van de Staten-Generaal een administratieve scheiding van zijn rijk moest afkondigen, 'waardoor thans mijne zorgen zich meer uitsluitend tot de Noordelijke gewesten bepalen, en derzelver krachten en middelen alleen in hun belang zullen worden aangewend'.<sup>17</sup>

De minister schraptte de landsbeurzen voor de universiteiten in het zuiden uit de onderwijsbegroting (f 17.400,-). Ook de beurzen voor de kweekschool te Lier en de helft van de beurzen voor onderwijzeressen voerde hij af (samen f 13.760,-).<sup>18</sup> De beurzen voor de zuidelijke seminaries kwamen te vervallen (f 34.900,-), waarbij een belangrijke rol speelde dat het grootste deel van de goederen en gelden van de beurzenstichtingen nu een rechtsbasis in België had gekregen en daarmee buiten Nederlandse staatscontrole viel. Problemen ontstonden rond stichtingen die waren gebaseerd op grensoverschrijdende landerijen en die begiftiging voorschreven aan seminaristen in noord en zuid. Tussen de Nederlandse en Belgische autoriteiten ontstond hierover een juridisch conflict, dat meer dan veertig jaar duren zou.<sup>19</sup>

De financiële basis voor de overgebleven studiebeurzen kwam door de opstand eveneens onder druk te staan. De afscheiding van België bracht het verlies van een economisch zwaartepunt van het rijk met zich mee, waarmee naar schatting de helft van de belastinginkomsten wegviel. Nederlandse staatspapieren verloren ongeveer een derde van hun waarde, waardoor lenen op de kapitaalmarkt moeilijker werd. De koning, die de Belgische onafhankelijkheid weigerde te accepteren, hield bovendien negen jaar lang een groot en vooral kostbaar leger paraat aan de grens. De handel werd intussen gefrustreerd door een Engels-Frans embargo en door oorlog op Java. Onder deze druk verhoogde de koning verscheidene belastingen en voerde hij nieuwe in, zoals accijnzen, grondbelasting en onroerendgoedbelasting. Zelfs onder de trouwste aanhangers van Oranje ontstond daarover onvrede. Er was een oproer onder boeren in het Groningse Oldambt en in Amsterdam ging een gaarkeuken in vlammen op. Het parlement, dat zijn invloed vooral door het keuren van begrotingen kon doen gelden, werd voortdurend kritischer en eiste eenvoudiger, transparanter en goedkoper bestuur. Deze eerste grootschalige noordelijke oppositie in de Tweede Kamer is de geschiedenis ingegaan als de ‘financiële oppositie’.<sup>20</sup>

Liever dan het verhogen van belastingen zag de financiële oppositie dat de staat een bescheidener positie in zou nemen in het maatschappelijk verkeer. Op economisch en staatkundig gebied klonk een aanzwellend liberaal geluid. De overheid zou minder beslag moeten leggen op publieke middelen en minder belemmerend mogen zijn voor het particuliere initiatief. Een voorbeeld daarvan was volgens de Kamerafdeling voor de onderwijsbegroting de royale bekostiging van het hoger onderwijs. Zij stelde de noodzaak tot het onderhouden van drie universiteiten opnieuw ter discussie, en de afdeling wilde grote delen van de kosten van universiteiten overdragen aan de ‘vermogende ingezetenen’ om de belastingdruk voor de middenstanden draaglijker te maken.<sup>21</sup>

Door de financiële problemen en het studentenoverschot kwamen ook de voorzieningen die deelname aan het hoger onderwijs stimuleerden onder vuur

te liggen. Zowel de kosten als de marktversturende werking ervan werden bekritiseerd. Al in 1832 drong de bijna voltallige Kamerafdeling voor de begrotingsbehandeling van Binnenlandse Zaken aan op volledige afschaffing van de landsbeurzen:

De leden der Afdeeling beschouwen de zucht, om de hoogeschole te bezoeken, zoo groot, dat men die door *beurzen* niet behoeft aan te moedigen; zij merkt tevens aan, dat in het toewijzen daarvan misbruik plaats heeft. (...) De Afdeeling hoopt alzoo, dat, bij eene spoedige herziening van het reglement op het hooger onderwijs, de beurzen en medailles als Staatsuitgaven hier zullen vervallen, met die bepaling, dat één lid de beurzen niet geheel wil afschaffen, maar aanzienlijk verminderen.<sup>22</sup>

W.A. baron Schimmelpenninck van der Oye, de latere minister van Binnenlandse Zaken, uitte als conservatief-liberaal Kamerlid in 1835 zijn bezwaren tegen het beurzenstel. Misschien waren de beurzen tijdelijk te verdedigen geweest toen er een tekort was aan geestelijken en onderwijzers, maar dan had de maatregel ook een tijdelijke moeten blijven. Schimmelpenninck stelde:

(...) dat het verkeerd was, om de gunsten meer dan tijdelijk toe te staan; terwijl het *laissez faire* van toepassing blijft, waar geene bijzondere behoefte of belangen tot uitzonderingen nopen.<sup>23</sup>

Hij had voldoende vertrouwen in het zelfregulerend vermogen van de arbeidsmarkt om te geloven dat het studentenoverschot vanzelf oplossen zou. Hij herinnerde eraan dat een eerder overschot in de achttiende eeuw ook was gevolgd door een tekort. Maar om die automatische correctie haar werk te laten doen was het volgens Schimmelpenninck noodzakelijk om versturende maatregelen als beurzen en vrijstellingen in te trekken.<sup>24</sup>

Hoewel de regering van koning Willem I slechts beperkte ruimte liet tot het publiek uiten van kritiek op het beleid, richtten ook publicisten hun pijlen op het stelsel van studiebeurzen. Een schrijver onder het pseudoniem Philocandidatus pleitte in een gerenommeerd litterair tijdschrift voor het afschaffen van de landsbeurzen, alleen voor theologen. Een ander wilde dat de vrijstelling van schutterijdienst en studiekosten werden opgeheven. Een anonieme recensent vond dat men niet de landsbeurzen voor theologie kon afschaffen terwijl die voor andere studies in stand bleven. Liever zette hij de bijl in het woud van particuliere beurzenstichtingen.<sup>25</sup>

*Sociaalconservatisme*

De toestroom van studenten uit lagere sociale standen veroorzaakte intussen wrijving aan de universiteiten. In de begindagen van koning Willems bewind was de studentenpopulatie vooral uit de hogere burgerstand afkomstig. Een gebrek aan predikanten en onderwijzers en een zorgwekkende toestand van het hoger onderwijs rechtvaardigden toen de rekrutering van studenten uit de lagere middenstanden. Deze nieuwkomers slaagden er onvoldoende in om op te gaan in de sociaal gesloten studentenwereld, en toen overbevolking aan de universiteiten zich eind jaren twintig deed voelen werd hun aanwezigheid door de vrij gesloten academische gemeenschap minder getolereerd.<sup>26</sup> Vanaf 1828 ontstond een stroom van klachten over de ongewenste nieuwkomers. Het *Algemeen Handelsblad*, spreekbuis van een stedelijke economische elite, becomingentarieerde de toestand als volgt:

Vroeger behoorden zij, die zich op de studie toeleghen, grotendeels tot de *Patricii*, thans en wel voornamelijk in het vak van Theologie, tot het *Plebs* of tot de Plebesche bedrijven, als daar zijn: bakkers, slaggers, aansprekers, timmerlieden; allen, voorzeker, *Kreuzbrave Leuten!* maar... *Qua semel est imbuta recens, servabit odorem testa diu* [Het vat houdt nog lang de geur van waar het eens mee gevuld was]. Vroeger was het: *du vieux vin, qui pétille*; thans slechts schuimend garstenbier: want zoodra heeft men niet genoegzaam geld bij elkaar geknepen, gehakt, geschilderd of getimmerd, of zoontje moet studeren; geschikt of ongeschikt, dat doet er niet toe.<sup>27</sup>

Ook de doctrinair liberale *Arnhemsche Courant* schreef in 1828 in reactie op de vragenlijst van de adviescommissie-Röell:

(...) in den regel moet de zoon van hem die tot den middelstand behoort (en hieronder meen ik te mogen rekenen den boerenstand, den winkelier, den slagter, den bakker, den timmerman, den kleermaker, enz. enz.) *niet* studeren. Immers deze menschen zijn zeer dikwijls niet in staat om hunnen kinderen die opvoeding te geven, welke er volstrekt benodigd is, om van een middelmatig student een nuttig lid der maatschappij te maken.<sup>28</sup>

Elke jongeman kwam in deze visie het best tot zijn recht in een onderwijsvorm die aansloot bij de behoeften van zijn eigen maatschappelijke stand. Studiebeurzen verleidden hem tot een keuze die zijn stand te boven ging, en verstoorde daarmee het maatschappelijk evenwicht. De *Arnhemsche* schreef daarom:

Beurzen waren goed toen het studeren moest worden aangemoedigd; maar thans nu het getal gepromoveerden en jaarlijks promovenden de behoefte verre overstijgt, zijn beurzen niet alleen doelloos, maar schadelijk geworden. Jongelieden uit de zoogenaamde burgerklasse moeten niet uit hunnen stand worden gelokt; om als gepromoveerd behoorlijk te kunnen leven, dient men eenig fortuin te hebben – anderen behoorden niet te gaan studeren. Niet alleen uit een financieel, maar ook uit een staatkundig oogpunt is het dus raadzaam de beurzen af te schaffen.<sup>29</sup>

De kritiek uit de dagbladen kon op steun rekenen in academische en bestuurlijke kringen. De professoren Van Assen te Leiden, Lulofs te Groningen en Van Heusde te Utrecht toonden zich zeer gesteld op de sociale exclusiviteit van het hoger onderwijs.<sup>30</sup> Zij kregen daarin bijval vanuit de Tweede Kamer toen de Kamerafdeling voor onderwijs in 1835 stelde dat door de verstrekking van studiebeurzen ‘al te zeer de mindere rangen der maatschappij uitgelokt en, door eene natuurlijke terugwerking, de toch altijd meer invloed hebbende hoogere rangen van dezelve afgeschrikt worden’.<sup>31</sup> De leden vreesden dat de elite voor wie de universiteit volgens hen was bedoeld, zich er door de ongewenste nieuwkomers van zou afwenden. Schimmelpenninck van der Oye noemde de invloed van studiebeurzen een euvel:

(...) een euvel, des te grooter, als de gunst nadeelig op de gegoede klassen der maatschappij werkte, die toch meer wenschelijk voor de betrekking van leeraars of herders zijn en zich veelal aan eene overmatige concurrentie met ambtgenooten uit lagere standen onttrokken (...).<sup>32</sup>

De kritiek leek zo wijdverbreid dat betwijfeld kan worden of het ruime beuzenstelsel van Willem I ooit op veel steun van de ‘geleerde stand’ had kunnen rekenen. Het bleek zich moeizaam te verhouden tot de traditionele Nederlandse standenmaatschappij, en had vooral kunnen bestaan in het bredere kader van opbouw van het hoger onderwijs en het koninklijk opvoedingsbeleid. Nu de eenwording van de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden was geëindigd in mineur en dreigend bankroet viel dat bredere kader weg, en bleek zelfs de koning niet langer bereid om de voorzieningen in stand te houden.

### *Bezuiniging*

Hoewel de koning formeel tot de tienjaarlijkse begrotingsbehandeling van 1839 de gelegenheid had om parlementaire druk tot bezuiniging te negeren, toonde hij zich niet doof voor de kritiek en ging hij op zoek naar passende maatregelen.

len. Hij riep in 1836 opnieuw een adviescommissie in het leven die een oordeel moest vellen over een wetsontwerp dat onder meer het einde van de prijsvragen en een inperking van het aantal landsbeurzen bevatte. Hoewel van elke universiteit een curator plaats nam in de commissie, en de behoudende Collot d'Escury evenals in 1828 Leiden vertegenwoordigde, was er deze keer nauwelijks sprake van weerstand tegen vermindering van de beurzen.<sup>33</sup> In haar eindrapport erkende de commissie dat 'ofschoon de beurzen eigenlijk niet bestemd zijn om het bezoeken der hoogeschoolen aan te moedigen', zij toch een aanzuigende werking hadden en daarom het probleem van het studentenoverschot vergrootten.<sup>34</sup> Zolang nog juist genoeg beurzen overbleven om de grote geesten voor de wetenschap te winnen en behouden, kon men er zonder schadelijke gevolgen op bezuinigen.<sup>35</sup>

Ditmaal vond het advies bij Zijne Majesteit gehoor. Willem I besloot het aantal landsbeurzen terug te brengen van zeventig naar vijftig; Leiden verloor er tien, Utrecht en Groningen beide vijf. Degenen die op dat moment in het genot van een beurs waren mochten dat blijven, maar openvallende vacatures zouden ongevuld blijven tot de maximaal toegestane aantallen waren bereikt. Daarnaast maakte hij een einde aan zijn sturende beurzenbeleid. De koning liet de vastgestelde verdeling over faculteiten volledig los. Curatoren kregen de vrije hand om de beurzen daar te vergeven waar de grootste behoeften en talenten waren. De koning gaf dus toe aan wat de commissie-Röell acht jaar eerder had bepleit.

Om een einde te maken aan de waargenomen misbruiken scherpte de regering de eisen voor verstrekking aan door de aanvrager te verplichten zijn financiële onvermogen bij curatoren aan te tonen. De intellectuele capaciteiten van de aanvrager werden niet langer vastgesteld door raadpleging van professoren, maar moesten blijken uit een vergelijkend examen dat door de faculteit werd afgenomen in aanwezigheid van curatoren. Daarbij moest de kandidaat blijken van 'uitmuntenden aanleg', een formulering die scherper was dan de 'goeden aanleg' waarover de wet van 1815 sprak. Curatoren werden in de nieuwe wet nogmaals op hun plicht gewezen om 'gepaste maatregelen te nemen om te zorgen, dat de jongelieden, die met beurzen zijn begiftigd, zich stiptelijk van hunne pligten kwijten'.<sup>36</sup>

Theologiestudenten incasseerden de grootste klappen. Zij verloren niet alleen hun grote aandeel in de beurzenvoorziening, maar ook hun vrijstelling van betaling van collegegeld. Dit bracht het financieel voordeel voor de staat met zich mee dat professoren niet meer hoefden worden gecompenseerd voor gederfde inkomsten.

Over de hele linie werd het studeren duurder gemaakt. De koning besloot om de inschrijvings- en recensiegelden met f 10,- te verhogen. De kosten voor de examens werden met de helft verhoogd; beursontvangers werden van deze ver-

hoging uitgezonderd. Het geld dat hiermee werd binnengehaald werd in een academielfonds gestort, van waaruit curatoren voortaan naar eigen inzicht de kosten van hun instellingen konden bestrijden.<sup>37</sup>

In de academische wereld reageerde men verschillend. Prof. Thorbecke schreef fel in een vertrouwelijke brief: 'Ik vrees, dat Z[ijne] M[ajesteit] zich, door de laatste besluiten, niet populair gemaakt hebbe bij onze jonge lieden.' Het was volgens hem 'eene misselijke bezuiniging, die het gouvernement niet tot eer strekken zal'. Zijn conservatieve collega Van Assen, geen liefhebber van studenten van lagere stand, schreef hem echter het tegenovergestelde. Hij zag te veel misbruiken: 'Dit keur ik zeer goed. [Student Willem] Wintgens besteedde zijn eerste f300 voor een plezierreisje met papa en mama en broeder naar – Turin en Milaan!'<sup>38</sup>

Buiten de universiteiten leken maar weinig opinieleiders rouwig om de inperking. De onderwijsafdeling in de Tweede Kamer vond in meerderheid dat de overige vijftig beurzen ook zonder bezwaar geschrapt konden worden.<sup>39</sup> Het *Algemeen Handelsblad* noemde de beperking 'eene weldaad'.<sup>40</sup>

### *Het einde van de landsbeurzen*

De politieke en financiële omstandigheden in Nederland raakten na de eerste bezuinigingsronde van 1836 in een toestand van crisis. Na negen lange jaren geweigerd te hebben zich neer te leggen bij de scheuring van zijn koninkrijk moest koning Willem I in 1839 toegeven aan een vrede met de Belgen. Bij de parlementaire keuring van de tienjaarlijkse begroting in dat jaar werd voor het eerst in volle omvang duidelijk hoe deplorabel de Nederlandse schatkist ervoor stond. De kosten van de militaire volhardingspolitiek kwamen boven op een grote schuld die nog restte uit de dagen van de oude Republiek. De rentes over de enorme staatsschuld, die naar schatting 200% van het nationaal inkomen bedroeg, legden jaarlijks beslag op 47% van de overheidsuitgaven. De financiële afwikkeling van de scheiding met België dreigde de toestand nog te verergeren.<sup>41</sup> Een staatsbankroet leek onvermijdelijk, en een zeer negatieve stemming vulde de publieke opinie en het parlement. De Tweede Kamer dwong een grondwetsherziening af, die de positie van het parlement en de ministers tegenover de koning versterkte om herhaling te voorkomen. Willem I voelde zich in zijn vaderlijke gevoelens gekrenkt en legde het koningschap verontwaardigd neer. Drie jaar later stierf hij in Berlijn, in zijn geliefde Pruisen.<sup>42</sup>

Met het vertrek van de oude koning verschoven de politieke verhoudingen. Troonopvolger Willem II nam het bestuur minder krachtig ter hand dan zijn vader. Hij werd door menigeen gezien als te ongeduldig, te wisselend van inzicht en te ongeïnteresseerd in details om werkelijk de spil van de macht te zijn.

Bovendien toonde hij zich liberaler dan zijn vader. Daardoor kon het kritische parlement op staatkundig en financieel gebied invloed naar zich toe trekken. Vertegenwoordigers van de Hollandse handels- en bankierswereld werden door de nieuwe vorst op ministersposten benoemd. De belangen van deze stedelijke elite werkten zichtbaar door in het nieuwe beleid.<sup>43</sup>

Het meest acute belang van deze zakelijke regering was de afwending van het dreigende staatsbankroet. Daartoe moest flink in de overheidsuitgaven worden gesneden. Veel renteniers hadden hun kapitaal in staatspapieren belegd en hadden hun financiële lot aan dat van de staat verbonden. Als de sanering van de overheidsuitgaven was gelukt, moest herhaling worden uitgesloten door in het vervolg een plafond op de overheidsuitgaven te hanteren, te bepalen op ongeveer 10% van het nationale inkomen. Een overschrijding van deze grens zou volgens de dominante economische theorie leiden tot het vertragen en vastlopen van het economisch leven. Staatsuitgaven mochten slechts stijgen wanneer daar een groeiende opbrengst uit de belastingen en koloniën tegenover stond. Deze richtlijn zou gedurende de rest van de lange negentiende eeuw opmerkelijk strikt worden gehandhaafd.<sup>44</sup>

De nieuwe minister van Binnenlandse Zaken was de conservatief-liberale baron Schimmelpenninck van der Oye, een vermogend grondbezitter die zich al eerder had laten kennen als kritisch beschouwer van de landsbeurzen. Zowel de marktverstorende werking als de vermeende sociale effecten ervan waren hem een doorn in het oog. Hij kreeg van de Tweede Kamer in 1842 op het hart gedrukt om 'spoedig werkende en doelmatige bezuinigingen' door te voeren en om te streven naar 'vereenvoudiging van alles, wat voor vereenvoudiging vatbaar is'.<sup>45</sup> Dat deed hij: Schimmelpenninck bezuinigde op zijn eigen burelen, op leger en vloot, op openbare werken en op onderwijs. Subsidies aan scholen werden ingetrokken, het atheneum van Franeker en de muziekschool te Amsterdam werden gesloten en tal van vergoedingen werden geschrapt.<sup>46</sup>

In dit kader staakte de minister snel na zijn aantreden eenzijdig de gehele verstrekking van landsbeurzen, zonder de inmiddels gebruikelijke raadpleging van de universiteiten vooraf. In augustus 1842 stuurde hij de curatoria van de universiteiten het verzoek om vacante beurzen open te houden. Professoren wisten daar niets van en verzochten tevergeefs toestemming tot het afnemen van vergelijkende examens van nieuwe kandidaten.<sup>47</sup> Op 15 februari 1843 kwam het officiële besluit af dat geen nieuwe landsbeurzen meer beschikbaar werden gesteld. Alleen bestaande bursalen zouden nog in het genot van ondersteuning blijven tot het eind van hun studie. Ook de prijsvragen en de jaarboeken werden afgeschaft.

Waarschijnlijk om de reacties uit de academische en kerkelijke wereld te temperen beloofde minister Schimmelpenninck in het Koninklijk Besluit een

gedeeltelijke vervanging van de beurzen door uitkeringen uit kerkelijke goederen.<sup>48</sup> Voorlopig bleef dit echter niet meer dan een belofte. De kans dat deze waargemaakt kon worden kromp toen de regering grote delen van de Staatsdomeinen te koop aanbood. Ook kerkelijke goederen die het beursgeld opbrachten gingen daarbij van de hand. Door publieke verkoop van de landerijen die verbonden waren aan de tienden van Schijndel verloor de katholieke kerk bijvoorbeeld de achttien seminarieburzen die in 1838 waren ingesteld. Schimmelpenninck verzekerde de Tweede Kamer dat de kerkelijke autoriteiten hem hadden gezegd 'dat die beurzen zonder groot ongerief konden worden ontbeerd'.<sup>49</sup>

Ook de veeartsenijsschool in Utrecht kreeg een aderlating te verduren. Omdat de inkomsten van het Landbouwfonds door de afscheiding van België danig verminderden en een longziekte onder runderen grote lasten voor het fonds veroorzaakte, konden de middelen niet op peil worden gehouden en moest de studiekostenvergoeding worden gestaakt. Voortaan kon alleen nog op eigen kosten worden gestudeerd. Dit is vermoedelijk een oorzaak geweest van het snel teruglopen van het aantal veterinaire studenten, van 33 in 1844 tot 5 in 1850.<sup>50</sup>

Het is opmerkelijk hoe sterk de studieburzen uit de publieke gratie leken te zijn geraakt in een land met een oude traditie van ondersteuning van behoeftig talent. Het maatschappelijk draagvlak was dan ook niet volledig verdwenen. Het verlichtingsideaal van verspreiding van kennis, wetenschap en rede raakte in het gedrang, maar niet in vergetelheid. Het behoudende *Algemeen Handelsblad*, dat de beperkingen van 1836 nog een 'weldaad' had gevonden, trok bij de afschaffing van de beurzen een scherpe grens:

Het doet ons innig leed in deze bepalingen een nieuw blijk te moeten zien, dat het gouvernement het algemeen verlangen naar bezuiniging niet begrijpt, dat het als het ware den spot daarmede drijft. Niet door hier en daar iets te bekniibelen kan die bezuiniging worden bewerkstelligd, maar door eene geheele omwerking van het bestaande volgens de behoeften en vermogens der natie. Het doet ons leed te zien, dat die bezuinigingen juist daar het eerst worden ingevoerd, waar zij het laatst van alles moesten treffen, en dat men niet wil inzien, dat de uitgaven, aan het onderwijs besteed, honderdvoudigen interest opleveren, dat, zoo ergens, hier de regel geldt: *pecuniam in loco negligere maximum interdum est lucrum* [het geld verwaarlozen leidt soms tot grote winst].<sup>51</sup>

Zolang de rijksfinanciën en de arbeidsmarkt voor academici niet verbeterden zou van herstel echter geen sprake zijn.

*Academisch initiatief*

Veel hoogleraren van de drie rijksuniversiteiten waren teleurgesteld, niet alleen over de afschaffing van de landsbeurzen maar ook over de ‘onderhandsche wijze’ waarop ze was uitgevoerd.<sup>52</sup> Zij waren niet geconsulteerd, terwijl onder de oude vorst de gewoonte was geweest om wetswijzigingen voor te laten bereiden door adviescommissies waarin universitaire vertegenwoordigers zitting namen. De academische senaten zonden protestbrieven naar de minister, waarin zij hun droefenis en verwondering uitspraken.<sup>53</sup> In Utrecht en Leiden bleef het bij beklag, want daar was een aantal beurzenstichtingen dat enigszins in de leemte kon voorzien. Groningse studenten raakten echter helemaal van studiebeurzen verstoken. Daarom kwamen de professoren zelf in actie: op voorstel van prof. Van Hall richtten zij drie maanden later gezamenlijk het Fonds van de hoogleraren te Groningen ter aanmoediging van geleerdheid op. Deze kas werd gevuld met de boetes die hoogleraren betaalden bij verzuim van het bijwonen van senaatsvergaderingen, en werd aangevuld met een vaste bijdrage. Aanvankelijk werd met dit geld de uitschrijving van wetenschappelijke prijsvragen voortgezet, maar toen de koning de bijbehorende medailles vanaf 1851 uit eigen zak ging betalen legde het fonds zich toe op de vergeving van studiebeurzen.<sup>54</sup> In 1849 riepen professoren samen met burgers uit Groningen en Ommelanden de instelling Ter eere van Wessel Ganzevoort in het leven, ter nagedachtenis aan de vijftiende-eeuwse Groninger humanist die zelf met hulp van studiebeurzen zijn roem had bereikt. In de eerste plaats waren beurzen uit dit fonds bedoeld voor theologiestudenten, maar ook anderen kwamen in aanmerking.<sup>55</sup> Bij afwezigheid van staatsbeurzen was de armlastige student vooral aangewezen op dergelijke particuliere bronnen.

**De liberalen en de markt**

In het revolutiejaar 1848 gaf de steun aan studenten vanuit het rijk een weinig florissante aanblik. In feite waren er nog de 24 beurzen voor de noodlijdende rijkskweekschool te Haarlem, die te weinig studenten trok om ze allemaal te vergeven; drie beurzen voor de remonstrantse, lutherse en doopsgezinde seminaries en de helft van de beurzen voor onderwijzeressen in opleiding.<sup>56</sup> De arbeidsmarkt gaf weinig aanleiding om snel weer tot uitbreiding over te gaan, want het zou nog jaren duren voor het reservoir van werkloze academici was verdwenen.

Terwijl de economische omstandigheden weinig gunstig waren voor een nieuw beurzenbeleid, keerden vrij plotseling de politieke kansen. In het voor-

jaar van 1848 waarde het spook van de revolutie door Europa. De nerveuze koning Willem II zag in gedachten zijn hoofd rollen, en zocht zijn toevlucht tot de doctrinaire liberalen rond prof. Johan Rudolf Thorbecke om tot staatkundige vernieuwing te komen.<sup>57</sup> De oud-beursstudent en hoogleraar Thorbecke was allerm minst afkerig van de verstrekking van studiebeurzen, maar verbond daaraan wel strenge voorwaarden.

### *Thorbecke en de rijksbeurs*

Tijdens de liberale omwenteling van 1848 vond een belangrijke verandering plaats in de rol die de overheid meende te moeten vervullen in opvoeding en onderwijs. Waar koning Willem I met vaderlijke zorg de opvoeding van zijn onderdanen ter hand nam, vond nu een theoretische verschuiving van deze verantwoordelijkheid plaats van de overheid naar de burger.

De doctrinaire liberalen hadden het geloof in de maakbaarheid van de samenleving door de staat ingewisseld voor een geloof in de maakbaarheid van de samenleving door de individuele lidmaten. De burger was in theorie geen onderdaan van de staat, geen kind van een vaderlijke vorst, maar een op zichzelf staande entiteit. De burger was niet onderworpen aan het collectief, maar nam erin deel als lid van een vereniging. Dit betekende dat de regering zich, als ‘verenigingsbestuur’, terughoudender diende op te stellen dan gebruikelijk was onder de vroegere autocratische regeringsvorm. Het bieden van onderwijs was volgens Thorbecke niet langer de exclusieve verantwoordelijkheid van de overheid.<sup>58</sup>

Thorbecke hield in zijn denken nog wel vast aan de standenindeling van de maatschappij, maar vond dat de overheid niet de taak had om die indeling staatsrechtelijk te bekrachtigen. Elke burger moest zijn talenten kunnen ontwikkelen en benutten om zich volledig te kunnen ontplooiën. Iedereen moest zich dus naar eigen kunde en talent een voor zich passende positie in de maatschappij kunnen verwerven, *etwas für sich sein*. Als iedereen dat naar zijn beste vermogens deed, binnen de grenzen van de rechtvaardigheid, zou de samenleving daar als geheel wel bij varen. Als een levend organisme zou de samenleving opbloeien door de onbelemmerde zelfontplooiing van haar leden, zo geloofde Thorbecke.

Dit uitgangspunt had consequenties voor de rol van de overheid in de samenleving. Deze mocht positieve processen aanmoedigen en stimuleren waar zij kon, maar mocht de vrije ontplooiing van individu en samenleving niet hinderen. Thorbecke schreef daarover:

Liberaal regeren is regeren overeenkomstig de natuurwet, die aan elk wezen eene bijzondere bestemming en eigen scheppingsvermogen heeft toegekend; dat is de algemeene voorwaarden verzekeren, onder welke aan alle leden van den Staat het zelfstandig handelen, naar de mate van ieders aanleg, mogelijk wordt.<sup>59</sup>

Om te voorkomen dat de overheid terug zou vallen in haar verstikkende opvoedersrol zag Thorbecke de verzorging van openbaar onderwijs aanvankelijk niet als taak van de centrale overheid. In zijn grondwet nam hij volledige onderwijsvrijheid op, en persoonlijk had hij geen overheidsplicht om onderwijs te bieden in de tekst op willen nemen.<sup>60</sup> Als de overheid daar een taak had, was deze volgens hem gelegen in onmisbare aanvullende ondersteuning van particulier initiatief. Maar terughoudendheid was geboden, anders kon zulk initiatief in de kiem worden gesmoord. In de woorden van Thorbecke:

Hij, die met een weinig, spaarzaam helpt, leert zich zelve helpen; de tegemoetkoming moet niet grooter zijn dan om de zelfstandige kracht in beweging te brengen; overschrijdt de hulp van buiten die zuinige, wijze maat, dan laat men daarop alles aankomen. Het is met het onderwijzen niet anders.<sup>61</sup>

Hieruit volgde dat de samenleving zelf de noodzakelijk geachte kansen moest bieden aan onvermogende leerlingen en studenten om aan het onderwijs deel te nemen. In principe was dat een kwestie van vraag en aanbod, van eigen initiatief. Dit sloot staatsbeurzen niet volledig uit, maar de 'zuinige, wijze maat' waarvan Thorbecke sprak verbood een grootschalig stelsel van studentensteun vanuit de overheid. Studiebeurzen dienden in de eerste plaats als beloning van individuele prestaties in armoedige omstandigheden. Omdat zij zo min mogelijk de werking van de markt mochten storen, konden rijksbeurzen niet dienen om de studiekeuze van aankomende studenten te beïnvloeden zoals dat voorheen het geval was geweest. Het was volgens Thorbecke aan de lokale bestuurders van elke universiteit om vrij over de verdeling der beurzen te beschikken.<sup>62</sup>

Ideologisch was de basis voor een nieuw overheidsbeurzenstelsel dus beperkt, maar aanwezig. Gevoelsmatig stond Thorbecke positief tegenover de verstrekking van beurzen. Zijn biograaf Jan Drentje wijst erop dat hij zelf zonder beurs van de overheid niet de intellectuele ontwikkeling door had kunnen maken die hem op deze eenzame hoogte had gebracht. Daar was hij zich ook van bewust. Als hoogleraar had Thorbecke een voorkeur gehad voor studenten zoals hij zelf was geweest: hardwerkend, maar niet in staat om op het vermogen van de familie te teren. Mensen die zichzelf met wilskracht en karakter een weg omhoog werkten. Hij hielp hen graag een beetje.<sup>63</sup> Opvallend was zijn inbreng

geweest in het publieke debat over het hoger onderwijs in 1828. Toen stelde hij: 'De landsbeurzen schijnen zoo onmisbaar, dat men ze vragen moest, wanneer zij niet bestonden. Het is eener milde en verlichte regering bij uitstek waardig, het behoeftig talent op den weg zijner ontwikkeling te steunen.' Mede daarom had hij de bezuiniging van 1836 'misselijk' genoemd.<sup>64</sup>

Toen Thorbecke in 1849 eenmaal zelf minister van Binnenlandse Zaken was, deed hij merkwaardig genoeg weinig om tot een nieuw beurzenstelsel te komen. Met de regeling daarvan wilde hij wachten tot er een nieuwe integrale wet voor het lager, middelbaar en hoger onderwijs was die beantwoordde aan de nieuwe constitutionele vrijheid van onderwijs.<sup>65</sup> Het maken van zo'n wet bleek echter een politieke doos van Pandora, waarvan Thorbecke zelf de sluiting niet mee zou maken. Het zou door de taaie politieke strijd om het onderwijs tot 1876 duren voor gelegenheid werd gevonden om het hoger onderwijs opnieuw bij wet te regelen, met inbegrip van de beurzen. Een ontwerpwet van 1849, waarin werd voorzien in tien beurzen van f 400,- voor elke universiteit, verdween mede om die reden ongebruikt in het archief.<sup>66</sup>

Dat betekende niet dat Thorbecke het onderwerp achteloos op de lange baan kon schuiven. Zijn voorganger Schimmelpenninck had in het Koninklijk Besluit ter afschaffing van de beurzen in 1843 beloofd dat nieuwe beurzen verstrekt zouden gaan worden uit de opbrengst van kerkelijke goederen. Als hoogleraar had Thorbecke in 1845 de curatoren van zijn universiteit nog eens herinnerd aan deze belofte, en aangespoord om bij de minister aan te dringen op inlossing. Het was immers een koninklijke belofte.<sup>67</sup>

Tijdens zijn ministerschap lag deze belofte hem echter zwaar op de maag. De opbrengsten uit kerkelijke goederen, waaruit de kerkelijke studiebeurzen werden betaald, werden gedeeltelijk opgebracht met accijnzen en tienden die op landgoederen werden geheven. Dat was in strijd met de nieuwe grondwet, die de exclusiviteit van wettelijk vastgelegde belastingen gebod. Ook de liberale economische agenda verhield zich niet met deze oude lokale heffingen, want interne handelsbarrières dienden zo veel mogelijk te verdwijnen. Belastingen die de voedselvoorziening raakten, of die onevenredig zwaar de minder vermogende burgers troffen, konden evenmin behouden blijven.<sup>68</sup> De tienden en accijnzen die bij kerkelijke beurzenstichtingen hoorden waren daarom moeilijk te handhaven. Thorbecke ging door met de publieke verkoop van kerkelijke domeinen, een proces dat al sinds 1822 gaande was.<sup>69</sup> Dit had als gevolg dat het steeds moeilijker werd om de belofte van Schimmelpenninck in te lossen.

*Het afgedwongen stelsel van Thorbecke*

Bezorgde burgers binnen de hervormde kerk waren niet gelukkig met deze ontwikkelingen. De kerk verloor haar bescherming en steun van de overheid en zag bovendien een als zeer bedreigend ervaren opbloei van roomse activiteit. Juist nu het aantal vacatures in hervormde gemeenten groeide en ook het bezoek van de theologische faculteiten weer in de lift kwam, waren bevorderende maatregelen voor de theologische studie volgens de synode gewenst. Van de zijde van de overheid bleven ze echter uit.<sup>70</sup> Voor het eerst was de kerk bij de werving van nieuwe studenten volledig op zichzelf aangewezen. Maar de hervormden stonden niet alleen in hun onvrede.

Koning Willem II overleed een jaar na de grondwetswijziging, en werd opgevolgd door zijn zoon Willem III, die om zijn eigen redenen weinig ophad met Thorbecke en het nieuwe staatsbestel. De nieuwe koning had een zeer moeilijke relatie met de minister van Binnenlandse Zaken, en vond uiteindelijk in protestantse oppositie een middel om zich van hem te ontdoen. In april 1853 leidde de reactie van Willem III op een petitie uit hervormde kringen tot de val van het eerste kabinet-Thorbecke.<sup>71</sup>

Een van de grootste bedreigingen voor Thorbeckes politieke positie was dus zijn wankele verstandhouding met de nukkige vorst, vooral omdat de nieuwe staatkundige verhoudingen nog nauwelijks waren uitgekristalliseerd. Willem III deed weinig moeite om zich te gedragen naar het geliberaliseerde staatsrecht, waarin hij zich passiever en politiek neutraler op diende te stellen. De hervormde kerk paste zich ook niet direct aan en deed nog voortdurend rechtstreeks zaken met de koning. De hervormde synode stuurde hem in juli 1850 een brief om hem persoonlijk te vragen om verstrekking van de door Schimmelpenninck beloofde studiebeurzen uit kerkelijke goederen. Via de koning kwam het verzoek bij de minister. Thorbecke liet weten dat hij nog geen beurzen instelde, omdat hij wachtte op de definitieve wettelijke regeling van het onderwijs. De synode had daar niet genoeg geduld voor en stuurde een jaar later weer een brief aan Willem III, hem persoonlijk vragend om inlossing van de belofte. In zijn nieuwe antwoord wekte Thorbecke irritatie door te stellen dat hij niets over de beurzen zeggen kon zolang hij bezig was met het verkopen van kerkelijke goederen. Dit was als olie op het vuur. De synode reageerde met een derde, ditmaal gloeiende protestbrief aan de koning, waarin ze stelde dat de kerkelijke goederen nooit bij de rijksdomeinen gevoegd hadden mogen worden en dat de staat niet bevoegd was om ze van de hand te doen. De synode vroeg Willem III nu persoonlijk om de verkoop van de domeinen terug te draaien, daarbij een derde maal handelend buiten de minister om.<sup>72</sup>

Hoewel een direct verband uit de bronnen niet blijkt, besloot Thorbecke kort

na de laatste synodale brief in november 1852 alsnog over te gaan tot het verstrekken van studiebeurzen. Mogelijk heeft de koning hierop aangedrongen en heeft Thorbecke niet willen of durven weigeren. Juist in die maand had de relatie tussen de minister en de vorst het vriespunt bereikt. Thorbecke schreef aan de koning dat een ontslag hem 'geene onaangename of grievende gewaarwording zal geven. Ik zal mij integendeel verblijden, zoo mijn opvolger meer goed, dan ik zal kunnen doen.'<sup>73</sup> Hij presenteerde een bescheiden oplossing van het probleem op de staatsbegroting, die op het volgende neerkwam: de verkoop van de domeinen die ooit aan kerkelijke beurzenstichtingen verbonden waren geweest, had f 64.765,- opgebracht. Tegen een rente van 4% leverde dit een jaarlijks bedrag van f 2590,- op. Een derde deel daarvan was voor de staat; het resterende bedrag keerde Thorbecke uit aan behoeftige studenten. Een voordelige oplossing: de marktverstoringe lokale heffingen waren verdwenen, en toch konden beurzen worden verstrekt aan enkele studenten zonder druk op de algemene middelen. Omdat de verkoop van de domeinen de staat geen windeieren legde, vond Thorbecke het geoorloofd om het bedrag voor beurzen een jaar later te verhogen tot eerst twee-, daarna drieduizend gulden. Hij zei hierover tot de Tweede Kamer: 'Wel is de som, vooral in vergelijking met vroeger, gering; doch goed besteed, kan zij vruchtbaar wezen. Later zal zij welligt kunnen worden verhoogd.'<sup>74</sup>

23 jaar lang heeft het bedrag van f 3000,- zonder verhoging op de rijksbegroting gestaan, tot een nieuwe Wet op het hoger onderwijs werd ingevoerd. Het bedrag werd jaarlijks opgedeeld in vijftien beurzen van f 200,-. Elke onvermogene universiteitsstudent kon er een beroep op doen. Voor het eerst konden ook studenten aan het Athenaeum Illustre van Amsterdam een aanvraag indienen. Ter aanvulling werden enkele Amersfoortse beurzenstichtingen in stand gehouden, die jaarlijks zes beurzen variërend van f 200,- tot f 300,- opleverden.<sup>75</sup>

Deze regeling was bedoeld als tijdelijke oplossing, en kende geen duidelijke wettelijke basis. Ze was steeds omstreden omdat ze enerzijds in strijd was met de voorgenomen verkoop van rijksdomeinen, en anderzijds met de oorspronkelijke stichtingsakten. Personen die aanspraak meenden te kunnen maken op de resterende goederen spanden rechtszaken aan tegen de staat, en juristen drongen aan op een definitieve regeling.<sup>76</sup> Zolang er geen nieuwe Wet op het hoger onderwijs werd ingevoerd zou daarvan echter geen sprake zijn.

#### *Wel stimulans, geen verstoring van de markt*

Met de bescheiden voorziening van Thorbecke vonden veel liberalen in het parlement dat voorlopig voldoende was gedaan voor het onvermogen talent.

Verder had de staat zich niet met de toegankelijkheid van het hoger onderwijs te bemoeien, zeker niet wanneer met beleid werd beoogd om de studiekeuze van studenten te beïnvloeden.

Gedurende de hoogtijdagen van het liberalisme in de Nederlandse politiek zijn verscheidene pogingen gedaan om gerichte voorzieningen te treffen ter tegemoetkoming aan tekorten op de arbeidsmarkt, maar liberalen hebben deze pogingen stelselmatig geblokkeerd. Zulke tekorten zouden door werking van vraag en aanbod vanzelf moeten verdwijnen. In een poging om gymnasia en Latijnse scholen aan voldoende onderwijzers te helpen in verband met de toenemende leerlingaantallen wilde de gematigde minister S. van Heemstra in 1861 bijvoorbeeld f 4000,- uittrekken voor bevordering van de studies in de wis- en natuurkunde en de letteren middels rijksbeurzen. Er was een tekort, en tenminste als tijdelijke maatregel was beursverstrekking daarom verantwoord, zo meende Van Heemstra. Het plan ging in de Tweede Kamer roemloos ten onder. De thorbeckiaan G.H. Betz vond het 'in beginsel' onjuist om 'kunstmatig' docenten te kweken. De overheid had zich van dit soort ingrijpen te onthouden.<sup>77</sup> Daarbij werd in herinnering gebracht dat zulk beleid in de praktijk ondoelmatig was gebleken. In het verleden zou daardoor een overschot van studenten zijn ontstaan. Een meerderheid van de Kamerleden was het bovendien om de kosten te doen. Zolang de opbrengsten uit kerkelijke goederen werden aangewend 'ging het nog aan'; het gebruiken van belastinggeld vond ze echter 'kwistig'.<sup>78</sup> Het invloedrijke opinieblad *De Nederlandsche Spectator* meende dat dit probleem slechts behoorlijk kon worden opgelost door de onderwijzerssalaries aantrekkelijker te maken.<sup>79</sup> De *Nieuwe Rotterdamse Courant* bracht bovendien de standenmaatschappij opnieuw in stelling. Hoe kon Van Heemstra nu jongens uit de lagere standen aanmoedigen om les te gaan geven op gymnasia, aan jongens die van huis uit al een betere ontwikkeling hadden meegekregen? De leermeester zou de achterstand op zijn leerlingen nooit inhalen, aldus de journalist. 'Men gelieve dat niet te ontkennen of verkeerd op te vatten.'<sup>80</sup>

Verdediging van het initiatief door de minister mocht niet baten: het parlement verwierp het voorstel met een grote meerderheid van 43 tegen 9. Onder de tegenstemmers waren overwegend liberalen, inclusief Thorbecke. De voorstemmers waren zes conservatieven en drie antirevolutionairen. De meest opmerkelijke in dit gezelschap is de conservatief Willem Wintgens, die 25 jaar eerder door prof. Van Assen was aangewezen als de Leidse student die van zijn eerste studiebeurs met zijn ouders en broer een snoepreisje naar Turijn en Milaan maakte.<sup>81</sup>

In de twee volgende decennia werd een reeks van zulke voorstellen geblokkeerd. Docenten voor de nieuwe hbs, artsen met een wettelijk vereist diploma, officieren van gezondheid voor Nederlands-Indië, zeekadetten, kwekelingen

van de Rijkslandbouwschool: geen van hen mocht beurzen van de staat ontvangen.<sup>82</sup> De liberale bezwaren volgden doorgaans dezelfde lijnen. Interventie in de markt was ongeoorloofd en de kosten waren te hoog. Bovendien werd een gevaarlijke precedentwerking gevreesd. Als de staat een categorie studenten moest helpen, zo was de redenering, kwam daarna de volgende aan de beurt en dan was het einde zoek. Dat betoogde bijvoorbeeld Kamerlid J. Röell (een kleinzoon van de eerste onderwijsminister) toen hij in 1883 opkwam tegen de instelling van beurzen voor de nieuwe Rijkslandbouwschool te Wageningen:

Ik acht het wel wat gevaarlijk op dat beginsel door te gaan. Ik weet wel dat reeds op ander gebied Rijksbeurzen worden verleend, maar dat houdt verband met toestanden van vroeger dagen. Ik zou het echter betreuren wanneer op den aangegeven grond tot dit subsidie werd besloten: wij zouden naar ik vrees staan voor een niet te overzien veld van consequentiën.<sup>83</sup>

#### *De wet van 1876: een liberaal beurzenstelsel*

In 1868 was het moment aangebroken waarop een nieuwe Wet op het hoger onderwijs in behandeling werd genomen. Dit was het ogenblik om de tijdelijke beurzenvoorziening van Thorbecke te vervangen door een solide wettelijk stelsel. Over het bestaansrecht daarvan waren de meeste Kamerleden het eens. Nog altijd voelden zij de behoefte om een kleine selectie van getalenteerde onvermogene jongeren een kans op ontwikkeling te bieden, tot eigen en algemeen voordeel. De minister van Binnenlandse Zaken stelde tevreden vast dat de Kamer daar 'bijna eenparig' van overtuigd was.<sup>84</sup>

Druk van de hervormde kerk zou in de nieuwe besluitvorming geen rol van betekenis meer kunnen spelen. De uitgekristalliseerde scheiding van kerk en staat had een groot deel van de staatsbemoeienis met kerkelijke zaken doen vervallen. Ernstig werd zelfs overwogen om de theologische faculteiten aan de rijksuniversiteiten op te heffen en de opleiding van predikanten volledig op kosten van de kerken te brengen. Een kerkelijke aanspraak op rijksbeurzen voor de theologische studie was niet meer aan de orde. Wel moest rekening worden gehouden met de mogelijkheid van een private partij, bijvoorbeeld een kerkgenootschap, die van de grondwettelijke onderwijsvrijheid gebruik zou maken om een bijzondere universiteit te stichten.<sup>85</sup>

In de gedachtewisseling over het hoe en waarom van rijksbeurzen tekende zich een aantal scheidslijnen af. De conservatieve minister Jan Heemskerk neigde naar meer zuinigheid dan de liberalen. Hij wilde de beurzen het karakter geven van prestigieuze onderscheidingen voor uitzonderlijk getalenteerde studenten, door de bedragen van de rijksbeurzen te verhogen en hun aantal te

beperken. In deze redenering stonden vooral de belangen van de wetenschap en de staat centraal, en in mindere mate die van de student. In zijn wetsontwerp van 1868 stelde hij voor in het hele land jaarlijks slechts zes beurzen van *f* 400,- te verstrekken.<sup>86</sup> Zijn liberale opvolgers stonden meer vrijgevigheid voor. Minister C. Fock stelde niet zes maar achttien beurzen van *f* 400,- voor, zes per universiteit. Daarbij reserveerde hij *f* 3000,- om buitenlandse studiereizen van getalenteerde, onbemiddelde studenten mogelijk te maken. Zijn eveneens liberale opvolger J.H. Geertsema deed daar nog een schepje bovenop door de bedragen te verdubbelen naar *f* 800,-, want de student moest volledig van zijn toelage kunnen leven. Dit was een novum in deze geschiedenis, want tot dat moment had de beursstudent slechts beperkt voordeel van zijn toelage gehad. Hij had er een derde tot de helft van zijn budget mee kunnen dekken. Met *f* 800,- per jaar kon rond 1870 met een zuinige levensstijl de hele studie worden betaald; het prijspeil was sinds het begin van de eeuw weinig gestegen.<sup>87</sup> Voortaan konden dus enkele werkelijk onbemiddelde studenten zonder extra inkomsten met een rijksbeurs studeren. Sommige Kamerleden hadden zelfs oog voor de kosten van het ophouden van een levensstandaard die paste bij het luxe studentenleven: zij pleitten voor een hoger bedrag ‘met het oog op de tegenwoordige kosten van het academieleven’.<sup>88</sup> Dat bleek een brug te ver, maar niettemin toonden de liberalen zich voor de enkele beursstudenten royaal.

Een tweede controversale ging over de vraag of een beursaanvraag niet te zeer strijdig was met de persoonlijke trots van de student. ‘De kwalificatie “onvermogen” heeft op zich zelve iets stuitends voor den begiftigde,’ schreef de Leidse econoom prof. Vissering.<sup>89</sup> Dit punt werd opgepikt door Kamerlid W.J.A. Jonckbloet, die voorstelde om de eis van onvermogen te laten vallen. Hij vertrouwde erop dat beurzen in de praktijk slechts werden aangevraagd door mensen die deze echt nodig hadden. Jongeren van goede stand zouden uit eergevoel, vanzelfsprekend, geen misbruik van de beurzen maken. Minister Heemskerk was minder goed van vertrouwen. Hij liet de term ‘onvermogen’ in de wet om potentiële misbruikers af te schrikken. Bovendien, zo werd van liberale kant gevraagd, ‘is het dan eene eer, vermogen of rijk te zijn? Zoo neen, dan is het ook geen oneer, onvermogen of niet rijk te zijn.’<sup>90</sup>

Een derde twistpunt was opnieuw de mogelijkheid tot sturing van de instroom van opleidingen met studiebeurzen. Een aantal conservatieve Kamerleden wilde de beurzen inzetten om meer studenten naar de natuur- en letterkundige faculteiten te trekken, zodat het tekort aan docenten voor het snelgroeiende middelbaar onderwijs kon worden opgevangen.<sup>91</sup> Anderen meenden dat beurzen er waren ter bevordering van de bloei van de wetenschap. De thorbeckiaan K.A. Rombach wilde van beide ideeën niets weten, en betrok een beproefde liberale stelling:

De Staat heeft behoefte aan mannen, die nuttige leden der maatschappij kunnen worden en die zij anders zou missen. Het is hier niet te doen om bevordering der wetenschap, gelijk de heer Jonckbloet meent, maar om bevordering van het Staatsbelang. (...) Het denkbeeld om van de universiteit te maken eene fokkerij van geleerden en een asyl voor geleerden, lacht mij niet toe. De ware wetenschap ontwikkelt zich het meest door vrijheid en niet door eene officiële bemoeizucht, die zich met den mantel van bescherming dekt.<sup>92</sup>

De staat had zich dus zo min mogelijk met het vrije maatschappelijke verkeer te bemoeien. Beurzen mochten ondersteunen, maar nooit sturen.

In de uiteindelijke Wet op het hoger onderwijs, die in 1876 werd aangenomen, trokken de liberalen op vrijwel alle discussiepunten aan het langste eind. Er kwamen drie maal zes beurzen van f 800,- voor onvermogenende studenten, en een flexibel budget voor reisbeurzen, dat naar behoefte door curatoren kon worden gebruikt. De verdeling van de beurzen over de faculteiten werd vrijgelaten om overheidsinvloed op de studiekeuze uit te sluiten. Zo was er dus een beperkt aantal beurzen, bestaande uit royale bedragen, die dienden ter stimulering van individueel talent in het algemeen.<sup>93</sup> Het stond particuliere partijen vrij om daarnaast private beurzenstichtingen in het leven te roepen en te onderhouden.

Daarmee was het pleit nog niet helemaal beslecht. Het liberale kabinet van Geertsema moest voortijdig het veld ruimen, zodat hij de wet niet zelf door de Kamer kon loodsen. Dat moest hij overlaten aan zijn opvolger, opnieuw de conservatief Jan Heemskerk. Deze voerde het liggende ontwerp vrijwel ongewijzigd in omdat daarvoor een Kamermeerderheid bestond, maar probeerde daarna via een omweg alsnog een sturingsprincipe in het beurzenstelsel in te voeren. Hij schreef de colleges van curatoren van de drie rijksuniversiteiten, dat hij wilde dat bij de behandeling van beursaanvragen 'meer bijzonder de aandacht worde gevestigd op studenten in de wis- en natuurkunde en in de letteren', omdat 'de Staat het meest belang heeft bij het bevorderen dezer studiën, die hem docenten voor gymnasiën en hogere burgerscholen kunnen bezorgen, waaraan groot gebrek is'.<sup>94</sup> Deze missive was in strijd met de liberale geest van de wet. Kennelijk hebben de liberalen nooit kennis gekregen van deze oproep, want in het parlement is er niet over gesproken. Het lijkt er ook op dat de universiteiten zich weinig van de brief hebben aangetrokken, want uit de jaarlijkse onderwijsverslagen blijkt niet duidelijk dat praktisch gevolg aan de instructie werd gegeven. Eerder getuigen de toekenningen van een streven van de curatoren om de beurzen zo gelijk mogelijk over de faculteiten te verdelen.<sup>95</sup>

Het in omvang kleine, maar in bedragen royale stelsel van 1876 is tot vlak na de Tweede Wereldoorlog van kracht gebleven. De enige wijziging van dit

wetsartikel vond plaats in 1905, toen de Technische Hogeschool te Delft ook aanspraak kreeg op zes beurzen van f800,-, waarover later meer. Dat is een opmerkelijke afwijking van de theorie van de *Akademikerzyklus*, want ondanks groeiende ruimte op de arbeidsmarkt en toenemende studentenaantallen in de late negentiende eeuw groeide het beurzenbeleid nauwelijks mee. Bezwaren tegen overheidsingrijpen wogen zo zwaar dat zij, in weerwil van de theorie, lange tijd niet weken voor veranderende omstandigheden.

Het liberale stelsel van 1876 heeft bijna tachtig jaar lang jong talent in zijn persoonlijke ontwikkeling gesteund. Een van de eerste begunstigden was de jonge P.J. Blok, die het later bracht tot hoogleraar vaderlandse geschiedenis.<sup>96</sup>

### Groei en kwaliteit in het lager onderwijs

Ondanks de nadruk op kleinschalige aanmoediging werden studiebeurzen ook in dit liberale tijdperk gebruikt om tekorten op de arbeidsmarkt aan te vullen. Verschillende liberale en conservatieve regeringen voelden zich na de grondwetswijziging van 1848, soms tegen hun zin, genoodzaakt om diep in de buidel te tasten ter bevordering van de opleiding van onderwijzers voor de openbare lagere scholen. Zij vonden dat vooral nodig om te voorkomen dat de staat zijn historisch gegroeide recht op de opleiding van de Nederlandse jeugd zou verliezen aan de zich roerende kerkgenootschappen. Bovendien keken vooral liberalen met bewondering naar buurlanden waar het volksonderwijs zowel in omvang als in kwaliteit het Nederlandse leek te overtreffen. Nadat een nieuwe stroming in het liberalisme het lager onderwijs aan de basis van een nationaal vooruitgangsstreven plaatste, nam de verstrekking van kwekelingenbeurzen een grote vlucht.<sup>97</sup>

Tot 1857 was het lager onderwijs geregeld in de Bataafse wet van 1806. In de verlichtingsgeest van opvoeding van het volk tot algemene maatschappelijke en christelijke deugzaamheid werd de Nederlandse schooljeugd gevormd. De staat beschikte over een monopolie. Zonder officiële goedkeuring en controle op de inhoud van het onderwijsaanbod mocht door particulieren geen school worden gesticht. Om nationale eendracht en harmonie te bevorderen werd de kinderen een neutraal, ondogmatisch godsdienstonderwijs geboden. Omdat niemand aan de inhoud daarvan aanstoot mocht kunnen nemen, nam de school in de praktijk vaak voorzichtig de godsdienstige kleur van zijn omgeving aan.

In het diep religieuze Nederland waren daarmee vooral vrijzinnig gelovende burgers tevreden. Meer orthodoxe hervormden vonden het neutrale godsdienstondericht op school zo kleurloos dat het meer kwaad dan goed deed.

Veel rooms-katholieken meenden dat het lager onderwijs stilzwijgend werd gedomineerd door hervormde onderwijzers en inspecteurs. Voor hen had de verlichtingsdidactiek steeds een verdacht protestants tintje gehad. Mede daarom bestreden zij het staatsmonopolie en eisten zij het recht om in vrijheid godsdienstonderwijs in te richten of eigen scholen te stichten. Het betrof hier een eis van fundamenteel belang: wie invloed uit kon oefenen op de vorming van het kind, had een belangrijk middel tot identiteitsvorming in handen. De kerkgenootschappen wilden zelfstandig over dit middel kunnen beschikken. Met de komst van de persvrijheid zochten critici de publieke aandacht, en bij monde van de gereformeerde wegbereider Guillaume Groen van Prinsterer bereikte de boodschap in de jaren veertig ook de Tweede Kamer.<sup>98</sup>

In die Kamer was een meerderheid niet bereid om aan de religieuze neutraliteit en het staatsmonopolie op het onderwijs te tornen. De meeste parlementsleden waren vrij behoudende, gematigd verlichte aristocraten die waarde hechtten aan de opvoedkundige taak van de staat. Terwijl zij het onderwijs als middel zagen tot verspreiding van algemene deugden als tolerantie en nationale en religieuze eendracht, waren de eisen van de kerkelijke stromingen in hun ogen gebaseerd op schadelijke sektarische belangen. Scheiding der geesten, geloofstwist en nationale verzwakking lagen op de loer.<sup>99</sup> Veel conservatieve Kamerleden waren vooral daarom uitgesproken tegenstanders van de onderwijsvrijheid die Thorbecke in 1848 in de grondwet op wilde nemen. Zij wilden niet werkeloos toekijken terwijl de openbare school zou worden overvleugeld door het christelijk onderwijs. Zelfs onder grote politieke druk waren zij slechts bereid de onderwijsvrijheid te accepteren, wanneer daar een grondwettelijke bescherming van het openbaar onderwijs tegenover stond. Thorbecke moest tegen zijn zin toegeven aan die eis. De definitieve versie van de grondwet bevatte daarom de bepaling dat ‘overal in het Rijk van overheidswege voldoende openbaar onderwijs’ moest worden aangeboden.<sup>100</sup> Alle Nederlandse kinderen moesten in principe toegang kunnen hebben tot een openbare lagere school. Om dat mogelijk te maken moesten de opleidingsmogelijkheden voor onderwijzers aanzienlijk worden uitgebreid.

#### *De Wet op het lager onderwijs, 1857*

Deze zaken zouden geregeld kunnen worden in een nieuwe wet, die door de vele hervormingen na 1848 en een taaie politieke strijd negen jaar op zich liet wachten. Conservatieven en liberalen werden intussen ongeduldig omdat het Nederlands onderwijs in hun ogen op veel fronten achterstand opliep. Een nieuwe onderwijzersopleiding zou nodig zijn om de concurrentie met het bijzonder onderwijs aan te kunnen. Een meerderheid van de leden van de Tweede

Kamerafdeling die in 1856 een oordeel moest vellen over een wetsvoorstel benadrukte:

Van het aankweken van goede, voor hunne taak volkomen berekende, door kennis en beschaving evenzeer uitmuntende onderwijzers is de toekomst van ons lager onderwijs, de zekerheid dat de openbare school niet door de bijzondere zal worden verdrongen, ten eenen male afhankelijk.<sup>101</sup>

Daarnaast vreesde de Tweede Kamer een Nederlandse achterstand ten opzichte van Europese landen waaraan men zich graag spiegelde. Elders werd het volksonderwijs in de ogen van de Kamerafdeling grondiger aangepakt:

Veelal ontbreekt bij onze natie, althans onder de mindere standen, die algemeene beschaving, waardoor bij sommige naburige volken zich soms zelfs de geringste handwerksman onderscheidt.<sup>102</sup>

Om de kwaliteit en kwantiteit van het onderwijzerskorps te versterken kon Nederland volgens de Kamer niet langer volstaan met de gebruikelijke praktijkopleiding. De meeste kwekelingen begonnen rond hun twaalfde mee te draaien in de lespraktijk van een ervaren schoolmeester. Zo konden zij oude praktijken aanleren en voortzetten, maar weinig nieuwe pedagogische inzichten opdoen. Het parlement drong aan op uitbreiding van het aantal rijkskweekscholen in Nederland zodat ook een elite van theoretisch en cultureel onderlegde onderwijzers zou ontstaan, die het niveau van de onderwijzersstand als geheel zou kunnen optrekken. Nadrukkelijk wees het daarbij op het beleid in Groot-Brittannië, Pruisen en België, waar aspirant-onderwijzers in internaten een wetenschappelijke opleiding kregen. Pruisen telde met zijn 17 miljoen inwoners meer dan 50 van deze instellingen. Daarnaast moesten aan tenminste zes Nederlandse modelscholen overdag praktische en 's avonds theoretische lessen worden verzorgd, de zogenaamde 'normaallessen'. Ook de opleidingen in de praktijk, tot dan toe de belangrijkste opleidingsvorm, dienden verder te worden aangevoerd. De Tweede Kamer wilde daarbij geen ongepaste zuinigheid zien. 'Het geldt hier geene zaak van weelde, maar eene noodzakelijke uitgave, die in de toekomst rijke vruchten op kan leveren.'<sup>103</sup>

De uiteindelijke Wet op het lager onderwijs kwam in 1857 tot stand. Om de onderwijskwaliteit te verbeteren werd daarin een norm voor de maximale klassenomvang vastgelegd. Wanneer een hoofdonderwijzer meer dan zeventig leerlingen onder zijn hoede had zou een kwekeling als assistent moeten bijspringen. Bij honderd leerlingen of meer moest daar een hulponderwijzer aan worden toegevoegd.<sup>104</sup> Het bestaande onderwijzerskorps was te klein om

aan deze eisen te kunnen voldoen, waardoor de opleiding van een groot aantal nieuwe onderwijzers noodzakelijk werd. In 1860 hernieuwde minister Van Heemstra de noodlijdende kweekschool te Haarlem en kreeg Den Bosch een nieuwe rijkskweekschool; ook werd de kweekschool van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen in Groningen tot rijksinstelling gemaakt. In alle drie steden werden openbare scholen aangewezen voor het praktische gedeelte van de opleiding. Toekomstige hulponderwijzers konden terecht op de normaallessen die werden gegeven aan de betere lagere scholen in het land. De minister wees daartoe 28 openbare scholen aan, en dit aantal steeg daarna snel.<sup>105</sup>

### *Toelagen voor kwekelingen*

Minister Schelto van Heemstra richtte in 1861 een stelsel van rijksbeurzen op om een voldoende bezoek van de kweekscholen en normaallessen te verzekeren. Dat was lang niet vanzelfsprekend, want een liberale meerderheid van de Tweede Kamer had dezelfde minister uitdrukkelijk verboden om beurzen te verstrekken voor de vorming van onderwijzers voor het middelbaar onderwijs. Dat de Kamer nu een uitzondering maakte voor het lager onderwijs hing samen met de bijzondere discussie die eraan voorafging.

Van Heemstra stelde in 1861 voor om drie internaten op te richten naar vooral Pruisisch model. Kwekelingen zouden daar kost en inwoning ontvangen van de staat en onder permanent toezicht staan.<sup>106</sup> Een meerderheid van de Tweede Kamer had echter bezwaren tegen zulke 'kazernerij'. Toekomstige onderwijzers zou men niet in besloten instituten mogen afzonderen van de maatschappij. Het samenpakken van grote groepen jongens zou bovendien tot ordeproblemen kunnen leiden, zoals eerder op Java was gebleken. Het internaatmodel zou zelfs strijdig zijn met de Nederlandse cultuur, zo concludeerde de afgevaardigde uit Deventer:

Ik weet wel dat elders vele civile inrigtingen bestaan met kazernerij, maar men moet ook wel degelijk den aard der natie in het oog houden en dan geloof ik niet dat ons volk geschikt is voor die inrigting.<sup>107</sup>

De thorbeckiaan W.H. Idzerda schetste hoe ondenkbaar het zou zijn om de Nederlandse universiteitsstudenten op te sluiten in gesloten instellingen, en hoe ongepast dat daarom ook voor kwekelingen zou zijn.

De meeste leden van de Tweede Kamer hadden in hun eigen studententijd een voor Europese begrippen grote vrijheid genoten. Hun studieprogramma lag niet vast, hun studietempo evenmin, en de voornaamste autoriteit met wie zij thuis te stellen hadden was in veel gevallen een hospita. Veel volksvertegen-

woordigers leken de herinnering aan hun jaren van vrijheid nu tot algemene norm te verheffen. De staat moest slechts het onderwijs bieden; huisvesting en levensonderhoud moesten de kwekelingen zelf organiseren. Zo'n oplossing was bovendien goedkoper.<sup>108</sup>

Daarmee was niet beslist hoe kwekelingen in hun onderhoud moesten voorzien, aangezien zij daartoe 'in den regel zelve buiten magte' waren.<sup>109</sup> Zij zouden volledig dagonderwijs gaan volgen en nauwelijks gelegenheid krijgen om bij te verdienen. Kwekelingen met enig eigen vermogen waren nauwelijks te verwachten omdat het onderwijzersbestaan bescheiden was en vooral door jongeren uit de lagere standen werd begeerd. Als men voldoende studenten wilde aantrekken moest dus een regeling voor de financiering van voeding en onderdak worden getroffen. De Tweede Kamer koos daarom, ondanks alle bezwaren, voor het kwaad van rijksbeurzen waarmee kwekelingen in staat konden worden gesteld om onderdak te vinden bij lokale gastgezinnen.

Van Heemstra stelde jaarlijks in Groningen en Den Bosch tien 'rijkstoelagen' van f 250,- beschikbaar; in Haarlem werd het bedrag op tien maal f 280,- gesteld vanwege het hoger prijspeil aldaar. Kandidaten werden onderworpen aan een vergelijkend examen, zodat alleen de besten met een beurs op een kweekschool werden geplaatst. Ook volgers van normaallessen wier ouders niet in de gemeente van de opleiding woonden konden een beurs aanvragen bij de minister. Hij besloot per aanvraag of bijstand noodzakelijk was en verstrekke toelagen van f 200,- à f 250,- per jaar. Kwekelingen die wel in de gemeente van de normaallessen woonden kregen een vergoeding van f 30,- voor de aanschaf van lesmateriaal.<sup>110</sup> Kwekelingen die geen theoretisch onderwijs kregen maar die een 'ouderwetse' praktijkopleiding kregen van een ervaren schoolmeester, ontvingen geen beurs maar mochten wel kosteloos leren. Hun leermeesters kregen een jaarlijkse vergoeding. Deze maatregelen misten hun uitwerking niet: het aantal kwekelingen steeg in Nederland van 184 in 1859 tot 955 zes jaar later.<sup>111</sup>

Vrouwelijke kwekelingen kwamen ook in aanmerking voor een toelage, maar hun mogelijkheden tot opleiding waren beperkter. Aan de rijkskweekscholen werden zij geweigerd. De Maatschappij tot Nut van 't Algemeen maakte in 1860 gebruik van de onderwijsvrijheid door in Arnhem de eerste Nederlandse bijzondere kweekschool voor meisjes op te richten, die van minister Thorbecke subsidie kreeg. In de overige provincies waren vrouwelijke leerlingen afhankelijk van normaallessen. Thorbecke besloot in 1863 dat meisjes een toelage konden krijgen van ten hoogste f 300,- voor opleiding aan een door het rijk gesubsidieerde instelling; bij elkaar mochten deze beurzen in waarde niet het bedrag van f 3300,- passeren. In het vervolg werden in Arnhem vijf beurzen verleend en in Rotterdam, Amsterdam en Maastricht twee.<sup>112</sup>

*De sociale verandering van Nederland en groei van het lager onderwijs*

Nu de staat zichzelf had verplicht tot het aanbieden van voldoende openbaar onderwijs, droeg deze ook de plicht om zijn inspanningen en investeringen te vergroten als de vraag naar onderwijs toe zou nemen. En dat gebeurde, zelfs spectaculair.

Twee economische en twee politieke verklaringen kunnen worden genoemd voor de sterke groei van het openbaar lager onderwijs in deze periode. In de eerste plaats kwam de economische ontwikkeling na jaren van matige groei vanaf de jaren zestig van de negentiende eeuw in een voorzichtige stroomversnelling. Handelsbarrières werden geslecht, de Indische baten werden deels geïnvesteerd in infrastructuur en de Europese vraag naar Nederlandse landbouwproducten nam snel toe. De eerste aanzetten tot industrialisatie werden gemaakt. De moderne economie maakte minder onderscheid tussen maatschappelijke standen en vroeg vooral om goed opgeleide arbeidskrachten. Dit maakte sociale mobiliteit iets meer mogelijk. Het was vooral een groeiende, welvarende burgerlijke middenklasse die van de nieuwe kansen profiteerde. De 'relatief meritocratische *brave new world* van de negentiende eeuw'<sup>113</sup> bood nieuwe kansen voor de jeugd, en maakte het voor ouders interessant om te investeren in een goede opleiding voor hun kinderen. Door de groeiende welvaart en lagere prijzen van levensmiddelen konden zij zich die ook in toenemende mate veroorloven. De onderwijsdeelname groeide mede daardoor aanzienlijk. Ging in 1862 78% van de kinderen tussen zes en twaalf jaar naar school, in 1900 was dat 91%.<sup>114</sup> De economische groei resulteerde ook in ruimere middelen voor de staat om de onderwijsgroei te faciliteren. Wouter Marchand gaat in zijn proefschrift nader in op deze processen.

Ten tweede groeide de absolute vraag naar onderwijs door een groei van de bevolking. De nieuwe welvaart, gecombineerd met voortschrijdend inzicht in hygiëne en geneeskunde, zorgde voor een afname van de kindersterfte in Nederland. Groeide de bevolking in het derde kwart van de negentiende eeuw nog met 16,7%, in het laatste kwart was het met 25%.<sup>115</sup>

Daarnaast waren er politieke factoren in het spel. Hoewel Thorbecke meende dat het aanbieden van onderwijs niet primair een taak van de overheid was, waren veel liberalen zij aan zij met conservatieven warm pleitbezorger van publiek onderwijs. Zij zagen dat als de onderwijsvorm die de beste waarborgen bood voor liberale uitgangspunten als brede toegankelijkheid, gelijke kansen tot zelfontplooiing, een algemeen christendom boven dogmatische twist en verspreiding van burgerlijke beschaving. In deze doelstellingen werkten de oude idealen van de verlichting door. Een nieuwe generatie van 'jongliberalen' die Thorbecke opvolgde in de jaren zeventig, onder wie Sam van Houten en Jan

Kappeyne van de Coppello, voegde daar de theorie van de *productieve deugd* aan toe. Dit was een meritocratisch ideaal waarin de waarde van het individu voor de gemeenschap werd afgemeten aan de kwaliteit en inzet van zijn productief vermogen. Onderwijs speelde in deze theorie een belangrijke rol omdat het die praktische waarde kon vergroten, tot algemeen nut.<sup>116</sup> Veel jongliberalen drongen mede daarom aan op verdergaande verbeteringen in de kwaliteit van het openbaar onderwijs. In de onderwijswet van Kappeyne van 1878 werd de maximaal toegestane omvang van schoolklassen verder beperkt, waardoor de vraag naar onderwijzers verder toenam.<sup>117</sup>

Door stapsgewijze uitbreiding van het kiesrecht vanaf 1887 werd electorale druk steeds meer een politieke factor van belang. Politici moesten toenemend rekening gaan houden met de wensen van de kiezer. Een groeiende liberaal gezinde middenklasse eiste deugdelijk onderwijs voor zijn kinderen. Ook zij moesten in de toekomst immers kunnen profiteren van de economische en maatschappelijke kansen die goed onderwijs bood. Onder druk van deze groep werd kwaliteitsverbetering in het openbaar onderwijs een politiek speerpunt voor de liberalen. Uitbreiding van het kiesrecht zette de politiek onder druk om de staat een steeds grotere hoeveelheid onderwijstaken naar zich toe te laten trekken.<sup>118</sup>

Onder druk van zulke factoren nam de vraag naar openbaar onderwijs vanaf de jaren zestig toe en ontstonden capaciteitsproblemen op de scholen. Klaslokalen raakten overvol. De bestaande wettelijke norm van zeventig leerlingen per onderwijzer leidde tot absurde toestanden. Kamerlid C.J. Pické zag:

Afgetobde, moedeloze onderwijzers, staande voor onmogelijk groote klassen, klassen veel te groot om daarin orde en tucht te handhaven, laat staan om daaraan goed, dat wil zeggen vruchtdragend, opvoedend onderwijs te geven.<sup>119</sup>

Zijn Friese collega Anthony Moens, tevens onderwijsinspecteur, stelde in 1876 dat op elke veertig leerlingen één onderwijzer aangesteld zou moeten worden. Hij rekende voor dat daarvoor in Nederland 12.000 leerkrachten nodig waren, terwijl op dat moment slechts 5700 in dienst waren. Volgens deze norm kwam men dus meer dan de helft van het benodigde getal tekort.<sup>120</sup> Toch nam minister Kappeyne deze strikte norm op in zijn nieuwe Wet op het lager onderwijs, zodat de investeringen in de onderwijzersopleiding vanaf 1878 opnieuw werden opgevoerd.

Het gebrek aan natuurlijke aanwas van nieuwe leraren was een aanhoudend probleem. Minister Heemskerk verhoogde de onderwijzerssalarissen om het vak aantrekkelijker te maken, maar dat hielp onvoldoende. Hij zocht voor-

al daarom opnieuw zijn toevlucht tot het verstrekken van studiebeurzen. Aan de drie rijkskweekscholen verdubbelde hij het aantal beurzen in 1874 van tien naar twintig per school per jaar; bovendien bracht hij het bedrag van de toelagen overal op *f*300,-.<sup>121</sup> Mede dankzij de campagne van Moens richtte hij twee nieuwe rijkskweekscholen op in Deventer en Middelburg, waaraan ook jaarlijks twintig plekken voor beurskwekelingen vrijkwamen. Na de nieuwe wet van 1878 werden de uitgaven voor de onderwijzersopleiding weer opgevoerd en werden opnieuw twee rijkskweekscholen opgericht, nu in Nijmegen en Maastricht.<sup>122</sup> Door deze maatregelen stegen de uitgaven aan kweekschoolbeurzen van *f*48.000,- in 1873 naar *f*168.000,- twaalf jaar later.<sup>123</sup> Daarna stabiliseerde het bedrag. Ook het aantal gelegenheden tot het volgen van normaallessen werd fors uitgebreid. In 1885 werden deze aan 112 lagere scholen aangeboden, en werd *f*105.850,- aan beurzen besteed.<sup>124</sup> Nog was het allemaal niet genoeg. Minister Heemskerk verzuchtte in de Tweede Kamer dat het even onmogelijk was om het benodigde aantal kwekelingen te vinden ‘als met de hand aan de maan te raken’.<sup>125</sup>

Sam van Houten zette zich in om ook meisjes toegang te bieden tot dit stelsel. De productieve deugd gold vrouwen in zijn ogen evenzeer als mannen. Hij stichtte als minister in 1896 een rijkskweekschool voor meisjes in Apeldoorn, met jaarlijks twintig rijksbeurzen. Dat was een omstreden maatregel omdat ook Van Houtens progressieve partijgenoten het voortgezet opleiden van meisjes als slechte economische investering beschouwden. Zij meenden dat de jonge afgestudeerden na hun huwelijk waarschijnlijk snel weer voor het onderwijs verloren zouden gaan.<sup>126</sup>

Een bijproduct van dit stimuleringsbeleid was dat er een vorm van voortgezet onderwijs ontstond die voor onvermogen jongeren redelijk betaalbaar en toegankelijk was, en een reële kans bood op sociale stijging. ‘Zoals de zaken nu geregeld zijn, kan een onbemiddeld jongmensch van goeden aanleg en goeden wil zich voornamelijk langs twee wegen een zekere maatschappelijke positie verwerven. Ik heb het oog op het leger en op de school en van deze twee biedt de school de meeste plaatsen,’ zo werd in 1896 opgemerkt.<sup>127</sup> Wouter Marchand onderzocht de gevolgen van deze route op sociale mobiliteit.

### *Liberale weerstand*

Zulke grote bedragen voor studietoelagen konden niet bestaan zonder de nodige liberale kritiek. De ongekend ruime beursverstrekking was moeilijk te accepteren voor aanhangers van het klassieke *laissez-faire* liberalisme. Volgens sommigen in de Tweede Kamer waren de beurzen ‘strijdig met de oekonomische begrippen’, omdat ‘ook deze zaak zich behoort te regelen naar vraag en

aanbod'.<sup>128</sup> Het gebrek aan instroom van kwekelingen zou vooral duiden op te lage onderwijzerssalariissen. Sam van Houten vergeleek het beurzenstelsel met een fuik: de argeloze student werd met een gift de opleiding ingelokt om dan gevangen te raken in een baan vol armoede en werkdruk.<sup>129</sup> Het bestaan van de beurzen werd door de Kamer oogluikend toegestaan omdat er weinig alternatieven waren om voldoende geschikte kwekelingen te vinden.

Anthony Moens meende in 1876 de manier gevonden te hebben om Nederland van de verfoeide kwekelingenbeurzen te verlossen. Door de onderwijzerssalariissen te verhogen zou het vak volgens hem zo aantrekkelijk worden dat aanmoediging van studenten met beurzen vanzelf overbodig werd. Hij had zo'n vertrouwen in dit middel dat hij de oprichting van liefst tien nieuwe rijkskweekscholen voor jongens en drie voor meisjes bepleitte, en tegelijk afschaffing van de beurzen:

Het beurzenstelsel is, voorzeker, aan ernstige bedenkingen onderhevig. Het moet en zal ook ophouden. Daarmee op eens te breken gaat echter niet aan. Men kan intusschen bij de uitloving der beurzen aldus te werk gaan – wat reeds in beginsel is aangenomen – dat zij, die er *geene* verlangen, de voorkeur zullen hebben boven hen die er wel eene begeeren (...). Het lijdt bijna geen twijfel of, bij 't verbeterd vooruitzicht voor den onderwijzer, zal de kostelooze plaatsing spoedig in zoo ruime mate worden begeerd, dat de toelagen van zelf vervallen.<sup>130</sup>

Dit was een mooie gedachte, maar verbetering van de salariissen hielp onvoldoende om de kweekscholen te vullen. De beurzen bleven in toenemende mate noodzakelijk.

Pas in 1887 vond minister Heemskerk een gelegenheid om de beursverstrekking gedeeltelijk te staken. In de wet van 1878 was een einddatum bepaald waarvoor het benodigde aantal onderwijzers moest zijn bereikt. Omdat dat doel niet gehaald kon worden, werd zeven jaar later besloten om de klassen weer groter te maken en alle aandacht te richten op de groei van de onderwijsdeelname in plaats van verkleining van de klassen. De onderwijsinspecteurs meenden dat de beurzen voor de normaallessen daarom gemist konden worden. Heemskerk verleende in dat jaar aan de laatste generatie bezoekers van de normaallessen een beurs. In de daaropvolgende jaren verdwenen de normaalschoolbeurzen daardoor geleidelijk; die voor de rijkskweekscholen bleven bestaan.<sup>131</sup>

Het stelsel van rijkskweekschoolbeurzen had in de jaren tachtig een omvang aangenomen die twintig jaar eerder door niemand was voorzien. Een liberale Kamermeerderheid had er destijds vooral mee ingestemd omdat haar bijna natuurlijke afkeer van het internaatmodel groter was dan de ideologische be-

zwaren tegen studiebeurzen. De persoonlijke vrijheid en eigen verantwoordelijkheid van de kwekeling wogen voor Kamerleden zwaarder dan de voordelen die het internaat bracht. Ook kostenoverwegingen speelden een rol. Nadat eenmaal de weg van het 'externaat' en de rijksbeurzen was ingeslagen, was er nauwelijks meer een weg terug. De behoefte aan nieuwe onderwijzers bleef voortdurend het aanbod overtreffen.

### Rijksbeurs en Schoolstrijd

Bij het aanbreken van het laatste kwart van de negentiende eeuw was de Nederlandse politiek niet meer het bijna exclusieve domein van liberalen en conservatieven die claimden het algemeen belang te vertegenwoordigen. Veel mensen in het diep religieuze Nederland herkenden zich nauwelijks in het seculiere liberale gezag. Zij organiseerden niet alleen in toenemende mate hun eigen onderwijs, maar maakten ook van hun verworven stemrecht gebruik door belijdende politici in het parlement te brengen. De rijksbeurzen kwamen nu van twee kanten onder vuur te liggen. Protestanten en katholieken eisten er een deel van om hun eigen bijzonder onderwijs te ondersteunen, en wilden worden verlost van hun belastingbijdrage aan het openbaar onderwijs met bijbehorende beursvoorzieningen. Zij maakten daar immers geen gebruik van. Het beursenbeleid raakte zo verzeild in het turbulente vaarwater van de Schoolstrijd.

#### *Antirevolutionairen en de rijksbeurs*

Een brede laag van orthodoxe gelovigen binnen de Nederlandse Hervormde Kerk vormde de eerste bevolkingsgroep in Nederland die zijn groepsbelangen behartigde door de vorming van eigen instituties, waaronder media, onderwijs en een politieke partij. De behoudende Nederlands hervormde burger die vasthield aan de waarheid van het Woord en aan het idee van Nederland als protestantse natie, voelde zich in de negentiende eeuw bedreigd. Zijn traditionele wereldbeeld werd ondermijnd door zaken als theologisch modernisme, sociaaleconomische en technologische ontwikkelingen, de katholieke emancipatie en de politieke dominantie van het liberalisme. De bron van dit kwaad was volgens de meest orthodoxe hervormden de Franse Revolutie geweest. Was het niet het erop volgende liberalisme geweest dat de scheiding van kerk en staat en de verfoeide geloofsneutraliteit van het onderwijs had gebracht? Of de wettelijke gelijkstelling van alle religieuze gezindten? Deze schadelijke effecten van de revolutie dienden te worden bestreden. De vertolkers van dit geluid in de Tweede Kamer noemden zich daarom 'antirevolutionair'.

Voor orthodox-christelijke ouders die hun kinderen niet toevertrouwen aan de religieus neutrale openbare school was met de onderwijsvrijheid van 1848 de mogelijkheid ontstaan om eigen scholen op te richten. Hoewel de overheid geen subsidie verstrekke aan deze scholen en zij dus uit particuliere bijdragen moesten worden gefinancierd, kwamen op veel plaatsen 'scholen met den Bijbel' tot stand. Voor de opleiding van onderwijzers maakten de orthodoxe protestanten geen gebruik van de rijkskweekscholen of rijksnormaallessen, want deze staatsinstellingen voldeden niet genoeg aan christelijke beginselen. In plaats daarvan kregen kwekelingen een praktijkopleiding in eigen kring, op bijzondere lagere scholen. Te Nijmegen werd zelfs een particuliere kweekschool opgericht. De Vereeniging voor Christelijk Nationaal Onderwijs en de vereniging Gereformeerd Schoolonderwijs verzamelden de nodige gelden om deze opleidingen te financieren, en verstrekten vanaf 1861 studiebeurzen aan eigen kwekelingen.<sup>132</sup>

De antirevolutionaire voorman Abraham Kuyper kende als geen ander de persoonlijke waarde die een studiebeurs voor de student uit de lagere burgerstand hebben kon. De familie Kuyper was van eenvoudige komaf en evenmin als zijn vader had Abraham de theologische studie zonder beurs kunnen voltooien. Kuyper had in zijn jonge jaren zijn gespannen verwachtingen van een wetenschappelijke carrière gefrustreerd gezien door een mislukte beursaanvraag. Die tegenslag zou aanleiding zijn geweest voor de eerste uit een reeks van zenuwinzinkingen die de leidsman zijn leven lang bleef teisteren. Een gebrek aan medeleven met de onbemiddelde student kon hem daarom moeilijk worden verweten.<sup>133</sup>

Toch was Kuyper geen voorstander van een grootschalige verstrekking van overheidsbeurzen. Zijn principieel wantrouwen tegenover de staatsmacht verbood zulk beleid. Deze argwaan kwam mede voort uit zijn calvinistisch zondebesef. In het Bijbelse paradijs hadden volgens Kuyper harmonie en rechtvaardigheid geheerst, maar de zondeval bracht strijd, verdeeldheid en corruptie in de wereld. De mens was sindsdien zondig, en de staat daardoor, als menselijke creatie, onbetrouwbaar. De mensheid moest berusten in haar onderlinge verdeeldheid. De imperfecte staat kon weinig meer doen dan door wetshandhaving een redelijk samenleven van de verschillende groepen mogelijk maken. Verder dienden deze groepen zo veel mogelijk zichzelf te besturen. De verschillende maatschappelijke kringen stonden volgens Kuyper in de natuurlijke hiërarchie niet onder, maar naast de staatsmacht. Er moest daarom sprake zijn van 'sovereiniteit in eigen kring' zonder onnodige staatsbemoediging, zeker wanneer die staat zich presenteerde als religieus neutraal.<sup>134</sup>

Antirevolutionairen wensten onderwijs en ondersteuning van studenten in eigen beheer te houden. Subsidies of studiebeurzen wilden zij slechts ontvan-

gen wanneer die niet gepaard gingen met staatscontrole. Daarnaast wilden antirevolutionairen worden gevrijwaard van de plicht om bij te dragen aan de hoge kosten van het staatsonderwijs en de rijkskweekscholen.

### *Aanval op de rijkskweekschoolbeurzen*

De Antirevolutionaire Partij streed in de Tweede Kamer voor het formele bestaansrecht van het bijzonder onderwijs en tegen de grote financiële bijdragen die haar achterban via de belasting moest leveren aan de openbare scholen. De kritiek van de partij trof ook de rijkskweekschoolbeurzen. AR-Kamerlid J.Ch. Fabius schetste in 1884 in de Tweede Kamer hoe de gereformeerden sinds jaren zelf in eigen kring hun onderwijzers opleidden, en hoeveel goedkoper zij dat deden dan de staat. Hij wilde dat de staat elke maatschappelijke groep zou subsidiëren om opleidingen in eigen kring te verzorgen. De staatsopleidingen konden dan minder omvangrijk worden. Dit was niet alleen eerlijker, zo betoogde hij, maar ook vele malen goedkoper dan het bestaande systeem.<sup>135</sup>

Kuyper vond een alternatief in een beurzensysteem dat was verbonden aan een andere wijze van onderwijsfinanciering, een dat volgens hem goed werkte in Groot-Brittannië. Via het zogenaamde premiestelsel wilde hij kweekscholen financieren per afgeleverde onderwijzersakte. In een variant van dit premiestelsel ontvingen niet de onderwijsinstellingen, maar de studenten subsidie. Die studenten zouden daarmee hun kweekschool schadeloos moeten stellen na de ontvangen opleiding. De staat zou zo niet langer de aanbodzijde van het onderwijs financieren (de instellingen), maar de vraagzijde (de kwekelingen). Door kweekscholen financieel afhankelijk te maken van bijdragen van hun leerlingen zou een vrije onderwijsmarkt ontstaan waarin ook bijzondere kweekscholen hun volwaardige plaats konden vinden. De overheid zou dan geen invloed meer kunnen hebben op de organisatie en onderwijsinhoud van kweekscholen waardoor het christelijk onderwijs in vrijheid zou kunnen bestaan. In zekere zin zou daarmee het beurzenstelsel als methode voor onderwijsfinanciering gaan dienen.<sup>136</sup>

In 1885 raakten de antirevolutionairen met hun katholieke medestrijders in de Tweede Kamer in getal opgewassen tegen de seculiere stromingen, en zetten zij de aanval op het openbaar onderwijs in. De liberalen bleven echter pal staan voor de bestaande regelingen en de politieke spanning liep hoog op. Bij de begrotingsbehandeling bracht een verbond van drie antirevolutionairen en drie katholieken amendementen in die onder andere moesten leiden tot sluiting van een aantal rijkskweekscholen, tot intrekking van subsidies en tot vermindering van het aantal rijksnormaallessen. De liberaal W.H. de Beaufort dreigde onomwonden dat hij en zijn 'politieke vrienden' de begroting zouden verwerpen

wanneer minister Heemskerk op de voorstellen in zou gaan. Heemskerk waarschuwde dat zijn regering zo'n crisis niet te boven zou komen. Zover kwam het net niet: de amendementen werden met een nipte meerderheid van 43 tegen 42 stemmen verworpen.<sup>137</sup>

De man die de confessionele plannen op het cruciale moment doorkruiste was de inmiddels bekende conservatief Willem Wintgens, vermeend beursmisbruiker in zijn studententijd en eenzame voorstander van sturende studiebeurzen in 1861. Het was direct zijn laatste politieke daad, want de felle antirevolutionair A.R. de Savornin Lohman beledigde hem de volgende dag zo diep dat hij de brui gaf aan zijn politieke carrière. Wintgens sleet zijn oude dag in stijl, als lid van de Commissie voor de Zaken betreffende de Stichtingen van Beurzen voor het Onderwijs.<sup>138</sup>

Voor de antirevolutionairen bleek deze nederlaag slechts een tijdelijke tegenvaller, want het eerste zuiver confessionele kabinet met een stabiele parlementaire meerderheid trad aan in 1888 onder leiding van Æ. baron Mackay.<sup>139</sup> Mackay zag zijn kans schoon om het beurzenstelsel voor rijkskweekscholen af te schaffen. Hij geloofde dat het openbaar onderwijs niet wezenlijk geschaad zou worden door die maatregel omdat hij meende dat de rijkskweekscholen zonder beurzen meer mensen van hogere stand zouden trekken, waardoor de kwaliteit van de onderwijzers vooruit zou gaan.<sup>140</sup> De liberale oppositie wees die redenering af en waarschuwde voor de mogelijke gevolgen. In België had de katholieke regering vier jaar eerder een soortgelijke maatregel genomen, en daar was het aantal studenten drastisch gedaald, aldus het liberale tijdschrift *De Gids*.<sup>141</sup> Omdat ook de onderwijsinspecteurs problemen verwachtten besloot Mackay uit voorzichtigheid tot een voorlopige halvering van het aantal beurzen. Wat de liberalen vreesden, gebeurde: het aantal aanmeldingen daalde dat jaar sterk. In heel het land waren in 1888 slechts elf jongens te vinden die op eigen kosten de kweekschool wilden bezoeken, waardoor halve klaslokalen leeg bleven. Mackay restte weinig anders dan alsnog de ingehouden toelagen te verstrekken om de open plaatsen te vullen, wat niet volledig lukte.<sup>142</sup> Deze teleurstelling maakte dat het bestaande stelsel van rijkskweekschoolbeurzen nu ook in gereformeerde kring meer als noodzakelijk kwaad werd geaccepteerd. Nadat Abraham Kuyper in 1901 zelf minister van Binnenlandse Zaken werd, zei hij over de beurzen: 'Als men eenmaal op een kweekschool aan een dergelijken post gewend is, kan men er niet zoo maar op inhakken.'<sup>143</sup>

Als een premiestelsel niet tot de mogelijkheden behoorde, wilden sommige antirevolutionairen dat reguliere rijksbeurzen ook voor protestantse kweekscholen beschikbaar zouden komen. Vooral de Vereniging van Onderwijzend Personeel aan de Protestantsch-Christelijke Kweekscholen in Nederland en het Kamerlid Nicolaas Oosterbaan zetten zich in voor dat doel. Herhaaldelijk ver-

hieven zij samen met de rooms-katholieken hun stem in de Kamer voor gelijke bedeling van studenten van openbare en bijzondere kweekscholen.<sup>144</sup> Toch bleven in eigen kring de meningen daarover verdeeld. Het bijzonder onderwijs kon met beurzen overheidsbemoeienis als een Trojaans paard binnen zijn muren halen.<sup>145</sup> Kuyper bleef daarom meer voorstander van indirecte vormen van ondersteuning. De afgesplitste aristocratische A.R. de Savornin Lohman zag in het geheel niets in rijksbeurzen; in zijn ogen waren ouders financieel verantwoordelijk voor bekostiging van de opleiding van hun kinderen, niet de staat.<sup>146</sup>

### *Beurzen voor de Technische Hogeschool en de Vrije Universiteit*

Ook op het gebied van universiteitsbeurzen roerde de ARP zich. Kuyper voegde de daad bij het woord van 'sovereiniteit in eigen kring' toen hij in 1880 de privaaf gefinancierde Vrije Universiteit te Amsterdam oprichtte. Hiermee had hij een predikantenopleiding mogelijk gemaakt die zuiverder in de leer was dan de moderne positivistische theologie aan de rijksuniversiteiten. De studiebeurzen voor de VU kwamen uit particuliere bronnen. In 1905 konden daar overheids-subsidies aan worden toegevoegd nadat Abraham Kuyper als minister de Wet op het hoger onderwijs wijzigde. Hij toonde daarmee een opmerkelijk staaltje politiek pragmatisme.

Minister Kuyper hoopte na 25 jaar een wettelijke erkenning van de academische graden van 'zijn' VU te vestigen. Zolang de liberalen een meerderheid hielden in de Eerste Kamer lukte dat niet, omdat zij religie geen formele plaats in de wetenschap wilden toekennen. De liberalen op hun beurt wilden een verheffing van het technisch onderwijs, dat nodig leek om de concurrentiekracht van de Nederlandse economie op peil te houden. Kuyper bedacht een mogelijke uitruil die iedereen tevreden kon stellen. Hij stelde voor de Polytechnische School te Delft de status van Technische Hogeschool te verlenen, en deze op te nemen in het stelsel van hoger onderwijs. Delft zou daardoor evenals de rijksuniversiteiten zes rijksbeurzen van f 800,- mogen verlenen, en daar bovenop nog jaarlijks f 3000,- mogen gebruiken voor het compenseren van kosten voor buitenlandse studiereizen. In ruil zouden de liberalen de graden van de VU moeten erkennen.<sup>147</sup>

Daarnaast bedacht Kuyper een methode om publieke studiebeurzen voor de VU in te voeren zonder de overheid kans te geven daarmee inhoudelijke invloed uit te oefenen. Hij wees de Tweede Kamer op een bestaande ongelijkheid in de wet. Aan de rijksuniversiteiten kon men in de rechtsgeleerdheid promoveren op het verdedigen van stellingen, terwijl deze mogelijkheid aan de Vrije Universiteit niet bestond. Daar kon men geen rechten studeren, en dus alleen promoveren op de verdediging van een proefschrift. Dit was voor de kandidaat duurder dan de promotie op stellingen, en was daarom volgens Kuyper

onrechtvaardig. Hij plaatste daarom een jaarlijkse post voor vergoedingen van f 5000,- voor elke bijzondere universiteit in zijn wetsvoorstel. Dit was volgens hem uitdrukkelijk geen beurzenvoorziening; het was slechts het rechtzetten van een ongelijkheid in studiekosten.<sup>148</sup>

Van liberale en sociaaldemocratische zijde kwam op deze redenering veel kritiek. Kamerleden zagen in deze begrotingspost een verkapte overheidssubsidie en beurzenvoorziening, die volgens hen nooit kon bestaan zonder enige overheidscontrole op de besteding. Nu was subsidiëring in de vorm van studiebeurzen volgens de critici nog extra kwalijk, omdat de toestroom van studenten naar de bijzondere universiteit zo met publiek geld werd bevorderd. Kuypers verdediging werd door de oppositie niet geaccepteerd; het probleem van de ongelijke promotiekosten trof alle universiteiten en kon daarom geen aanleiding zijn om voor bijzondere instellingen overheidsbeurzen in te stellen.<sup>149</sup>

De meerderheid in de Eerste Kamer stemde tegen Kuypers hogeronderwijs-wet. De antirevolutionaire voorman was echter niet bereid voor de oppositie te buigen en greep naar het uiterste staatsrechtelijke middel dat tot zijn beschikking stond: met goedkeuring van de koningin ontbond hij de Eerste Kamer. Dat was nooit eerder vertoond. Nieuwe verkiezingen brachten de gewenste confessionele meerderheid die akkoord ging met het voorstel. Zo forceerde Kuyper in 1905 een nieuwe Wet op het hoger onderwijs, waardoor Delft acht studiebeurzen en een reisvoorziening, en de VU tien beurzen rijker werd. In de toekomst zouden ook nieuw op te richten bijzondere universiteiten van deze voorziening gebruik kunnen maken.<sup>150</sup> De seculiere partijen waren zeer verontwaardigd, maar konden er weinig tegen beginnen.

Minister Kuyper wekte ook politieke beroering met de manier waarop hij kandidaten voor rijksbeurzen selecteerde. Deze kritiek sloot aan bij een meer algemene liberale afkeer van Kuypers benoemingsbeleid. De liberale ministers van de voorgaande jaren hadden zich bij de keuze van kandidaten voor publieke ambten, onderscheidingen, toelagen en dergelijke steeds voor laten staan op een zekere politieke neutraliteit. Zij beweerden geen partijpolitieke benoemingen te doen. Kuyper geloofde daar niet in: '(...) mannen boven de partijen is een soort dat ik niet ken.'<sup>151</sup> Toen Kuyper zelf als minister verantwoordelijk werd voor de benoemingen maakte hij openlijk partijpolitieke keuzes, die hij beschouwde als gerechtvaardigde correctie op het liberale benoemingsbeleid van de voorbije jaren.<sup>152</sup>

Kuypers conservatief-liberale rivaal W.H. de Beaufort klaagde in zijn dagboek over Kuypers beurzenbeleid. Naast Kamerlid was hij curator van de Rijksuniversiteit Utrecht en was als zodanig betrokken bij het opstellen van de jaarlijkse voordracht van kandidaten. In twee gevallen ging Kuyper in zijn ogen de bevoegdheden te buiten. In het eerste geval ging het om de zoon van een

oud-hoogleraar van de Vrije Universiteit, met wie Kuyper ooit een conflict had. Hij zou dit bij hebben willen leggen door de zoon aan een beurs te helpen. De minister stuurde het Utrechtse college van curatoren een persoonlijke aanbeveling voor een voordracht. Volgens De Beaufort was dit ‘een geheel ongehoorde zaak; nog nimmer heeft een minister in dergelijke zaken pressie trachten uit te oefenen’.<sup>153</sup> Vier jaar later stierf een Utrechtse letterenstudent met een rijksbeurs. Volgens de gewoonte wezen curatoren dan een andere letterenstudent aan om zijn plaats in te nemen en bevestigde de minister die keuze. Maar deze keer deed Kuyper het op zijn manier: hij vergaf de beurs aan een theologiestudent uit Groningen, die in Utrecht een onbekende was. ‘Merkwaardig staaltje van het favoritisme aan Binnenlandsche Zaken,’ aldus De Beaufort.<sup>154</sup> De verontwaardiging werd nog groter toen de begunstigde student nooit in Utrecht op kwam dagen.

### *Rooms-katholieken en de rijksbeurs*

Ook Nederlandse rooms-katholieken zochten in de tweede helft van de negentiende eeuw in toenemende mate hun toevlucht tot eigen onderwijs. Het openbaar staatsonderwijs bleek ongeschikt voor een goede katholieke opvoeding, zeker nadat paus Pius IX het in zijn *Syllabus errorum* of *Lijst van dwalingen* in 1864 uitdrukkelijk had verworpen.<sup>155</sup> Bij de grote expansie van katholieke instellingen vanaf 1848 hoorde daarom ook de uitbouw van eigen lagere en middelbare scholen.

De rooms-katholieken deelden in de gereformeerde afkeer van de grote publieke lasten van het openbaar onderwijs. ‘Met de penning van allen betaalt de overheid wat slechts bruikbaar is voor enkelen. Hier is dubbel onrecht (...)’ aldus Herman Schaepman in zijn *Proeve van een program*.<sup>156</sup> Ook was er irritatie over een vermeende eenzijdige verstrekking van rijksbeurzen aan protestanten. ‘(...) geen wonder, dat die lui knap zijn, en dat zoodoende dan ook al de Hoogleraren aan ’s Rijks Universiteiten, Academiën en Atheneën er gemakkelijk uit gevonden kunnen worden,’<sup>157</sup> schreef het blad *De Noord-Brabander* in 1840. De poging van ARP-minister Mackay om het aantal kweekschoolbeurzen te halveren kon mede door zulke overwegingen in 1888 rekenen op katholieke steun.<sup>158</sup>

Hoewel het katholieke standpunt over de rijksbeurzen veel overeenkomsten vertoonde met dat van de antirevolutionairen, bestond een aantal belangrijke verschillen. Schaepman toonde een welwillender houding ten opzichte van staatsmacht dan Kuyper. De staatsmacht was evengoed van God gegeven als de kerkelijke macht, en diende te worden geëerbiedigd. Schaepman meende dat de overheid een positieve rol kon spelen door openbaar onderwijs aan te bieden. De staat had in zijn ogen zorg te dragen voor diensten die de samenleving zelf

niet in voldoende mate leveren kon. Ook rijksbeurzen konden daarom nuttig zijn, maar alleen wanneer daarmee geen maatschappelijke initiatieven werden verdrongen.<sup>159</sup>

Een tweede verschil was dat het katholieke onderwijs financieel minder afhankelijk was van particuliere inzamelingen en giften. Daardoor had het minder behoefte aan overheidssteun. Waar in protestantse kring onderwijsorganisaties en financieringsbronnen van onderop moesten worden opgebouwd, waren in de katholieke kerk de nodige organisatiestructuur, personele bezetting en financiële middelen goeddeels aanwezig in de vorm van de kloosterordes. Vooral de zusterordes stortten zich met vlijt op het aanbod van lager onderwijs. Anders dan de protestantse kweekscholen hadden de katholieke onderwijscongregaties weinig behoefte aan studiebeurzen. Zij zetten hun eigen leden aan de studie om zich voor te bereiden op het onderwijzersexamen.<sup>160</sup> Toen met de nieuwe Wet op het lager onderwijs van 1889 een beperkte overheidssubsidie voor bijzondere kweekscholen beschikbaar kwam, werden de eerste katholieke kweekscholen opgericht waar ook leken tot onderwijzer werden opgeleid. Omdat deze scholen onder beheer stonden van de congregaties was ook daar nauwelijks behoefte aan rijksbeurzen.

Katholieken hadden goede reden om tevreden te zijn met de toestroom van kwekelingen: in 1910 bedroeg het aantal rooms-katholieke kwekelingen het dubbele van het aantal rijkskwekelingen.<sup>161</sup> Zij hebben zich daarom slechts beperkt ingezet voor rijksbeurzen voor hun onderwijzersopleidingen. Een voorzichtige poging om tot een gelijke beursverstrekking te komen werd in 1910 geblokkeerd vanwege een gebrek aan middelen, nota bene door ARP-minister Theo Heemskerk.<sup>162</sup>

Ook studiebeurzen voor het hoger onderwijs waren voor rooms-katholieken weinig interessant. Zij bezochten de rijksuniversiteiten relatief weinig en het zou tot 1923 duren voor zij tot oprichting van een eigen universiteit kwamen. De bisschoppen beschouwden hun seminaries lange tijd als de hoogste trede van het katholieke onderwijs en konden afwijzend staan tegenover de meer wereldse wetenschap.<sup>163</sup> Voor de studie aan die seminaries bestond een vrij ruime private financiering. Ruben Schalk brengt de werking van dat systeem in beeld in zijn dissertatie.

Zo bleek de strijd van katholieken een andere dan die van de protestanten. Eeuwenlang hadden zij van de Nederlandse overheid weinig te verwachten gehad en het duurde na het herstel van de bisschoppelijke hiërarchie lang voor zij het vertrouwen wonnen om eisen te stellen. Katholieken waren gewend om hun zaken onderling te regelen, en konden daarbij rekenen op de steun van een ander machtig instituut.

## Conclusie

De dominante politieke stromingen van het midden en einde van de negentiende eeuw hadden elk hun eigen redenen om terughoudend te zijn met de verstrekking van studiebeurzen. Of het nu een sociaal conservatisme was, een economisch liberalisme, een zorg over de rijksbegroting of een religieus geïnspireerde weerstand tegen overheidsinvloed, in alle gevallen kreeg particulier initiatief voorrang en waakten bestuurders actief voor een te grote bemoeienis van de staat. De maatschappelijke ontwikkeling zou in vrijheid vanzelf een juiste richting kiezen, zo dachten zij. Studiebeurzen zouden vooral moeten dienen om een klein aantal grote talenten de gelegenheid te geven zich te ontwikkelen, tot nut van de staat en de wetenschap. Die houding is te begrijpen als uiting van de leer van het liberalisme, maar ook als een reactie op het activistische beleid van Willem I en de financiële en bestuurlijke problemen die daar mede het gevolg van waren.

Toch hielden de conservatieven en liberalen, die in een groot deel van deze periode politiek dominant waren, goed in de gaten of hun eigen maatschappelijke doelstellingen niet in gevaar kwamen door die bestuurlijke afzijdigheid. Nadat de grondwetsherziening van 1848 de vrijheid van onderwijs bracht verschenen kapers op de kust, die het liberale ideaal van een nationaal, religieus neutraal, verlicht en verdraagzaam volksonderwijs dreigden te ondermijnen. Religieuze stromingen richtten eigen scholen in met eigen religieuze lesprogramma's. De liberalen en conservatieven konden hun dat op basis van eigen principes en de wet niet verbieden. Naast die gevoelde bedreiging van binnenuit was er een van buitenaf. Het lager onderwijs in omliggende landen streefde het ooit zo vooruitstrevende Bataafse stelsel voorbij in omvang en kwaliteit. Conservatieven en liberalen besloten hun terughoudendheid te laten varen en investeerden op grote schaal publieke middelen in het openbaar onderwijs, zodat dit beter uitgerust en krachtiger zou zijn dan de bijzondere scholen van de confessionelen en zodat het zich zou kunnen meten met omliggende landen. Vooral liberale regeringen investeerden ongekeerde publieke bedragen in het openbaar lager onderwijs. De uitgaven aan studiebeurzen voor de openbare onderwijzersopleiding bereikten historische hoogtes, met een hoogtepunt van bijna 274.000 gulden in 1885. Ze vormden volgens velen een pijnlijke uitzondering op de norm van terughoudendheid. Opeenvolgende ministers van Binnenlandse Zaken probeerden er een eind aan te maken, met beperkt succes.

De standgebonden inrichting van het Nederlandse onderwijs bleef in deze tweede periode in grote lijnen in stand. Nieuwe vormen van onderwijs deden opgang, vooral na de onderwijsvrijheid en Thorbeckes Wet op het middelbaar onderwijs, en een groeiende middenklasse wist daarvan te profiteren, maar tot

een doorbraak van standsgrenzen leidde dat nauwelijks. De staat bemoeide zich weinig met onderwijstoegankelijkheid en liet het vrije spel van maatschappelijke krachten begaan.

Antirevolutionairen en katholieken waren niet uit op een doorbreking van dit patroon. Zij keerden zich vooral tegen de monopolisering van publieke middelen voor het openbaar onderwijs. Een antirevolutionair experiment in 1888 om het beurzenstelsel voor rijkskweekscholen af te bouwen leidde tot ongewenste resultaten, waarna het stelsel vrij onbetwist kon voortbestaan. Kuyper bouwde het in de kern liberale universiteitsbeurzenstelsel een stukje uit naar de Technische Hogeschool en de Vrije Universiteit, maar bracht geen structurele veranderingen aan. Met het voorzichtige politieke overwicht van de confessionelen vanaf 1901 kwam het einde van de Schoolstrijd in zicht.<sup>164</sup>

Voor het zover was diende zich echter een geheel andere strijd aan. De standensamenleving en het bijbehorende gescheiden onderwijs kwamen in het laatste kwart van de negentiende eeuw onder groeiende sociale, economische en politieke druk te staan. Ook de terughoudendheid van de staat op het gebied van sociale en economische verhoudingen raakte ernstig ter discussie. Terwijl dit tweede tijdvak van een zelfbeperkende staat in een standensamenleving nog tot ver in de twintigste eeuw zou nawerken, nam vanaf de jaren zeventig een periode van toenemende druk tot democratisering een aanvang.

*Staat van bemiddeling*  
1874-1940

**Scheuren in de standenmaatschappij**

Den werkman, dof van vermoeienis en leed,  
Dien moog mijn reveille leeren  
Hoe hij, die wat wil en wat is en weet,  
Het lijden der armoe kan keeren.<sup>1</sup>

In het midden van de negentiende eeuw was het landsbestuur vooral een elitaire aangelegenheid. Kiezers waren afkomstig uit hoogburgerlijke kringen, en hun voorkeuren en belangen waren bepalend voor het beleid. Die situatie werd weerspiegeld in het onderwijsbestel, dat standsverschillen bevestigde. In de laatste decennia van de eeuw kwam die situatie echter onder druk te staan. Zowel buiten als binnen de politiek klonk een toenemende roep om democratisering van macht, middelen en kansen. Sommige politieke krachten, met name antirevolutionairen en sociaaldemocraten, begonnen zich rechtstreeks te richten tot het ‘volk achter de kiezer’. Met geleidelijke uitbreidingen van het kiesrecht kwamen partijen op in het parlement die ijverden voor de emancipatie van achtergestelde groepen als arbeiders en rooms-katholieken. Een onderwijs dat vooral bereik had onder de hogere en middenlagen van bevolking voldeed volgens velen niet langer om de sociale en economische problemen van de nieuwe tijd het hoofd te bieden. Deze periode vangt symbolisch aan in 1874, toen de liberale voorman Jan Kappeyne van de Coppello in de Tweede Kamer een pleidooi hield voor een meer inclusieve staat en samenleving.

Deze politieke verandering hing samen met geleidelijke, maar ingrijpende verschuivingen in de structuur van de Nederlandse economie en samenleving vanaf de jaren zestig. Onder meer door technische innovaties in transport, communicatie en productie, door langzame industrialisatie en door schaalvergroting in de landbouw verdwenen veel klassieke ambachten en moesten mensen nieuwe manieren vinden om in hun levensonderhoud te voorzien. Een stroom arbeidsmigranten trok van het platteland naar de steden, en maakte daar de volkswijken overvol en slecht leefbaar. Door het grote aanbod van ar-

beidskrachten en een proces van rationalisatie in het productieproces raakten loonarbeiders onderworpen aan een regime van lange werkdagen en lage lonen. Een landbouwdepressie en economische crisis in de jaren 1880-1895 veroorzaakte werkloosheid en armoede. De maatschappelijke verschillen tussen rijk en arm, vrij en gebonden, tevreden en ontevreden werden scherper gevoeld.

Zulke geleidelijke ontwikkelingen hadden een ontwrichtend effect op de traditionele gelaagde structuur van de samenleving. Mensen die in hun vertrouwde sociale omgeving hadden berust in een lage trede op de maatschappelijke ladder, werden door ingrijpende gebeurtenissen als arbeidsverandering en migratie losgesneden van oude verbanden. Sociale vangnetten en controlemechanismen verzwakten. Er ontstonden nieuw samengestelde gemeenschappen waarin ontevredenheid en radicale hervormingsideeën een vruchtbare bodem konden vinden.

In de burgerlijke standen werd het bestaan van armoede en sociale ellende door velen acceptabel gevonden. Het was nog altijd gangbaar om welvaarts- en standsverschillen als onderdeel te zien van de natuurlijke of goddelijke maatschappelijke orde. Door liberalen kon armoede worden afgedaan als gevolg van persoonlijke tekortkomingen en als economisch verschijnsel van tijdelijke aard, door confessionelen als een gevolg van onzedelijk of ongodsdienstig gedrag. Toch konden ook de hogere standen deze 'sociale kwestie' steeds moeilijker negeren. De lossere verbanden zouden kwade gevolgen hebben voor de publieke moraal en voor de openbare orde. Nog verontrustender was de opkomst van politieke stromingen die een radicale omwenteling van de bestaande orde nastreefden. Deze kregen vat op de groeiende massa's ontevredenen in de grote steden, en op de lijdende boerenbevolking in het noorden. De vrees voor het opkomend socialisme was groot, zeker na de Parijse Communeopstand in 1871.<sup>2</sup>

Het doctrinair liberalisme van Thorbecke verloor intussen veel van zijn politieke aantrekkingskracht. Thorbecke geloofde dat er een onstuitbare maatschappelijke ontwikkeling plaatsvond in de richting van zelfstandig burgerschap en democratie. Loongebondenheid en schrijnende armoede pasten niet in dat beeld. In plaats van het beloofde land van ongebonden en ontwikkelde burgers leek een verdeeld land van armoede, ongelijkheid en sociale spanningen in het verschiep te liggen. Het bestaande politieke repertoire schoot tekort om die dreiging af te wenden.

Zowel ter linker- als ter rechterzijde van de Tweede Kamer klonk een aanzwellende roep om actieve bijsturing vanuit de overheid. Staatsinmenging in de sociaaleconomische verhoudingen kon noodzakelijk zijn om de ergste sociale problemen op te vangen en een meer leefbare, toegankelijke burgerlijke samenleving te maken. Met de toename van het aantal stemgerechtigden in de burgerlijke middenklasse ontstond ook electorale druk in deze richting. De her-

verdeling van welvaart en de bevordering van sociale mobiliteit werd door een groeiende groep tot het takenpakket van de overheid gerekend.<sup>3</sup> In de discussies over zulke bijsturing nam het onderwijs een prominente plaats in. Goede scholing en opvoeding boden mensen uit de arbeidersklasse een kans om aan loonslavernij te ontsnappen en om een meer volwaardige plaats in de burgermaatschappij in te nemen.<sup>4</sup>

Een breder toegankelijk volksonderwijs zou daarnaast economische belangen dienen. Na een relatief late start kwam de industrialisatie na 1890 op stoom, waarbij ook de communicatie- en transportmiddelen een sterke ontwikkeling doormaakten. Zo ontstond een groeiende behoefte aan gekwalificeerde arbeidskrachten in vooral de technische en administratieve beroepen. Als het onderwijs niet aan die behoefte kon voldoen zou Nederland economisch wegzakken, zo waarschuwde de sociaalliberale minister Hendrik Goeman Borgesius: ‘Een volk dat slecht onderwezen wordt, is niet in staat te concurreren in den vreedzamen strijd der volkeren.’<sup>5</sup> Met algemeen toegankelijk volksonderwijs sneed het mes dus aan twee kanten. Maatschappelijke onrust en sociale noden konden ermee worden bestreden en de economische kracht van Nederland kon worden versterkt.

Vanaf de jaren zeventig namen vooral liberale gemeentebesturen en kabinetten een reeks maatregelen die kinderen uit arme gezinnen betere kansen boden op goed onderwijs. Er kwam een verbod op kinderarbeid in 1874, een toename van gemeenten die gratis middelbaar onderwijs boden in de jaren tachtig en negentig, en in 1900 de leerplicht.<sup>6</sup> Een grootschalige verstrekking van studiebeurzen voor middelbaar en hoger onderwijs zou volgens sommigen de overige financiële barrières voor algemene onderwijsdeelname moeten verwijderen. De discussie over zulk beleid begon in de jaren 1884-1885, toen een combinatie van misoogsten, werkloosheid en een epidemie van besmettelijke ziektes de sociale ellende en spanningen tot een hoogtepunt joegen.<sup>7</sup>

### *Sociaalliberalisme en de toegankelijkheid van het onderwijs*

Een nieuwe generatie liberale staatsmannen die aantrad na Thorbeckes dood in 1872 gaf nieuwe invullingen aan de liberale theorie en aan de gewenste rol van de overheid in de samenleving. Evenals Thorbecke waren de nieuwe liberalen geen aristocraten. Ze waren afkomstig uit een burgerlijk academisch milieu en hadden carrière gemaakt in de ‘vrije beroepen’ als jurist, journalist of ondernemer. Ze waren van goeude afkomst, maar waren niettemin selfmade men, die meenden dat sociale status door eigen inspanning verdiend moest worden. Deze ‘sociaalliberalen’ beperkten hun werkterrein niet tot studeerkamers en sociëteiten, maar traden naar buiten om de toestand van de samenleving met eigen

ogen waar te nemen. Via verenigingen als de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, de vereniging Volksonderwijs en het Comité ter bespreking van de Sociale Quaestie kwamen ze in contact met mensen die vanuit hun beroepspraktijk gedetailleerd op de hoogte waren van het wel en wee van de 'arbeidende stand', zoals onderwijzers, predikanten en artsen. Als ware veldonderzoekers zetten ze bovendien enquêtes uit en verzamelden ze getuigenissen en statistische gegevens om zich een beeld te kunnen vormen van het dagelijks leven van de lagere standen. Ze publiceerden hun bevindingen in een eigen tijdschrift, *Vragen des Tijds*. Door deze aanpak brachten ze de methoden van de moderne empirische wetenschap in de politiek, en kregen hun observaties iets onweerlegbaars.<sup>8</sup>

Zowel in hun praktisch handelen als in hun theoretisch denken overschreden deze 'sociaalliberalen' de diep ingesleten standsgrenzen. Samuel van Houten en Nicolaas Gerard Pierson, beiden minister in de jaren negentig, formuleerden bijvoorbeeld de egaliserende theorie van de *productieve deugd*. Deugdzame mensen waren volgens hen diegenen die door arbeid bijdroegen aan de vergroting van de collectieve welvaart. Het waren werkende mensen, en vooral geschoolde krachten, die economisch nuttig waren. Zij produceerden de grootste meerwaarde. Werklozen en de inactieve aristocraten werden door Van Houten en Pierson weggezet als parasieten. Zo veel mogelijk mensen moesten worden geschoold en bij het productieproces betrokken. Maatschappelijke stand of geslacht deden in deze opvatting niet ter zake; slechts de arbeid adelde.<sup>9</sup>

Een variant van die theorie was het gematigd sociaaldarwinisme van Pieter Cort van der Linden, minister vanaf 1897 en minister-president tijdens de Eerste Wereldoorlog. Van der Linden geloofde dat elk mens in de onderlinge wedloop van het leven zijn beste kwaliteiten aanspreken moest om maatschappelijk succesvol te zijn. Doordat alle burgers deze strijd voor zichzelf leverden, verbeterde de kwaliteit van de maatschappij als geheel. Om dit louterende proces zuiver en eerlijk te laten verlopen was volgens Van der Linden noodzakelijk dat iedereen, ongeacht stand of klasse, een gelijk startpunt kreeg in het leven. Daarom moesten alle Nederlandse kinderen gelijke toegang hebben tot goed onderwijs.<sup>10</sup> Hierin lag een taak voor de overheid omdat in zijn woorden 'de staat alleen, als drager der gemeenschap onverdiende ongelijkheid kan verevenen'.<sup>11</sup>

Deze theorieën boden een antwoord op de sociale kwestie. Economische en sociale ellende zouden in belangrijke mate worden veroorzaakt door gebrek aan kennis en beschaving. Door dat gebrek zouden de armen niet in staat zijn om nuttig en goedbetaald werk te verrichten, en zouden zij hun toestand zelf verergeren door onmatig gedrag als drank- en spilzucht. Anders dan de thorbeckianen zagen de sociaalliberalen weinig eigen schuld in die situatie. De maatschappelijke structuren brachten de armen in verdrukking, en uitzichtloosheid leidde tot wanhoop en destructief gedrag. Onderwijs bood een uitweg.

Scholing kon de economische waarde van hun arbeid vergroten, en hun deugden als spaarzaamheid, huiselijkheid en matiging van verlangens aanleren. Algemeen toegankelijk onderwijs zou volgens deze analyses aan de basis liggen van de oplossing van zowel sociale als economische problemen.<sup>12</sup>

Onderwijs mocht volgens de sociaalliberalen niet langer vrijblijvend zijn, niet voor burgers en niet voor de staat. Op 24 november 1874, het symbolische beginpunt van deze derde periode, hield Jan Kappeyne van de Coppello een historische Kamerrede waarin hij afstand nam van liberale doctrines als de beperkte staatsrol en de nadruk op de individuele verantwoordelijkheid. Het pakket van rechten en plichten van zowel de staat als zijn burgers moest worden uitgebreid. De staat was er niet alleen om burgers persoonlijke vrijheid te bieden en scheidsrechter te spelen, aldus Kappeyne, maar allereerst om het algemeen volksbelang te bevorderen. Daarbij hoorde zorg voor de volksgezondheid, de materiële welvaart en beschaving. Het volk moest op zijn beurt worden verplicht om directe belastingen te betalen, dienstplicht te vervullen en onderwijs te volgen. Zo moest een ieder doen 'wat onontbeerlijk is, zal het volk voortdurend toenemen in kennis, in zedelijkheid en in rijkdom'.<sup>13</sup>

In de praktijk was het voor veel ouders financieel onmogelijk om hun kinderen aan een leerplicht te laten voldoen. Arme gezinnen konden slechts in hun eerste levensbehoeften voorzien wanneer alle kinderen via werk een bijdrage leverden aan het gezinsinkomen. Schoolgaande kinderen waren niet productief en kostten hun ouders geld. Omdat de liberalen het standpunt innamen dat de ouders primair verantwoordelijk waren voor de opvoeding van hun kinderen, was het zaak om ouders de nodige draagkracht te bieden om schoolgang mogelijk te maken. Sam van Houten kwam als Tweede Kamerlid in 1874 met een initiatiefwetsvoorstel dat arbeid in dienstverband verbood voor kinderen jonger dan twaalf jaar, en dat gemeenten het recht gaf een leerplicht in te voeren. Inkomensdaling als gevolg van dit verbod moest worden opgevangen door de armenzorg en door hogere lonen die zouden ontstaan door het wegvallen van de goedkope kinderarbeid. Het verbod kwam er met een uitzondering voor werk in de landbouw, de leerplicht nog niet. Hoewel dit 'kinderwetje van Van Houten' de geschiedenis inging als Nederlands eerste arbeidswetgeving, was het door de indiener mede als opstap bedoeld naar algemeen verplicht volksonderwijs.<sup>14</sup>

Voor kinderen uit onvermogenende gezinnen bestond reeds gratis lager onderwijs in de vorm van armenscholen. Middelbaar onderwijs bleef voor velen echter onbereikbaar. Om dat te veranderen voerden vooral liberale gemeenteraden gratis opleidingsplaatsen in. De gemeente Den Haag bood bijvoorbeeld vanaf 1882 twee plaatsen op de vijfjarige hbs en drie op de driejarige; Amsterdam bood vijf plaatsen per hbs en drie op het gymnasium en de handelsschool.<sup>15</sup> De

progressief-liberale minister J.P.R. Tak van Poortvliet zette in 1892 een regeling op voor kosteloze toelating aan Rijks Hogere Burgerscholen, waarbij leerlingen een bewijs van aanleg voor studie en financieel onvermogen moesten overleggen.<sup>16</sup> De praktijk van schoolgeldheffing evenredig aan het gezinsinkomen verspreidde zich daarna, en werd bekroond met de landelijke invoering van evenredig schoolgeld voor zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs door Cort van der Linden in 1916. Goedkope of kosteloze toelating tot lager en middelbaar onderwijs was daarna niet langer een persoonlijke gunst, maar een recht.<sup>17</sup> De sociaalliberaal Herman Goeman Borgesius slaagde er na een taaie strijd met de confessionelen in 1900 in om een landelijke leerplicht voor zes- tot twaalfjarigen in te voeren.

### *Het liberale dilemma van de rijksbeurs*

Om de toegankelijkheid van het middelbaar en hoger onderwijs te verruimen zouden volgens sommigen meer maatregelen nodig zijn dan verlaging van de kosten. Zolang arme families hun kinderen van twaalf jaar en ouder niet konden missen als kostwinner was een voortgezette of hogere opleiding voor hen nauwelijks weggelegd. Een volgende stap in de richting van gelijke onderwijskansen zou daarom bestaan uit financiële compensatie van het inkomensverlies dat jongeren en hun families leden wanneer zij hun deelname aan het arbeidsproces uitstelden voor een opleiding. Verschillende vormen van overheidssteun moesten hier uitkomst bieden.

Het dagblad *Het Nieuws van den Dag*, de liberale voorloper van *De Telegraaf*, besteedde in het crisisjaar 1884 de hele voorpagina aan een gloeiend betoog over de maatschappelijke plicht om ‘jonge mensen met uitstekenden aanleg vooruit te helpen in de wereld’.<sup>18</sup> *Het Nieuws* redeneerde volgens het idee van de productieve deugd. Het helpen van onfortuinlijke talenten was volgens de krant welbegrepen eigenbelang. Een gezonde maatschappij had een constante behoefte aan nieuwe goede krachten. Sociale mobiliteit was noodzakelijk om geregeld vers bloed in de maatschappelijke bovenlaag te brengen. Niet alleen moesten beurzen beschikbaar zijn voor het hoger onderwijs en de kweekscholen, maar vooral ook voor het ambachtsonderwijs. Tot degenen die zulke ideeën afdeden als een gevaarlijke vorm van socialisme zei *Het Nieuws*: ‘t Kan zijn – doch voor de sociaal-democratie in dien vorm zijn wij volstrekt niet bang. Zij kan en zal de maatschappij redden en behouden.’<sup>19</sup>

Het jaar daarop roerde de arbeidersbeweging de trom. In oktober 1885 ontving de Tweede Kamer een verzoekschrift van de Groningse afdeling van het sociaalliberale Algemeen Nederlandsch Werkliedenverbond, waarin deze de Kamer vroeg te bevorderen ‘dat ook werkmanskinderen die aanleg toonen te

bezitten gebruik kunnen maken van het middelbaar en hooger onderwijs en dat die kinderen gedurende hunne studiejaren geen bezwaar voor hunne ouders zijn'.<sup>20</sup> De overwegend conservatieve Kamer toonde in zijn antwoord weinig begrip voor dit verzoek. Het middelbaar onderwijs was goedkoop genoeg en voor de grootste talenten waren er beurzen. Er waren bovendien voorbeelden genoeg van mensen 'uit den werkmansstand' die met hulp van particulieren konden studeren. Verder kon de staat volgens een Kamermeerderheid niet gaan, omdat deze 'het onderhouden van minvermogende leerlingen van Staatswege als algemeen beginsel zeer bedenkelijk acht'.<sup>21</sup>

In 1892 werd in de Tweede Kamer voorzichtig geopperd 'op den voet zooals dit bij studiebeurzen het geval is, aan jongelieden van bijzonderen aanleg de gelegenheid te verschaffen, enkele bepaalde vakken buiten hunne woonplaats aan te leeren'.<sup>22</sup>

De bedoeling was daarbij vooral om het ambachtsonderwijs toegankelijker te maken. Toen minister Goeman Borgesius de mogelijkheden voor kosteloze plaatsing op middelbare scholen verruimde, bracht een partijgenoot een ruim beuzenstelsel voor het beroepsonderwijs ter sprake. P.H. Roessingh, een grijze vooruitstrevende predikant van de Liberale Unie, betoogde 'met galmende domineesstem'<sup>23</sup> op 10 december 1897 dat vooral plattelandskinderen van overheidswege financieel voor hun schoolgang moesten worden gecompenseerd. Anders zouden zij wellicht afzien van onderwijs, of hun ouders zouden besluiten met hun gezin naar de stad te trekken en zo de toch al problematische leegloop van het platteland verergeren. Roessingh wees erop dat beurzen er al waren voor rijkskweekscholen en universiteiten. Daarom wilde hij van minister Borgesius weten: waarom niet voor het hele middelbaar onderwijs?<sup>24</sup>

Op aandringen van Wim Treub nam de Vrije Democratische Bond, een progressieve afscheiding van de Liberale Unie, in 1902 het standpunt in dat er een compensatieregeling moest komen voor de ouders van schoolgaande kinderen, een indirecte vorm van ondersteuning. Treub benaderde de zaak vooral vanuit een economische invalshoek. Zo'n maatregel was volgens Treub geen liefdadigheid, maar een noodzakelijk middel om het rendement van de dure ambachtsscholen te verbeteren.<sup>25</sup> In zijn staatsopvatting was het de plicht van de overheid om 'de ontwikkeling der individualiteit te steunen en te bevorderen, opdat het levende kapitaal dat het volk bezit in den aanleg zijner zonen, zoo vruchtdragend mogelijk voor dezen zelve en daarmee tegelijk voor allen worde belegd'.<sup>26</sup>

Toch was minister Goeman Borgesius politiek en financieel nog niet zover. Hij antwoordde Roessingh 'dat ik in beginsel daar niet tegen ben. Trouwens wie zou er eigenlijk in beginsel tegen kunnen zijn als het geen geld kostte'.<sup>27</sup> Juist daar lag voor hem het bezwaar. Invoering van een dergelijk stelsel zou ka-

pitalen kosten. Er werd over een miljoen gulden per jaar gesproken. Nog altijd hielden de liberalen vast aan de richtlijn dat hogere rijksuitgaven niet met een hogere reële belastingdruk gedekt mochten worden. Groeiende kosten van onder meer het onderwijs en koloniale ontwikkeling maakten het een grote opgave om de rijksbegroting sluitend te houden.<sup>28</sup> Zo'n ambitieus nieuw project was daarom praktisch onmogelijk volgens Borgesius: 'Gaat men (...) den weg op, door den heer Roessingh aangegeven, dan is het einde niet te overzien.'<sup>29</sup> De democratisch voelende maar zuinige minister van Financiën N.G. Pierson sympathiseerde ook met het plan, maar gaf prioriteit aan een sluitende begroting.<sup>30</sup>

Vanaf 1901 voerden de liberalen oppositie, tot Pieter Cort van der Linden in 1913 de verantwoordelijkheid over het onderwijs op zich nam. Ook hij bleek ondanks zijn progressieve inslag huiverig voor het optuigen van een omvangrijk stelsel van studentenondersteuning:

Tegemoetkoming aan min- en onvermogenden in de kosten van het gymnaasiaal en middelbaar onderwijs behoort, naar de meening van ondergeteekende, niet verder te gaan dan vermindering of algeheele vrijstelling van de verplichting tot het betalen van schoolgeld, benevens het om niet [voor niets] doen gebruiken van leer- en hulpmiddelen. Voor het daarenboven toekennen van studiebeurzen bestaat hier minder aanleiding dan bij het universitair onderwijs, wijl de leerlingen voor het volgen van gymnasium of hogere burgerschool, minder dan bij het bezoeken van eene universiteit, genoopt worden gedurende langeren tijd buiten de ouderlijke woning metterwoon te verblijven.<sup>31</sup>

Van der Linden vond beurzen alleen noodzakelijk voor onderwijsvormen die niet lokaal aangeboden werden. Hij vond in zijn terughoudendheid steun bij meer behoudende liberalen, die in het algemeen huiverig waren voor grote uitgaven voor sociale maatregelen. 'Het is de angst voor de kosten der sociale wetgeving die de menschen om het hart slaat,' zo merkte jonkheer W.H. de Beaufort op in zijn dagboek.<sup>32</sup>

Bij de conservatief liberale De Beaufort en zijn geestverwanten bestonden echter fundamentelel bezwaren. De adellijke De Beaufort kon zich niet vinden in sociaalliberale en sociaaldemocratische ideeën van maatschappelijke gelijkheid. Hij meende dat de egalitaire samenleving die door democraten werd voorgesteld onbestaanbaar was, omdat die strijdig was met de 'moreele en fysieke eigenschappen van het menschelijk geslacht'.<sup>33</sup> In zijn ogen kon de staat niet verantwoordelijk worden gesteld voor het welzijn van al zijn burgers, evenmin voor het bieden van gelijke kansen. Daarmee werd duidelijk dat niet

alle liberalen in hun denken afscheid namen van de standenmaatschappij en de terughoudende overheid. Deze onderwerpen werkten lange tijd als een spleetzwam in de weinig samenhangende liberale gelederen.

Door breed gedragen financiële bezwaren en door onderlinge verdeeldheid over de wenselijkheid van egaliserend beleid kwamen de liberalen rond de eeuwwisseling wel tot een belangrijke verlaging van de scholingskosten en een leerplicht, maar niet tot een financiële compensatie voor leerlingen en studenten uit de werkende klassen. Tussen 1901 en 1913 voerden zij oppositie en was het aan de confessionele partijen om zich over dit vraagstuk te buigen.

### *Sociaaldemocratische verzorging van studenten*

De sociale actie van de liberalen moest onder andere dienen als alternatief voor het gevreesde socialisme, dat vooral in Duitsland en Frankrijk voet aan de grond had gekregen en dat ook onder Nederlandse arbeiders op groeiende steun kon rekenen. Het socialisme wilde afrekenen met de stands- en klassenverschillen in de samenleving en met de zeer ongelijke verdeling van bezit en politieke macht. Het onderwijs was volgens de socialisten een van de belangrijkste mechanismen waarmee de gevestigde burgerlijke orde de standen- en klassenstructuur in stand hield. Vooral met hoge individuele onderwijskosten zou een schifting worden gemaakt tussen arme en rijke leerlingen. Hoe langer een schoolcarrière duurde, hoe hoger de kosten opliepen en hoe meer onvermogene leerlingen buiten de boot vielen. Zo bereikten arbeiderskinderen zelden invloedrijke posities in de maatschappij en bleef de sociale hiërarchie gehandhaafd. Dit selectiemechanisme moest volgens de socialisten worden uitgeschakeld door het onderwijs collectief te financieren, gratis toegankelijk te maken en door arme schoolkinderen van schoolvoeding en -kleding te voorzien. De in 1882 opgerichte revolutionaire Sociaaldemocratische Bond (SDB) onder leiding van Ferdinand Domela Nieuwenhuis eiste 'Verplicht vrij onderwijs, de kosten te dragen door de staat. Onderhoud gedurende den leertijd, van staats- of gemeentewege, der kinderen die daaraan behoefte hebben.'<sup>34</sup> In 1882 en 1883 verzocht de bond de gemeenten Amsterdam en Den Haag om schoolvoeding aan de armste leerlingen te verstrekken.<sup>35</sup> De overwegend liberale gemeenteraden wezen dat idee af omdat de overheid daarmee de ouderlijke verantwoordelijkheid met voeten zou treden.

Binnen de SDB bestond onenigheid over de vraag of de arbeiders door gewelddadige of door politieke strijd hun idealen moesten bevechten. Voorstanders van de zuiver politieke weg richtten in 1895 de Sociaaldemocratische Arbeiderspartij (SDAP) op. Hoewel de partij tot 1939 uitgesloten bleef van regeringsverantwoordelijkheid leverde ze een belangrijke bijdrage aan de demo-

cratisering van de nationale politiek, zowel op inhoud als in samenstelling. De Tweede Kamer was tot 1909 een overwegend elitair huis waar landadel en stedelijk patriciaat een stabiele meerderheid vormden. Vanaf de eeuwwisseling nam het burgerlijk element een steeds steviger positie in, een proces waarin de gestaag groeiende SDAP een belangrijk aandeel had. Voorman Pieter Jelles Troelstra was de zoon van een gemeentebestuurder die het bracht tot provinciaal bestuurder. De onderwijsspecialist van de fractie Klaas ter Laan was de zoon van een Gronings dagloner, en had zich via de hbs en de rijksnormaalschool opgewerkt tot het onderwijzersambt en de politiek. Deze mannen propageerden niet alleen democratisering; zij belichaamden haar.<sup>36</sup> Hun aantrekkingskracht op kiezers die juist rond deze periode stemrecht verwierven was groot, waardoor zij het hele politieke spectrum onder druk zetten om ook mannen uit lagere standen in zijn gelederen en programma's op te nemen.

De SDAP wees het gebruik van geweld af, maar deed in maatschappelijke ambitie weinig onder voor haar revolutionaire tegenhanger. Artikel IV van het *Strijdprogramma*, het politieke programma van de SDAP, formuleerde bijvoorbeeld meer gedetailleerde onderwijsseisen dan de SDB:

IV. Verplicht lager onderwijs tot het 14e jaar.

Verplicht voortgezet onderwijs tot het 18e jaar.

Algemeene invoering van het ambachtsonderwijs.

Kosteloze openstellingen van alle inrichtingen van openbaar onderwijs met gratis verstrekken der leermiddelen, en zoo noodig, van verpleging der leerlingen.<sup>37</sup>

Troelstra en Klaas ter Laan vonden de recente verbeteringen in de toegankelijkheid van het onderwijs zinloos zolang arbeiderskinderen niet de verzorging kregen die nodig was om hen aan de noodzaak van betaalde arbeid te onttrekken. De SDAP eiste dat de staat het volledige levensonderhoud van onvermogen leerlingen op zich nemen zou. Na lang twijfelen stemde Troelstra tegen de leerplichtwet van 1900 omdat deze niet voorzag in de verstrekking van schoolvoeding en -kleding.<sup>38</sup> Het einddoel was één verzorgingsstelsel dat alle trappen van het onderwijs zou omhelzen, zodat arbeiderskinderen indien nodig van eerste klas tot academische promotie konden worden onderhouden.<sup>39</sup>

Troelstra begreep dat Rome niet in één dag werd gebouwd en begon zijn loopbaan in de Tweede Kamer met bescheiden voorstellen. Hij zag in de Polytechnische School in Delft (de voorloper van de TU) de plek om te beginnen. Als pas beëdigd parlementslid vroeg hij in 1897, één dag na het pioniersbetoog van Roessingh, de minister om daar zes beurzen van f 800,- beschikbaar te stellen. Zo zou Delft gelijk worden bedeed met de rijksuniversiteiten. Zijn verwachting

was dat studenten uit arbeidersgezinnen daar meer profijt van zouden hebben dan van de universiteitsbeurzen, die in de praktijk vooral werden genoten door jongens uit de ‘burgerstand’. Zo’n stap zou volgens Troelstra in het verlengde liggen van het bestaande regeringsbeleid, want wat hadden arbeiderskinderen aan alle verlagingen van het schoolgeld wanneer het daarop aansluitende vervolgonderwijs nog altijd te duur was?<sup>40</sup> Abraham Kuyper bracht in 1905 deze wens in vervulling.

Vervolgens richtte de sociaaldemocratie haar aandacht op uitbreiding van het universitaire beurzenstelsel als geheel. Ter Laan noemde dit ‘bespottelijk’ klein en sprak tot de minister:

Aan iedere hoogeschool zijn 6 beurzen, te zamen derhalve 18 voor alle faculteiten in het geheele land. Wanneer deze ook al gegeven werden uitsluitend aan de onbemiddelden, wat niet waar is, dan behoef ik dit cijfer slechts te noemen tegenover het steeds grooter wordend aantal studenten, om daardoor aan te toonen, dat het gevolgde stelsel radicaal is veroordeeld.<sup>41</sup>

Ter vergroting van de toegankelijkheid van het middelbaar vakonderwijs pleitte Klaas ter Laan in de lijn van Roessingh voor het instellen van reisbeurzen voor kinderen uit plattelandsgemeenten. Potentiële leerlingen bleven daar vaak thuis vanwege praktische belemmeringen, die de staat volgens Ter Laan opruimen moest. Het argument van de minister dat het hier gemeentelijke scholen betrof, en de verstrekking van beurzen dus een gemeentelijke kwestie was, deed hij af als een ‘afschuifmethode zonder voorbeeld’.<sup>42</sup>

Geduldig bleef hij jaar na jaar tijdens de parlementaire behandeling van de onderwijsbegroting pleiten voor uitbreiding van het stelsel, maar dat was lang tevergeefs. Hij bereikte tot 1919 weinig meer dan de toezegging van de minister dat hij zou onderzoeken of de beurzen niet uitsluitend bij de welvarende middenklasse terecht kwamen.<sup>43</sup> Vervolgens bleef een antwoord uit. In 1913 leek Ter Laan bijna ontmoedigd te raken. ‘[Ik] dring er niet verder op aan, omdat van dezen Minister blijkbaar niet veel te verwachten is (...).’<sup>44</sup> Ook de partijkrant *Het Volk* kon zijn frustratie niet verhullen toen deze schreef over de vele pogingen. ‘Dit natuurlijk vruchteloos; ook van de instelling van beurzen komt voorlopig zo goed als niets of helemaal niets terecht (...).’<sup>45</sup>

### *Confessioneel dilemma*

Tussen 1901 en 1918 nam de rijksoverheid weinig maatregelen om tot financiële ondersteuning te komen voor leerlingen in het middelbaar en hoger onderwijs, ondanks groeiende druk in die richting. Een verklaring daarvoor is te vinden

in een diepe onderlinge verdeeldheid binnen de confessionele partijen, die het grootste deel van deze periode regeringsverantwoordelijkheid droegen.

Ook in de confessionele partijen en Kamerclubs werd door velen gepleit voor een verdere openstelling van het onderwijs. Toch vond dit pleidooi niet bij iedereen weerklank. De voornaamste bestaansgrond van christelijke politieke organisaties was gelegen in de emancipatie van geloofsgroepen. Hun kaders en achterban omvatten maatschappelijke geledingen van adel tot arbeider; zowel verdedigers als criticasters van de standenmaatschappij vonden er een thuis. Antirevolutionairen en katholieken konden daarom intern nauwelijks tot eensluidende standpunten komen op onderwerpen die aan de standenstructuur van de samenleving raakten, zoals kiesrecht, sociaal beleid en onderwijs toegankelijkheid. Bovendien waren veel confessionelen afkerig van staatsinmenging in zaken die tot het eigen kerkelijk domein werden gerekend, waaronder onderwijs en armenzorg. *Als* onvermogende leerlingen moesten worden ondersteund, zo meenden zij, dan moesten kerk en burgerij dat organiseren en niet de staat.

Aanvankelijk probeerden de confessionele stromingen standsgevoelige onderwerpen te vermijden en zich op gemeenschappelijke belangen te concentreren, maar met de uitbreiding van het kiesrecht en het ontstaan van een christelijke vakbeweging werden zij genoodzaakt aandacht te besteden aan de sociale noden van de eigen achterban. De volksvriend en domineeszoon Abraham Kuyper zag tot zijn schrik dat de socialisten aantrekkingskracht uitoefenden op zijn 'kleine luyden'. Hij stelde zich flexibel op en bezwoer een conflict tussen de ARP en de christelijke arbeidersbeweging Patrimonium door voorzieningen als een verplicht arbeiderspensioen, een ongevallenverzekering en een wettelijke regeling van het ambachtsonderwijs in het antirevolutionaire programma op te nemen.<sup>46</sup> Patrimonium en Kuyper wilden de toegankelijkheid van het ambachtsonderwijs vergroten door wettelijke regeling van het leerlingstelsel. Hiermee zouden werkgevers voor de vakopleiding verantwoordelijk zijn en leerlingen zouden in loondienst praktijkervaring op kunnen doen. Dit was een werkwijze die terugging op de vroegmoderne gilden en die in sommige sectoren nog altijd gebruikelijk was, maar die inmiddels in kwaliteit en omvang ontoereikend was geworden. Door het leerlingstelsel wettelijk te regelen zou de toegankelijkheid zonder veel staatsinmenging kunnen worden vergroot. De enige overheidstaak lag in wettelijke dwang.<sup>47</sup>

Enkele antirevolutionairen wilden verder gaan en waren voorstander van directe financiering vanuit de staat om ook het hoger onderwijs toegankelijk te maken. De Friese veehouder R.K. Okma stelde als Kamerlid in 1890 voor om het aantal universiteiten te reduceren tot één en om uit het zo bespaarde geld onder andere driehonderd rijksbeurzen van f 800,- te verstrekken. Door

de subsidies aan gymnasia te verlagen konden nog driehonderd beurzen van f 450,- in het leven worden geroepen.<sup>48</sup> Zo zouden onbemiddelden ook hun weg in het hoger onderwijs kunnen vinden. Okma werd in zijn enthousiasme weinig serieus genomen, zo blijkt uit een persverslag van de vergadering: ‘Het algemeen gelach der Kamer was het meest afdoend antwoord aan dezen spreker.’<sup>49</sup>

Democratisch gezinden als Kuyper en Okma stuitten op het conservatieve deel van de eigen partij. De adellijke fractieleider en antirevolutionair van het eerste uur, jonkheer A.R. de Savornin Lohman, meende dat de staat niet geroepen was tot het bevorderen van het algemeen welzijn, maar zich te beperken had tot regulering van strijdige belangen en tot zaken die niet anders dan collectief konden worden georganiseerd.<sup>50</sup> In Lohmans ogen mocht de maatschappelijke hiërarchie niet worden aangetast. Met een mengsel van plezier en ergernis sprak hij over het streven naar toegankelijker onderwijs:

Geheel de natie moet worden geïnstrueerd. (...) Geheel het volk moet een kolossale geleerdheid in zich opnemen, en heel geleerd worden, en iedereen moet een diploma hebben. Ik weet niet, of er nog lage betrekkingen zijn, waarvoor dat niet noodig is; misschien de putjesscheppers, maar ook dezen zouden kunnen worden geëxamineerd, bijv. in de beginselen der geologie. Het wordt op die manier werkelijk een manie.<sup>51</sup>

Over uitbreiding van het beurzenstelsel zei hij:

Ik acht het een groot gevaar te meenen dat de maatschappij vooruitgaat, wanneer men de menschen uit hun gewonen werkkkring trekt en hen zooveel mogelijk doet genieten van het hooger onderwijs. Men moet toch niet vergeten dat degenen die bij ons te lande traktement ontvangen, slecht worden betaald, dat de menschen zonder eigen middelen nauwelijks van hun traktement kunnen leven en dat wij, bij een te grooten toeloop van studeerende menschen, hoe langer zoo meer zullen krijgen het zoogenaamd ‘geleerd proletariaat’. Ik acht het veel verstandiger ook op dit gebied de wet van vraag en aanbod te laten werken (...).<sup>52</sup>

De adellijke Lohman zag de democratische ambities van de burgerlijke domineesoon Kuyper met argusogen aan en vreesde dat hij zich te veel mee liet slepen door de christelijke vakbond.<sup>53</sup> Hij blokkeerde mogelijkheden voor de antirevolutionairen om aan de wensen van de gereformeerde arbeiders tegemoet te komen. Een meningsverschil tussen hem en Kuyper over democratisering van de macht en de arbeidsverhoudingen was zelfs een van de oorzaken van een scheuring van de partij in 1894, waarbij een overwegend aristocratisch

gezelschap de partij verliet. Een diepe interne verdeeldheid tussen critici en verdedigers van de standenstructuur kwam pijnlijk bloot te liggen.

Ook na de scheuring bleven prominenten binnen de ARP zich verzetten tegen maatregelen voor een ruimer toegankelijk onderwijs. Theo Heemskerk bijvoorbeeld, die van 1908 tot 1913 als minister verantwoordelijk was voor het onderwijs, zei tot de Tweede Kamer:

Dat het beurzenstelsel zou moeten worden uitgebreid, – ik moet eerlijk bekennen dit te betwijfelen. Ik geloof niet, dat het gewenscht is zoo vele menschen uit hun omgeving in een andere omgeving te brengen; diegenen, waar wat in zit, weten zich in het algemeen er toch wel bovenop te werken (...).<sup>54</sup>

De rooms-katholieken in de Tweede Kamer stelden zich rond de eeuwwisseling veelal behoudend op. Ongeveer de helft van de roomse fractieleden had een aristocratische achtergrond, waarbij vooral de Brabantse en Limburgse landadel sterk vertegenwoordigd was. Deze wist democratische tendensen in de eigen achterban tot na de Eerste Wereldoorlog te onderdrukken.<sup>55</sup> Hij vond daarbij een conservatieve kern van de geestelijkheid aan zijn zijde. Priester en Kamerlid Willem Everts noemde het ‘een geheel nutteloos en in sommige opzichten gevaarlijk werk’ om beurzen te verstrekken. Nutteloos, omdat mensen uit de lagere standen volgens hem de ontwikkeling misten om met vrucht te studeren, en gevaarlijk:

(...) omdat men zal vormen half geleerden, een van de bedenkelijkste soorten onder de ontwikkelde menschen, die zonder waarlijk wetenschappelijke vorming, veel grootere pretentiën vertoonen dan de eigenlijke geleerden, over alles den staf breken en niet zelden tot de uiterste dwaasheden vervallen.<sup>56</sup>

Door hun onmisbaarheid bij de formatie van rechtse regeringen waren conservatieven van 1901 tot 1913 in staat om de confessionele lijn op sociaal gebied voor te schrijven. Kuiper handhaafde de ‘antithese’, de stelling dat christelijke en seculiere partijen zo fundamenteel van elkaar verschilden dat samen regeren onmogelijk was. Dat betekende dat democratisch gezinde confessionelen voortdurend waren aangewezen op conservatief christelijke steun wanneer zij een regering vormden. Toen Kuiper in 1901 op basis van een rechtse meerderheid de formatieopdracht ontving moest hij te rade gaan bij Lohman. In ruil voor gedoogsteun liet Lohman hem in het geheim verklaren ‘dat te mijden is al wat eene der Christelijke partijen noodeloos van ons zou vervreemden’.<sup>57</sup> Kuiper moest een ‘gematigd, niet uitdagend optreden’ beloven.<sup>58</sup> Ten slotte werden de kosten van eventuele sociale maatregelen gekoppeld aan een verhoging van

de invoertarieven. Lohman had de bewegingsruimte van het nieuwe kabinet op sociaal gebied daarmee flink ingeperkt en noemde zich tegenover intimi Kuypers 'blok aan het been'.<sup>59</sup>

Vooraf door voortdurende interne tegenstand bleef een wezenlijke vergroting van de toegankelijkheid van het onderwijs tijdens Kuypers regering uit. Met zijn Wet op het hoger onderwijs kwam hij tot een beperkte uitbreiding van het beurzenstelsel voor de Vrije Universiteit en de Polytechnische School in Delft. Geld voor grotere maatregelen had hij niet, want een verhoging van de invoertarieven die Lohman koppelde aan sociale maatregelen was in de Tweede Kamer met medewerking van dezelfde Lohman neergehaald.<sup>60</sup> Kuypers arbeidswet met leerlingstelsel sneuvelde ook, vooral door vertraging in de Raad van State en oppositie in de Tweede Kamer. De voorstellen vormden volgens critici een te grote inbreuk op de bestaande arbeidsverhoudingen, en het leerlingstelsel zou te veel vooruitlopen op het werk van een commissie die probeerde een grotere samenhang in het Nederlandse onderwijsbestel te ontwerpen.<sup>61</sup>

Kuiper moest aan het einde van zijn termijn vaststellen dat hij nauwelijks aan de wensen van de christelijke vakbond tegemoet had kunnen komen. De socialisten voeren daar wel bij, zoals SDAP-Kamerlid Klaas ter Laan met liefde benadrukte:

Het schijnt nu wel of de Ryks-hoogere burgerschool er alleen maar voor de welgestelden is en de arbeidersjongens er naar mogen kijken. Laat de Minister slechts zoo voortgaan: het is een bewijs te meer, dat 'de kleine luyden', voor wie hij zou opkomen, van hem niets te wachten hebben.<sup>62</sup>

De democratische antirevolutionair A.S. Talma, ook wel 'de rode dominee' genoemd, kwam op zijn departement van landbouw, nijverheid en handel eveneens slechts tot een bescheiden maatregel. Om de nieuw opgerichte rijkszuivelschool open te stellen voor de boerenzoons waarop ze zich richtte, plaatste Talma in 1910 een jaarlijkse post van f1000,- op de landbouwbegroting.<sup>63</sup>

Aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog was dertig jaar gesproken over financiële ondersteuning van leerlingen en studenten om tot een ruimer toegankelijk middelbaar en hoger onderwijs te komen, maar was op dat punt weinig tot stand gebracht. Men verschilde van opvatting over de vraag of onderwijsdeelname moest worden gestimuleerd, en vervolgens over de vraag of de staat daarin een taak te vervullen had. Heren die ten minste een van deze vragen ontkennend beantwoordden waren vooral door de antithese lang in staat om kabinetten te binden aan hun wensen. Het was immers ondenkbaar dat progressieve krachten elkaar over partijgrenzen heen zouden weten te vinden zolang een strikte scheiding tussen christelijke en seculiere politiek gehandhaafd

bleef. Progressieven moesten regeren met hun meer conservatieve partijgenoten, en die gaven hun verzet niet op.

De discussie over een ruime ondersteuning van minder vermogende leerlingen verliep even traag als de bredere strijd om democratisering van de politieke macht en de welvaart. Algemeen kiesrecht en collectieve arbeidersverzekeringen tegen de gevolgen van ziekte, invaliditeit en ouderdom kwamen in Nederland langzaam tot stand in vergelijking met andere landen in West-Europa, en ook op deze punten wisten behoudende krachten lange tijd concrete actie te blokkeren op grond van een traditionele opvatting van economie, staatsfinanciën en maatschappelijke orde.<sup>64</sup>

Vanaf 1913 kwam de politieke positie van conservatieve Kamerleden echter gevaarlijk in het gedrang. De SDAP was bij de verkiezingen de derde partij van het land geworden en had liefst vijf zetels weggenomen van de verdeelde ARP. De sociaaldemocraten hoopten bij de invoering van het algemeen kiesrecht zelfs een totale meerderheid te kunnen veroveren. De druk tot democratisering leek gaandeweg onweerstaanbaar te worden, en het conservatieve verzet tegen openstelling van het onderwijs kraakte.

#### *Beurzen voor Oost en West*

Dezelfde kabinetten die tussen 1901 en 1913 zo terughoudend en verdeeld waren over studentenondersteuning in Nederland kwamen wel tot grote uitgaven voor koloniale opleidingen. De bezwaren bleken van relatief gewicht wanneer grote belangen op het spel stonden.

Volgens vriend en vijand verkeerden Nederlands uitgestrekte koloniën rond de eeuwwisseling niet in goede staat. In Oost-Indië bleef de voedselvoorziening achter bij de sterke bevolkingsgroei en kwamen honger en schrijnende armoede voor. In de Caribische gebieden hadden de plantages te lijden onder concurrentie, vooral van Europese suikerbietenteelt. Strategisch stond Nederland zwak omdat het niet de hele Indische archipel onder controle had en onvoldoende in staat was om zijn belangen tegen concurrenten van binnen en buiten te verdedigen. Bovenal, zo meenden liberalen, confessionelen en sociaaldemocraten gezamenlijk, had Nederland in de koloniën een morele plicht te vervullen. De tijd van koloniale exploitatie was voorbij, Nederland moest zich inspannen om de koloniën geestelijk en economisch tot ontwikkeling en een zekere mate van zelfstandigheid te brengen.<sup>65</sup>

Het confessionele kabinet van Abraham Kuyper startte vanaf 1901 een programma van 'ethische politiek'. Vanuit een christelijke voorgedijgedachte nam de regering de uitbouw en intensivering van een vaderlijk en rechtvaardiger koloniaal bestuur ter hand. Dit bestuur vroeg om hoogopgeleide ambtenaren

met kennis van recht, economie, lokale culturen, volksgezondheid, onderwijs en infrastructuur. De regering beëindigde daarom een jarenlange discussie en vestigde een nieuwe wetenschappelijke opleiding voor bestuursambtenaren aan de Leidse universiteit. Studenten van deze aanvullende tweejarige opleiding werden door de minister van Koloniën geselecteerd en aangesteld als 'candidaat-ambtenaar'. Zij werden tijdens hun studie scherp gecontroleerd en ontvingen na het behalen van het grootambtenaarsexamen een uitrustingsvergoeding van *f*1000,-, later *f*2500,-, waarna zij naar Indië vertrokken. Zes Nederlandse kandidaten die in Indië werden aangewezen kregen gratis overtocht en een beurs van *f*1000,- per jaar. Om ook onbemiddelde jongens in Nederland een kans te bieden werden voor hen zes beurzen van *f*1000,- beschikbaar gesteld.<sup>66</sup>

Enkele jaren zorgde deze regeling voor een voldoende aanbod van nieuwe bestuursambtenaren, maar daarna dreigde geregeld onderbezetting. Voor studenten van gegoeden huize was een toekomstige standplaats op een geïsoleerde plek in de tropen tegen een vaak matige bezoldiging weinig aantrekkelijk. In 1915 waren slechts 38 van de 60 opleidingsplaatsen gevuld door een groep studenten waarvan een groot deel eigenlijk niet aan de eisen voldeed. De liberale minister Pleyte sprak van een 'noodtoestand' en richtte een royaal beurzenstelsel op. Alle studenten ontvingen voortaan *f*1000,- per jaar voor een inmiddels driejarige opleiding met een jaar uitloop, ongeacht de draagkracht van hun ouders. Een gelijke regeling werd getroffen voor rechtenstudenten die zich verbonden aan een ten minste vijfjarige betrekking in de Indische rechterlijke macht. In verband met de noodzakelijk geachte economische ontwikkeling kwamen in deze periode ook beurzen beschikbaar voor kandidaat-mijnningeniërs, civiel ingenieurs en veeartsen die zich aan een carrière in de Oost verbonden. In 1918 werd hiervoor reeds anderhalve ton uitgetrokken. Vrijblijvend was dit alles niet: studenten die niet op tijd hun examen haalden of niet lang genoeg in koloniale dienst bleven moesten hun beurs terugbetalen met opslag van 15% rente.<sup>67</sup>

Deze rekrutering van Nederlandse jongeren voor de bestuursdienst kreeg brede politieke steun, ook van de linkse oppositie. De sociaaldemocratische Kamerleden Van Helsdingen en Van Kol zagen hierin zowel een manier om het koloniaal bestuur te verbeteren ten behoeve van de inlandse bevolkingen als om dit bestuur toegankelijker te maken voor Nederlandse arbeidersjongens. Zij pleitten daarom voor verdere uitbreiding van het beurzenstelsel.<sup>68</sup>

Vooraf ter ontwikkeling van landbouw en infrastructuur kwamen ook in de Caribische en de Indische gebieden staatsbeurzen tot stand. Om leerlingen van de technische afdeling van de nieuwe hbs te Batavia tegemoet te komen in de kosten vanwege de zeer grote reisafstanden op Java werd op last van de Indische

begroting vanaf 1902 een aantal beurzen verstrekt, afhankelijk van de behoefte.<sup>69</sup> Aan de botanische tuin te Buitenzorg konden vier leerlingen met een beurs van f300,- tuinbouwkunde studeren, en aan de Indische landbouwschool werd een variabel aantal verstrekt.<sup>70</sup> Deze maatregelen vormden in een aantal opzichten een Nederlandse primeur: zij golden het middelbaar onderwijs en de eis van hoge begaafdheid werd niet langer gesteld. Die eis paste niet goed bij de praktische noden van de tijd.

Het Indisch gouvernement stimuleerde de opleiding van Indische leerlingen en studenten evenzeer als die van Nederlandse. In 1905 verscheen een post voor 'toelagen voor inlandsche leerlingen' aan de landbouwschool op de begroting, die na enkele jaren f14.000,- bedroeg. Die toelagen waren niet voor Indische boeren maar voor toekomstige opzichters, die boeren moesten gaan voorlichten over modernisering van hun werkwijze en vergroting van hun opbrengst. De minister bood vanaf 1910 bovendien aan Indische jongens de mogelijkheid om op gelijke voet met Nederlanders aanspraak te maken op de rijksbeurzen voor het hoger onderwijs in Nederland. De toelagen waren vooral gericht op de zoons van de Indische elites die nauw betrokken waren bij het koloniaal bestuur.<sup>71</sup>

Ook in de Caribische gewesten verschenen studiebeurzen. De Antillen en Suriname leden onder het geleidelijke verval van de plantages. Het gouvernement probeerde het tij te keren door nieuwe teelten te introduceren en kennis daarvan te verspreiden. De oprichting van een landbouwschool in Suriname mislukte wegens hoge kosten. In plaats daarvan werden met studiebeurzen van het gouvernement naar de Rijkslandbouwschool in Wageningen gestuurd. Op Curaçao ging het om tweemaal f250,- per jaar. Voor onbemiddelde jongeren boden die tegemoetkomingen nauwelijks uitkomst, want de totale kosten voor overtocht en verblijf in Nederland werden op f1000,- geschat.<sup>72</sup>

Het verschil tussen het 'Nederlandse' en het koloniale studiebeurzenbeleid in de eerste twee decennia van de twintigste eeuw is opmerkelijk. Dezelfde regeringen die in Nederland nauwelijks tot enige uitbreiding van het beurzenstelsel wilden of konden komen, besteedden relatief grote bedragen aan beurzen voor de koloniën. In de Tweede Kamer werd daarover weinig gedebatteerd; er leek brede overeenstemming te bestaan over de noodzaak van dit beleid. Vermoedelijk speelden naast de zorgelijke toestanden in de koloniën en de gevoelde morele plicht ook het ontbreken van het financiële bezwaar een rol. Nederlands-Indië beschikte over een zelfstandige begroting, waardoor de beurzen zonder belasting van de Nederlandse schatkist konden worden verstrekt. Historicus Cees Fasseur noemde Nederland in dit verband 'nooit kieskeurig aan Indië de rekening te presenteren voor wat uiteindelijk ook en vooral een Nederlands belang was'.<sup>73</sup>

Het verzet tegen ruime verstrekking van rijksbeurzen bleek van relatieve betekenis. Nood breekt wet, zo gold in de koloniën, en dat zou eens te meer gelden toen Nederland geschokt uit de Eerste Wereldoorlog tevoorschijn kwam.

### **De doorbraak van een grootschalig beurzenbeleid**

In de geschiedenis van het Nederlandse studiebeurzenbeleid zijn de jaren 1917 en 1918 van cruciale betekenis. De principiële bezwaren tegen staatsbemoedienis en onderwijsdemocratisering die het beleid zo lang hadden bepaald vielen gedeeltelijk weg. De overheid ging het blijvend als taak beschouwen om financiële drempels voor getalenteerde jongeren in het hele middelbaar en hoger onderwijs weg te nemen. In zeer korte tijd kregen zowel studenten met weinig middelen als studenten in het bijzonder onderwijs op ongekende schaal toegang tot overheidsbeurzen, waardoor de publieke uitgaven verviervoudigden.<sup>74</sup> Deze veranderingen waren van blijvende betekenis voor de taak van de overheid op dit gebied.

De eerste grote verandering volgde op de 'pacificatie' van 1917, waarin twee van de meest verlammeende politieke conflicten tot een einde werden gebracht. Er vond een politieke uitruil plaats waarbij grofweg de linkerzijde van het parlement het algemeen mannenkiesrecht ingevoerd kreeg, en confessioneel rechts de felbegeerde volledige overheidsbekostiging van het bijzonder onderwijs. De discussie over rijksbeurzen voor bijzondere kweekscholen en universiteiten kwam daarmee voorlopig tot een einde. Voortaan zouden het openbaar en bijzonder onderwijs gelijk van subsidies, dus ook van rijksbeurzen, moeten worden voorzien.

Het confessionele kabinet van de eerste rooms-katholieke premier van Nederland, de Limburgse jonkheer Charles Ruijs de Beerenbrouck, kreeg de taak om de bepalingen van de pacificatie ten uitvoer te brengen. Omdat de rijksfinanciering van het onderwijs fors moest worden uitgebreid en omdat achter de schermen niet iedereen deze belangrijke taak aan een katholiek toevertrouwde, werden het onderwijs, de kunsten en wetenschappen losgemaakt uit het ministerie van Binnenlandse Zaken en in een nieuw eigen departement ondergebracht. Dit kwam onder leiding van de actieve en ambitieuze minister Johannes Theodoor de Visser. Deze Nederlands-hervormde predikant was de tweede man in de Christelijk-Historische Unie achter de oude De Savornin Lohman en gold als een man met aanzien en gezag in de landelijke politiek.<sup>75</sup>

De Visser bracht in 1920 een nieuwe Wet op het lager onderwijs tot stand, die onder meer voorzag in rijksbeurzen voor de bijzondere kweekscholen. Kwekelingen van bijzondere scholen waaraan een internaat verbonden was ontvingen

evenals rijkskwekelingen voortaan *f* 500,- per jaar. De uitgaven werden daarvoor meer dan verdrievoudigd: boven op de jaarlijkse *f* 226.000,- voor rijkskweekschoolbeurzen bracht De Visser nog *f* 500.000,- op de begroting. In 1922 steeg het totaalbedrag voorbij een miljoen gulden. Confessionele parlementariërs waren daarmee niet tevreden omdat nog niet de kwekelingen buiten internaten werden bediend.<sup>76</sup>

### *De rijksbeurzen naar 'behoefte'*

Vlak na zijn aantreden voelde De Visser zich bovendien genoodzaakt om te investeren in een verruiming van de toegankelijkheid van het middelbaar en hoger onderwijs over de hele linie. Het laatste oorlogsjaar 1918 was in Nederland onrustig verlopen door stakingen en rellen, die onder meer werden gevoerd door een gebrek aan levensmiddelen en torenhoge prijzen. Het voorbeeld van de revolutie in Rusland deed sommige Nederlandse socialistische radicaliseren. Eind oktober brak in een legerkazerne op de Veluwe een soldatenoproer uit. Kort daarna kwam het Duitse leger in opstand en vluchtte de Duitse keizer halsoverkop bij Limburg de grens over. Ook de Habsburgse keizer kwam ten val. Hoewel achteraf weinig verband bleek te bestaan tussen de binnenlandse onrust en de Europese revoluties maakten zij samen een enorme indruk op het Nederlandse publiek. Sommigen konden hun zenuwen nauwelijks bedwingen: het uur van de revolutie leek nabij. Troelstra, inmiddels leider van de tweede partij van het land, eiste in de Tweede Kamer opgewonden de macht op voor de arbeiders. De berustende burgemeester van Rotterdam nodigde vast socialistische uit op het stadhuis om een ordelijke overdracht van het gezag voor te bereiden.<sup>77</sup> Het Nederlandsch Verbond van Vakverenigingen maakte van de koortsachtige sfeer gebruik door publiekelijk een aantal sociale maatregelen te eisen.

De regering wilde bloedvergieten voorkomen en kondigde aan langs wettelijke weg aan veel eisen tegemoet te willen komen. Het vrouwenkiesrecht, de achturige werkdag en vrije zaterdagmiddag, sociale verzekeringen, een tijdelijke oudedagsvoorziening die vooruitliep op een mogelijk staatspensioen, en extra inspanningen op het gebied van woningbouw en gezondheidszorg werden door het kabinet ingevoerd 'met de snelheid die past bij den polsslag van dezen tijd'.<sup>78</sup> Nieuw waren deze plannen allerminst; het brede politieke draagvlak wel. Conservatieven waren diep onder de indruk van de hardhandigheid waarmee in Centraal- en Oost-Europa met de aristocratie werd afgerekend en ondergingen de democratiserende hervormingen veelal gelaten.<sup>79</sup>

Een breed draagvlak voor kostbaar sociaal beleid was mede mogelijk geworden door een publieke mentaliteitsverandering die zich sinds enkele jaren aan

het voltrekken was. Rijk en arm waren tijdens de Eerste Wereldoorlog samen geconfronteerd met een groeiend gebrek aan eerste levensbehoeften als voedsel en brandstof. Zij accepteerden dat de rijksoverheid diep ingreep in het economisch verkeer om de schaarse middelen onder de bevolking te verdelen. Ook accepteerden zij dat de rijksuitgaven fors toenamen van de gebruikelijke 10% van het nationaal inkomen naar ongeveer 30%. Het algemeen kiesrecht zou sociaal beleid op den duur bovendien onontkoombaar maken, zo was de verwachting. Toen de oorlog tot een einde kwam was een democratische en actief herverdelende overheid een aantal belangrijke stappen dichterbij gekomen, en was een breder besef ontstaan dat de laagste maatschappelijke standen zich niet meer eenvoudig terug lieten sturen buiten de macht en de welvaart.<sup>80</sup>

De bevlogen onderwijsminister droeg zijn steentje bij aan het sociale kabinetsprogramma. De koopmanszoon De Visser belichaamde een democratische stroming binnen de CHU en had reeds een aanzienlijke staat van dienst op sociaal gebied. Hij had een leven lang gestreden voor de eenheid van de Nederlandse Hervormde Kerk, en geprobeerd te voorkomen dat hervormde arbeiders zich achter het rode vaandel zouden scharen. Als predikant had hij in Almelo een plaatselijke afdeling van de christelijke vakbond Patrimonium opgericht met een stakingskas voor textielarbeiders. In Rotterdam stond hij in 1895 aan de wieg van de Christelijke Nationale Werkmansbond, die voorzag in een zieken-, weduwen- en pensioenfonds. Later verscheen van zijn hand het boekje *De christelijk-sociale beweging van onzen tijd*, waarin hij een oproep deed tot krachtige voortzetting van christelijke sociale politiek. Het ministerie van Onderwijs genoot aanvankelijk niet zijn voorkeur; liever was hij minister geworden op het departement van Arbeid om harmonie tussen kapitaal en arbeid te bevorderen.<sup>81</sup> De Visser was geen ideologische scherplijper, en had het vermogen om met politieke flexibiliteit en wendbaarheid geschillen te overbruggen. Dat vermogen wendde hij aan in het gezicht van de dreigende revolutie.<sup>82</sup> Om democratisering van het onderwijs te bevorderen legde hij het fundament voor de ontwikkeling van een beurzenstelsel dat op korte termijn alle getalenteerde jongeren een kans op een opleiding moest bieden. Collega's op andere ministeries volgden zijn voorbeeld; het gevolg was een aanzienlijke uitbreiding van het bestaande beurzenstelsel in zeer korte tijd.

Vlak voor het begin van het nieuwe dienstjaar 1919 vroeg De Visser in een aanvullende begroting een bedrag van f 100.000,- aan om rijksbeurzen te verstrekken aan enkele honderden 'onvermogene jongelieden van buitengewonen aanleg' in zowel middelbaar als hoger, zowel openbaar als bijzonder onderwijs. 'Niet alleen moet men het als eene onbillijkheid gevoelen, dat dergelijke jongelieden louter als gevolg van het onbemiddeld zijn hunner ouders de gelegenheid missen om hunne talenten tot ontwikkeling te brengen,' aldus De

Visser, ‘maar bovendien komt het ten nadeele der gemeenschap, wanneer zij het niet brengen tot den graad van kunde en bekwaamheid, dien zij anders hadden kunnen bereiken.’<sup>83</sup> Het was een bekende combinatie van het sociale en het economische argument. Dit geld kon worden gebruikt voor rijksbeurzen en als aanvulling op gemeentelijke inspanningen om onvermogene leerlingen vrij te stellen van schoolgeld en betaling van leermiddelen.

De Visser wist dat een ton ontoereikend was om aan de totale behoefte te voldoen. Het bedrag moest volgens hem als een bescheiden begin worden gezien: ‘Ik ben er zelf volkomen van overtuigd, dat hier een gewichtige zaak klein begonnen wordt, welke in de toekomst voor merkelijken uitgroei vatbaar is en dan ook uitgebreid moet worden.’<sup>84</sup> Over een periode van vijf jaar wilde hij elk jaar een ton aan het bedrag toevoegen om nieuwe lichten kandidaten te bedienen. Na vijf jaren zou de eerste lichting met bul of diploma afvloeien en konden de opengevallen beurzen aan nieuwe kandidaten worden verstrekt. Rond een half miljoen gulden zou de post dan kunnen stabiliseren.<sup>85</sup>

Vervolgens stelde De Visser een wijziging in de Hogeronderwijswet voor die het mogelijk maakte om universitaire beurzen niet pas in het tweede studiejaar beschikbaar te stellen, wanneer hoogerleraren de geschiktheid van een student hadden kunnen vaststellen, maar al in het eerste jaar op basis van aanbevelingen van onderwijzers van de middelbare opleidingen. Zo zou de financiële drempel voor academische studie worden verlaagd.<sup>86</sup>

Onder druk van aanhoudende stakingen, demonstraties en buitenlandse revoluties leken politieke bezwaren tegen zulke voorstellen nagenoeg verdwenen. Zelfs de conservatieve katholieke baron Van Wijnbergen, die socialisten afdeed als ‘canaille’,<sup>87</sup> loofde het voorstel in de Tweede Kamer als ‘een van de meest sympathieke voorstellen van de begroting’. De SDAP verzette zich tegen de eis van buitengewone aanleg, maar zag daarin onvoldoende grond om het voorstel af te wijzen.<sup>88</sup> In de Eerste Kamer vonden sommigen het bedrag zelfs te laag, en zij stelden voor om voorschotten te verstrekken in plaats van beurzen. Afgestudeerden konden terug gaan betalen wanneer zij een loon boven een vastgesteld minimum zouden verdienen, en na een bepaald aantal jaren zou de restschuld kunnen vervallen. Op deze manier zouden meer mensen van deze voorziening kunnen profiteren, aldus de Senaat. De Visser ging niet in op dat voorstel uit vrees dat de ondersteuning haar doel voorbijschieten zou. Zonder verdere discussie keurde het parlement De Vissers plannen goed. Dit ondanks de eenzame vertwijfeling van de Amsterdamse conservatief-liberale bankier en senator F.S. van Nierop: ‘(...) is dat niet veel te veel? Zijn er zooveel voortreffelijke jongelieden?’<sup>89</sup>

De Visser werkte niet langer met in de wet omschreven bedragen en aantallen beurzen, maar liet individuele behoeften maatstaf zijn bij de toekenning. Bij be-

paling van het juiste beursbedrag schreef hij een onderscheid voor tussen reisen, verblijfskosten, opleidingskosten en levensonderhoud. Bij de beoordeling van een individuele beursaanvraag speelden factoren als het type opleiding, de belastingaanslag en de omvang van het ouderlijk gezin, eerdere onderwijsprestaties en reisafstanden een rol. Daardoor konden toegekende bedragen variëren van f 24,- tot f 800,-. Een voordeel van zo'n verfijnd systeem was dat beursbedragen beter aansloten bij de behoefte, maar een nadeel was de complexiteit in de uitvoering. Aanvankelijk had de minister die taak aan de onderwijsinspecteurs over willen laten, maar dat bleek onwerkbaar. Uiteindelijk koos hij voor instelling van een rijksbeurzencommissie bestaande uit prominenten uit de verschillende zuilen, die de minister over toekenningen adviseerde. Het ministerie van Koloniën werkte al langer met een dergelijke commissie.<sup>90</sup>

De Visser bracht het belang dat hij aan dit werk hechtte tot uitdrukking in de personen die hij ter benoeming tot commissielid voordroeg aan de koningin. Onder hen was een lid van de Raad van State, een hoogleraar en senator en de chef van de afdeling Middelbaar Onderwijs van het ministerie. Drie jaar na zijn aftreden in 1926 trad De Visser zelf op als voorzitter van de rijksbeurzencommissie, zodat hij tot zijn dood in 1933 nauw bij zijn creatie betrokken bleef.<sup>91</sup>

De minister hield de rijksbeurzen voor de universiteiten uit de Hogeronderwijswet van 1876 in stand en plaatste de nieuwe voorziening ernaast. Bij de selectie van kandidaten voor de bestaande universiteitsbeurzen zou meer nadruk moeten gaan liggen op persoonlijke geschiktheid voor academische studie, voor zover dat nog niet het zwaarste criterium was; bij de nieuwe beurzen zou 'behoefte' van de student een hoofdrol moeten spelen. Zo ontstonden op papier twee categorieën studenten: een getalenteerde en een behoeftige. De universiteiten tekenden protest aan tegen die regeling omdat zij te weinig invloed meenden te hebben op de selectie van kandidaten in de nieuwe categorie. De rijksbeurzencommissie telde slechts één vertegenwoordiger van het hoger onderwijs en werd daarom niet bevoegd geacht om te adviseren. De rijksbeurzencommissie verzette zich echter tegen bemoeienis van de universiteiten met haar werk. Voorzitter P. de Boer stelde dat zijn commissie 'ongetwijfeld [was] ingesteld met een sociale bedoeling',<sup>92</sup> en dat bij inmenging van onderwijsinstellingen oneigenlijke belangen een rol zouden kunnen spelen. Zijn pleidooi vond gehoor bij de minister.

Daarnaast verzetten de universiteiten zich tegen het plan van De Visser om de 'oude' rijksbeurzen reeds in het eerste studiejaar te verlenen op basis van adviezen uit het middelbaar onderwijs. Voorheen was steeds de gewoonte geweest om pas in het tweede jaar beurzen te verstrekken zodat hoogleraren met eigen ogen de geschiktheid van de kandidaat hadden kunnen vaststellen. Universiteiten weigerden dat voorrecht over te dragen aan buitenstaanders. Daarom trof

de minister een regeling waarbij beursstudenten vóór hun eerste universitaire examens onder verantwoordelijkheid van de rijksbeurzencommissie vielen, en daarna onder die van universiteitscuratoren.

De universiteiten hadden uiteindelijk vrede met deze regeling, temeer omdat zij het principe van verbreding van de toegankelijkheid toejuichten. De senaat of hooglerarenvergadering van de Leidse universiteit betuigde zijn instemming met de nieuwe beurzen en verzocht de regering daarnaast om een algehele afschaffing van de collegegelden. De Groningse senaat sloot zich daarbij aan omdat 'hij van oordeel is, dat, waar de beoefening der wetenschap, zoals die aan onze Universiteiten geschiedt, is een hoog volksbelang, de band tusschen Universiteit en volk zoo nauw mogelijk moet zijn (...).'<sup>94</sup> Deze eensgezinde boodschap toonde dat de maatschappelijke tendens tot democratisering ook de academies had bereikt.

#### *Ambachten, landbouw en kunsten*

Een volgende stap in de vergroting van de onderwijs toegankelijkheid was de wettelijke regeling van het leerlingstelsel in de Wet op het nijverheids onderwijs van 1919. Hoewel hier geen sprake was van directe studiefinanciering vanuit de staat opende minister De Visser hiermee op grote schaal de gelegenheid voor arbeiderskinderen om zonder wezenlijk verlies van inkomen een vakopleiding te volgen. Het betrof opleidingen 'voor ambacht, nijverheid, scheepvaart, huishouden, landbouwhuishouden en vrouwelijke handwerken'.<sup>95</sup> Hiermee ging een oude wens van de christelijke vakbeweging in vervulling. De socialisten vonden deze oplossing onvoldoende; zij meenden dat de staat ambachtsonderwijs met verzorging van de leerlingen moest aanbieden. Na een wat trage start bleek het leerlingstelsel echter een werkbare oplossing. In 1939 telde het reeds 3900 leerlingen en na de Tweede Wereldoorlog nam het een grote vlucht.<sup>96</sup>

Naast sociale en economische doeleinden verleende De Visser beurzen voor de bevordering van de hem toevertrouwde kunsten. Met enig paternalisme zette De Visser zich in voor 'de aesthetische vorming van ons Nederlandsche volk'.<sup>97</sup> Om het muziekonderwijs bij dit volk te brengen was soms financiële ondersteuning nodig, want de vrij kostbare particuliere muziekscholen in Nederland werden vooral bevolkt door de welvarende burgerij. Ter bevordering van de kansen van 'onvermogen jongelieden, die muzikale aanleg toonen te bezitten',<sup>98</sup> trok De Visser f14.000,- uit voor een muziekoopleiding in binnen- of buitenland.<sup>99</sup>

Andere ministers die opleidingen in hun portefeuille hadden tastten ook in de buidel. Ruijs de Beerenbrouck op Binnenlandse Zaken en Landbouw bood aan de landbouwhogeschool te Wageningen en de veedartsenijkundige hoge-

school te Utrecht jaarlijks drie beurzen van f 800,-, aan de Rijkszuivelschool in Bolsward vier maal f 250,-, aan de tuinbouwschool te Frederiksoord een onbeperkt aantal beurzen van maximaal f 400,-, en ten slotte aan de Middelbare Landbouwschool te Groningen en aan openbare en bijzondere land- en tuinbouwwinterscholen een onbeperkt aantal variabele tegemoetkomingen. De Vereniging Studie-fonds der Middelbare Koloniale Landbouwschool te Deventer ontving subsidie om beurzen te verstrekken. De minister van Financiën bood toelagen aan mensen die zich wilden laten opleiden tot interne functies op zijn ministerie, 'surnumerair der registratie en domeinen' en landmeter van het kadaster.<sup>100</sup>

### *Studiebeurzen overzee*

Ook in de koloniën nam de verstrekking van publieke studiebeurzen een vlucht. Vooral de gouverneur-generaal van Nederlands-Indië en de minister van Koloniën deden direct na de Eerste Wereldoorlog niet onder voor De Visser in hun inspanningen. De taak die zij zichzelf oplegden was dan ook niet gering: op termijn moest de Indische bevolking kunnen delen in de Europese welvaart en kennis, zodat ze in toenemende mate een zelfstandige positie binnen het koninkrijk zou kunnen innemen. De Indische regering beseftte dat economische ontwikkeling niet alleen noodzakelijk was voor toekomstige zelfstandigheid, maar dat omgekeerd ook een meer zelfstandig functioneren nodig was om hogere stadia van ontwikkeling te bereiken. Het openbaar bestuur en bedrijven ondervonden nadeel van hun voortdurende afhankelijkheid van dure krachten uit Nederland, zeker toen het verkeer met Europa tijdens de Eerste Wereldoorlog belemmerd raakte. Vooral om zelf goede krachten op te kunnen leiden werd het onderwijs in Indië voortdurend uitgebouwd.<sup>101</sup>

Vooralsnog volgde de Indische beurzenpolitiek het Nederlandse tempo. In 1921 verscheen f 100.000,- op de begroting 'voor universitaire studie van onbemiddelde inlandsche jongelieden'.<sup>102</sup> Die studie kon in Indië zelf plaatsvinden nu op Java een technische hogeschool, een juridische faculteit en een medische faculteit werden opgericht. Voor andere opleidingen werden de studenten er mee naar Nederland gestuurd. Vervolgens werd het middelbaar onderwijs aan deze beursvoorziening toegevoegd. In 1923 bedroeg de post reeds f 370.000,- en was hij zijn Nederlandse evenbeeld in omvang voorbijgestreefd. Bovendien volgde de koloniale regering het voorbeeld van De Visser in de ondersteuning van de kunsten, zij het in iets andere vorm. Inlandse jongeren met buitengewone aanleg konden bij uitzondering met subsidie naar een kunstopleiding in Europa worden gestuurd.<sup>103</sup>

Indonesische jongens leken nu inderdaad in grotere aantallen van de gebo-

den kansen gebruik te maken. In 1922 werden vanuit de Oost 276 'inlandsche' beursstudenten tegenover 34 Nederlandse en 4 'vreemde' oosterse bursalen gemeld.<sup>104</sup> In 1921 hadden 21 van de 43 Indonesische studenten in Nederland een beurs.<sup>105</sup> In de praktijk waren deze beurzen vooral voor kinderen van Indonesiers die in overheidsdienst waren. Sommige Indonesische studenten gingen zich in de jaren twintig steeds uitgesprokener tegen de koloniale band met Nederland verzetten. Het ministerie van Koloniën stelde hun ouders daarvan op de hoogte en zette hen onder druk om, zo nodig, de financiering van hun studerende zoons stil te zetten. Ook werden beurzen ingetrokken bij overschrijding van 'de gestelde grenzen voor toelaatbare politieke actie'.<sup>106</sup>

Intussen wierf het ministerie van Koloniën in Den Haag op grote schaal Nederlandse jongeren voor de verdere uitbouw van het Indisch overheidsapparaat. Voor hun opleiding verstreekte het ministerie royaal financiële ondersteuning. Het aantal opleidingen waarvoor een beurs kon worden genoten was groot; te denken is aan studies voor een loopbaan in openbaar bestuur, onderwijs, kerk, rechtspraak, landbouw, bosbouw, mijnbouw, techniek, geneeskunde voor mens en dier, defensie, douane en politie. Het totaalbedrag dat hiermee gemoeid was varieerde per jaar, en bedroeg in 1922 ongeveer een half miljoen gulden.<sup>107</sup> Deze toelagen waren voornamelijk bedoeld ter versterking van de koloniale overheid, maar boden als bijproduct nieuwe carrièrekansen aan Nederlandse jongens met weinig middelen.

Surinamers en Antillianen misten gelegenheid om hun kinderen dicht bij huis een middelbare opleiding te laten volgen. Omdat de oprichting van zulke opleidingen te veel geld zou kosten bepaalde de minister van Koloniën dat de gouvernementen in Suriname en Curaçao subsidies konden verstrekken aan ouders die hun kinderen tussen twaalf en twintig jaar oud naar een opleiding in Nederland wilden sturen. Het ging om f1000,- per kind per jaar. De gouvernementen moesten zelf bepalen hoeveel ruimte ze daarvoor hadden op hun begroting, waardoor de beschikbare bedragen jaarlijks nogal kon variëren.<sup>108</sup> De opkomst van olie-industrie op de Antillen vergrootte de behoefte aan technici. Vooral Arubanen en Curaçaoënaars kregen daarom meer behoefte om in Nederland een opleiding te gaan volgen.<sup>109</sup>

Een bijzondere verschijning vormden De Vissers nieuwe rijksbeurzen voor de betrekkingen met Zuid-Afrika, een lang verloren kolonie. De onderwijsminister had zich als zo veel van zijn generatiegenoten sterk verbonden gevoeld met de Zuid-Afrikaanse Boeren in hun strijd tegen de Britten. Deze oude 'stamverwanten' beroerden rond de eeuwwisseling als geen ander de nationale sentimenten in Nederland. De Visser was in 1899 secretaris geworden van het Algemeen Nederlandsch Comité voor Transvaal om bekendheid aan de strijd te geven en geld in te zamelen.<sup>110</sup> Na de Britse overwinning op de Boerenrepublie-

ken ontstond vrees dat de culturele banden tussen Nederland en Zuid-Afrika verloren zouden gaan. Om deze ook voor de toekomst te verzekeren richtten een aantal particuliere stichtingen zich op ondersteuning van Zuid-Afrikaanse jongeren die aan Nederlandse universiteiten wilden komen studeren. Als minister zag De Visser na 1918 een groeiende vraag naar studie in Nederland en hij besloot vanuit de overheid bij te springen. Hij bracht f10.000,- op de begroting om in samenspraak met de Nederlandsch-Zuid Afrikaansche Vereeniging rijksbeurzen te verstrekken. Het particulier initiatief waar hij zelf zo nauw bij betrokken was geweest bleef daarbij leidend.<sup>111</sup>

Alles overziende leek vanaf 1918 de lang gehanteerde rem op de overheidsuitgaven verdwenen en werd de overheidsfinanciering van studenten in Nederland binnen één kabinetsperiode indrukwekkend uitgebreid. Een vergelijking tussen de staatsbegrotingen van 1918 en 1922 laat zien dat de uitgaven voor rijksbeurzen voor de kweekscholen stegen van f 225.000,- naar een miljoen, meer dan het viervoudige, die van beurzen voor middelbaar en hoger onderwijs van rond f 35.000,- naar ongeveer drie ton, bijna het tienvoudige, die van toelagen voor kandidaten voor de Indische dienst van bijna f 150.000,- naar ongeveer f 500.000,-, meer dan het drievoudige, en de beurzen voor leerlingen en studenten in Indië van bijna f 10.000,- naar f 370.000, het zevenendertigvoudige. De invoering van het leerlingstelsel betekende eveneens een grote stap. Deze snelle uitbreidingen waren vooral mogelijk geworden door de financiële gelijkstelling van het openbaar en bijzonder onderwijs, door de angst voor sociale onrust en een tijdelijke grote bereidheid tot democratisering in Nederland, door het tijdelijk wegvallen van traditionele grenzen van de overheidsuitgaven en door de grote behoefte aan kundige ambtenaren, landbouwers en ambachtslieden, zowel in Nederland als overzee. De totale overheidsuitgaven aan het onderwijs in Nederland stegen tot ongeveer 2,5% van het bruto binnenlands product, om vervolgens stabiel te blijven rond dat niveau tot ongeveer 1950.<sup>112</sup> Op het hoogtepunt van de uitgaven aan studiebeurzen in 1922 namen deze posten samen iets meer dan 1% van de totale onderwijsbegroting in beslag, om daarna weer in omvang te dalen. Vanuit dat perspectief bleven de uitgaven dus bescheiden.<sup>113</sup>

Voor veel sociaaldemocraten was het allemaal onvoldoende. De Wageningse hoogleraar A. Blaauw pleitte in 1921 in zijn boek *Socialisatie van het Onderwijs als Plicht en Oplossing* voor het 'studieloon', een inkomensvoorziening voor alle studenten die selectie in het onderwijs op financiële draagkracht onmogelijk zou maken.<sup>114</sup> Anderen vonden echter dat De Visser zijn hand overspeelde, en hernieuwden hun bezwaren nadat de naoorlogse revolutionaire sfeer geleidelijk ontspande.

	1918	1922
<b>Kweekschoolbeurzen</b>	225.000	1.000.000
<b>Beurzen mo en ho</b>	35.000	300.000
<b>Indische ambtenaren</b>	150.000	500.000
<b>Opleidingen in Ned.-Indië</b>	10.000	370.000

**Uitgaven aan studiebeurzen ten laste van de Nederlandse en de Nederlands-Indische begroting, 1918-1922.**

**Bron: *Handelingen TK* Staatsbegrotingen 1918 en 1922.**

### **Balanceren tussen wil en vermogen**

Een tempo, als waarin in den eersten tijd na November 1918 de hervormingen zijn tot stand gebracht, houdt geen volk op den duur vol. Het is in dat opzicht met de volken als met de individuen. Wie enigen tijd de looppas heeft aangenomen, wordt vermoeid en zet zich op een gegeven ogenblik buiten adem aan den kant van de weg.<sup>115</sup>

Zo omschreef de parlementaire kroniekschrijver P.J. Oud de toestand waarin Nederland verkeerde na de regeringsperiode van het eerste kabinet-Ruijs de Beerenbrouck. Rijksbeurzen vormden slechts een deel van de vele overheidsbestedingen die in deze jaren een grote expansie doormaakten. Vooral de financiële gelijkstelling van het openbaar en bijzonder onderwijs, de daaropvolgende groei van het aantal scholen, de nieuwe sociale voorzieningen en de uitgaven voor leger en vloot brachten grote nieuwe lasten met zich mee. De mobilisatie en distributie tijdens de Eerste Wereldoorlog hadden de totale rijksuitgaven doen stijgen van 232 miljoen gulden in 1913 tot meer dan een miljard in 1918. Met een beroep op de uitzonderlijke omstandigheden had het parlement destijds grote staatsleningen toegestaan, uitgaande van een normalisering van het uitgavenpatroon na de oorlog. Die bleef echter uit. Door de nieuwe lasten bleven de uitgaven tot 1923 schommelen rond een miljard gulden. Het niveau van de rijksinkomsten hield daarmee geen pas.<sup>116</sup> Toen de korte economische opleving van na de oorlog in 1920 wegebde bevond Nederland zich in financiële problemen. In 1922 eiste de minister van Financiën

dat alle departementen hun begroting met 17% zouden verlagen. Daar kwam weinig van terecht en een jaar later stapte hij op, als tweede minister van Financiën in twee jaar. De regering bleef achter in een crisisstemming.<sup>117</sup>

De krachtige antirevolutionaire fractievoorzitter Hendrikus Colijn nam nu de verantwoordelijkheid voor de rijksfinanciën op zich. Colijn was een man van rechte lijnen en sluitende boeken. Als voormalig militair presenteerde hij zich als man van de daad en als voormalig directeur van de Koninklijke/Shell deelde hij opvattingen over verstandig financieel-economisch beleid met de voormannen van de Nederlandse handel en industrie, met wie hij nauwe persoonlijke banden onderhield. Nederland stevende af op inflatie, zo stelde hij, en inflatie zou een 'nationale ramp' betekenen. Hij hoefde slechts op de hyperinflatie in Duitsland en de maatschappelijke ontwrichting aldaar te wijzen om mensen te overtuigen. Colijn eiste daarom dat begrotingsevenwicht zou worden hersteld door besparingen op de overheidsuitgaven. Lastenverzwaringen waren uit den boze, evenals nieuwe rijksuitgaven. De niet-militaire ministeries moesten samen 65 miljoen gulden bezuinigen, waarbij zij zelf ruimte kregen om die taak concreet in te vullen. Ook de koloniën moesten bezuinigen zodat zij in staat zouden zijn om meer zelfstandig hun militaire verdediging te dragen. Colijn dreigde met opstappen wanneer een van de ministers deze voorwaarden niet nakwam. Het kabinet zou in dat geval vrijwel zeker zijn antirevolutionaire steun en zijn parlementaire meerderheid verliezen.

Door historici is erop gewezen dat het gevaar van inflatie in Nederland kleiner was dan in Duitsland. Colijn zou vooral hebben gehamerd op dit gevaar vanwege zijn traditionele en onbuigzame economische opvattingen, die vrij gangbaar waren in de wereld van handel, industrie en kapitaal. Bij gebrek aan alternatieven ging de ministerraad op Colijns eisen in. Zelden wist een minister van Financiën zo'n krachtige positie voor zichzelf en zijn opvattingen af te dwingen.<sup>118</sup>

De minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen raakte in een moeilijke situatie. Hem was de taak opgedragen om de financiële gelijkstelling van het openbaar en bijzonder onderwijs na meer dan zeventig jaar Schoolstrijd gestalte te geven. De financiële consequenties daarvan waren vooraf niet goed te overzien en de uitgaven liepen de minister al snel uit de hand. De beschikbaarheid van rijkssubsidie gaf de aanzet tot oprichting van een grote hoeveelheid nieuwe bijzondere scholen. De totale publieke kosten van het onderwijs stegen vooral daarom van 36 miljoen gulden in 1916 tot 102 miljoen in 1921.<sup>119</sup> Op voorstel van een bezuinigingscommissie van Financiën en van zijn eigen ambtenaren besloot De Visser tot beperking van de uitgaven door vergroting van de schoolklassen, verzwaring van subsidievoorwaarden, beperkingen in scholenbouw en bezuiniging op het kweekschoolonderwijs. Deze bezuinigingen vielen

slecht in de Tweede Kamer, zowel bij links, dat aandrang op kwaliteitsverbetering, als bij rechts, dat de financiële gelijkstelling verdedigde.<sup>120</sup>

Minister Colijn wilde echter dieper in de uitgaven snijden. Hij zag de idealistische J.Th. de Visser als een van de drie zwakke schakels in het kabinet en het onderwijsministerie als een van de grootste geldverspillers. Bij uitzondering bemoeide hij zich persoonlijk met de concrete invulling van de bezuinigingen. Op zijn aanwijzing werden onderwijzersalarissen gekort, werden getrouwde onderwijzeressen ontslagen en werd de invoering van het verplichte zevende leerjaar uitgesteld. Ook bij de kweekscholen kwam de noodzaak tot bezuinigen volgens Colijn 'geenszins voldoende tot uitdrukking', waardoor hij ook daar diepere ingrepen eiste.<sup>121</sup>

Gelijktijdig werd De Visser geconfronteerd met een sterke toename van de onderwijsdeelname. Een aantal factoren als de moeilijke economische omstandigheden, een toename van sociale mobiliteit, bevolkingsgroei, de opening van nieuwe wegen in het onderwijs en de recente stimulerende maatregelen zorgde voor een groeiende vraag naar middelbaar en hoger onderwijs. De hoeveelheid leerlingen in de eerste categorie liep op van 35.000 in 1920 naar 106.400 tien jaar later; in het hoger onderwijs steeg het aantal studenten in dezelfde periode van 8600 naar 12.100.<sup>122</sup> Onderwijsinstellingen kampten met chronisch gebrek aan ruimte en personeel en na het afstuderen raakten veel jonge mensen werkloos. Noodgedwongen stuurde minister De Visser in 1925 een brief naar de colleges van curatoren van alle Nederlandse universiteiten met de vraag hoe volgens hen de instroom van studenten het best kon worden beperkt.<sup>123</sup>

Door deze samenloop van omstandigheden kwamen De Vissers ambities op het gebied van studiebeurzen in het gedrag. Aan de eis tot gelijke beursverstrekking aan het openbaar en bijzonder kweekschoolonderwijs, zoals afgesproken tijdens de pacificatie, kon hij niet voldoen. Hij besloot alleen studenten van bijzondere kweekscholen met een internaat van beurzen te voorzien, en die maatregel kostte hem in 1922 reeds zevenenhalve ton. Confessionele Kamerleden waren daarmee niet tevreden en wensten ook beurzen voor kwekelingen die in de kost waren. De minister rekende hun voor dat er 55 bijzondere kweekscholen waren tegenover 7 openbare, en dat voor een volledige gelijkstelling 3 tot 4 miljoen gulden nodig was. '(...) ik heb geen moed om, gezien de toestand van 's lands financiën, bij mijn collega van Financiën daarvoor aan te kloppen (...).'<sup>124</sup> Ook een te groot aantal kwekelingen en een overproductie van meer dan duizend onderwijzersakten per jaar weerhield hem van uitbreiding van het beursstelsel. De volledige consequenties van de pacificatie bleken onhaalbaar en onwenselijk, ook voor een christelijk-historische minister.

De teleurstelling binnen de coalitie was groot toen De Visser zijn oplossing presenteerde. Hij bereikte gelijkheid niet door vermeerdering van beurzen voor het

bijzonder onderwijs, maar door een bezuiniging op die voor het openbare. Hij besloot de enkele centrale rijkskweekscholen te vervangen door een groter aantal kleine regionale opleidingen waar jongens en meisjes gemengd naartoe konden. Dit was te bereiken door normaallessen om te vormen tot kleine kweekscholen. Kwekelingen konden dan langer in het ouderlijk huis blijven wonen en zouden daardoor minder financiële ondersteuning van het rijk nodig hebben. De Visser schafte het zestig jaar oude kwekelingbeurzenstelsel af en bracht daar een beleid van incidentele toelagen voor bijzondere gevallen voor in de plaats. De bijzondere kweekscholen konden nu gemakkelijk onder dezelfde goedkope regeling worden gebracht. Formeel kon daardoor van gelijkstelling worden gesproken, maar bevredigend was die toestand voor de confessionelen nauwelijks.<sup>125</sup>

De Vissers missie om alle getalenteerde maar ongefortuneerde jongeren van Nederland aan een beurs te helpen voor middelbaar en hoger onderwijs liep halverwege vast. Het lag in de oorspronkelijke bedoeling om jaarlijks een ton aan deze post toe te voegen om in de eerste periode het aantal jaarlijks openvallende plaatsen op peil te houden. Hij streefde naar een uiteindelijke omvang van een half miljoen gulden.<sup>126</sup> In het studiejaar 1922-1923 had De Visser het bedrag van f 225.000,- bereikt, waarmee hij 495 leerlingen en studenten ondersteunde. De bekendheid van deze voorziening werd geleidelijk groter, evenals de vraag: de rijksbeurzencommissie moest dat jaar meer dan 800 verzoeken afwijzen. Mogelijkheden voor verdere verhogingen werden echter steeds beperkter. De Tweede Kamer had duidelijk moeite gehad met de laatste verhoging, 'daar de Staat thans niet in omstandigheden verkeert om op zoo milde wijze philanthropie te beoefenen'.<sup>127</sup> Met de komst van Colijn in 1923 kwam de groei van de post tot stilstand. Om toch enigszins aan de vraag tegemoet te komen verlaagde De Visser de maximale beursbedragen met een derde deel zodat meer studenten in de beperkte middelen konden delen.<sup>128</sup>

Colijns eisen raakten ook de andere departementen. Minister van Binnenlandse Zaken Ruijs verstrekke vanaf 1924 geen nieuwe beurzen voor het land- en tuinbouwonderwijs; alleen de huidige bursalen mochten hun ondersteuning houden. Protest van de sociaaldemocraten mocht niet baten.<sup>129</sup> In Indië werd het bedrag voor beurzen voor inlandse jongeren, dat inmiddels was opgelopen tot f 370.000,-, teruggebracht tot twee ton.<sup>130</sup> Juristen voor de Indische dienst ontvingen geen beurzen meer. Desondanks bleef de belangstelling voor de opleiding groot.<sup>131</sup>

### *Het principe nog eenmaal ter discussie*

Bijna stilzwijgend had Nederland in 1919 een aantal stappen gezet op het pad naar verstrekking van rijksbeurzen aan alle getalenteerde maar onvermogenende studenten, waarbij zowel de financiering als de uitvoering in handen was van

de staat. Toen de broeierige revolutionaire sfeer van 1918-1919 verdween en de grenzen van de staatsfinanciën in zicht kwamen, bleek echter de steun voor dit beleid minder vanzelfsprekend dan gedacht. In 1924 werd alsnog de principiële discussie gevoerd die in 1919 vrijwel was overgeslagen. De voornaamste kritiek betrof niet langer de democratisering van het onderwijs, maar de staatkundige kwestie of de overheid wel geroepen was om dit proces met publieke middelen te bevorderen.

Conservatief-liberalen vonden snel na het wijken van de revolutiedreiging hun oude kritische toon terug. Het zakenblad *NRC* klaagde al in december 1918 dat de minister van Financiën met ad-hocmaatregelen als een voertuigenbelasting en accijns op genotmiddelen probeerde de begroting op orde te krijgen ‘op hetzelfde oogenblik, dat dr. De Visser een ton aanvraagt voor rijksbeurzen’.<sup>132</sup> Daarnaast wees de conservatief-liberale senator Van Nierop op de snel groeiende studentenpopulatie en op de groeiende werkloosheid onder afgestudeerden. De verschijning van een ‘geleerd proletariaat’ lag volgens hem opnieuw op de loer.<sup>133</sup> Deze argumenten waren in zekere zin een herhaling van de liberale kritiek die de beurzen had getroffen in de jaren 1833-1843.

Ook Tweede Kamerleden van de Antirevolutionaire Partij voegden zich bij dit koor. De gereformeerde predikant, professor en parlementariër Hugo Visscher diende in 1924 in de Tweede Kamer een amendement in tot verlaging van de post voor studiebeurzen, waarmee hij een begin wilde maken met de geleidelijke volledige afschaffing ervan. Deze aanval kwam te midden van de verhitte discussies over het teleurstellende verloop van de financiële gelijkstelling, wat een verklaring kan zijn voor Visschers opmerkelijk felle toon. Visscher stelde onomwonden:

In art. 13 treedt naar voren een Staatsbemoeiing, die de strekking heeft, om gelijkheid van ontwikkelingsvoorwaarden voor de individuen in de maatschappij te bevorderen. Het komt mij voor, dat dit niet in directen zin is taak van den Staat. Dat mag zoo zijn in een socialistisch Staatsbegrip, maar in ons actueel leven past een dergelijk ingrijpen van den Staat niet.<sup>134</sup>

Hugo Visscher verweet de minister dat hij met dit beleid, nota bene als christelijk-historisch bewindsman, de beperkende antirevolutionaire staatsleer met voeten trad. ‘Ik begrijp, dat men gaarne in het algemeen vrijgeevig wil zijn en Sinterklaas spelen,’ zei hij, ‘maar men moet dat niet doen op kosten van den Staat.’<sup>135</sup> Prof. Visscher vreesde dat een royale opstelling van de overheid burgers en particuliere organisaties zou ontmoedigen om zelf financiering te verstrekken, zeker nu het dagelijks leven zoveel duurder was geworden. Bovendien bracht hij de moeilijkheid naar voren om op basis van behaalde cijfers van de

lagere of middelbare school de buitengewone aanleg van kandidaten vast te stellen. Wat Visscher betreft kon de hele onderneming beter geleidelijk worden gestaakt, want 'er staat in het geboorteregister van den Staat nergens, dat hij ge-roepen is in de maatschappij op zoek te gaan naar genieën'.<sup>136</sup>

De sociaaldemocraten en de vrijzinnig liberalen meenden juist wel dat hier een taak lag voor de overheid. 'In het geboorteregister van de heer Visscher staat ook niet, (...) dat hij later professor zou worden,' zo klonk het.<sup>137</sup> De linkerzijde waarschuwde dat het groeitempo van de voorziening al achterbleef bij de oorspronkelijke bedoeling, en dat een bevroering of verlaging van het bedrag betekende dat geen nieuwe kandidaten konden worden begunstigd. De voorziening zou dan praktisch gesloten worden. Het onlangs goed begonnen werk zou teniet worden gedaan, en dat zou schadelijk zijn voor de belangen van zowel de studenten als de hele samenleving, die behoefte had aan goede krachten.

De rooms-katholieken posteerden zich tussen deze twee standpunten met een eigen model. De katholieken toonden zich in sociale kwesties progressiever dan voorheen, mede door een veranderende samenstelling van de fractie.<sup>138</sup> De nieuwe onderwijswoordvoerder L.N. Deckers was geen aristocraat of priester, maar een onderwijzerszoon die zich via de Boerenleenbank had opgewerkt naar de landelijke politiek. Hij stelde dat als God het kind talent had gegeven, de staat dat waar nodig tot ontwikkeling brengen moest. De katholieken verzetten zich echter tegen een gecentraliseerde uitvoering. Deckers presenteerde een nieuw model waarbij beursverstrekking aan het maatschappelijk middenveld werd overgelaten. De staat zou particuliere organisaties moeten subsidiëren om dit werk te verrichten. Hierdoor bleef het particulier initiatief overeind, en kon de staat bezuinigen op de uitvoering. Deze indirecte oplossing was in lijn met het katholieke subsidiariteitsbeginsel, en zou katholieke organisaties de vrijheid geven om zelfstandig naar eigen inzicht steun te verlenen.<sup>139</sup>

Minister J.Th. de Visser toonde zich pijnlijk getroffen door de aanval vanuit de 'eigen' coalitiepartijen. Hij wees op de algemene instemming waarmee hij dit werk destijds was begonnen en op de Nederlandse traditie van ondersteuning van onvermogen talent. Ook het katholieke voorstel wees de minister van de hand. Wanneer meer particuliere organisaties zich met dit werk zouden bemoeien zou de voorziening voor leerlingen onoverzichtelijk en ontoegankelijk worden, zo vreesde hij. De Visser betwijfelde bovendien dat particulieren beter dan de overheid in staat zouden zijn om talent te ontdekken onder kandidaten. Aan de politieke en religieuze neutraliteit van de rijksbeurzencommissie kon het volgens de minister niet liggen, want hij zorgde dat alle maatschappelijke zuilen hierin evenwichtig waren vertegenwoordigd.

De Visser hield zich staande in het debat; het amendement tot geleidelijke afbouw van het beurzenstelsel werd met 55 tegen 14 stemmen verworpen. Het

principe van ruime beursverstrekking door de overheid werd inmiddels breed ondersteund, zeker nu ook de rooms-katholieken zich achter een breder toegankelijk onderwijs schaarde. Verzet daartegen concentreerde zich nu in de ARP en de conservatief-liberale Vrijheidsbond. De ARP bleek nog altijd pijnlijk intern verdeeld, want twee leden weigerden het amendement te steunen en onttrokken zich aan de stemming. Opmerkelijk was dat Arie Colijn jr., de jongere broer van de minister van Financiën, zich wel achter het amendement tegen de beurzen schaarde.<sup>140</sup>

Ondanks de parlementaire steunbetuiging voor het beleid bleven de financiële nood van het rijk en het kritische oog van Colijn dwingen. Minister De Visser kreeg geen ruimte meer voor verdere uitbreidingen. Om de kritiek te sussen en om ook de nieuwe lichten studenten van dienst te kunnen zijn kondigde hij aan een moreel beroep te zullen doen op beursstudenten om hun genoten toelage terug te betalen zodra zij daartoe in de gelegenheid zouden komen. Deze aankondiging vormde de opmaat naar een hervorming die veel verder ging dan hetgeen de minister voor ogen stond.

#### *Van beurzen voor behoeftigen naar leningen voor talent*

Tijdens het Kamerdebat over de nieuwe rijksbeurzen kondigde De Visser maatregelen aan om de bestaande voorzieningen financieel houdbaarder te maken. Hij stelde voor de beurzen het karakter geven van tijdelijke voorschotten, maar wilde niet overgaan tot een 'hard' leenstelsel. Hij koos een zachte aanpak:

(...) nl. deze, dat familieleden of de betrokken personen zelf een verklaring zullen moeten teekenen dat, wanneer zij in hun later leven in omstandigheden komen, die hen in staat stellen het geld, waarvoor zij gestudeerd hebben, terug te geven, zij zich moreel verplichten dit te doen.<sup>141</sup>

Deze verklaring zou gelden voor de universiteitsbeurzen van 1876 en de nieuwe van 1919. De Eerste Kamer had een dergelijk idee al vijf jaar eerder aan de hand gedaan, maar De Visser was toen huiverig voor terugbetaling omdat hij meende dat jonge afgestudeerden geen financiële molensteen om de hals gebonden mocht worden. Onder grote financiële druk kwam hij daar in 1924 op terug.

De goedmoedigheid van De Visser werd op het ministerie van Financiën weinig gewaardeerd. Volgens de bezuinigingsinspecteur A. Spanjer had een morele verplichting 'formeel en juridisch niet de minste waarde'.<sup>142</sup> In zijn ogen moesten ambtenaren van Onderwijs bepalen in hoeverre een voormalig beursstudent in staat was om zijn schuld terug te betalen. Als de schuldenaar in gebreke bleef moest het geld langs gerechtelijke weg kunnen worden ingevorderd. De

rijksbeurzencommissie was afkerig van die methode en schakelde justitie pas in wanneer voor haar vaststond dat onwil de oorzaak was van een gebrekkige terugbetaling.

Vervolgens mengde de Algemene Rekenkamer zich in de kwestie. Deze wist zich verantwoordelijk voor de controle over vorderingen van de staat en vroeg de nieuwe minister welke richtlijnen hij hanteerde bij terugbetaling. De Vissers opvolger M.A.M. Waszink antwoordde dat hij en de rijksbeurzencommissie alle gevallen individueel beoordeelden. De Rekenkamer nam daar geen genoegen mee en kondigde aan een controleur te sturen om de boeken in te zien. Dit accepteerde Waszink niet; hij stelde dat de notulen van de beurzencommissie niet voor buitenstaanders toegankelijk waren. De Rekenkamer verzocht in plaats daarvan gedetailleerd van elke beslissing op de hoogte te worden gehouden. Als stok achter de deur beriep de kamer zich op de nieuwe comptabiliteitswet, die de begrotingssystematiek formeel vastlegde. Deze wet bepaalde dat kwijtschelding van schuld slechts bij Koninklijk Besluit kon geschieden, en dat kwijtschelding van een bedrag hoger dan f 5000,- slechts in een afzonderlijke wet door het parlement kon worden verleend. Daardoor bleken de onderwijsminister en de rijksbeurzencommissie wettelijk niet langer te beschikken over de bevoegdheid om zelfstandig over terugbetalingsverplichtingen te beslissen.<sup>143</sup>

Wat voor De Visser in 1924 was begonnen als een morele oproep tot terugbetaling, mondde binnen drie jaar uit in een leenstelsel met gestandaardiseerde richtlijnen. Waszink trof een regeling die terugbetaling verplichtte tussen het tweede jaar na afstuderen en de veertigste verjaardag van de schuldenaar. Hij hield zich het recht voor om die leeftijd lager te stellen voor nijverheidsleerlingen.<sup>144</sup> De regeling kon op begrip rekenen in het parlement. Onder de vele pijnlijke bezuinigingen was een behoud van de post op een niveau van bijna tweeënhalve ton niet vanzelfsprekend. Zelfs de SDAP kon ermee leven, op voorwaarde dat coulante terugbetalingsregelingen werden getroffen.<sup>145</sup> Ook in het buitenland werden studieleningen een geaccepteerd middel. In Frankrijk ontvingen 7000 studenten tussen 1925 en 1934 *prêts d'honneur* of ereleningen.<sup>146</sup>

Door de schaarste werd de vraag urgenter wie wel en niet in aanmerking mocht komen voor ondersteuning. Het sociale karakter van de voorziening kwam in verdrukking omdat vanuit politiek en pers werd aangedrongen op een strengere selectie van kandidaten op hun talent. De rooms-katholieke woordvoerder zei bijvoorbeeld in 1926:

[Afschaffing] zou ik een ramp vinden voor onze begaafde jongemensen, aan wie niets anders ontbreekt dan de geldmiddelen, dus ook een ramp voor de ontwikkeling van ons land. Maar één voorwaarde moet hierbij noodzakelijk vervuld worden, nl. dat ook hier een scherpe keuring plaats vindt en

alleen meer dan gewoon begaafden een Rijksbeurs kunnen ontvangen en behouden.<sup>147</sup>

Ook anderen drongen aan op een strengere selectie van kandidaten op hun aanleg voor studie, zodat de beurzen geen onnodig versterkend effect zouden hebben op de grote instroom van studenten. De minister beloofde een strenge lijn. Een gevolg was dat het beleid weer meer ging lijken op de traditionele ondersteuning van jongeren van goede aanleg.<sup>148</sup>

Deze ontwikkelingen leken vooral een negatief effect te hebben op de kansen van leerlingen in het nijverheidsonderwijs. In 1926 vertegenwoordigden zij 16,7% van de rijksbursalen; in 1933 was dat slechts 7%. De secretaris van de rijksbeurzencommissie stelde vast dat minder leerlingen van het lager nijverheidsonderwijs een aanvraag durfden in te dienen. In zijn ogen was de ‘animo bekoeld’ door een combinatie van hoge afwijspercentages en bezuinigingen.<sup>149</sup>

#### *De crisis van de jaren dertig*

De terugbetalingsregeling droeg ertoe bij dat het stelsel van De Visser zo veel politiek draagvlak kreeg dat het de economische crisis en de zware bezuinigingen van de jaren dertig vrijwel ongeschonden wist te doorstaan. De toelagen kregen zelfs een nieuwe functie. In 1931 besloot de regering de vrijstelling van collegegeld voor onvermogende studenten af te schaffen omdat de deelname aan het hoger onderwijs groter was dan de arbeidsmarkt en de schatkist zouden kunnen dragen. Er was een nieuwe situatie ontstaan waarin het eerdergenoemde verschijnsel van de *Akademikerzyklus*<sup>150</sup> verzwakte: een slechte arbeidsmarkt zorgde niet meer voor een verminderde deelname aan het onderwijs, integendeel. In de moderne economische situatie zochten jongeren juist toevlucht tot een studie wanneer zij hun kansen op een goede baan zagen afnemen. Later in de twintigste en eenentwintigste eeuw zou dat verschijnsel zich herhalen.<sup>151</sup> Om de toestroom van studenten af te remmen zonder de meest getalenteerde studenten af te schrikken werd de post voor rijksbeurzen met f 70.000,- verhoogd tot f 310.000,- in 1933. De gevreesde staatscommissie-Welter, die in 1932 een groot pakket van ingrijpende bezuinigingen voorstelde, schreef een algehele verhoging van de collegegelden voor en ontzag juist daarom de post voor rijksbeurzen:

Tegen een uitbreiding van het aantal studiebeurzen ten behoeve van begaafde jongelieden, waaraan slechts geringe financiële consequenties verbonden kunnen zijn, bestaat naar het inzicht onzer commissie niet alleen geen bezwaar, maar zij zou die zelfs toejuichen als een rationeel complement

van maatregelen, die beoogen te beperken het aantal van hen, voor wie het hooger onderwijs in feite niet bestemd is.<sup>152</sup>

Gedurende de jaren dertig leende de staat jaarlijks iets meer dan drie ton uit aan onvermogene getalenteerde studenten. Aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog stond een post van f302.859,- op de onderwijsbegroting, naast de gebruikelijke f14.000,- voor beurzen volgens de hogeronderwijswet van 1876.<sup>153</sup>

Het beurzenbeleid droeg in de periode van 1924 tot 1943 een zeker compromiskarakter. Een parlementaire meerderheid en minister De Visser hadden in eerste instantie zo veel rijksbeurzen willen verstrekken dat alle getalenteerde jongeren een opleiding naar keuze konden volgen. Dat lag in lijn met de discussie zoals die in de decennia voor de Eerste Wereldoorlog was gevoerd. Die wens kon echter niet worden gerealiseerd. De geplande groei van het bedrag stopte te vroeg om aan alle vraag te voldoen; de beurzen werden omgezet in leningen en ten slotte verdween het middelbaar onderwijs steeds meer buiten beeld. De resultaten konden daarom enerzijds teleurstellend worden genoemd. Anderzijds is het opmerkelijk dat de beurzen van De Visser op het niveau van 1924 gehandhaafd konden blijven en zelfs nog wat uitbreiding kregen, ondanks twee van de meest ingrijpende bezuinigingsrondes in de Nederlandse politieke geschiedenis. Te midden van pijnlijke maatregelen bleven de beurzen relatief ongeschonden. Daaruit kan worden afgeleid dat een breder politiek draagvlak was ontstaan voor het idee dat onvermogene en talentvolle jongeren van Nederland door staat en gemeenschap moesten worden ondersteund. Dit werd gevoeld als een eis van economische vooruitgang en sociale rechtvaardigheid. Zo had een politieke en maatschappelijke discussie die sinds de jaren tachtig van de voorgaande eeuw was gevoerd in de jaren twintig en dertig zijn definitieve weerslag gekregen in het beleid. Hierin lag een basis voor de veel grotere taak die de Nederlandse rijksoverheid na de Tweede Wereldoorlog op zich zou nemen.

## Conclusie

Terwijl de liberale regeringen in de tweede periode vonden dat de overheid niet te diep in mocht grijpen op het maatschappelijk leven om dit niet te verstoren, kwam de overheid in deze derde periode onder toenemende druk te staan om meer regelend en verdelend op te treden. Er waren conflicten tussen de zuilen in de vorm van de Schoolstrijd, en tussen maatschappelijke standen en klassen in de vorm van de 'sociale kwestie'. In beide tegenstellingen waren groepen in de samenleving betrokken die zich sociaal, politiek en economisch achtergesteld voelden bij een liberale burgerlijke elite. Zij eisten meer toegang tot de

macht en de middelen, onder andere in de vorm van toegankelijk en publiek gefinancierd onderwijs, en met de geleidelijke uitbreiding van het kiesrecht kreeg hun stem steeds meer gewicht. De druk op de overheid om in te grijpen werd ook opgevoerd van buitenaf. Om de economische concurrentie met omringende landen aan te kunnen moeten de kwaliteit en omvang van het onderwijs worden opgevoerd, zowel in Nederland als in de koloniën.

Lange tijd bleven conservatieven binnen de liberale en confessionele partijen echter vasthouden aan de oude terughoudendheid van de overheid op het gebied van onderwijs toegankelijkheid. Staatsinmenging zou financieel-economische problemen opleveren en in strijd zijn met de natuurlijke standsindeling van de maatschappij. De centrale politieke scheidslijnen in deze jaren waren die tussen de zuilen, waardoor voorstanders van een grootschalig rijksbeurzenbeleid binnen de liberale en confessionele partijen niet tot onderlinge samenwerking konden komen.

Toch werd in het belang van koloniale ontwikkeling een belangrijke uitzondering gemaakt. De economische verzwakking en afhankelijkheid van de koloniën bracht de Nederlandse overheid tot een actief ontwikkelingsbeleid, waar de verstrekking van een grote hoeveelheid studiebeurzen bij hoorde.

Door grote schokken staakte het conservatieve verzet tegen publieke investering in de toegankelijkheid van het onderwijs. Tijdens de Eerste Wereldoorlog werd de Schoolstrijd bijgelegd, zodat het bijzonder onderwijs in gelijke mate studiebeurzen van de overheid mocht ontvangen met het openbaar onderwijs. Schaarste, duurte, sociale onrust en zelfs revolutiedreiging brachten het eerste kabinet-Ruijs de Beerenbrouck vervolgens tot een sociaal beurzenbeleid dat op den duur alle getalenteerde maar onvermogen jongeren moest kunnen bereiken. Zo droegen twee uitbreidingen van het studiebeurzenbeleid bij aan het bijleggen van zowel conflicten tussen de zuilen als conflicten tussen de maatschappelijke standen.

Vlug toonde zich echter een nieuw spanningsveld tussen politieke wil en financieel vermogen. Hoewel de politieke houding ten opzichte van ondersteuning van onvermogen leerlingen in het interbellum gunstiger was geworden, blokkeerde een combinatie van een inzakkende arbeidsmarkt en ongedekte overheidsuitgaven de mogelijkheden om het beleid uit te bouwen. Een compromis tussen wil en vermogen werd gevonden in een systeem van renteloze voorschotten. De nadruk verschoof van het criterium van onvermogen naar dat van talent. Pas na de Tweede Wereldoorlog zou weer financiële ruimte ontstaan voor verdere vergroting van de onderwijsdeelname. Tot die tijd zou het opgebouwde systeem hevig verstoord raken door de Duitse bezetting.

## *Staat van bezetting* 1940-1945

Nadat Duitse troepen in mei 1940 Nederland overweldigden en de wettige regering de wijk nam naar Engeland, kwam Nederland onder een nationaalsocialistisch bewind. Dit Duitse burgerlijk bestuur probeerde in het bezette gebied de radicale politieke en maatschappelijke omwenteling af te dwingen die in Duitsland al ver was gevorderd. Volgens de nationaalsocialistische leer deelden het Nederlandse en Duitse volk een gezamenlijke oorsprong en lotsbestemming. Een 'gezuiverd' Nederlands volk zou daarom deel moeten gaan nemen in de strijd tegen Duitslands vijanden, en een voorname rol moeten spelen in de opbouw van een nieuwe Europese orde. De bezettingsautoriteiten en de Duitsgezinde secretaris-generaal van het ministerie van Onderwijs zetten studiebeurzen in als middel om deze doelen dichterbij te brengen, vooral door uitsluiting, selectie en disciplineren van begunstigen en door het bevorderen van opleidingen in Duitsland en Italië.

### *Nieuwe autoriteiten*

Op zaterdag 25 mei 1940 maakte de nieuwe rijkscommissaris voor het bezette Nederlandse gebied, dr. Arthur Seyss-Inquart, samen met twee van zijn beoogde *Generalkommissare* zijn opwachting bij Hitler. In een uitvoerig monoloog sprak Hitler van zijn waardering voor de Nederlandse cultuur en historie, en van zijn vertrouwen dat de Nederlandse bevolking zich vanzelf in de nationaalsocialistische gelederen zou voegen. Hij waarschuwde echter voor intellectuelen, die in zijn ogen 'absolut anglophil ingestelt' waren.<sup>1</sup> Hij droeg Seyss-Inquart en diens entourage op om alle geledingen van het Nederlandse volk de omslag naar de nieuwe Germaanse orde te laten maken, waarbij hij zweeg over de vraag hoe dat precies gebeuren moest.

Seyss-Inquart vertrok met twee opdrachten naar Den Haag. Enerzijds werd hij verantwoordelijk voor handhaving van de rust en de openbare orde in het bezette gebied. Duitsland leverde grote oorlogsinspanningen, en intern tumult kon het daarbij niet gebruiken. Anderzijds droeg hij een revolutionaire taak. De verzuilde maatschappelijke structuren, de liberale politieke waarden

en de traditionele instituties in Nederland moesten grondig worden hervormd. Overleg moest plaatsmaken voor leiderschap, verscheidenheid voor eenheid, en veelheid door raszuiverheid. De rijkscommissaris beseftte dat deze ingrijpende plannen moeilijk te verenigen waren met de handhaving van rust en orde. Daarom stelde hij zich aanvankelijk terughoudend op. ‘Wij willen dit land en zijn bevolking noch imperialistisch in het nauw drijven noch aan dit land en zijn volk onze politieke overtuiging opdringen,’ zo verzekerde hij in zijn installatierede in de Ridderzaal.<sup>2</sup>

Seyss-Inquart plaatste een kleine centrale overheid boven op het Nederlands openbaar bestuur, dat hij grotendeels intact liet. De verantwoordelijkheid voor onderwijsbeleid delegerde hij aan Friedrich Wimmer, de *Generalkommissar für Verwaltung und Justiz*, en diens ondergeschikte Heinrich Schwarz. Van dit gezelschap van ss-officieren stond vooral Schwarz bekend om zijn ideologisch fanatisme.<sup>3</sup> Het Nederlandse ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen kwam bij afwezigheid van de minister onder leiding te staan van de hoogste ambtenaar, de secretaris-generaal. Conform vooroorlogse kabinetsinstructies voerde hij zo veel mogelijk op oude voet het beheer over zijn departement en het daaraan verbonden onderwijsapparaat. Zolang de nieuwe autoriteiten hem met rust lieten, bestond de hoop dat zij vooral militair-strategische belangen op het oog hadden en geen interesse zouden hebben in zaken van onderwijs of binnenlands bestuur. Die hoop bleek echter van korte duur.

#### *De uitsluiting van Joodse beursstudenten*

Volgens de nationaalsocialistische leer zouden de nodige hervormingen niet slagen zolang Joodse burgers deel uitmaakten van de samenleving. De Joden zouden die saboteren zoals zij ook de vooroorlogse maatschappij steeds zouden hebben tegengewerkt. Het nieuwe bewind maakte er daarom een prioriteit van om Joodse Nederlanders maatschappelijk te isoleren en uit het publieke leven te verwijderen, zoals het dat ook in Duitsland had gedaan. Reeds in de eerste maanden van de bezetting begonnen daarvoor de administratieve voorbereidingen. Nadat alle Nederlandse ambtenaren, ook onderwijzers, in juni 1940 waren opgeschrikt door de verplichting een verklaring van loyaliteit aan de Duitse autoriteiten af te leggen, werden zij in september verplicht een afstammingsverklaring in te sturen. Zij moesten aangeven of zijzelf, hun ouders of grootouders Joods waren, en als dit het geval was werden uitgebreide inlichtingen over inkomen, bezittingen en gezin gevraagd. Dat het geen onschuldige administratieve handeling betrof was duidelijk voor elke goede verstaander. De Nederlandse krantenlezer was bekend met de isolatie en vernedering van de Joden in Duitsland.<sup>4</sup>

Al in november 1940 volgde de ontheffing van Joodse rijksambtenaren, inclusief onderwijzers en hoogleraren, 'uit de waarneming van hun functie'. Een studentenstaking in Delft en Leiden uit protest tegen de maatregel was de eerste omvangrijke ordeverstoring in Nederland sinds de capitulatie. Hoewel de bezettingsautoriteiten erg op hun hoede waren voor zulke onrust verzwakten zij hun anti-Joodse maatregelen niet. In januari 1941 deelde Seyss-Inquart mee aan de secretaris-generaal van Onderwijs dat ook alle Joodse studenten uit het hoger onderwijs moesten verdwijnen. Om dat te bereiken kondigde hij een verbod af op inschrijving voor Joodse eerste- en tweedejaarsstudenten, en verplichtte hij reeds ingeschreven Joodse studenten om een verzoek tot voortzetting van hun studie in te dienen. Discriminerende verordeningen werden in die winter ook afgekondigd op tal van andere maatschappelijke terreinen. Zo werd het Joodse artsen, apothekers, vroedvrouwen, makelaars en notarissen verboden om niet-Joodse patiënten of klanten te bedienen en mochten Joden niet langer naar de bioscoop.<sup>5</sup>

Als onderdeel van deze golf van maatregelen werd het in januari 1941 verboden om aan Joodse leerlingen en studenten studiebeurzen te verlenen. Op 23 januari kreeg het onderwijsministerie daar bericht van:

Dr. Wimmer heeft aan den Secretaris-Generaal medegedeeld, dat Joden niet meer in aanmerking mogen komen voor studiebeurzen, en dat zij evenmin in het genot daarvan mogen blijven. Dit geldt voor alle beurzen, dus b.v. ook voor de muziekstudiebeurzen, waarvoor onlangs een oproep in de dagbladen is geplaatst.<sup>6</sup>

Ook besloot Wimmer dat Joodse leerlingen en studenten geen prijzen meer mochten ontvangen, zoals de Prix de Rome.

Dit verbod werd niet bekend gemaakt in de landelijke pers; op 1 februari verscheen in de dagbladen enkel het korte bericht dat ook gegadigden voor een rijksbeurs een afstammingsverklaring moesten opsturen. Voor wie daaruit niet zelf de conclusie trok dat Joden werden uitgesloten was er de illegale pers. Het verzetsblad *De Geus onder studenten* wist het verbod half februari te melden. Pas op 26 februari werden de onderwijsinstellingen officieel van de maatregel op de hoogte gesteld.<sup>7</sup>

Joodse beursstudenten stonden nu voor de keuze om van ondersteuning af te zien, of de afstammingsverklaring naar waarheid in te vullen en de gevolgen af te wachten. Van het afleggen van een valse verklaring verwachtten zij niet veel goeds. Joodse burgers waren in januari geconfronteerd met de verplichting om zich bij de gemeente aan te melden ter administratie. Volgens velen had weigeren niet veel zin omdat religie in de meeste gevallen was opgenomen in de Nederlandse burgerlijke stand, de kerkelijke registers of elders. Burgers waren

op meerdere plaatsen bekend. De autoriteiten konden daardoor eenvoudig naaan of gehoor werd gegeven aan de oproep. Mede uit angst voor strafmaatregelen meldden vrijwel alle Joden zich aan; historicus Loe de Jong vermoedde dat maar enkele tientallen zich aan de verplichting onttrokken.<sup>8</sup> Joodse beurskandidaten hebben daarom waarschijnlijk nauwelijks getwijfeld of zij de formulieren naar waarheid in zouden moeten vullen. Eerder was de vraag of het in het geheel nog zin had om een beurs aan te vragen.

Ook niet-Joodse beursstudenten kregen de formulieren voor de afstammingsverklaring eind februari in huis en velen zagen zich voor de gewetensvraag gesteld of zij deze ingevuld terug moesten sturen, of principieel zouden moesten weigeren. Vaak hadden zij niet de zorg over een gezin, waardoor een weigering in het ergste geval onderbreking van de studie kon betekenen. Daarbij, zo schreef een twijfelaar in zijn dagboek, ‘als de boel zo blijft – en als het niet zo is, is het hele probleem verdwenen! – moet ik met het najaar tóch in de Arbeidsdienst, en dat maakt alles wel weer gemakkelijker voor me.’<sup>9</sup> Sommigen besloten om zulke redenen af te zien van een beursaanvraag.

Anderen stuurden de ingevulde formulieren wel terug. Het dagboek van een twijfelende theologiestudent uit deze periode geeft een beeld van een dagenlange persoonlijke tweestrijd:

Mijn geweten en eergevoel aan de ene kant – mijn verstand en de belangen van mij en van anderen aan de andere kant. Ik ben wel objectiever over de zaak gaan denken. Het blijft iets ellendigs, maar het is misschien toch maar beter, het te doen. Perslot, door mijn daad worden geen belangen van anderen geschaad, veel protesterende kracht gaat er ook niet van uit, zoals bij onze staking – is het in Gods naam dan niet beter, me erbij neer te leggen. Daar komt bij: er staat nog meer op stapel, ‘ontjoodsching van de bedrijven’ stond er vanavond al in de krant, en als ik een baan ga zoeken, loop ik er dus toch weer tegenaan. En dan wordt het toegeven of doodgaan – en dan is toegeven toch wel raadzaam. En als ik dan tóch moet toegeven, zal ik wél spijt hebben, als ik het nu maar niet direct bij dit geval van die beurs gedaan heb.<sup>10</sup>

Dit waren slechts overwegingen van een enkele beursstudent, maar zij zeggen iets over het gewicht van de beslissing en de angst die inmiddels onder de bevolking leefde. Deze student zag zich geplaagd voor de keuze ‘toegeven of doodgaan’. Hij was waarschijnlijk zwaar onder de indruk van de andere gebeurtenissen van februari 1941. In en rond Amsterdam werd door het Duitse leger een grote werkstaking neergeslagen. Door een gebrek aan betrouwbare berichtgeving in de kranten deden in Nederland de wildste geruchten de ronde over het geweld en het grote aantal doden dat daarbij zou zijn gevallen. Voor

het eerst sinds de capitulatie werd het Nederlandse publiek geconfronteerd met grootschalig geweld van de bezetter, en bleek bij het bepalen van de juiste houding veel meer op het spel te staan dan vervolg van de studie of behoud van een schoon geweten.<sup>11</sup>

### *Disciplinering*

In studentenkringen aan de hogescholen en universiteiten broeide het. De anti-Joodse maatregelen van de winter van 1941 stuitten velen tegen de borst. Veel jonge studenten droegen geen verantwoordelijkheid voor familie of collega's en voelden zich vrij om hun onvrede te laten blijken. Door hun hoge graad van organisatie en sociale samenhang konden zij bovendien eensgezind naar buiten treden.

De Duitse autoriteiten kregen vanaf november 1940 bijzondere aandacht voor studenten. Het ontslag van Joods overheids personeel had onder hen tot beroering geleid. De Nederlandsche Studenten Federatie diende een officieel protest in en besloot tot een landelijke staking. In Delft en Leiden werd inderdaad gestaakt, waarna de hogeschool en universiteit op last van Wimmer werden gesloten; in andere steden wisten de lokale bestuurders de gemoederen tot bedaren te brengen. Nadat in februari 1941 de maatregelen tegen Joodse studenten bekend werden ging opnieuw een golf van onrust door de steden en verbood Wimmer een aantal studentenbladen. Naast collectieve protestacties waren er geregeld incidenten waarbij studenten betrokken waren, van kleine provocaties tot openbare vechtpartijen.<sup>12</sup>

Een veel bredere onwil en weerstand onder de Nederlandse jeugd werd zichtbaar toen Seyss-Inquart een verplichte arbeidsdienst oplegde. Op 27 mei 1941 verscheen de mededeling in de kranten dat de rijkscommissaris alle Nederlandse jongeren, mannelijk en vrouwelijk, verplichtte om tussen hun achttiende en vijentwintigste zes maanden arbeidsdienst te verrichten. De bedoeling was om de jeugd 'te doordringen van de ethische waarde van den arbeid in het algemeen en haar in het bijzonder de vereischte waardeering voor den handenarbeid bij te brengen'.<sup>13</sup> Daarnaast zou de jeugd de grondbeginselen van het nationaalsocialisme worden bijgebracht. Seyss-Inquart bepaalde voor de zekerheid dat plaatsing in overheidsdienst of inschrijving in het hoger onderwijs pas mogelijk was na vervulling van deze plicht.<sup>14</sup>

Dat het geen storm liep bij de dienst mag blijken uit het kleine aantal eerstejaarsstudenten dat de dienst vervulde voor het zich in liet schrijven aan de universiteiten. Aan de Gemeentelijke Universiteit van Amsterdam waren het er 67; de andere 411 inschrijvers 'waren afgekeurd, hadden uitstel, waren te jong of te oud of hadden zich er op andere gronden aan kunnen onttrekken'.<sup>15</sup> Van de

136 nieuwe inschrijvingen in Groningen kwamen er slechts 15 uit de arbeidsdienst.<sup>16</sup> De Nederlandse jeugd ontweek op grote schaal de haar opgelegde 'eereplicht' maar bleef wel studeren.<sup>17</sup>

Voor *Generalkommissar* Friedrich Wimmer was deze houding onacceptabel. Wimmer had Nederlandse studenten een belangrijke taak toebedacht. Duitsland had zijn beste krachten nodig in de strijd en in Duitse scholen, fabrieken en ziekenhuizen werden grote personeelstekorten voorzien. Nederlandse studenten konden van grote waarde zijn voor Duitsland wanneer zij zich naar het nieuwe bewind wilden voegen. Daar bleek echter weinig van, en vooral na de Duitse invasie in de Sovjet-Unie in de zomer van 1941 ging dat steken. Wimmer sprak na de oorlog nog zijn ergernis uit:

Verstehen Sie wohl: es war Krieg. Die deutschen Studenten waren an der Front und konnten nicht studieren; die tschechischen Universitäten hatten wir im November 1939 schon geschlossen. Die holländischen Studenten spielten mit Feuer.<sup>18</sup>

Het afdwingen van gehoorzaamheid onder studenten was niet eenvoudig. Met studenten had de rijksoverheid weinig formele banden. Zij stonden slechts geregistreerd bij onderwijsinstellingen en waren op het ministerie onbekend. Ze hoefden aan bijna niemand verantwoording af te leggen en konden zich relatief eenvoudig aan maatregelen van de overheid onttrekken. Er was echter een bijzondere categorie studenten die wel bekend, afhankelijk en controleerbaar was: de beursstudenten. Het genot van een studiebeurs was van oudsher een bijzonder voorrecht waar de verstrekker eisen aan kon verbinden. Beursstudenten waren altijd in zekere mate onderworpen geweest aan controle op hun gedrag en prestaties. Van die verhouding probeerde de bezetter nu gebruik te maken.

Heinrich Schwarz, de verantwoordelijke voor het onderwijs op het bureau van Wimmer, ontving in de zomer van 1942 de voordrachten van de rijksbeurscommissie maar weigerde die te bevestigen. Hij eiste van alle kandidaten een belofte dat zij zich gedeisd zouden houden en gehoorzaam zouden zijn zolang zij in het genot waren van een beurs.<sup>19</sup> Kort voor aanvang van het studiejaar 1942-1943 stuurde het inmiddels omgedoopte 'Departement van Opvoeding, Wetenschap en Kultuurbescherming' daarom een verklaring die kandidaten moesten ondertekenen om voor de beurs in aanmerking te komen. De tekst was soms vaag, maar dwingend:

Hierdoor verklaar ik plechtig, dat ik mijn beste krachten zal inspannen om het voorrecht dat mij door toekenning van een rijksbeurs (renteloos voorshot) verleend wordt, op een wijze te gebruiken als van een waardig lid van

de Nederlandsche volksgemeenschap verlangd wordt;  
 voorts, dat ik mij ervan bewust ben, dat het aanvaarden van deze rijksbeurs mij den zedelijken plicht oplegt mij te onthouden van alle uitlatingen en daden van politieke aard;  
 tenslotte, dat ik de verordeningen en bepalingen van de bezettende overheid naar eer en geweten zal opvolgen, en mij zal onthouden van elke handeling gericht tegen het Duitsche Rijk of de Duitsche Weermacht.  
 Het is mij bekend, dat het niet nakomen van deze verklaring de onmiddellijke intrekking van deze beurs ten gevolge kan hebben.  
 Dit bekrachtig ik door mijn handtekening.<sup>20</sup>

Deze verklaring moest kort daarna ook worden afgelegd door aanvragers van particuliere studiebeurzen. De bezetter had in 1940 een 'Commissaris voor de niet-commercieele vereenigingen en stichtingen' aangesteld die ongeveer 300 private beurzenstichtingen onder zijn hoede nam. Deze commissaris H.W. Müller-Lehning kreeg de bevoegdheid om naar eigen inzicht statuten te veranderen of stichtingskapitalen voor 'algemeen belang' te gebruiken. In september 1942 maakte hij daarvan gebruik door beurzenstichtingen te verplichten zijn toestemming te vragen voor elk toekenningsbesluit. Aan die toestemming verbond hij de voorwaarde van de loyaliteitsverklaring.<sup>21</sup>

Voor de tweede maal stonden beursstudenten voor een dilemma dat anderen bespaard bleef, en reageerden zij op uiteenlopende manieren. Pas een halfjaar later zouden alle studenten worden verplicht tot ondertekening van een dergelijke verklaring; voorlopig stonden bursalen er alleen voor. 'Door een rijksbeurs ben ik meer dan een ander die dit niet heeft aan de heidenen overgeleverd. Is dit geen mooie gelegenheid om er een punt achter te zetten?' vroeg een vertwijfelde bursaal zich af.<sup>22</sup> Er was een groot moreel bezwaar tegen het verklaren van gehoorzaamheid aan de vijand, en veel beursstudenten waren bang voor afkeuring door hun omgeving. Anderzijds was stoppen niet aantrekkelijk omdat bij werkloosheid de arbeidsdienst wachtte. En nog altijd speelde de hoop op een snelle afloop van de oorlog een rol, nu versterkt door de Amerikaanse deelname aan de oorlog en de eerste geallieerde overwinningen.

Er moet in september 1942 veel door studenten en docenten over het vraagstuk gesproken zijn. Dat blijkt uit dagboekfragmenten en uit het feit dat het College voor Interacademiaal Overleg zich over de kwestie boog. Het College zag uiteindelijk weinig kwaad in het ondertekenen van de verklaring.<sup>23</sup> Hetzelfde gold voor een dagboekschrijver die zich door geen enkele verplichting aan de overheid meer gebonden voelde:

Och ja, ik zal het maar tekenen. Deze heren maken zelf iedere zedelijke basis van samenwerking onmogelijk, laten ze dan ook de consequenties ervan maar zelf dragen. Ik wens hier niet de dupe van te worden, dit stelletje is het me niet waard dat ik er mijn studie voor opgeef. Ik weet het wel, het is misschien niet nobel, maar och, het zou een beetje de-martelaar-spelen worden.<sup>24</sup>

Hoeveel mensen weigerden te tekenen is niet te achterhalen. Omdat het aantal van 1300 aanvragen het aantal beschikbare beurzen ver overtrof, bleven genoeg kandidaten over om alle beschikbare beurzen te vergeven.<sup>25</sup>

### *De rijksbeurzencommissie*

De rijksbeurzencommissie probeerde intussen zo lang mogelijk het vooroorlogse Nederlandse beleid voort te zetten. Haar voorzitter was gesteld op juridische precisie. Op het onderwijsministerie werden belangrijke functionarissen echter geleidelijk vervangen door mensen met heel andere bedoelingen. De aanstellingen van de Duitsgezinde hoogleraar Jan van Dam als secretaris-generaal, de ‘edelfascist’ L.P.D. op ten Noort als chef Hoger Onderwijs en NSB-lid D.G. Noordijk als onderwijsinspecteur in algemene dienst zorgden dat de commissie gaandeweg omringd raakte met mensen die het beleid elk op hun eigen manier radicaal wilden omgooien.<sup>26</sup> In het voorjaar en de zomer van 1942 verloor de commissie ook nog twee krachtige figuren. Jan Donner en J.A.J. Barge werden als lid van de Hoge Raad, als hoogleraar en Eerste Kamerlid samen met andere Nederlandse prominenten in gijzeling genomen. Barge werd bovendien oneervol uit al zijn functies ontheven vanwege zijn aandeel in het Leidse professorenverzet. Verzwakt en geïsoleerd moest de commissie verder.

Inspecteur Noordijk noemde de overgebleven leden ‘nu niet bepaald van de goede richting’, en negeerde hen volkomen bij zijn pogingen om Duitsgezinde kandidaten aan een beurs te helpen.<sup>27</sup> Samen met de leider van het Nationaalsocialistisch Studentenfront selecteerde hij 35 kandidaten en via Van Dam wist hij hun een rijksbeurs te bezorgen. Ook kandidaten die volgens de Wet op het hoger onderwijs door onderwijsinstellingen voorgedragen hoorden te worden, gingen door tussenkomst van Noordijk rechtstreeks op de lijst.<sup>28</sup> De positie van de beurzencommissie en de colleges van curatoren werd zo voortdurend ondermijnd.

De nieuwe kopstukken op het departement probeerden intussen een ander toekenningbeleid te bepalen. Daarbij bleek dat ook het nationaalsocialisme geen oplossing bracht voor oude bekende vraagstukken. Aan de ene kant was er Jan van Dam, die geloofde in de waarde van de ‘volksche wetenschap’. Hij

verzette zich tegen een elitair, intellectualistisch karakter van het hoger onderwijs. Studies moesten volgens hem worden aangepast aan de behoeften van de 'volksgemeenschap' en worden opengesteld met een ruim beurzensysteem.<sup>29</sup> Noordijk was minder geïnteresseerd in de afkomst van de kandidaten dan in hun karakter. Hij wilde dat beurzen beschikbaar kwamen voor de sterkste persoonlijkheden, en wilde die selecteren op een 'schiftingsweekeinde, waarin de knapen eens hoofd voor hoofd "doorgezaagd" konden worden'.<sup>30</sup> Het Nederlandsch Arbeidsfront zou daar goede ervaringen mee hebben. Jonkheer Op ten Noort ten slotte meende dat voor traditionele academische families in armoedige omstandigheden beurzen beschikbaar moesten zijn omdat zij hun maatschappelijke stand moesten kunnen ophouden. Volgens hem moest men niet 'minderwaardigen' ondersteunen, maar de grootste talenten, ook als hun ouders veel geld verdienden. Die ouders werden door de belasting al genoeg 'rein ausgezogen', aldus een nationale maar weinig socialistische Op ten Noort.<sup>31</sup> Een gezamenlijk standpunt kwam er nooit.

Ook werkte Van Dam tevergeefs aan een nieuwe samenstelling van de rijksbeurzencommissie. In november 1943 schreef hij de commissie een brief waarin hij de benoeming van nieuwe leden voorstelde. Hij had de psycholoog F.M.J.A. Roels en de chef Hoger Onderwijs Op ten Noort op het oog. Hij prees de vakennis van Roels, maar verzweeg zijn fascistische sympathieën.<sup>32</sup> De benoemingen bleven echter achterwege nadat het Nederlands middelbaar en hoger onderwijs in de loop van 1943 nagenoeg leegliep en tot stilstand kwam.

### *Nieuwe beurzen*

Om de belangstelling voor bepaalde opleidingen te bevorderen riep de overheid in deze periode nieuwe beurzen in het leven. Een eerste voorziening kwam er op initiatief van de regering van Mussolini, een voorziening die Nederlandse onderwijzers in staat stelde om Italiaans te komen leren. Zeventien geïnteresseerden meldden zich. Op ten Noort wilde iets terugdoen voor de Italianen. Hij geloofde niet dat zij bereid zouden zijn Nederlands te komen leren, maar wilde wel iets voor hen betekenen door Italiaanse geleerden kennis te laten nemen van wetenschapsgebieden die in Nederland hoog aangeschreven stonden. Hij dacht daarbij aan waterbouwkunde, natuurkunde, scheikunde, medicijnen, landbouw, koloniale landbouw en veedierenkunde. Op zijn voorstel werd voor zeven Italiaanse bezoekers geld beschikbaar gesteld.

Seyss-Inquart meende dat ook de studie van het Duits niet achter kon blijven, zeker omdat plannen werden gemaakt om van Duits een verplicht schoolvak te maken. Hij trok in juli 1942 f 20.000,- uit voor Nederlandse onderwijzers die Duits wilden leren. 260 gegadigden meldden zich nadat een oproep werd ge-

plaatst in elf NSB-kranten en twee landelijke dagbladen. Noordijk merkte op dat een groot deel van de cursisten nationaalsocialist was.<sup>33</sup>

De Deutsche Akademische Austauschdienst zorgde intussen dat Nederlandse jongeren aan Duitse universiteiten konden studeren. Tot april 1943 ging het om 160 studenten, van wie ongeveer 60 een beurs ontvingen van de rijkscommissaris. Noordijk bemiddelde en zorgde dat nationaalsocialisten die een rijksbeurs aanvroegen voor studie in Nederland, ook voor het uitwisselingsprogramma in aanmerking kwamen. Ten slotte kregen jaarlijks ongeveer honderd jongeren een beurs voor de Langemarck-Studium, een nationaalsocialistische vooropleiding die toegang gaf tot het hoger onderwijs in Duitsland. Jaarlijks werden daarvoor oproepen in de landelijke dagbladen geplaatst.<sup>34</sup>

### *Stagnatie*

Deze hervormingspogingen werden doorkruist door draconische maatregelen van andere Duitse autoriteiten. Omdat de oorlog aan het oostfront voor Duitsland een rampzalige wending nam werd niet langer getolereerd dat Nederlandse mannen zich buiten de strijd hielden. Voor Kerstmis 1942 moest Nederland 45.000 arbeidskrachten aanleveren voor de Duitse industrie. Seyss-Inquart besloot ongeveer de helft van alle studenten in het hoger onderwijs op te roepen. Na hevige onrust trok hij de maatregel weer in. Nadat studenten echter werden beschuldigd van het plegen van moordaanslagen op hoge NSB-functionarissen, werden in februari 1943 grootschalige razzia's uitgevoerd op middelbare scholen, hogescholen en universiteiten. Het was de bedoeling om de 'verwende' Nederlandse *Plutokratensohne* uit hun comfortabele positie te halen en tot werk te dwingen. 1200 jongeren werden opgepakt.

Leerlingen en studenten durfden zich na deze willekeurige acties niet meer op school of college te vertonen en het onderwijs viel grotendeels stil. Seyss-Inquart moest nu een manier bedenken om enerzijds voldoende arbeidskrachten te kunnen leveren, maar anderzijds het onderwijs weer op gang te brengen door rust en vertrouwen te herstellen. De oplossing was de eerder beproefde loyaliteitsverklaring. Wie deze tekende zou gerust zijn studie kunnen hervatten; wie weigerde moest opkomen voor de dienst.

Onder invloed van radioberichten van de Nederlandse regering in Londen en door agitatie van het studentenverzet weigerden studenten massaal te tekenen. Zij werden vervolgens gedwongen tot de arbeidsdienst onder bedreiging van hun familie. Veel weigeraars kozen er daarom alsnog voor om zich aan te melden. De studenten werden verzameld in Ommen om van daar op transport te worden gesteld. Beursstudenten onder hen werden na koortsachtige onderhandelingen op het laatste moment vrijgelaten, omdat zij al eerder een loyaliteits-

teitsverklaring hadden ondertekend.

Volgens de officiële cijfers bevonden zich in november 1943 2919 studenten in Duitsland. Ongeveer 2500 studenten gaven geen gehoor aan de oproep en doken onder. Slechts 1582 studenten bleven ingeschreven, onder wie veel bursalen. Jonge docenten vielen ook onder de maatregelen en staakten hun werk. Er bleven zodoende weinig mensen over aan de Nederlandse instellingen van middelbaar en hoger onderwijs, op veel plaatsen te weinig om de lessen voort te zetten.<sup>35</sup> Het onderwijs viel akelig stil.

Secretaris-generaal Van Dam wilde het studiejaar 1944-1945 met een schone lei beginnen. Om toch nog leerlingen en studenten op de been te brengen pleitte hij voor een ‘wijds verzoenend gebaar’.<sup>36</sup> Hij liet de kranten melden dat renteloze voorschotten niet langer terugbetaald hoefden te worden, en maakte intern plannen om 4,5 miljoen gulden per jaar aan beurzen als gift te gaan besteden.<sup>37</sup> Het mocht nauwelijks baten. Zolang de dreiging van dwangarbeid niet werd opgeheven kon van hervatting geen sprake zijn. De grote voedsel- en brandstofschaarste en het naderende oorlogsfront zorgden bovendien dat mensen in het laatste oorlogsjaar wel andere zorgen hadden dan hun studie. Van Dams royale gebaar bleek een slag in de lucht.

De leden van de rijksbeurzencommissie besloten dat doorwerken in deze omstandigheden weinig zin meer had. Nadat voorzitter Jan Donner op 4 februari 1944 vroeg om ontheffing uit zijn ambt in de Hoge Raad, werd hij van al zijn functies ontslagen. De beurzencommissie verloor haar voorzitter en de overgebleven leden besloten de handdoek in de ring te gooien. Zij vroegen Van Dam op 14 februari 1944 om een ontheffing, die ze twee dagen later kregen, zonder dankbetuiging.<sup>38</sup>

## Conclusie

Het beleid onder de Duitse bezetting toonde hoe studiebeurzen konden worden ingezet om de maatschappij te veranderen, maar ook hoe weinig effectief dat was wanneer die maatschappij daar nauwelijks ontvankelijk voor was. Terwijl de beurzen hadden moeten dienen om Nederlanders tot opleidingen te verleiden die dienstbaar waren aan de nieuwe nationaalsocialistische orde, kwamen de autoriteiten niet veel verder dan uitsluiting, ordehandhaving en begunstiging van mensen die meestal toch al voor de nieuwe orde gewonnen waren. De meeste jongeren bleken onwillig of onverschillig. Van een massale verleiding van het grotere publiek was daardoor geen sprake. Bovendien werd het sturende beurzenbeleid bruut verstoord door de razzia's onder scholieren en studenten vanaf het begin van 1943, waartoe werd besloten achter de ruggen van

Wimmer en Van Dam om. Een diepe angst en wantrouwen legden het middelbaar en hoger onderwijs vanaf dat moment grotendeels stil. De experimenten met het nationaalsocialistisch sturende beurzenbeleid hebben daardoor niet lang geduurd, hoewel lang genoeg om de achterliggende bedoelingen duidelijk zichtbaar te maken.

*Staat van modernisering en behoud*  
1945-1966

**Studiefinanciering als inkomenspolitiek**

Nederland kwam menselijk en materieel zwaargehavend uit de oorlog. Er waren ongeveer 230.000 doden te betreuren en de schade aan gebouwen, infrastructuur en kapitaalgoederen bedroeg naar schatting 29% van de vooroorlogse waarde. Het land verkeerde in armoede. Een jarenlange aaneenschakeling van economische crisis, inflatie, plundering en vernietiging had brede lagen van de bevolking geraakt. De geldhoeveelheid was sinds 1938 bijna verviervoudigd; het bruto nationaal product vrijwel gehalveerd. Omdat prijsvorming sterk aan banden was gelegd kon de geldontwaarding beperkt blijven tot 'slechts' 67%. Dat was voldoende om kapitaal van burgers, bedrijven en particuliere beurzenstichtingen grotendeels te laten verdampen. Even deelde bijna iedereen in de armoede.<sup>1</sup> Intussen zag ook de toekomst er weinig rooskleurig uit. Structurele werkloosheid, groeiende bevolkingsdruk, een dreigend verlies van Nederlands-Indië, de dreiging van het internationale communisme, een betwist democratisch bestel en een vermeend moreel en geestelijk verval hingen als dreigende wolken aan de hemel.

De staat nam nu ondubbelzinnig de leiding op zoek naar een weg uit dit moeras. Na een lange politieke emancipatiegang namen de sociaaldemocraten en rooms-katholieken in 1945 samen de regeringsverantwoordelijkheid over. De twee groeperingen hadden sinds lang aangedrongen op een actievere rol van de staat in het maatschappelijk leven, en kregen nu van de kiezer ruim baan. De Partij van de Arbeid en de Katholieke Volkspartij regeerden van 1945 tot 1958 onophoudelijk samen, en onder hun leiding trokken de overheid en de verzuilde maatschappelijke organisaties een ongekende hoeveelheid taken en verantwoordelijkheden naar zich toe. Nederland ontwikkelde zich tot een verzorgingsstaat. Onder invloed van de Britse econoom John Maynard Keynes was een overtuiging gegroeid dat vrijwaring van materieel gebrek en versterking van de vraag en koopkracht van de hele bevolking middelen boden om heftige economische schommelingen tegen te gaan. Bovendien zou een gelijkere gespreide welvaart kunnen dienen om de democratie te verstevigen en sociale en politieke spanningen tegen te gaan. Voortaan zou de overheid de materiële en

geestelijke verzorging van haar burgers garanderen. Daartoe werd een groot-schalige herverdeling van inkomens opgezet, en werd het bereik van het onderwijs onder de bevolking aanzienlijk uitgebreid. Leerlingen en studenten zouden na de oorlog op grote schaal van die beide ontwikkelingen gaan profiteren.<sup>2</sup>

Hoewel sociaaldemocraten en katholieken het eens waren over uitbreiding van collectieve voorzieningen en onderwijstoegankelijkheid, voerden zij soms verbeterde discussies over de vraag hoe die vorm zouden moeten krijgen. De Partij van de Arbeid was mede voortgekomen uit de oude SDAP, die sinds het einde van de negentiende eeuw had gepleit voor collectieve verzorging van leerlingen en studenten. In PvdA-kringen leefde een daaraan verwant idee van het 'studieloon', een individueel gerichte inkomensvoorziening voor studenten van overheidswege. Voor de liberalen en confessionelen, waaronder de KVP, was het studieloon echter onbespreekbaar. De staat zou nooit de ouderlijke verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van het kind mogen overnemen, en niet het particulier initiatief mogen verstikken onder een deken van voorzieningen. Zij kozen voor een behoudende vorm van collectieve verzorging waarbij minderjarigen en jongvolwassenen werden verzorgd door hun ouders, en ouders waar nodig door het collectief. Collectieve voorzieningen zouden in die visie slechts aanvullend mogen werken op het gezinsinkomen. Aanspraak daarop kon dus niet door de student individueel worden gemaakt. Het voornaamste middel om steun in gezinsverband te bereiken was de kinderbijslag, een gedeeltelijk privaat beheerde sociale verzekering. De staat zou op die manier zo min mogelijk verantwoordelijkheden van het gezin overnemen of zich in het gezinsleven kunnen mengen.

De sociaaldemocraten konden niet op tegen de confessionelen en liberalen. Samen waren zij in de jaren vijftig in staat om de verzorging van studenten grotendeels in de kinderbijslagsfeer te brengen. Nederland sloot daarmee aan bij andere continentaal-Europese landen met een sterke christendemocratische politiek, zoals Frankrijk, België, West-Duitsland, Oostenrijk, Spanje en Italië. De weg van individueel gerichte overheidsvoorzieningen die Scandinavische landen kozen, werd bewust vermeden.<sup>3</sup>

### *Wederopbouw en onderwijs*

Na een groeiende consensus in de jaren twintig en dertig was nu een grote meerderheid in politiek en samenleving overtuigd van de noodzaak om veel meer jongeren dan voorheen toegang te bieden tot middelbaar en hoger onderwijs. Politieke partijen van links tot rechts namen dit punt in hun programma's op.<sup>4</sup> Ter bevestiging ondertekende Nederland in 1948 de tekst van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, waarvan artikel 26.1 bepaalde:

Een ieder heeft recht op onderwijs; het onderwijs zal kosteloos zijn, althans wat het lager en basisonderwijs betreft. Het lager onderwijs zal verplicht zijn. Ambachtsonderwijs en beroepsopleiding zullen algemeen beschikbaar worden gesteld. Hoger onderwijs zal openstaan voor een ieder, die daartoe de be-gaafdheid bezit.<sup>5</sup>

Naast rechtvaardigheidsoverwegingen stonden hierbij vooral economische re-  
denen op de voorgrond. Onderwijs speelde een sleutelrol in het economische  
reddingsplan van de rooms-rode coalitie. Om de oorlogsschade te kunnen her-  
stellen moest Nederland veel importeren, aanzienlijk meer dan het met eigen  
deviezen of uitvoer dekken kon. De betalingsbalans was ongunstig en de waar-  
de van de gulden kelderde. De inflatie maakte een evenwichtig economisch her-  
stel onmogelijk. Tegelijk waren de verouderde economische structuren niet in  
staat om de grote bevolkingsgroei en de leegloop van de landbouwsector op te  
vangen. Vooroorlogse spoken van crisis en werkloosheid doemden opnieuw  
op. Regering en oppositie zagen een middel om aan beide gevaren te ontsnap-  
pen in het kunstmatig opvoeren van de nationale productie door een staats-  
gestuurde industrialisatie. Zo kon werkgelegenheid worden gecreëerd, en een  
groei van de export zou de betalingsbalans terug in evenwicht kunnen brengen.  
De vrije markt leek niet in staat om deze productiegroei spontaan en tijdig te re-  
aliseren. Een snelle en vergaande overheidsinterventie werd hier noodzakelijk  
gevonden.<sup>6</sup>

Zo'n grootschalige industrialisatie vereiste de vakkennis van hoogopgeleide  
en technisch vaardige mensen. Het technisch vakonderwijs, het hoger onder-  
wijs en de wetenschap in het algemeen moesten daarom een impuls krijgen.  
Sinds de jaren twintig waren niet de noodzakelijke investeringen gedaan, ter-  
wijl de wetenschap en technologische vooruitgang wereldwijd grote vorderin-  
gen hadden gemaakt. Er was een aanzienlijke onderwijsachterstand in te halen.<sup>7</sup>  
PvdA-Kamerlid S.A. Posthumus, een alumnus van de TH in Delft, benadrukte  
het onvermijdelijke van deze inhaalslag:

Wanneer er in den loop van deze 5 jaar niet een reservoir van technici ge-  
vormd wordt, dat in quantiteit en qualiteit, zoowel op fundamenteel-we-  
tenschappelijk als op technisch-industrieel gebied, niet zal onderdoen voor  
hetgeen de moderne buitenlandse wetenschappelijke vorming en de bui-  
tenlandsche industrie reeds hebben bereikt, dan is de kans op industrialisatie  
voor ons land glad verkeken, dan blijven wij hopeloos achter en verarmen in  
steeds ernstiger mate.<sup>8</sup>

De onderwijswoordvoeder van de PvdA Harm van Sleen wees erop dat het industrieel potentieel van Nederland niet op materieel, maar vooral op geestelijk gebied moest worden gezocht:

Wij allen zijn er diep van doordrongen, dat industrialisatie, productieverhoging en kwaliteitsverbetering van onze producten dwingend geboden zijn, zal Nederland het hoofd economisch boven water kunnen houden. Daarnaast weten wij allen, dat ons land karig bedeeld is met delfstoffen en andere natuurlijke hulpbronnen. Maar dat betekent dan ook, dat het ontginnen van alle geestelijke, intellectuele vermogens van het gehele volk een nationaal belang is van de eerste orde.<sup>9</sup>

Posthumus drong daarom aan op uitbreiding van het bestaande beurzenstelsel 'op zeer groote schaal'.<sup>10</sup>

Met het staande beleid liep Nederland zijn internationale achterstand niet in. Groot-Brittannië zette na de oorlog een ruim systeem op van staatsbeurzen, die na afstuderen niet hoefden te worden terugbetaald. Het uitgangspunt was dat geen enkele jongere die in staat was tot een voortgezette opleiding belemmerd mocht worden door financiële beperkingen. In 1953 kreeg liefst 75% van de Britse studenten een beurs. Andere Europese overheden breidden hun beurzenbeleid eveneens uit. 20% van de Franse studenten kreeg in 1953 een gift van de staat; 10% van de Belgische studenten kreeg een combinatie van giften en leningen. In het herstellende West-Duitsland vormden de bondsregering, de verschillende *Länder*, de gemeenten en de industrie een gezamenlijk fonds voor studiebeurzen. Het Nederlandse studietoelagebeleid stak bij dit alles mager af: 1,5% van de studenten genoot in 1954 een beurs van de staat en ongeveer 10% een lening. Dat betekende dat vooral de meest begaafden uit selecte kringen een beurs kregen terwijl in buurlanden ook meer gemiddelde studenten werden ondersteund.<sup>11</sup> Volgens de Kamercommissie voor onderwijs was die toestand onhoudbaar:

Ons volk is er meer mede gediend, wanneer aan het gemiddeld intellect een kans tot ontplooiing verschaft wordt, dan wanneer uitsluitend de allerbesten gesteund worden. Van deze gedachte schijnt men b.v. ook in Engeland uit te gaan, waar aan een verhoudingsgewijs veel groter aantal studenten financiële steun wordt verleend dan hier te lande het geval is.<sup>12</sup>

Ook het Nederlandse bedrijfsleven drong nu aan op uitbreiding. Op initiatief van de vier werkgeversbonden werden geregeld besprekingen gevoerd met het hoger onderwijs. Het Nederlands Verbond van Ondernemingen en het hoger

onderwijs belegden in 1951 een gezamenlijke conferentie in Woudschoten, waar de ondernemers waarschuwden voor de economische gevolgen van het gebrek aan opgeleide arbeidskrachten.

Aan wil om te studeren was onder jongeren geen gebrek in de eerste naoorlogse jaren. Door de stagnatie van het onderwijs tijdens de bezetting hadden velen hun studieplannen uitgesteld. Toen hogescholen en universiteiten in 1945 heropenden liet een recordaantal studenten zich inschrijven: 21.791 tegenover ongeveer 14.800 voor de oorlog.<sup>13</sup> De omstandigheden waarin zij moesten studeren waren echter ongekend slecht. Velen studeerden ondanks het feit dat hun verarmde ouders onvoldoende in staat waren om in hun onderhoud te voorzien. Particuliere studiefondsen konden relatief weinig soelaas bieden omdat ook hun kapitaal door inflatie grotendeels was vervlogen.<sup>14</sup> Studenten zochten toevlucht tot bijverdiensten en besparing op huisvesting, voeding en kleding. Uit onderzoek van het Centraal Bureau voor Statistiek bleek in 1948 dat 18% van de Nederlandse studenten betaalde arbeid verrichtte, met een piek van 32% in Amsterdam. Verder zou 33% van de kamerstudenten niet dagelijks een warme maaltijd kunnen nemen. Het baarde de Amsterdamse prof. G. Heringa zorgen: 'Ik meen dat men er niet aan kan ontkomen sociale nood aan te merken als een verschijnsel dat kenmerkend is voor de studentenbevolking onzer Nederlandse universiteiten van deze tijd.'<sup>15</sup> Het is overigens de vraag of dit een bijzonder probleem was voor studenten, want soberheid was overal in de samenleving troef in deze moeilijke jaren.

### *Verder op oude voet*

Hoewel er dringende redenen waren om het studiebeurzenbeleid op veel grotere leest te schoeien, kon de overheid zich dat in de eerste naoorlogse jaren niet veroorloven. Verschillende prioriteiten streden om voorrang, zoals herstel van oorlogsschade en de strijd in Indonesië. Onderwijsminister Gerard van der Leeuw zette daarom na de bevrijding het beurzenbeleid in grote lijnen voort zoals het in de oorlog was gestaakt. In 1945 installeerde hij een nieuwe rijksbeurzencommissie. Deze werkte aanvankelijk traag in verband met de studentenzuivering: nadat de eerste aanvragen waren ontvangen wilde de commissie zich eerst zeker stellen van de 'politieke betrouwbaarheid' van de aanvragers. Ondertekenaars van de loyaliteitsverklaring werden, afhankelijk van het voordeel dat zij van hun handtekening hadden genoten, enige maanden tot jaren van studie uitgesloten.<sup>16</sup> Jan van Dams geste om voorschotten om te zetten in gift werd deels teruggedraaid. Beurzen werden nu verstrekt op basis van 'buitengewone aanleg'; voor een voorschot volstond 'zeer goede' of 'goede' aanleg.<sup>17</sup> Ondanks de noodzaak tot zuinigheid verstrekte de overheid aanmerkelijk meer

en hogere voorschotten dan voor de oorlog. Ontvingen in 1940 435 studenten een renteloos voorschot van gemiddeld *f* 622,-, in 1946 waren het er 1438 met een gemiddeld bedrag van *f* 653,- en in 1952 2273 met een bedrag van *f* 1058,-. De verhoging van de bedragen diende vooral als correctie op de sterke inflatie.<sup>18</sup> De verstrekking van leningen in plaats van beurzen was minister Van der Leeuw een doorn in het oog. Hij noemde de voorschotten een ‘immorele instelling’,<sup>19</sup> maar zag vooralsnog geen ruimte voor alternatieven.

De regering ruimde wettelijke beperkingen op die aan de verstrekking van beurzen werden gesteld. De wet van 1876 en de toevoegingen van 1905 schreven voor dat studenten van de rijksuniversiteiten en de Technische Hogeschool zes beurzen van *f* 800,- ontvingen, en die van de bijzondere universiteiten tien beurzen van *f* 500,-. Op advies van de Onderwijsraad werd het bedrag van *f* 800,- op *f* 1500,- gebracht wegens de sterke inflatie, en werd het maximumaantal voor de bijzondere universiteiten losgelaten. De bijzondere handelshogescholen kregen nu ook beurzen.<sup>20</sup> Het aantal beurzen als gift liep op van 50 in 1940, via 99 in 1946, naar 265 in 1952.<sup>21</sup>

Daarnaast werden bescheiden nieuwe voorzieningen in het leven geroepen. Om Nederland weer aan te laten sluiten bij de internationale stand van de wetenschap en om kennis op te doen van de grote wetenschappelijke vorderingen die vooral in de Verenigde Staten waren gemaakt, kwam een uitwisseling tot stand van onderzoekers en studenten. Buitenlandse stichtingen als de Rockefeller Foundation droegen daar het nodige aan bij. De Nederlandse overheid trok in 1947 *f* 100.000,- uit voor Nederlandse studenten die een studiereis naar het buitenland wilden maken. Voor de ontvangst van buitenlandse studenten werd een kwart van dat bedrag vrijgemaakt. Vanwege het aanstaande onderwijzerstekort kwam er weer een post voor kwekelingenbeurzen. In het kader van de bestrijding van een vermeende geestelijke en morele crisis reserveerde minister Van der Leeuw bovendien *f* 20.000,- voor muziekonderwijs, *f* 16.000,- voor beeldende kunsten, *f* 15.000,- om veelbelovende schrijvers in staat te stellen tot studie en reizen en het dubbele bedrag voor filmmakers.<sup>22</sup> Een beperkt aantal jongeren uit de overzeese gebiedsdelen kon vanaf 1947 een beurs van *f* 2000,- ontvangen, een relatief hoog bedrag. De Surinaamse autoriteiten gaven echter alleen een aanbeveling voor jongeren die een studie wilden gaan volgen die in Suriname zelf niet aangeboden werd. De beurzen golden dus niet voor middelbaar onderwijs, rechtsgeleerdheid en medicijnen.<sup>23</sup> De grootste nieuwe uitgavenpost was die van de Malino-beurzen: in een poging om Indonesië een nieuwe positie binnen het koninkrijk te geven maakte Nederland met een aantal delen van de archipel in 1946 afspraken die werden vastgelegd in de ‘Verklaring van Malino’. Een van de afspraken was dat Nederland op veel grotere schaal dan vroeger Indonesische studenten zou gaan ontvangen. Voor het jaar 1949

plaatste de minister van Onderwijs daarvoor f168.000,- op de begroting. De onafhankelijkheid van Indonesië maakte de post echter snel weer overbodig. In 1952 werden de laatste beurzen verstrekt.<sup>24</sup>

### *Collectieve of ouderlijke verantwoordelijkheid?*

Deze bescheiden uitbouw was onvoldoende om een brug te slaan tussen de massa's jongeren die niet de middelen hadden om te studeren, en de arbeidsmarkt die dringend behoefte had aan meer en hoger opgeleide krachten. Het bedrijfsleven luidde de noodklok. vvd-Kamerlid Jeanne Fortanier-de Wit diende in 1953 een motie in waarin de Kamer de minister opriep om ten behoeve van de industrialisatie 'op veel ruimere schaal' toelagen te verstrekken aan technische studenten, zodat alle jongeren met voldoende aanleg een studie konden beginnen. De motie werd met grote meerderheid aanvaard en in een volgend debat diende Fortanier-de Wit, na aanmoediging vanuit meerdere Kamerfracties, een nieuwe motie in die betrekking had op alle studierichtingen. Bovendien vroeg de Kamer de minister om een nota te presenteren waarin het kabinet zijn visie op het studentenvraagstuk zou geven.<sup>25</sup>

Als het de bedoeling van oppositiepartij vvd zou zijn geweest om met deze motie een conflict binnen het kabinet bloot te leggen, dan was de opzet geslaagd.<sup>26</sup> Het onderwerp raakte aan verdelingsvraagstukken waarover de opvattingen tussen de regeringspartijen ver uiteenliepen. De sociaaldemocraten wilden de prille welvaartsgroei en de kansen in het onderwijs gelijk verdelen. Daartegenover stonden meer conservatieven die in de directe naoorlogse jaren genoeg hadden genomen met nivellerend beleid, maar van de nieuw groeiende welvaart gebruik wilden maken om de middenklassen en de traditionele maatschappelijke bovenlaag in hun oude posities te herstellen. Daarbij hoorden zekere onderwijsprivileges en een ongelijke verdeling van inkomen.

De meest progressieve gedachten gingen uit naar een volwaardig zelfstandig inkomen voor alle studenten. De Utrechtse afdeling van de Bond van Wetenschappelijke Onderzoekers, een gezelschap van weinig standsgebonden natuurwetenschappers, verklaarde in 1949 dat de nodige democratisering van het hoger onderwijs nauwelijks gestalte kreeg. Terwijl de arbeidersbevolking 43% van de bevolking uitmaakte, zou zij slechts 1% van de studentenpopulatie vertegenwoordigen. 'Uit de hogere milieus komen dus naar verhouding 242 keer zoveel studenten als uit arbeiderskringen,' aldus woordvoerder prof. Marcel Minnaert.<sup>27</sup> Slechts 2% van de Nederlandse jongeren genoot hoger onderwijs terwijl Amerikaans onderzoek deed vermoeden dat 32% er de nodige aanleg voor had. Minnaert schatte dat de voortijdige uitval van arbeiderskinderen uit het onderwijssysteem leidde tot een jaarlijks verlies van tweederde van de zeer

begaafden voor de wetenschap.<sup>28</sup> Dat was economisch en moreel onacceptabel. De bond droeg een radicale oplossing aan, naar het voorbeeld van de Franse syndicalistische studentenbond UNEF:

Iedere student, arm of rijk, krijgt gedurende de duur van zijn studie een toelage, voldoende om er op bescheiden wijze van te leven; hij hoeft die niet terug te geven. Hierdoor wordt ineens het begrip 'liefdadigheid' vervangen door het begrip 'rechtvaardigheid'. Een nieuw inzicht breekt baan, de arbeiderskinderen hebben recht op hun volle ontwikkelingsmogelijkheden; er is geen enkele reden waarom zij harder zouden moeten werken dan de kinderen van rijke lieden. Alle studenten staan nu ineens als gelijken tegenover elkaar.<sup>29</sup>

De onderwijswoordvoerder van de Partij van de Arbeid, Harm van Sleen, nam dit betoog over. De staat zou de verzorging van leerlingen en studenten op zich moeten nemen, zodat sociaaleconomische omstandigheden niet langer een belemmering konden vormen voor onderwijskansen. Van Sleen volgde niet meer de oude SDAP-lijn van verstrekking van huisvesting, kleding en voeding, maar die van een loon waaruit dit alles door de student zelf kon worden betaald. Studeren betekende de vervulling van een belangrijke maatschappelijke taak, en verdiende daarom een beloning zoals elk ander werk. Deze beloning mocht niet te karig zijn, want naast directe noodzakelijkheden moest er ruimte zijn voor persoonlijke ontwikkeling. Van Sleen erkende dat zulk beleid veel geld zou kosten, maar hij meende eveneens veel te kunnen besparen door studenten strenger te selecteren op talent. Hij rekende voor dat in het hoger onderwijs liefst 40% van de studenten uitviel wegens ongeschiktheid voor studie. Dat hoge percentage zou worden veroorzaakt door de bestaande selectie op basis van financiële draagkracht in plaats van talent. De overheidskosten van deze uitval bedroegen jaarlijks 33 miljoen gulden. Dit geld kon worden bespaard en gebruikt voor het studieloon, dat 51 miljoen gulden moest kosten.<sup>30</sup>

Niet alle PvdA-leden deelden die visie. Kort na de oorlog hadden zich mensen met andere politieke achtergronden bij de partij aangesloten, in een poging de verzuilde politieke structuur te doorbreken. Willem Schermerhorn was bijvoorbeeld afkomstig uit liberale kring. Hij vond het idee van studieloon niet reeel omdat de verhouding tussen student en onderwijsinstelling niet vergeleken zou kunnen worden met een arbeidsrelatie.<sup>31</sup> Aart van Rhijn, een architect van het Nederlands stelsel van sociale zekerheid en PvdA-staatssecretaris van Sociale Zaken, was overgestapt uit de Christelijk-Historische Unie en liep evenmin warm voor het idee. Hij meende dat de eigen verantwoordelijkheid van studenten en hun ouders niet mocht worden overgenomen door het collectief.<sup>32</sup> Naar verluidt was ook Willem Drees geen voorstander, vooral vanwege de royale

voet en de onrechtvaardige herverdelende werking van een studieloon. Ed van Thijn herinnert zich een gesprek met hem in 1962:

Hij vroeg me: wat vind jij van de studiefinanciering? En toen zei ik: daar ben ik een groot voorstander van (...). En toen kreeg ik de wind van voren. Wat ik nou eigenlijk in de Partij van de Arbeid deed als ik opkwam voor studenten die toch niet een zwakke groep waren in de samenleving, daar moesten we toch geen geld aan verspillen!<sup>33</sup>

De confessionelen en liberalen, samen goed voor een parlementaire meerderheid, hadden eensgezind principiële bezwaren tegen het studieloon. De christelijke partijen benadrukten dat studenten in veel gevallen nog niet 21 jaar oud en daarmee niet volwassen waren, dat slechts de ouders volgens de wetten van de natuur primair verantwoordelijk konden zijn voor opvoeding en verzorging van kinderen, en dat studie een onlosmakelijk onderdeel was van die opvoeding. Het was daarom ondenkbaar dat de staat als financier de natuurlijke rol van de vader over zou nemen. Ook de liberalen wezen erop dat eerst en vooral de ooit welgestelde ouders weer in staat moesten worden gesteld om hun traditionele opvoedingstaken op zich te nemen, en 'dat het toch een buitengewoon ongezonde situatie is, dat intellectuele ouders zelfs een klein aantal kinderen niet meer een opvoeding kunnen geven, als zij zelf in hun jeugd hebben gehad'.<sup>34</sup> Een Kamermeerderheid pleitte daarom in de eerste plaats voor een verbetering in de financiële positie van ouders in vooral de hogere en middenklassen. Daarmee sloot ze aan bij het uitgangspunt in andere West-Europese staten.<sup>35</sup>

Bijzonder uitgesproken op dit punt was de Katholieke Volkspartij, de tweede grote regeringspartij. Onder druk van langzame geloofsafval, politieke verdeeldheid en vermeend moreel verval legden de geestelijke en politieke leiders van de katholieke zuil een scherpere nadruk op christelijke waarden. Centraal daarin stond de onaantastbaarheid en het recht op zelfbeschikking van het gezin. Volgens de sociale leer van de katholieke kerk was het gezin de kerneenheid waarin de mens zijn oneindig proces van zelfvervolmaking en zelfontplooiing doormaakte om *imago Dei*, evenbeeld Gods, te worden.<sup>36</sup> Studieloon van overheidswege zou de financiële band tussen ouder en kind kunnen verzwakken.

Daarnaast verzetten leidende figuren in de katholieke zuil zich tegen gelijkheid van kansen en middelen als uitgangspunt van beleid. Vooral hoogleraren van de katholieke hogeschool in Tilburg en de universiteit in Nijmegen bekritiseerden samen met katholieke werkgevers de egalitaire maatschappijvisie van de PvdA.<sup>37</sup> 'Een organisch opgebouwde maatschappij kan slechts bestaan bij een grote verscheidenheid van inkomsten en levenscondities en zelfs is de rijk-

dom van sommige klassen om vele redenen een noodzakelijk element in de samenleving,' stelde de Tilburgse hoogleraar pater F.N.M. Weve.<sup>38</sup> Deze verscheidenheid moest mede tot uitdrukking komen in de opvoeding van de jeugd. Weve meende dat de verarming en nivellering zo ver waren doorgeschoten dat:

(...) bepaalde bevolkingsgroepen niet meer in staat blijken te zijn hun leven naar stand en staat in te richten, met name afstand moeten doen van bepaalde elementen uit het cultuurleven, dat wezenlijk met hun sociale positie verbonden moet worden geacht, zoals het geven van een behoorlijke opvoeding aan hun kinderen.<sup>39</sup>

Voor de katholieke fractievoorzitter in de Tweede Kamer Carl Romme, die ook doceerde in Tilburg en waarde hechtte aan het oordeel van Weve,<sup>40</sup> was een ongelijke inkomens- en onderwijsverdeling vanzelfsprekend. Als minister van Sociale Zaken had Romme in 1939 een progressief kinderbijslagstelsel tot stand gebracht dat voorzag in hogere uitkeringen voor vaders met hogere inkomens. Zo konden zij een gezin onderhouden van een omvang en een vormingsniveau 'overeenkomstig hun stand'.<sup>41</sup> Tijdens de kabinetsformatie van 1952 probeerde hij die progressie nog te vergroten, maar dat stuitte op verzet van de PvdA.<sup>42</sup>

Selectie van studenten op talent, zoals Van Sleen wilde, zou de opvoeding op stand kunnen verhinderen. Theo Rutten, Nijmeegs hoogleraar en KVP-onderwijsminister van 1948 tot 1952, stelde dat persoonlijke geschiktheid voor studie niet slechts werd bepaald door kennis en wil, maar ook door cultuur en beschaving. De student moest over een zekere culturele achtergrond beschikken om in het hoger onderwijs op zijn of haar plaats te zijn.<sup>43</sup> Om de deelname aan hoger onderwijs te vergroten was daarom geen algehele en principiële gelijkheid van onderwijskansen nodig, maar een zorgvuldige selectie van onvermogene jongeren op talent en aanpassingsvermogen.

In 1952 trad KVP'er Jo Cals aan als minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen. Hij zou elf jaar op die post blijven. Hij was vooral bezorgd over het moreel besef van de jeugd. Cals had enkele studiejaren doorgebracht aan de priesteropleiding te Rolduc, en was daar vertrouwd geraakt met de thomistische rooms-katholieke leer waarin het gezin werd voorgesteld als positieve kracht tegenover het liberaal individualisme en het totalitaire collectivisme. Het gezin was volgens Cals een voorname hoeder van de moraal. Als vele anderen had hij zich tijdens en na de oorlog ernstige zorgen gemaakt over het moreel verval dat hij onder jongeren meende te zien.<sup>44</sup> In 1946 noemde hij het verlies van moraal zelfs erger dan het verlies van mensenlevens:

De verruwing van ons volk is een feit, en niet alleen de verruwing, maar daarmee ook de verdoezeling van de grenzen van goed en kwaad.... en zoo zagen wij – hier als elders, hier wellicht méér dan elders – de mateloze vreugde vernederd en verlaagd worden tot teugelloos genot. Hoeveel meisjes en vrouwen, hoeveel mannen ook, zijn daarvan het slachtoffer geworden! Hoe onnoemelijk veel leed is daardoor niet aangericht. Leed van een morele orde, een leed dat erger, ernstiger, noodlottiger is dan welke immateriële oorlogsschade, ja zelfs dan welk verlies van nabestaanden ook!<sup>45</sup>

Deze paniecreactie was na de bevrijding zeker niet voorbehouden aan christelijke opinieleiders. Wel riep het een sfeer op waarin de leiders binnen de christelijke zuilen de morele teugels strak konden aantrekken.

Deze behoefte om jongeren voor individualisering en misdragingen te behoeden was zichtbaar in Cals' aanpak van de financiële problemen van studenten. Hij had vooral oog voor hun gebrekkige materiële en geestelijke verzorging. Juist nu was inbedding van studenten in een hechte gezinsband van groot belang. Ouders moesten weer financieel in staat worden gesteld om hun natuurlijke plichten te vervullen. Veel verder zou het overheidsingrijpen niet mogen gaan:

Bij de vervulling van haar taak in deze zal de Overheid zich steeds grote reserves moeten opleggen. Zij dient bij voortduring de eigen verantwoordelijkheid van de student en zijn ouders te eerbiedigen. Haar directe taak gaat niet verder dan het wegnemen van financiële belemmeringen voor hen, die blijk hebben gegeven voor de studie geschikt te zijn d.w.z., die getoond hebben naast intelligentie de vereiste persoonlijke eigenschappen te bezitten om aan de universiteit of hogeschool te kunnen slagen.<sup>46</sup>

Om de vooroorlogse toestand te herstellen moest een gerichte denivellerende inkomenspolitiek worden gevoerd, die de traditionele academische milieus meer draagkracht geven zou. Cals kondigde daartoe vast maatregelen aan in de ambtenarsalarissen en de belastingsfeer. Alleen voor getalenteerde maar onvermogene studenten zou directe staatssteun met studiebeurzen op zijn plaats zijn, in de lijn van het traditionele vooroorlogse rijksbeurzenbeleid. Hij vond in die behoudende lijn steun bij de katholieken, de protestants-christelijke partijen en de vvd.

Tussen het egalitaire maatschappijbeeld van de sociaaldemocraten en het meer traditionele standdenken van de katholieken was een compromis moeilijk te vinden. De kvp wilde ook geen compromis. De partij had in 1952 de positie van grootste partij aan de sociaaldemocraten moeten laten en wilde juist nu

haar denivellerende gezinspolitiek scherp afzetten tegen het gelijkheidsstreven en de collectiviteitsgedachte van de PvdA. Willem Drees voorzag reeds tijdens de formatie van zijn derde kabinet in 1952 dat zijn partij het daardoor moeilijk krijgen zou:

Eigenlijk is er een meerderheid in de Kamer tegen ons. Romme wil een verscherpte antithese-politiek als afleidingsmanoeuvre en bindmiddel voor eigen partij (onderwijs, kinderbijslag, maatschappelijke zorg).<sup>47</sup>

Joop den Uyl, directeur van het wetenschappelijk bureau van de PvdA, verzette zich fel. 'De KVP zal moeten kiezen tussen een in haar kring levende opvatting van de standenstaat en onze opvatting van een klassenloze maatschappij. Want verdragen doen die twee elkaar niet,' schreef hij in 1950.<sup>48</sup>

#### *Studiekostenvergoeding als gezins- en inkomenspolitiek*

De KVP bleek niet van plan om te kiezen. Het studieloon van Harm van Sleen was in de Tweede Kamer en de ministerraad nagenoeg kansloos. Cals noemde de notie van studieloon 'verwerpelijk' en deelde Van Sleen mee dat hij van hem geen medewerking hoefde te verwachten.<sup>49</sup>

Cals kondigde in een nota aan de Tweede Kamer aan een commissie in te stellen om het veelzijdige probleem te onderzoeken. De commissie zelf was echter minder veelzijdig. Als voorzitter benoemde hij Theo Rutten, zijn katholieke voorganger, die hij als hoogleraar kende sinds zijn Nijmeegse studiejaren.<sup>50</sup> De bijna voltallige commissie stelde de primaire verantwoordelijkheid van de ouders en het belang van particulier initiatief voorop. Een afwijkend geluid was dat van mevrouw W.M.W. van Lanschot van de Rijksuniversiteit Utrecht. Zij noemde de ouderlijke verantwoordelijkheid 'in flagrante tegenspraak met het steeds door studenten naar voren gebrachte belang van eigen verantwoordelijkheid'.<sup>51</sup> Het bracht haar echter niet tot een verdediging van het studieloon. Ook vertegenwoordigers van de Nederlandse Studenten Raad deden dat niet. Het werd overgelaten aan prof. Marcel Minnaert, die eenmalig zijn standpunt voor de commissie mocht komen toelichten. Hij wist de leden niet te overtuigen.<sup>52</sup>

Terwijl de commissie-Rutten juist aan de slag was nam de regering reeds stappen op weg naar een inkomenspolitiek die gericht was op handhaving van de ouderlijke verantwoordelijkheid. In eerste instantie ging het om een gerichte lastenverlichting voor ouders van studerende kinderen. Dat vond de regering nodig om hun koopkracht op peil te houden bij de komende huurverhogingen. Omdat het peil van de woninghuren sinds 1940 bevroren was ge-

weest maar sindsdien woningnood en inflatie waren ontstaan, was een grote spanning opgetreden op de woningmarkt. Vooroorlogse huizen waren relatief goedkoop terwijl voor nieuwbouw wel de volle prijs moest worden betaald. De huren moesten omhoog, maar zo'n maatregel zou de groepen met lagere en middeninkomens in financiële problemen kunnen brengen. De confessionele partijen eisten lastenverlichting ter compensatie. In de PvdA, mede bij Drees zelf, waren er zorgen over de koopkracht vanwege economische en electorale overwegingen. Zo konden de partijen het in maart 1953 eens worden over een breed samengesteld pakket van lastenverlagingen voor de lage en middeninkomens. Een aantal daarvan betrof onderwijslasten. De PvdA vervulde een aloude sociaaldemocratische wens om de schoolgelden voor alle leerplichtigen af te schaffen; in de lijst met maatregelen die specifiek op middeninkomens waren gericht stonden een verlaging van het collegegeld van *f*325,- naar *f*200,-, en een verdubbeling van de kinderaftrek bij de inkomsten- en loonbelasting en de vermogensbelasting voor schoolgaande en studerende kinderen van 17 tot en met 26 jaar, van wie het onderhoud grotendeels werd gedragen door de ouders.<sup>53</sup>

De tweede stap volgde in het najaar, deze keer zonder overeenstemming tussen de partijen. Om belasting en sociale verzekeringen fijner op elkaar af te stemmen wilde de PvdA-staatssecretaris van Financiën het recht op kinderaftrek bij de inkomens-, loon- en vermogensbelasting verkorten van het zeventiende naar het zestiende levensjaar. Hiertegen kwam de KVP-fractie in het geweer. Deze maatregel zou gezinnen bij elkaar met 6 miljoen gulden benadelen. Door een amendement van de katholieke financieel specialist A.M. Lucas werd dit plan geblokkeerd tot elders opnieuw 6 miljoen voor gezinnen beschikbaar zou worden gemaakt. Men vond een oplossing in drievoudige aftrek bij de inkomens-, loon- en vermogensbelasting voor ouders met studerende kinderen van 16 tot 27 jaar die buitenshuis woonden, en die grotendeels door hun ouders werden onderhouden. De waarde van deze maatregel werd geschat op 8 miljoen gulden. Dat was meer dan een tweevoud van de post rijksstudietoelagen en een achtvoud van de beurzen als gift.<sup>54</sup>

De minister van Financiën noemde deze aftrekposten enkele jaren later geen steunmaatregelen en zeker geen middelen om studie te bevorderen, maar technische instrumenten om belastingdruk beter op draagkracht af te stemmen.<sup>55</sup> Toch waren ze voor het beurzenbeleid van groot belang. De aftrekposten bevestigden de ouderlijke verantwoordelijkheid en faciliteerden haar, en doorkruisten zodoende het sociaaldemocratische plan van studieloon. Dit tot vreugde van de katholieke pers. 'Succes voor KVP-gezinspolitiek', kopte het *Limburgsch Dagblad*.<sup>56</sup>

De kroon op deze gezinspolitiek was de invoering van uitkeringen voor ouders van studerende kinderen via de kinderbijslag. De onderlinge afstemming

van belastingen en sociale verzekeringen gebood verlenging van het recht op kinderbijslag voor studerende kinderen. Met de aftrekposten was een wettelijke erkenning ontstaan van het idee dat de opvoeding van studerende kinderen duurde tot het zevenentwintigste levensjaar, terwijl andere kinderen zelfstandig werden geacht vanaf hun eenentwintigste. Aart van Rhijn, staatssecretaris van Sociale Zaken, bracht de grens van het recht op kinderbijslag voor studerende kinderen, die grotendeels door hun ouders werden onderhouden, nu eveneens op 27 jaar. In zijn toelichting noemde Van Rhijn uitsluitend technische argumenten; de onderlinge samenhang van stelsels vereiste het. Ideologische betogen waren aan deze vakspecialist minder besteed. Met deze maatregel was iets meer dan een miljoen gulden gemoeid.<sup>57</sup>

Deze maatregelen waren onderdeel van een breed pakket van lastenverlichtingen en werden daarom in het parlement nauwelijks in verband met de studentenproblematiek besproken. Dat is opmerkelijk, want in de historische ontwikkeling van de studiefinanciering waren ze van cruciale betekenis. De overheid maakte een stap van het ondersteunen van een klein gedeelte van de studenten bij het betalen van studie en levensonderhoud, naar het indirect steunen van veruit de meeste studenten, ongeacht ouderlijk inkomen of talent. Niet langer was ondersteuning een individuele gunst, maar een recht voor iedereen die aan eenvoudige criteria voldeed. Ouders hoefden slechts aan te kunnen tonen dat zij hun studerend kind grotendeels zelf onderhielden om voor verhoogde kinderbijslag en belastingaftrek in aanmerking te komen. Daarmee werd de basis gelegd voor een systeem van ondersteuning voor alle studenten.

De voordelen van dit systeem sloegen vooral neer bij de hogere inkomensgroepen. Door de progressieve belastingheffing bracht belastingaftrek van studie- en onderhoudskosten voor hen meer voordeel dan voor de lage inkomens.<sup>58</sup> Door de progressie in de kinderbijslag nam de hoogte van bijslagen eveneens toe naarmate men meer verdiende. Bovendien kostte het mensen met hogere inkomens vaak minder moeite om aan te tonen dat hun kind grotendeels op hun kosten studeerde dan mensen met weinig geld. Wie zijn kind slechts beperkt kon steunen kwam niet in aanmerking voor aftrek en kinderbijslag.<sup>59</sup> Zo ontstonden denivellerende effecten die overeenkwamen met Rommes streven naar een gezinsleven 'overeenkomstig stand'.<sup>60</sup> Voor de vergroting van de onderwijs toegankelijkheid voor arbeiderskinderen was dit systeem in de praktijk daarom van beperkte waarde.

Het was een paradoxaal verschijnsel: juist om te voorkomen dat de staat zich met de opvoeding van kinderen, de keuze van studie of werk en de omvang van sociaaleconomische verschillen zou kunnen bemoeien, nam de regering de meest ingrijpende maatregelen in deze geschiedenis. Door een omvangrijk systeem van herverdeling op te zetten moesten oude verhoudingen binnen het ge-

zin en het onderwijs worden hersteld en beschermd. Historicus James Kennedy ziet dit spanningsveld tussen behoud en verandering als tekenend voor de politiek in de jaren vijftig: 'Zoals altijd het geval is met conservatieve (...) projecten werd verandering toegestaan om continuïteit te waarborgen.'<sup>61</sup> De overheid nam onder dat banier een grote verantwoordelijkheid op zich die zij niet meer af zou staan, ook niet toen het gemiddelde gezinsinkomen door economische groei en loonstijging gaandeweg verbeterde.

### *Het toelagebeleid van Cals*

Met deze poging tot herstel van traditionele verhoudingen in het onderwijs was nog geen oplossing gevonden voor de beperkte onderwijsdeelname en het groeiende gebrek aan opgeleide arbeidskrachten. Terwijl de vraag in de industrie, de dienstensector en het groeiende overheidsapparaat toenam, kwam de groei van het aantal studenten in het hoger onderwijs in het begin van de jaren vijftig tot stilstand. De prille economische groei kwam daardoor in gevaar. Minister Cals wilde de instroom van studenten weer op gang brengen en noemde het noodzakelijk 'dat het academisch potentieel uit bredere lagen van de bevolking wordt gerecruiteerd dan voorheen'.<sup>62</sup> Studeren moest voor meer mensen aantrekkelijk worden. Daartoe vulde de minister de kinderbijslaguitkeringen aan met een combinatie van ruimere verstrekking van rijksstudietoelagen en collectieve studentenvoorzieningen. In 1959 besteedde het rijk drie miljoen gulden aan studentenhuisvesting, zes ton aan eettafels, vier ton aan sportvoorzieningen en tweeënhalve ton aan gezondheidszorg voor studenten. Hiermee werden de ergste noden onder studenten bestreden, terwijl in de regel eigen verantwoordelijkheid van ouders en student voorop bleef staan. Omvangrijker waren de sterke expansie van de verstrekking van rijksstudietoelagen, en de relatieve verschuiving daarbinnen van leningen naar giften. Aanvankelijk bepleitte zowel de minister als de commissie-Rutten een strenge selectie van beurskandidaten op zowel intelligentie als karakter, maar meetinstrumenten waren in de praktijk onbetrouwbaar en de arbeidsmarkt vroeg om coulance. De Commissie voor Rijksstudietoelagen stelde zich in de praktijk ruimhartig op en liet het aantal toekenningen fors oplopen. Nadat dit aantal tussen 1948 en 1954 rond 2500 bleef schommelen, was het in 1959 gestegen tot 8600. In deze vijf jaren verviervoudigde het totaalbedrag van f 3.149.730,- naar f 13.027.339,-. Het gedeelte van dit bedrag dat niet hoefde te worden terugbetaald steeg in deze jaren van 13,1% naar 46,8%. Dit leidde ertoe dat een steeds groter gedeelte van de Nederlandse studenten een beurs of renteloos voorschot ontving.

	beurs	voorschot	gemengde toelage	totaal
1946	0,4	5,8		6,2
1950/'51	0,4	8,0		8,4
1955/'56	4,8	12,0		16,8
1960/'61	6,6	6,3	15,6	28,5
1965/'66	7,4	4,2	25,1	36,7

**Studenten wo met een rijksstudietoelage als percentage van het totaal, 1946-1966. Bron: Janssen en Voestermans, *Vergruisde universiteit* 110.**

Leden van de Tweede Kamer maakten voortdurend bezwaar tegen de verstrekking van renteloze voorschotten in plaats van giften. Jongvolwassenen zouden dan hun schuld af moeten betalen in een periode waarin zij ook een gezin zouden moeten stichten. Leenaversie kon jongeren aanzetten tot werken in plaats van studeren, of tot werken naast studie. De bijverdienende student was een relatief nieuw fenomeen, dat door velen als problematisch werd gezien. Bijbaantjes zouden leiden tot hoge werkdruk en slechte studieprestaties. Beurzen als gift zouden het probleem kunnen bestrijden, en minister Cals verschoof het zwaartepunt in zijn toelagebeleid steeds meer in die richting.

In 1957 werd op aanwijzing van de commissie-Rutten een gemengd beleid van beurzen en voorschotten ingevoerd. Studenten konden in het eerste jaar van hun opleiding slechts een voorschot ontvangen. Pas bij gebleken geschiktheid kregen ze een gemengde toelage, waarvan een deel beurs. De 'bijzonder begaafden' konden wel in het eerste jaar een gift krijgen. Ouderejaarsstudenten konden na gunstig advies van hun opleiding later een volledige beurs als gift ontvangen; anderen behielden een voorschot wanneer er een redelijke verwachting van afstuderen was. Een koppeling tussen recht op ondersteuning en studieprestaties bleef gehandhaafd, maar de criteria werden versoepeld zodat het aantal beursstudenten aanzienlijk werd uitgebreid. Een voorstel van de commissie-Rutten om een prestatiebeurs in te voeren, een voorschot dat pas na het afstuderen zou worden omgezet in een gift, werd door hoogleraren afgeraden omdat zij vreesden dat financiële druk het verloop van examens zou beïnvloeden. De minister toonde zich gevoelig voor dat argument.<sup>63</sup>

De rijksoverheid droeg met de studietoelagen het hare bij aan een sterke groei van de deelname aan middelbaar en hoger onderwijs. De groei in het hoger onderwijs was het meest opmerkelijk: nadat het aantal studenten tussen 1950 en 1955 stabiel bleef rond 30.000, bereikte het getal in 1960 40.000. Met de komst van de grote babyboomgeneratie werd in de loop van de jaren zestig het aantal van 100.000 bereikt.<sup>64</sup> Het overheidsbeleid van kinderbijslag, belastingaftrek en toelagen was niet de enige motor van deze groei. De industrie en de dienstensector in Nederland maakten een stormachtige ontwikkeling door en boden goede toekomstperspectieven voor opgeleide jongeren. Loonsverhogingen zorgden vanaf 1954 voor een groeiende financiële draagkracht onder alle lagen van de bevolking. Zo werden vervolgoopleidingen voor meer mensen aantrekkelijk en betaalbaar.

	<b>lbo absoluut</b>	<b>lbo index</b>	<b>vhmo, ulo, mavo, havo, vwo absoluut</b>	<b>vhmo, ulo, mavo, havo, vwo index</b>	<b>ho absoluut</b>	<b>ho index</b>
<b>1950</b>	1.215.800	100	153.400	100	29.700	100
<b>1960</b>	1.415.700	116	241.500	157	40.700	133
<b>1970</b>	1.526.400	120	328.000	214	103.400	347

**De deelname aan middelbaar en hoger onderwijs in Nederland, 1950-1970, in absolute aantallen en in indexcijfers. Bron: C.J.M. Schuyt en Ed Taverne, 1950. *Welvaart in zwart-wit* (Den Haag 2000) 316.**

De sterk groeiende onderwijsdeelname was meer dan welkom. De langste en sterkste periode van economische groei sinds de Gouden Eeuw zorgde voor een aanhoudend gebrek aan arbeidskrachten. Toen in 1963 de overheid haar rem op de loonvorming wegnam, stegen de loonkosten snel. Het onderwijs moest nog altijd meer afgestudeerden afleveren en beperkingen op de verstrekking van studietoelagen werden opgeruimd. De cijfereis voor beurskandidaten kwam in het volgende jaar te vervallen. Voor het eerst in de geschiedenis van de studie-financiering waren studieprestaties geen criterium meer voor het recht op een beurs. Alleen eisen aan het ouderlijk inkomen bleven gehandhaafd.<sup>65</sup>

De economische groei maakte dat Cals en zijn opvolger Theo Bot zich weinig

financiële beperkingen op hoefden te leggen. Vooral Cals stond niet bekend om zijn zuinigheid. Jarenlang streefde hij ernaar om met de onderwijsbegroting het ministerie van Oorlog en Marine naar de kroon te steken. Hij verwoordde zijn missie in ware koude oorlogsretoriek:

Als er 1500 miljoen per jaar wordt uitgegeven aan defensie, moeten we ons eerst afvragen, defensie waarvan? En dan is de conclusie, dat op de eerste plaats de geestelijke waarden, onze cultuur en beschaving verstevigd moeten worden. En juist op dit terrein is mijn Ministerie werkzaam.<sup>66</sup>

De Koude Oorlog droeg overigens ook een steentje bij aan de snelle uitbreiding van de beursverstrekking. Eind jaren vijftig ontstond een zekere paniek in de vs en West-Europa omdat de Sovjet-Unie een voorsprong leek te nemen op het gebied van de ruimtevaart. De mogelijke militaire toepassingen van dat project waren angstaanjagend en het Westen deed er alles aan om de achterstand in te halen. Ook in Nederland was de angst voelbaar. Het liberale Kamerlid Haya van Someren-Downer sprak dreigend:

Ten oosten van het IJzeren Gordijn is reeds jaren geleden een rigoureuze talentenrecruterende ingezet, die het Westen minstens zoveel te denken moet geven als de bewapeningswedloop. Dat het een kwestie van sociale rechtvaardigheid is ieder de kans te geven zijn talenten tot ontplooiing te brengen, wordt door niemand bestreden; dat het een kwestie van behoud is voor het vrije Westen dit te doen, wordt wellicht nog te weinig erkend.<sup>67</sup>

In 1959 groeide de begroting van Onderwijs die van Defensie voorbij. Minister Cals vierde dat met champagne voor al zijn ambtenaren.<sup>68</sup>

Studenten uit Suriname en de Antillen konden voor het eerst volop meedoen. Nadat in 1954 het Statuut voor het Koninkrijk was afgekondigd kregen inwoners van de overzeese gebiedsdelen een Nederlands paspoort. Jongeren konden zowel bij de Surinaamse en Antilliaanse als bij de Nederlandse regering een toelage aanvragen. Terwijl over het algemeen weinig mensen de oversteek naar Nederland maakten, grepen jongeren hun kans: in 1955 studeerden 402 Antillianen in Nederland, en in 1957 konden 350 Surinaamse studenten worden geteld. Onder de Surinamers waren vooral creoolse jongemannen. Pas aan het einde van de jaren zestig volgden ook Javaanse en Hindoeestaanse Surinamers. Meisjes werden actief geworven om opgeleid te worden voor werk in de Nederlandse verpleging. Bij de thuisblijvers veroorzaakte de oversteek vaak meer verdriet dan vreugde; na hun afstuderen keerden de jongeren zelden terug naar huis omdat de baankansen in Nederland beter waren. Volgens de kranten

werkten in 1961 bijvoorbeeld tweehonderd Surinaamse artsen in Nederland, terwijl Suriname zelf slechts honderd artsen telde.<sup>69</sup>

De sterke groei van het totale aantal bursalen in Nederland betekende dat de Commissie voor Rijksstudietoelagen, zoals de rijksbeurzencommissie inmiddels heette, in 1960 haar werk moest staken. Het werd ondoenlijk om alle aanvragen individueel te laten beoordelen door een commissie die slechts in deeltijd bijeen was. Een groeiende ploeg professionele toekenningsambtenaren nam het werk over, ondergebracht in de afdeling Rijksstudietoelagen van het onderwijsministerie.<sup>70</sup>

### *Internationalisering*

Nadat Nederlands zelfstandige internationale koers door de Tweede Wereldoorlog onhoudbaar was gebleken ontstond een dieper besef van de noodzaak tot internationale samenwerking op politiek, militair, economisch, wetenschappelijk en cultureel gebied. Nederland sloot in de jaren na de bevrijding een groot aantal bi- en multilaterale overeenkomsten. De uitwisseling van kennis speelde daarbij een belangrijke rol; veel van deze overeenkomsten bevatten uitwisselingsprogramma's voor studenten met bijbehorende financiering. Op 16 mei 1946 beet België de spits af. Een oud cultureel verdrag werd hernieuwd en de beide landen beloofden wederzijds bezoekende studenten te zullen steunen.<sup>71</sup> Daarna volgden in korte tijd verdragen met andere West-Europese landen en met Zuid-Afrika en Egypte. Ook zonder verdragen verleende Nederland studiebeurzen aan buitenlandse studenten, vaak op basis van wederkerigheid. Zo besloot de regering in 1955 beurzen aan West-Duitse studenten beschikbaar te stellen als tegenprestatie voor de Duitse gastvrijheid tegenover Nederlandse studenten. Hetzelfde gebeurde voor studenten uit Joegoslavië, Israël, Iran, Spanje en IJsland. Een nadeel van deze basis van samenwerking was dat uitgavenverhogingen in het buitenland door Nederland moesten worden gevolgd. Dat kon leiden tot moeilijk controleerbare uitgavenstijgingen.<sup>72</sup>

Multilaterale verdragen konden ook een basis zijn voor studentenuitwisseling, zoals het verdrag van Brussel. Met dit verdrag kwam in 1948 op Brits initiatief een militaire samenwerking tot stand tussen Nederland, Groot-Brittannië, Frankrijk, België en Luxemburg als reactie op de communistische machtsovername in Praag. Onderlinge kennisuitwisseling met bijbehorende financiering was daar een onderdeel van.

Staatsbeurzen speelden eveneens een rol bij het nieuwe beleidsterrein van ontwikkelingshulp. Met een grote expertise op het gebied van koloniale ontwikkeling raakte Nederland al vroeg betrokken bij ondersteuning van gedekoloniseerde landen. Er was ervaring met onderwerpen als tropische landbouw

en geneeskunde, economie en infrastructuur. Ook de opkomende sociale wetenschappen boden waardevolle kennis. Na de onafhankelijkheid van Indonesië ontstond een behoefte om nieuwe toepassingen voor die kennis te vinden. Nederlandse universiteiten richtten in 1952 de Netherlands Universities' Foundation for International Cooperation (NUFFIC) op, die als belangrijke taak had om het relatief gesloten Nederlands hoger onderwijs voor cursisten uit ontwikkelingslanden toegankelijk te maken. Aan het gezamenlijk beheerde Institute for Social Studies (ISS) in Paleis Noordeinde werden Engelstalige opleidingen aangeboden die zich richtten op de economische en sociale aspecten van ontwikkelingsvraagstukken. Al snel gingen ook andere instellingen cursisten uit ontwikkelingslanden ontvangen, zoals de landbouwopleidingen in Wageningen en Deventer, het Afrika-Instituut en het Instituut voor de Tropen. Om hun komst mogelijk te maken stelde de overheid beurzen ter beschikking. In 1966 werden de verschillende voorzieningen voor betere coördinatie ondergebracht in het Nederlands Fellowship Programma, dat nog altijd bestaat.<sup>73</sup>

In de jaren zestig ontstonden bezwaren tegen deze werkwijze. Cursisten keerden terug naar hun thuisland en vonden daar niet altijd een voedingsbodem om hun kennis vruchtbaar toe te passen. De overheid ging daarom ook beurzen verlenen aan buitenlanders die in eigen land een opleiding volgden. In 1964 waren dat er 281, in 1966 reeds 750.<sup>74</sup> Nederland droeg daarnaast sinds de jaren zestig bij aan een beurzenprogramma van de Europese Economische Gemeenschap en aan het Europese Ontwikkelingsfonds, waaruit eveneens studiebeurzen werden verstrekt.<sup>75</sup> Van dat geld kwam weer het nodige terug, want de EEG bood Antilliaanse studenten de gelegenheid om hiervan gebruik te maken. Ze stelde daarbij wel de voorwaarde dat zij, eenmaal afgestudeerd, terug zouden keren naar de Antillen om daar aan een betere toekomst te werken.<sup>76</sup>

### **Omstreden beleid**

Hoewel het samengestelde systeem van belastingvoorzieningen, kinderbijslag en studietoelagen 33 jaar lang heeft gefunctioneerd, heeft een stabiel politiek en maatschappelijk draagvlak daarvoor maar kort bestaan. Met name de principiële ongelijke behandeling van mensen uit verschillende inkomensgroepen en de sterke financiële afhankelijkheid van de student ten opzichte van zijn ouders hebben steeds weerstand gewekt, een weerstand die zich gaandeweg uitbreidde tot uitvoerende ambtenaren, docenten en een overtuigende meerderheid van de studenten en politici. In 1966, slechts dertien jaar na invoering, werd het systeem al onhoudbaar en begon een zoektocht naar nieuw beleid.

*Externe democratisering*

De begrippen 'stand' en 'klasse' waren begin jaren vijftig leidend geweest bij de besluitvorming, maar verdwenen rond 1960 geruisloos uit het politieke debat. De jaren vijftig en zestig gaven een enorme economische groei van gemiddeld bijna 5% per jaar te zien, een groei waar alle maatschappelijke geledingen van profiteerden. Sociaaleconomische verschillen werden minder scherp gevoeld, zeker nu iedereen werd verzekerd tegen armoede door werkloosheid, ziekte of ouderdom. Terwijl de groeiende economie kansen bood aan iedereen die mee kon doen, verloren standsverschillen geleidelijk ook praktische betekenis. De arbeidersbevolking zocht en vond aansluiting bij een uitdijende burgerlijke middenklasse, terwijl de elite status verloor. Langzamerhand 'gingen de baron en de proletariër naast elkaar wonen', aldus historicus Piet de Rooy.<sup>77</sup>

Deze verandering was zichtbaar in het gedrag van de kiezer, die behoudend beleid niet langer leek te belonen. De generatie politici voor wie de standenmaatschappij nog inzet van strijd was, Romme en Drees voorop, maakte rond 1960 plaats voor nieuwe gezichten. De PvdA zette de strijd voort en verweet ook de nieuwe leiders van de confessionele partijen dat zij christelijke politiek gebruikten als façade voor maatschappelijke behoudzucht. Vooral de KVP worstelde nu met het conservatieve imago en wilde de meer kritische kiezers tonen ook een vooruitstrevende partij te zijn. Na de breuk tussen de PvdA en de KVP in 1958 begon een strijd om de gunst van de kiezer, waarbij volgens De Rooy sprake was van een 'interessante wedloop in progressiviteit'.<sup>78</sup> De laatste verdedigers van de standenmaatschappij mochten daarbij niet meer worden gehoord. Symbolisch was de afschaffing van de progressie in de kinderbijslag in 1963, nog wel door een centrumrechtse regering. Kinderbijslaguitkeringen waren voortaan voor iedereen gelijk en bevoordeelden daarom minder sterk de hoge inkomens.<sup>79</sup>

Het denivellerende systeem van studiefinanciering verloor gaandeweg begrip en draagvlak. Het feit dat beursstudenten aan hogere toelatingseisen moesten voldoen dan kinderen van welvarende ouders werd als oneerlijk en onpraktisch ervaren. Bovendien riep de toekenningspraktijk van kinderbijslag en belastingaftrek groeiende bezwaren op. Ouders kwamen in aanmerking voor zowel de dubbele en drievoudige belastingaftrek als de verhoogde kinderbijslag wanneer zij konden aantonen dat zij hun studerende kinderen grotendeels zelf onderhielden. Het criterium was dat hun bijdrage het dubbele moest zijn van het bedrag dat zij aan kinderbijslag ontvingen voor hun oudste kind. Enerzijds leidde dat ertoe dat ouders die hun kinderen royaal konden onderhouden eerder in aanmerking kwamen voor ondersteuning. Anderzijds liepen ouders die niet in staat waren om voldoende bij te dragen deze ondersteuning mis. Een contro-

leur van de Sociale Verzekeringsraad die in 1962 een onderzoek instelde noemde deze werking ‘a-sociaal’.<sup>80</sup>

Een drempel­effect voor jongeren uit lagere sociale milieus trad ook op bij de verstrekking van rijksstudietoelagen. Volgens een toekenningsambtenaar speelde het systeem van voorschotten daarbij een rol:

In de loop van de jaren zijn het vooral de wat beter opgeleide mensen geweest die gebruik maakten van de mogelijkheden. Het aantal studenten uit werkersmilieus is relatief niet eens zo sterk gegroeid. Waarschijnlijk tilde men daar zwaar aan het feit dat zoon of dochter kwam te zitten met een studieschuld van misschien wel 15.000 gulden.<sup>81</sup>

Ook onbekendheid en onduidelijkheid konden drempels opwerpen voor buitenstaanders. Het systeem was weinig doorzichtig, waardoor het moeilijk kon zijn om te bepalen hoeveel ondersteuning men van de overheid kon verwachten. De complexiteit in het samenspel van belastingaftrek, kinderbijslag en rijksstudietoelagen zorgde dat het kennis van zaken en enige ‘hersengymnastiek’<sup>82</sup> kostte om de bedragen uit te rekenen. Een moeilijkheid daarbij was dat de verschillende voorzieningen op elkaar inwerkten. Zo kon een rijksstudietoelage voor het kind ten koste gaan van het recht op aftrek en bijslag van de ouder, en andersom. Niet alle overheidsinstellingen hanteerden dezelfde criteria. Tot aan de Hoge Raad werd geprocedeerd over de vraag of de studietoelage altijd als inkomen van de student moest worden aangemerkt, of soms ook als inkomen van de vader kon gelden. De zaak werd nog complexer wanneer inkomen van de student uit bijbanen in de rekensom werd betrokken.<sup>83</sup>

Ook wanneer de student wel in staat was om zijn voordeel uit te rekenen konden de toekenningen anders uitvallen dan verwacht. De afdeling Rijksstudietoelagen van het ministerie van Onderwijs maakte haar criteria voor bepaling van individuele behoeften van studenten niet openbaar. Daardoor kon ze een zekere ruimte nemen om naar eigen inzicht individuele beslissingen te nemen. Een voormalig toekenningsambtenaar herinnerde zich:

Tot 1966 was er sprake van een soort paternalistisch ge­grabbel. De aanvragers moesten gespecificeerd opgeven wat zij nodig dachten te hebben. Als het ging om een meisje, werd de post kleding weleens verlaagd. Zij kon zelf haar kleren wel maken, heette het dan. Of voor de zoon van een kruidenier werd de post voeding teruggebracht, omdat hij van zijn vader alles tegen inkoop­prijs kon krijgen.<sup>84</sup>

De toekenningsinstructies konden bovendien tot 1966 standsverschillen in de hand werken. De afdeling Rijksstudietoelagen ging uit van de gedachte dat de financieringsbehoefte van ouders en hun studerende kinderen hoger was naarmate zij meer verdienden. Bij elke f 1000,- stijging van het inkomen werd f 300,- opgeteld bij de standaardnorm voor de kosten van het levensonderhoud. Hierachter schuilde de gedachte dat ouders uit een hoger sociaal milieu hun kinderen op grotere voet moesten kunnen onderhouden. Bovendien werd de norm voor universiteitsstudenten hoger gesteld dan voor andere onderwijsvormen omdat deze studenten werden geacht uit een hoger milieu afkomstig te zijn. Omdat milieu en belastbaar inkomen niet altijd gelijk opliepen, nam de afdeling de vrijheid om voor sommige 'intellectuele beroepen' altijd uit te gaan van de maximale onderhoudsbehoefte van f 12.000,-, ook wanneer het inkomen daarvoor niet toereikend was. Zo kregen deze mensen een steuntje in de rug om met hun kinderen een hogere stand op te houden dan hun inkomen mogelijk maakte. De beroepen waarvoor dit gold waren 'vooraanstaande ambtelijke en particuliere functies'<sup>85</sup> als Kamerlid, burgemeester, notaris, arts, advocaat, hoogleraar, rector en schooldirecteur.

De nieuwe chef van de afdeling Rijksstudietoelagen, A. Visser, voelde zich bij zijn aantreden in 1965 ongemakkelijk bij dit onuitgesproken onderscheid. Sommige burgers viel de ongelijkheid op, bijvoorbeeld wanneer zij kinderen hadden die op verschillende niveaus een opleiding kregen. Het kritische studentenblad *Trophonios* stelde de toestand aan de kaak. Visser en de minister konden de bewering niet tegenspreken en hulden zich in een ongemakkelijk stilzwijgen. Visser liet de minister duidelijk blijken dat hij zich er enorm ongelukkig bij voelde.<sup>86</sup>

De ingebouwde ongelijkheden in het systeem werden extra pijnlijk omdat het Centraal Bureau voor de Statistiek nog nauwelijks de gewenste stijging in onderwijsdeelname van jongeren uit een 'laag sociaal milieu' waarnam. Ondanks het ruimere beurzenbeleid bedroeg hun aandeel in de studentenpopulatie in 1965 12%, tegenover 9% in 1950. De groei van de studentenpopulatie leek vooral te worden veroorzaakt door jongeren uit het 'middenmilieu'.<sup>87</sup> Van gelijke toegankelijkheid van het onderwijs bleek in de praktijk dus lang geen sprake, terwijl kiezers dat in toenemende mate eisten.

### *De knellende ouderlijke macht*

Groeiende ontevredenheid was er ook over het gebrek aan financiële zelfstandigheid van studenten. Het centrale uitgangspunt in het beleid was de traditionele ouderlijke verantwoordelijkheid voor de kosten van studie en levensonderhoud van de student. Voor ouders gold sinds 1953 een wettelijk recht op

ondersteuning, voor studenten niet. Rijksstudietoelagen kenden geen permanente wettelijke basis en waren bedoeld als aanvulling wanneer het ouderlijk inkomen tekortschoot. Vader onderhield in de regel zijn studierend kind; de student was verantwoording verschuldigd aan zijn of haar vader. Men kon echter betwijfelen of deze officiële gezinsmoraal ooit een goede weerspiegeling was van de werkelijk beleefde maatschappelijke verhoudingen.

Van een harmonische band tussen ouders en kinderen was in de praktijk lang niet altijd sprake. Sinds de jaren twintig van de twintigste eeuw waren jongeren gedrag gaan vertonen dat volwassenen slapeloze nachten bezorgde. Jongeren gingen langer naar school, werkten korter en hoefden minder vaak hun inkomsten aan het gezin af te staan. Bioscopen, danszalen en sportverenigingen kwamen op als nieuwe plaatsen van vermaak. Ouderen maakten zich daarover grote zorgen omdat jongeren zich afleken te wenden van het leven in het gezin, de kerk en politieke verbanden. Met name sociaaldemocraten, katholieken en protestanten staken daarom veel energie in moreel verantwoorde vrijetijdsbesteding. Tot de oorlog wisten zij jongeren op die manier met enig succes aan zich te binden, maar na de bevrijding lukte dat steeds minder. De jeugd toonde zich onverschillig en liet zich nauwelijks organiseren. Aan het einde van de jaren vijftig was nog slechts 20% van de jongeren aangesloten bij een vormende jeugdvereniging. Zorgwekkender was een dalend kerkbezoek: in 1952 bezocht 29% van de middelbare scholieren wekelijks de kerk, tegenover 70% van de volwassenen. Een toename van gedwongen huwelijken en buitenechtelijke kinderen in de tweede helft van de jaren vijftig wees bovendien op een voorzichtig schuivende seksuele moraal. De verzuilde elites zagen hun geordende maatschappijbeeld ernstig bedreigd en openden een moreel offensief.<sup>88</sup> Jo Cals, zelf afkomstig uit de katholieke jeugdbeweging, weigerde studenten zelfstandige financiële bewegingsruimte te bieden zodat ouders grip zouden kunnen houden op hun gedrag. De versterking van financiële banden tussen ouders en kinderen door kinderbijslag en belastingaftrek was dus niet slechts een uitdrukking van bestaande verhoudingen, maar evenzeer een poging om veranderingen daarin een halt toe te roepen.

Aanvankelijk hadden studenten nauwelijks geprotesteerd tegen deze financiële binding. De officiële vertegenwoordiging van de universitaire studenten, de Nederlandse Studenten Raad, werd in de eerste naoorlogse periode gedomineerd door de traditionele studentencorpora. De vertegenwoordigers waren vooral jongeren afkomstig uit welgestelde families met een academische achtergrond. Zij kregen van hun ouders het geld en de ruimte om een vrij studentenleven te leiden, en zagen daarom weinig problemen in een versterking van de ouderafhankelijkheid.<sup>89</sup> Dit studententype werd echter snel in een minderheidspositie gedrongen. De Nederlandse hogescholen en universiteiten

stroomden vol met jongeren uit de middenklasse die niet opgegroeid waren in een academische traditie. Het nieuwe studententype koos niet voor een uitgesproken studentikoze levensstijl, maar bleef zich spiegelen aan werkende leeftijdsgenoten, vooral wanneer het tijdens de studie in het ouderlijk huis bleef wonen. Terwijl die leeftijdsgenoten gemiddeld steeds eerder trouwden, een huis kochten en een gezin stichtten, bleven veel studenten tot hoge leeftijd gebonden aan hun ouders.<sup>90</sup> Ouders die niet bekend waren met het studentenleven, of die over weinig geld beschikten, boden hun kinderen slechts beperkte bestedingsruimte.

Sommige ouders wekten zelf onvrede bij hun jongvolwassen kinderen. Niet zelden verdween de kinderbijslag rechtstreeks in de ouderlijke huishoudpot. Voormalig onderwijsminister I.A. Diepenhorst herinnerde zich bovendien dat betaling gepaard kon gaan met vergaande betutteling:

Er waren (...) vaders die op de meest vernederende wijze betaalden. Eén ging zelfs met zijn zoon naar een modemagazijn om een broek voor hem te bestellen. Dan strekte hij gebiedend zijn hand uit: zo en zo moet het eruit zien.<sup>91</sup>

Het was aanvankelijk vooral een streven om een leven te leiden dat vergelijkbaar was met dat van werkende leeftijdsgenoten, om zelfstandig te zijn, waaruit studenten overgingen tot vakbondsvorming. De Nijmeegse psychologiestudent Ton Regtien kwam op voor de 'arbeidsvoorwaarden' van de student en richtte in 1963 de Studenten Vakbeweging (svb) op, met als belangrijkste doel het realiseren van de Integrale Studiekostenvergoeding, kortweg 'studieloon'. Jan Bank had hem op dat idee gebracht. Bank las in Franse kranten over het voorbeeld dat de Union Nationale des Etudiants de France hierin gaf.<sup>92</sup> 'Laat ons de student definiëren als de jonge intellectuele werknemer,' schreef Regtien.<sup>93</sup> De student verrichtte maatschappelijk nuttige arbeid en verdiende daarom een beloning als elke werknemer. Hij kon dan een zelfstandig leven opbouwen, misschien een gezin stichten. In ruil daarvoor kon van studenten een redelijke arbeidsprestatie worden verwacht. 'Het is dwaas en verwarrend om de student gelijktijdig onvolwassenheid aan te meten en van hem volwassen gedrag te eisen,' aldus Regtien.<sup>94</sup> De student moest onafhankelijk worden. Het was geen nieuw idee, maar vond wel weerklank nu steeds minder studenten boodschap hadden aan het traditionele studentenleven.

Regtien paste in het profiel van de nieuwe student: hij was een arbeiderskind uit de Amsterdamse Kinkerbuurt, hij was getrouwd, en had geen behoefte om zich studentikoos aan de 'burgermaatschappij' te onttrekken.<sup>95</sup> De Nijmeegse universiteit paste ook in het profiel. Er waren relatief veel studenten uit niet-academische katholieke milieus en een traditioneel corporaal studenten-

leven had zich beperkt kunnen ontwikkelen. Er waren meer beursstudenten en studenten die met moeite de eindjes aan elkaar konden knopen dan elders. Het initiatief van Regtien sloeg aan: de beweging telde binnen een jaar 3000 leden en haalde bij verkiezingen voor de Nederlandse Studenten Raad in 1964 22% van de landelijke stemmen, twee jaar later zelfs 41%. Opmerkelijk daarbij was dat de svb ook aanhang verwierf onder studenten die niet in het profiel van de academische nieuwkomer pasten. De bond kon werkelijk claimen namens een groot deel van de Nederlandse studenten te spreken.<sup>96</sup>

Deze plotselinge massale beweging kon door politici niet eenvoudig worden afgedaan als opstandig of onfatsoenlijk. Uit een oogpunt van volwassenheid, gezinsvorming en rechtvaardigheid werd de wens tot zelfstandigheid door velen redelijk gevonden. Jo Cals erkende zelf reeds in 1959:

Ten gevolge van de lange studieduur en de militaire dienst bereiken veel studenten een leeftijd, waarop het een 'psychologische' noodzaak is zelf iets te verdienen om zich het gevoel van meer zelfstandigheid en van een zekere volwaardigheid te geven.<sup>97</sup>

Bovendien paste de eis van studenten in de logica van de uitdijende sociale voorzieningen, die burgers vrijmaakten van financiële banden met familie, kerk en liefdadigheid. Het waren vooral de vorm van de vakbond en de oplossing van het studieloon die door politici werden weersproken, niet zozeer het probleem van de ouderafhankelijkheid.

In confessionele kringen sloeg nu twijfel toe over de noodzaak om studenten aan hun ouders gebonden te houden. De CHU verwierp het studieloon niet langer op voorhand. Onderwijswoordvoerder Hein Schuring plaatste vanaf 1963 het belang van democratisering van het onderwijs voorop en meende dat het bestaande beleid een afschrikwekkende werking had op getalenteerde maar onvermogen jongeren. Hij stelde dat veel vakopleidingen salariëring kenden en dat studie in het hoger onderwijs daar in de aard niet veel van verschilde. Evenals de sociaaldemocraat Van Sleen tien jaar eerder meende hij dat een strengere selectie van studenten op motivatie en aanleg zo'n systeem betaalbaar zou kunnen maken. In de Eerste Kamer toonde ook CHU-senator J.W. van Hulst begrip.<sup>98</sup>

Vanaf 1963 nam het studentenverzet tegen ouderlijke banden sterk toe. De politiek geëngageerde en zeer omvangrijke babyboomgeneratie bereikte de leeftijd om te studeren. Deze 'protestgeneratie'<sup>99</sup> trok de ouderlijke autoriteit in twijfel zoals elke andere vorm van autoriteit, of die nu burgerlijk, politiek, kerkelijk, mannelijk of universitair was. Jongeren experimenteerden met afwijkende levensstijlen en zochten bewust de confrontatie met ouders en ge-

zagsdragers. Dat zette het bestaande studiefinancieringsbeleid onder hoge spanning. Een toekenningsambtenaar van de afdeling Rijksstudietoelagen herinnerde zich de problemen uit deze periode:

In de conflicten tussen ouders en studerende kinderen was en is bijna altijd een zeker patroon te ontdekken. Je kunt zeggen dat er sprake is van het niet accepteren door de ouders van de leefwijze van hun kind. Het geloof speelt daarbij vaak een rol, maar er zitten dikwijls ook politieke kanten aan zo'n conflict. Een jongen doet bijvoorbeeld mee aan buitenparlementaire acties en is in de ogen van pa een communist en een straatschender. Of een student gaat in een kraakpand wonen. De keuze van een partner is ook nogal eens de bron van een conflict, zeker wanneer er sprake is van een homofiele relatie.<sup>100</sup>

Wanneer ouders financiële banden gebruiken om hun zoons en dochters in het gareel te houden, konden studenten helemaal verstoken raken van inkomsten. Het 'generatieconflict'<sup>101</sup> van de jaren zestig trof zo de oudergebonden studiefinanciering in de kern.

### *Uitvoeringsproblemen*

Intussen werd de overheid geplaagd door technische problemen in de verspreide uitvoering van de verschillende voorzieningen. Het vereiste een grote mate van bestuurlijke coördinatie tussen het ministerie van Onderwijs, het ministerie van Financiën en de Belastingdienst, het ministerie van Sociale Zaken en werkgevers en werknemers in de Raden van Arbeid om de regelingen goed op elkaar af te stemmen. In de praktijk kwam daar te weinig van terecht. De ruimte voor onderlinge beleidsaanpassingen was beperkt; veel veranderingen konden consequenties hebben voor gevoelige zaken als de inkomensverhoudingen, fiscale of sociale regelingen of premielasten van werkgevers en werknemers. Bovendien ontbrak het aan een centraal overzicht. Een medewerker van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst waarschuwde in 1964 dat het de Belastingdienst grote moeite kostte om de zaken van vader en kind samen in beeld te krijgen, waardoor ruimte bleef voor misbruik en knoeierij.<sup>102</sup>

Een ander probleem waren sterk oplopende kosten. Door de loon-prijsspiraal die ontstond na het vrijgeven van de lonen in 1963 en door het afschaffen van de cijferreis bij de rijksstudietoelagen stegen de kosten schrikbarend. Tussen 1964 en 1966 stegen de uitgaven voor toelagen van 36 naar 67 miljoen gulden; renteloze voorschotten groeiden van 28 naar 48 miljoen.

Minister Diepenhorst stelde in 1966 een ambtelijke commissie in onder leiding van de katholieke hoogleraar F.L.R. Sassen om voorstellen te doen voor

een betere onderlinge afstemming van kinderbijslag, kinderaftrek en rijksstudietoelagen. Daarbij werd bijzondere aandacht besteed aan de kosten. De commissie voelde zich niet bevoegd om een andere structuur van het stelsel voor te stellen, en beperkte zich tot aanpassingen. De commissie meende dat in veel gevallen rijksstudietoelagen onnodig werden verstrekt aan studenten van wie de ouders voldoende van aftrek en kinderbijslag profiteerden. Het systeem zou logischer en efficiënter worden wanneer eerst volledig de wettelijke steunvoorzieningen voor ouders werden ingezet, en de studietoelagen strikter dan nu het geval was als beperkte aanvullende voorziening werden gebruikt. Dat kon een besparing van 18 miljoen gulden opleveren op de post rijksstudietoelagen. Een gelijktrekking van toekenningsnormen voor verschillende onderwijsvormen zou bovendien de transparantie verbeteren. Minister Diepenhorst kondigde begin september aan de aanbevelingen te zullen overnemen.<sup>103</sup>

### *De schok van 1966*

In het chaotische jaar 1966 grepen alle problemen in elkaar. Onder invloed van andere westerse landen waren jongeren, vooral ook studenten, in opstand gekomen tegen verschillende vormen van autoriteit. De onrust werd het hevigst gevoeld in Amsterdam, waar de jongerenbeweging Provo consequent deed wat niet van haar werd verwacht. Het huwelijk van prinses Beatrix in maart werd door rookbommen beneveld en na de dood van een stakende arbeider in juni braken rellen uit. Studenten speelden bij veel ordeverstoringen een prominente rol. De grenzen tussen Provo, de Algemene Studenten Vereniging Amsterdam en de Studenten Vakbeweging waren moeilijk te trekken.<sup>104</sup>

Toen de commissie-Sassen in augustus de bezuiniging op de beurzen en de versterking van steun aan ouders voorstelde, sloeg de vlam in de pan. Door studenten werd deze verandering uitgelegd als een versterking van de ouderafhankelijkheid, een aanslag op de toegankelijkheid van het onderwijs en een schoffering van de eisen van de Studenten Vakbeweging. In september belegden verschillende studentenorganisaties overal in Nederland protestbijeenkomsten. Aan het einde van de maand huurde de Algemene Studenten Vereniging Amsterdam een trein, die ze omdoopte tot 'armoe-expres' en die duizend demonstranten van de hoofdstad naar de hofstad bracht. In Amsterdam klonk het:

Ons land gaat gebukt onder een terreur van grijze haren. Studenten worden oud genoeg geacht om hun leven voor het vaderland te offeren en gestraft te worden voor misdrijven, maar dan nog worden zij niet als volwassenen beschouwd.<sup>105</sup>

Politici in Den Haag waren niet op zo'n hevige reactie voorbereid en raakten verstrikt in verwarring en onderlinge misverstanden. Dat blijkt althans uit een boze brief van KVP-Kamerlid Marga Klompé aan minister Diepenhorst. Ze liet hem haar 'ernstige bezorgdheid' blijken over het toelagebeleid 'en hetgeen terzake in den lande aan de gang is'. Klompé was samen met collega-Kamerleden uitgenodigd om op protestbijeenkomsten te spreken. Zij meende echter dat discussies over het beleid in het parlement thuishoorden en niet in het land. Klompé probeerde een vergadering bijeen te roepen van de vaste Kamercommissie voor onderwijs in een poging onderwijswoordvoerders van de verschillende fracties ertoe aan te zetten om de uitnodigingen af te slaan. Toen de Nijmeegse svb haar een dag later uitnodigde voor een 'teach-in', kreeg ze echter van de studenten te horen dat Kamerleden van de CHU, de PvdA en de vvd hun komst al hadden toegezegd. Bovendien ging het gerucht dat minister Diepenhorst zelf de bijeenkomst bij zou wonen. De premier bevestigde dat bericht, tot ergernis van Klompé. 'Ik betreur het dat U gemeend hebt de mening van de grootste fractie in de Kamer, tevens regeringsfractie zijnde, zo en bagatelle te kunnen nemen (...),' schreef ze de minister boos.<sup>106</sup> Wat zich verder achter de schermen heeft afgespeeld is moeilijk te achterhalen. Wel bekend is dat minister Diepenhorst, Klompé en de chef van de afdeling Rijksstudietoelagen uiteindelijk de grote afwezigen waren op een vergadering waar de onderwijswoordvoerders van de CHU, de vvd en regeringspartij PvdA wel spraken. 'Kamerleden bekritisieren Diepenhorst op teach-in,' kopten de dagbladen de volgende ochtend.<sup>107</sup> Als het de bedoeling van de studenten was om politici tegen elkaar uit te spelen, was de opzet geslaagd.

Een maand later werd het kabinet van premier Jo Cals ten val gebracht door de eigen KVP-fractie tijdens de begrotingsbehandeling. Zonder de PvdA en zonder Cals regeerde een minderheidskabinet verder, afhankelijk van de steun van oppositiepartijen. Met verkiezingen in aantocht waren Kamerleden gevoelig voor de wensen van een zorgwekkend verschuivend electoraat. Die onzekerheid droeg ertoe bij dat een motie van PvdA-Kamerlid Vermooten, die vroeg om een ruimhartige overgangsregeling voor beursstudenten, door een Kamermeerderheid werd gesteund. Het volgende kabinet zou volgens de Kamer met een definitieve, betere regeling voor de studiefinanciering moeten komen. Diepenhorst ontraadde de motie niet en kwam met een versoepeling van de maatregelen. Dat wekte weer onvrede bij premier Jelle Zijlstra, die aandrang op uitgavenbeperking.<sup>108</sup> Diepenhorst maakte een onzekere indruk en kreeg het verwijt van zwalkend beleid. De PvdA-fractieleider zag bij het kabinet:

(...) de vreemde eigenschap om plompverloren te komen aanzetten met beslissingen, die verkeerd vallen, terwijl het naderhand, als een storm van kri-

tiek zijn werk al heeft gedaan – te laat –, tot de erkenning komt, dat een andere oplossing de voorkeur verdient.<sup>109</sup>

Het chaotische debat over de studiefinanciering was een illustratie van de verwarring die 1966 bracht in de voorheen zo solide Nederlandse politiek. Delen van de samenleving lieten politieke beslissingen minder lijdzaam op zich afkomen, het electoraat voelde zich minder aan de partij van de eigen zuil verbonden, interne partijdiscipline verzwakte en de regering toonde zich daardoor onzeker over de eigen koers. Draagvlak voor beleid verloor vanzelfsprekendheid en moest actiever worden gezocht.<sup>110</sup> De zelfverzekerdheid waarmee de regering in 1953 een nieuw systeem van studiefinanciering invoerde, sloeg dertien jaar later om in diepe twijfel.

### *Alle opties open*

Zoals vaker in de Nederlandse politieke geschiedenis probeerden gezagsdragers een gewelddadige confrontatie met boze burgers te vermijden door gedeeltelijk aan de eisen tegemoet te komen. Historicus James Kennedy stelt dat de afkeer van geweld onder Nederlandse autoriteiten groter was dan de hechting aan bestaande structuren, waardoor zij zelf een motor van verandering werden.<sup>111</sup> De nieuwe KVP-premier Piet de Jong deed inderdaad zijn best om de eisen van jongeren te begrijpen, en probeerde de ontwikkelingen niet te blokkeren maar in goede banen te leiden. In zijn regeringsverklaring stelde hij:

De Regering denkt daarbij o.a. aan herzieningen op staatkundig gebied, de structuur en rechtsvorm van de onderneming en de verdere democratisering van het onderwijs. In het algemeen zal het regeringsbeleid erop gericht zijn de voorwaarden te scheppen voor zodanige vernieuwingen in onze samenleving, dat daarin de geestelijke en culturele waarden van onze tijd op harmonische wijze worden verwerkt.<sup>112</sup>

Onderwijsminister Gerhard Veringa behoorde met De Jong en Marga Klompé tot de meest flexibele bestuurders in het kabinet. Desondanks stond hij voor een vraagstuk dat zijn eigen vermogens te boven ging. Studenten keerden zich met tumult tegen het beurzenbeleid en tegen de traditionele gezagsverhoudingen binnen het onderwijs, terwijl de snel oplopende kosten van het hoger onderwijs onhoudbare vormen aan begonnen te nemen. Veringa benoemde in december 1967 daarom een zware commissie die moest adviseren over een nieuw collegegeld- en studiefinancieringsbeleid. Daarbij stonden alle opties open. Het bestaande beleid voldeed niet langer, maar eenvoudige alternatieven waren niet voor handen.

## Conclusie

In de periode van 1945 tot 1966 vond een aantal ingrijpende overgangen plaats in de overheidssteun voor studenten. Deze breidde zich uit van een klein deel van de studenten naar een overgrote meerderheid, waarbij prestatie-eisen kwamen te vervallen; de steun richtte zich niet langer in eerste plaats op studenten zelf, maar vooral op ouders, en ten slotte werd het beleid niet langer alleen uitgevoerd door het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen, maar ook door de ministeries van Financiën en Sociale Zaken. Dit alles werd mogelijk en noodzakelijk door structurele veranderingen in de Nederlandse economie, die eerst een breed gedeelde armoede veroorzaakten en vervolgens een niet te stillen honger naar meer en beter opgeleide mensen. Traditionele bezwaren tegen een ruim beurzenbeleid werden verdrongen om de economische modernisering ruim baan te geven.

Er was brede overeenstemming over de onvermijdelijkheid van die modernisering, maar dat betekent niet dat iedereen daar ook gelukkig mee was. Confessionele en liberale politici wilden haar alleen aanvaarden wanneer traditionele gezinswaarden, maatschappelijke welstandsverschillen en oude privileges in stand bleven. Het studiefinancieringsbeleid werd sterk door die tegenstrijdige gevoelens bepaald. Ouders moesten verantwoordelijk blijven voor de studie van hun kinderen, maar konden dat niet door inflatie en verarming. De staat kwam hun te hulp met een omvangrijk beleid van belastingvoordelen en kinderbijslaguitkeringen, die vooral ten goede kwamen aan ouders met hoge en middeninkomens. Anderzijds moesten ook jongeren uit families die nooit toegang tot middelbaar en hoger onderwijs hadden gehad nu een kans krijgen. Daartoe werden rijksstudietoelagen en studentenvoorzieningen steeds ruimhartiger verstrekt.

Al in diezelfde jaren vijftig was politiek en maatschappelijk draagvlak voor behoudend beleid aan het verdwijnen. Maatschappelijke standsverschillen verdwenen uit de belevingswereld van Nederlanders naarmate afkomst minder telde op de arbeidsmarkt en naarmate armoede meer tot het verleden ging behoren. Daarbij ging de democratisering van het onderwijs velen niet snel genoeg. Het tekort aan opgeleide mensen op de arbeidsmarkt bleef groot. De principieel ongelijke behandeling van verschillende standen werd daardoor zowel praktisch als principieel onaanvaardbaar. De kunstmatig bevorderde onvolwassenheid en onzelfstandigheid van studenten gingen bovendien wringen. Er was een ongekeerde groei van de studentenpopulatie, en veel van deze nieuwkomers wilden zich in hun opvattingen en levensstijl niet meer duidelijk onderscheiden van hun werkende leeftijdsgenoten. Ze wilden over hun eigen geld kunnen beschikken. Toen de naoorlogse protestgeneratie aan het behou-

dende systeem werd onderworpen sloeg de vlam in de pan. Een versterking van steun aan ouders en een bezuiniging op de studietoelagen leidden in 1966 tot ongekende studentenprotesten, waarop onzekere politici geen goed antwoord hadden.

In 1967 begon een zoektocht naar een nieuwe vorm van studiefinanciering, die een einde zou moeten maken aan al deze problemen. Het zou een uitzonderlijk lange en ingewikkelde weg worden.

## *Staat van ambitie en onmacht* 1967-1987

### **De commissie-Andriessen**

In 1967 waren slechts weinig mensen gelukkig met de manier waarop de studiefinanciering in Nederland geregeld was. Het systeem was gebaseerd op maatschappelijke verhoudingen die omstreden waren geraakt. Het bevestigde traditionele standsverschillen en rolpatronen in een tijd waarin politieke, religieuze en maatschappelijke machtsrelaties meer dan ooit ter discussie stonden. Bovendien waren de voorzieningen duur, ingewikkeld en versnipperd.

De politiek maakte intussen noodgedwongen een snelle gedaantewisseling door. Met het afbrokkelen van de zuilen moesten politieke partijen sterker onderling gaan concurreren om de gunst van de bewegende kiezer, die vooral vooruitstrevend beleid leek te belonen. Vooruitstrevendheid stond in deze jaren in het teken van de emancipatie van het individu. De mens was bevrijd van armoede, en moest nu worden ontdaan van allerlei vormen van onderdanigheid en ongelijke behandeling. De jongere, de vrouw en de arbeider eisten gelijkwaardigheid en de ruimte voor vrije persoonlijke ontwikkeling, of 'zelfontplooiing'. Liberalen en sociaaldemocraten konden die wens gemakkelijk plaatsen in hun eigen ideologische beginselen en pikten de boodschap snel op. Confessionelen hadden er meer moeite mee. De strijd tegen individualisering was altijd een van hun centrale thema's geweest. Onder druk van een langdurig verlies van stemmen en partijleden raakten echter ook onder hen velen bekeerd tot de emancipatiegedachte.<sup>1</sup> De toekomstige studiefinanciering moest daaraan dienstbaar zijn door studenten financiële zelfstandigheid te bieden.

Die opdracht leverde echter opnieuw een aantal lastige verdelingsvraagstukken op. De opvattingen over de juiste verhouding tussen collectieve, individuele en ouderlijke bijdragen in de studiekosten, de juiste verdeling van collectieve middelen over de verschillende inkomensgroepen en de juiste manier om onderwijsdeelname van achterstandsgroepen te bevorderen liepen sterk uiteen. Terwijl sommigen bleven aandringen op collectieve verzorging van leerlingen en studenten, wezen anderen op de onrechtvaardigheid van steeds hogere publieke kosten van het onderwijs en een relatief krimpende eigen bijdrage van de mensen die ervan profiteerden.

Deze politieke verdeeldheid bleek in de praktijk echter niet het grootste obstakel op weg naar nieuw beleid. Dat was de sterk toegenomen bestuurlijke complexiteit. Omdat de verantwoordelijkheid over de studiefinanciering verspreid was geraakt over verschillende ministeries en inmiddels sterk verweven was met technisch ingewikkelde zaken als de sociale verzekeringen, de belastingen en de structuur van het hoger onderwijs, kon er weinig aan worden veranderd zonder gevolgen voor andere beleidsterreinen. De studiefinanciering raakte verstrikt in de bestuurlijke knoop van de verzorgingsstaat. Dat probleem was bepalend voor de ontwikkeling van het beleid in deze zesde periode. Daarom verschuift de focus van dit onderzoek gedeeltelijk van het politieke naar het bestuurlijke domein.

De aftrap in de zoektocht naar nieuw beleid werd genomen in december 1967, bij de installatie van een breed samengestelde adviescommissie onder leiding van oud-minister van Economische Zaken prof. J.E. Andriessen. De vijftien leden kwamen uit het onderwijs, studentenorganisaties en betrokken ministeries. Minister Veringa belastte de commissie met de enorme taak om:

In het kader van de financiering van het wetenschappelijk onderwijs een onderzoek in te stellen naar de problematiek van de bijdrage van de student en van de gemeenschap, van de maatschappelijke en de persoonlijke investeringen en in het licht daarvan de onderlinge verhouding tussen collegegelden, rijksstudietoelagen, kinderbijslag en kinderaftrek te zien en voorstellen te doen voor een eventuele herziening van de ter zake bestaande regelingen, zulks mede tegen de achtergrond van de voorgenomen herstructurering van het wetenschappelijk onderwijs.<sup>2</sup>

Het probleem was nog ingewikkelder dan de formulering. Het kostte de commissie vier jaar om tot een rapport te komen. Ook na vier jaar slaagden de leden er echter niet in tot een gezamenlijk standpunt te komen. Dat beloofde weinig goeds.

*Wie betaalt het hoger onderwijs: de samenleving of de gebruiker?*

Om te kunnen bepalen of en hoe de staat financiële ondersteuning aan studenten zou moeten bieden moest eerst de vraag worden beantwoord wie verantwoordelijk was voor de kosten van het onderwijs volgend op de leerplicht. Terwijl de commissie-Andriessen aan het werk was werd de leerplichtige leeftijd door de regering verhoogd, zodat alle kinderen tot vijftien jaar verplicht naar school gingen. Het algemeen gevoelen was dat de gemeenschap verantwoordelijk was voor de kosten van hun scholing. Voor oudere leerlingen en studenten

lag de zaak anders. Zij kozen vrijwillig voor verdere scholing mede met het oog op toekomstige carrièremogelijkheden. Enerzijds bestond de overtuiging dat zij daarbij collectieve steun verdienden omdat de hele samenleving mee profiteerde van hun inspanningen. Anderzijds leidde doorleren vaak tot een hoger persoonlijk welvaartspeil en kon de vraag worden gesteld of ook burgers zonder hogere opleiding via de belastingen daaraan bij moesten dragen.

Anno 1967 was de overheidsbijdrage aan de kosten van het hoger onderwijs bepaald groot. De jaarlijkse totale kosten per student groeiden snel en varieerden sterk per opleiding. De opleiding van een economiestudent kostte bijvoorbeeld *f* 3050,- per jaar en die van een geneeskundestudent *f* 18.600,-. Zelf betaalden zij beiden *f* 200,- collegegeld, een tientje inschrijvingskosten en, indien van toepassing, *f* 60,- examengeld.<sup>3</sup> Overige kosten werden gedragen door de gemeenschap, inmiddels bijna 99% van het totaal.

De commissie droeg een aantal redenen aan waarom zo'n ruime gemeenschapsfinanciering verantwoord kon zijn. Grote positieve externe effecten kwamen voort uit onderwijs, gevolgen waar de hele samenleving baat bij had. Zo diende het onderwijs voor cultuuroverdracht en socialisering van nieuwe generaties staatsburgers; de sociale rechtvaardigheid en de kwaliteit van het bestaan waren ermee gediend en er was een collectief economisch voordeel bij een goed opgeleide bevolking. De cultuur- en rechtvaardigheidsfactoren waren moeilijk in cijfers uit te drukken en boden daarom weinig houvast voor het concreet bepalen van een redelijke gemeenschapsbijdrage. Wel werd geprobeerd om het maatschappelijk economisch rendement van onderwijs te berekenen. Met de nodige voorzichtigheid kon worden berekend dat investeringen in onderwijs leidden tot een sociaaleconomisch rendement van 7%. Anders gezegd: het algemene inkomenspeil lag waarschijnlijk hoger door investering in onderwijs. Het betrof hier het totale onderwijs; de opbrengst van middelbaar en hoger onderwijs kon hieruit niet apart worden opgemaakt. Daarom vormde ook dit cijfer geen duidelijke maatstaf om een concrete overheidsbijdrage aan het onderwijs na de leerplicht op te baseren.

Hoewel breed het idee werd geaccepteerd dat de positieve maatschappelijke effecten van onderwijs een grote overheidsbijdrage rechtvaardigden, maakte de commissie de kanttekening dat er veel activiteiten met positieve effecten voor de hele samenleving waren die niet door de overheid werden gesteund. Een grote overheidsbijdrage was dus niet zo vanzelfsprekend als zij leek te zijn geworden.<sup>4</sup>

Tegenover de maatschappelijke baten stonden de individuele. De student profiteerde persoonlijk in financieel, sociaal en geestelijk opzicht van het volgen van onderwijs. Het sociaal en geestelijk profijt was wederom lastig in cijfers uit te drukken, maar het persoonlijk financieel voordeel kon vrij precies in

kaart worden gebracht. Dat voordeel was groot. Het gemiddelde loon van een pas afgestudeerde academicus bedroeg bijvoorbeeld ruim tweemaal dat van iemand die alleen lager onderwijs had genoten. Voor 50-plussers was het loon zelfs bijna drieënhalve maal groter. De vraag rees daarom of de hele samenleving, inclusief lager opgeleiden, mee zou moeten betalen aan de opleiding van deze bevoorrechte groep. De sociaaldemocratische begrotingspecialist Willem Drees jr. stelde duidelijk: 'Overheidsfinanciering van het wetenschappelijk onderwijs is een overheveling van de massa van de belastingbetalers (...) naar de toekomstig financieel vrij sterken.'<sup>5</sup>

De commissieleden maakten de afweging tussen gebruikers- en overheidsbijdrage op uiteenlopende manieren. Volgens ongeveer de helft van de leden was het redelijk om een hogere eigen bijdrage van de student te vragen; zeven van de leden dachten aan een collegegeld van f1500,- en twee leden noemden bedragen die per studie varieerden tussen f2000,- en f6000,-. Acht leden wilden het collegegeld niet verhogen, vooral met het oog op de toegankelijkheid.<sup>6</sup>

#### *Wie betaalt het levensonderhoud en de studiekosten van de student?*

De volgende vraag betrof het financieel onderhoud van de student zelf. Tot de jaren zestig waren regeringen uitgegaan van de gedachte dat ouders primair verantwoordelijk bleven voor het levensonderhoud van studerende kinderen. Kinderbijslag en kinderaftrek werden daarom door ouders genoten tot het zevenentwintigste levensjaar. Omdat studerende kinderen duur waren in onderhoud kon door hun ouders een dubbele of drievoudige kinderbijslag worden ontvangen, afhankelijk van de gezinsgrootte. Tot zekere hoogte stond het de student vrij om naast de ouderlijke steun zelf geld bij te verdienen. Als hij dan geld tekortkwam, waren er de rijksstudietoelagen. Recht op bijstand had de student niet. In 1953 bepaalde de rechtbank te Den Haag dat studeren een vrijwillige keuze was en daarom geen onvermijdelijke oorzaak van armoede kon zijn. Er waren zodoende vier potentiële financieringsbronnen: de ouders, overheidssteun aan ouders, de student en eventueel studietoelagen voor de student.

Om de vraag te beantwoorden of deze toestand wenselijk was, moest in de eerste plaats een afweging worden gemaakt van de sociaal-culturele en financiële positie van de student in relatie tot zijn ouders. Dat was niet eenvoudig. De vrijheidswens van jongeren ging veel ouderen te ver. Hoewel er een zekere neiging bestond om de opstandige studenten tegemoet te komen in hun wens tot zelfstandigheid, konden ouderlijke rechten niet makkelijk ter zijde worden geschoven. Een zuiver juridische aanpak, waarbij minderjarige studenten afhankelijk zouden blijven van hun ouders en studenten van 21 jaar of ouder zelfstandig zouden worden gemaakt, stuitte op het bezwaar van ongelijke behandeling.<sup>7</sup>

Ten tweede moest de economische positie van de student in de samenleving worden bepaald. Daarbij konden in theorie twee uiterste standpunten tegenover elkaar worden geplaatst. In de eerste visie was de student een 'werknemer', die ten dienste van de samenleving kennis vergaarde om met enige vertraging deel te gaan nemen aan het productieproces. Bij deze werknemersrol hoorde een wettelijk gegarandeerde inkomenspositie. Sommige betrokken partijen, vooral de Studenten Vakbeweging, verbonden daaraan de eis van een wettelijk gegarandeerd studieloon. In de tegenovergestelde visie was de student meer als een ondernemer, die persoonlijk in zijn opleiding investeerde om in de toekomst daarvan zelf de financiële vruchten te plukken. De student betaalde als vragende partij voor de 'dienst' onderwijs en was zelf verantwoordelijk voor zijn levensonderhoud. In deze visie droeg de samenleving minder, in theorie zelfs geen verantwoordelijkheid voor dekking van de kosten van studie en levensonderhoud.

Ook deze afwegingen maakten de leden van de commissie op verschillende manieren. De leden die de hogere collegegelden hadden bepleit, gingen uit van blijvende financiële verantwoordelijkheid van de ouders. Het is overigens de vraag in hoeverre dit een zuiver principieel standpunt was, want twee van deze drie leden vertegenwoordigden het ministerie van Financiën in de commissie. Twaalf leden, onder wie vooral vertegenwoordigers van het hoger onderwijs, waren van mening dat de student in principe in staat moest worden gesteld om, zo nodig los van zijn ouders, in zijn studiekosten en levensonderhoud te kunnen voorzien. Daarbij diende voorzichtig te worden omgegaan met leningen om de toegankelijkheid van het onderwijs niet te schaden. Een derde standpunt werd ingenomen door twee leden, onder wie de vertegenwoordiger van de Nederlandse Studenten Raad. Zij zagen studeren als arbeid en vonden dat studenten daarom in beloning zo veel mogelijk moesten worden gelijkgetrokken met hun werkende leeftijdsgenoten. Gezien de beperkte overheidsmiddelen stelden zij voorlopig een bescheiden basisstudieloon voor.<sup>8</sup>

### *Hoe worden de middelen sociaal rechtvaardig verdeeld?*

De welvaart en de onderwijskansen in Nederland waren in 1967 zeer ongelijk verdeeld. Al in het lager onderwijs werd, al dan niet bewust, een zodanige selectie gemaakt dat leerlingen uit lagere sociaaleconomische klassen of milieus in lagere vormen van voortgezet onderwijs instroomden. Veel van hen haalden daar geen eindexamen. De leerlingen die wel het hoger onderwijs bereikten, waren voor ongeveer 90% afkomstig uit de hogere en middelbare sociale milieus. Zij betraden de arbeidsmarkt op een hogere positie, die voor de uitvallers zelden was weggelegd.

Er waren verschillende redenen om deze toestand onacceptabel te vinden.

Uit het oogpunt van de fundamentele gelijkheid van alle mensen mochten sociale mechanismen of financiële drempels geen enkele onderwijsloopbaan meer in de weg staan. Vanuit een economische invalshoek betekende het een groot verlies voor het Nederlands arbeidspotentieel wanneer zo veel talent niet tot voldoende ontwikkeling en inzet werd gebracht. Dat gold zeker voor een industrie- en diensteneconomie als de Nederlandse. De econoom Jan Tinbergen voegde daaraan toe dat een grotere onderwijsdeelname een nivellerend effect zou hebben op de lonen, zodat rechtvaardigheid, maatschappelijke rust en welvaart beter zouden zijn gediend. Over de onwenselijkheid van ongelijkheid in het onderwijs bestond in politiek en samenleving inmiddels een grote eensgezindheid. In verband met het hoger onderwijs werd daarom gesproken van de noodzaak tot ‘externe democratisering’.

Vanwege die noodzaak bestond een overwegend bezwaar tegen de verstrekking van voorschotten of leningen. Zij zouden een drempel opwerpen voor diegenen die juist tot studie gestimuleerd moesten worden. Wanneer men echter zou kiezen voor een systeem van giften zou een complex verdelingsvraagstuk ontstaan. De beurzen zouden worden betaald uit verplichte collectieve bijdragen, waardoor elke belasting- of premiebetaler een belang kreeg bij de vraag waar het profijt van de verdeling neer zou slaan. Diende dat profijt vooral bij de laagste inkomensgroepen neer te dalen, zodat een nivellerend effect ontstond, of diende dat verspreid over alle inkomensgroepen te gebeuren, zodat sprake zou zijn van gelijke behandeling? Kortom: moesten er betere financiële voorwaarden zijn voor sommigen, of gelijke voor allen?<sup>9</sup> De meningen binnen de commissie waren op dit punt verdeeld naarmate de leden studenten als onderdeel van het gezin of als zelfstandig individu beschouwden. Zelfstandige individuen zouden vragen om gelijke behandeling, gezinsleden om afstemming op ouderlijke draagkracht.

### *Drie alternatieven*

De commissie-Andriessen kon niet tot een gezamenlijk advies voor een nieuwe vorm van ondersteuning voor studerende komen. Ze presenteerde daarom na vier jaar discussie drie alternatieven.

Het eerste, meest behoudende voorstel was het behoud van het bestaande aanvullende stelsel van rijksstudietoelagen en de aftrekpost voor de belastingen. Studenten zouden primair worden onderhouden door hun ouders. Om de eenvoud te vergroten zou de kinderbijslag voor ouders worden afgeschaft. Het vrijkomende geld zou worden gebruikt om leningen te verstrekken aan studenten die in conflict waren met hun ouders en behoefte hadden aan een zelfstandige inkomenspositie.

Het tweede hield in dat de gelden van kinderbijslag, belastingaftrek en rijksstudietoelagen zouden worden samengevoegd tot een integraal stelsel met een individueel beursrecht voor elke student. Studiekosten zouden als gift worden vergoed, en voor de bestrijding van kosten voor levensonderhoud zou de overheid leningen verstrekken. Deze dienden dan te worden terugbetaald wanneer de afgestudeerde een zeker bedrag boven een bepaalde inkomensgrens zou verdienen.

Het derde alternatief was het meest radicale: het was het ‘basis-studieloon’, een beloning voor alle studenten, met een rechtspositie die was vastgelegd in arbeidscontracten en sociale wetgeving. De beloning zou niet volledig kosten-dekkend hoeven zijn; een gedeelte van de financiering zou als lening kunnen worden verstrekt. De voornaamste verworvenheid van dit stelsel zou gelegen zijn in een wettelijke individuele inkomenspositie voor alle studenten.<sup>10</sup>

### *De duizend gulden van De Brauw*

In de vier jaar waarin de commissie aan haar rapport werkte veranderden de economische en politieke omstandigheden. De uitgaven voor het hoger onderwijs liepen sterk op, evenals de overheidstekorten. De overheidsuitgaven per student waren in twintig jaar ongeveer vertienvoudigd. DS’70, een economisch behoudende afsplitsing van de PvdA, sprak zich uit voor toepassing van het profijtbeginsel in het onderwijs. Wie persoonlijk meer profiteerde van zijn of haar opleiding zou daar een grotere persoonlijke bijdrage aan moeten leveren. Het was onredelijk dat de belastingbetaler 99% betaalde van de opleiding van een relatief bevoorrechte groep, aldus Willem Drees jr. Tot grote woede in de studentenwereld wist DS-minister jhr. M.L. de Brauw in 1972 een vervijfvoudiging van het collegegeld van f 200,- naar f 1000,- door het parlement te loodsen, naast een verhoging van de inschrijfgelden van f 10,- naar f 100,-. De vaak radicale studentenorganisaties riepen op tot een boycot van de betaling. Nadat het kabinet kort daarna ten val kwam, liet De Brauw een chaotische financiële toestand achter.<sup>11</sup>

### **Het plan-Klein, 1973-1977**

De sociaaldemocratische staatssecretaris Ger Klein was de eerste bewindsman die naast minister Jos van Kemenade van 1973 tot 1977 probeerde om het probleem op te lossen. Bij het aantreden van het eerste overwegend rode kabinet in de Nederlandse politieke geschiedenis waren de verwachtingen onder voorstanders van gratis onderwijs en studieloon hooggespannen. Voor het eerst le-

ken zij de kans te krijgen hun idealen vertaald te zien in concreet beleid. Niet langer mochten louter financiële afwegingen of conservatisme de principiële keuze voor maatschappelijke gelijkheid in de weg staan. ‘Spreiding van kennis, macht en inkomen’ was de leuze van het kabinet. Joop den Uyl voerde de spanning verder op door in de regeringsverklaring aan te kondigen dat zijn kabinet ‘een fundamentele verandering van onze samenleving’ zou bewerkstelligen.<sup>12</sup> De wil en de middelen daartoe leken nu voorhanden.<sup>13</sup>

Van de onderwijsminister en zijn staatssecretaris werd veel verwacht. Onderwijs was in progressieve ogen een maatschappelijke gelijkmaker, een instrument om onrechtvaardigheden in de samenleving recht te zetten.<sup>14</sup> Van Kemenade stelde in zijn invloedrijke Contourennota in 1975: ‘Onderwijs kan weliswaar niet op eigen kracht nieuwe maatschappelijke verhoudingen en meer gelijkwaardigheid in de samenleving bewerkstellingen, maar kan er wel een belangrijke bijdrage toe leveren.’<sup>15</sup> Door deel te hebben in kennis konden de lagere sociaaleconomische klassen, vrouwen en culturele minderheden maatschappelijk, politiek, cultureel en economisch emanciperen.<sup>16</sup> Het onderwijs diende volgens de progressieven vooral collectieve maatschappelijke belangen, waardoor de financiering van onderwijs primair een taak was voor de overheid. *Keerpunt* ’72, het gezamenlijke verkiezingsprogramma van de drie progressieve partijen, schetste een toekomstbeeld van gratis onderwijs voor iedereen. Bovendien werd aangekondigd dat ‘geleidelijk een systeem kan worden ingevoerd van vergoeding van volledige kosten van studie en levensonderhoud van alle studerende bij het wetenschappelijk en beroepsonderwijs’.<sup>17</sup>

Staatssecretaris Ger Klein was een van de voormannen geweest van Nieuw Links, de vernieuwingsbeweging met nauwe banden met studentenorganisaties die tussen 1966 en 1971 van buitenaf de PvdA in progressiever vaarwater stuurde. Over studiefinanciering had Nieuw Links een radicaal standpunt ingenomen in zijn programma *Tien over Rood*:

Een belangrijke invloed in nivellerende richting zal uitgaan van de uitbanning van de ongelijkheid van kansen. Door studieloon en door het aanpakken van de sociale belemmeringen voor het volgen van een voortgezette opleiding kan het aanbod van intellectuele beroepen behoorlijk worden uitgebreid. Daardoor wordt de markt voor deze beroepen als het ware ‘bedorven’. In theorie kan men daarbij zóver gaan dat een geheel gelijke inkomensverdeling ontstaat.<sup>18</sup>

Desondanks waren de praktische voornemens van de nieuwe regering bescheidener dan veel verwachtingen bij haar progressieve achterban. Oudere en meer gematigde PvdA-leden waren niet gediend van de radicale ideeën van Nieuw

Links. Voor Van Kemenade en een meerderheid van de PvdA-Kamerfractie was gratis onderwijs en studieloon wel *in principe*, maar *in de gegeven omstandigheden* nog niet wenselijk. Reeds in 1959 was de PvdA afgestapt van het studieloon wegens denivellerende inkomenseffecten. Het overgrote deel van de studenten in het hoger onderwijs was nog steeds afkomstig uit de hogere inkomensgroepen. Als direct werd overgegaan tot volledige vergoeding van studiekosten, zou dat een inkomensoverheveling betekenen van de lagere naar de hogere inkomens. Dit effect werd nog sterker wanneer het te verwachten toekomstig loon van de gemiddelde student in de overweging werd betrokken. De beperkte onderwijsdeelname en de hoge individuele baten van het hoger onderwijs maakten dat Van Kemenade het hoger onderwijs in mindere mate als collectieve voorziening beschouwde dan het basisonderwijs en middelbaar onderwijs. Op voorwaarde dat de toegankelijkheid van het onderwijs onaangetast bleef vond hij een zekere individuele bijdrage en een element van terugbetaling na de studie wenselijk. *Keerpunt '72* bevatte geen studieloon, maar voorlopig een regeling als volgt: 'Afhankelijk van het eigen inkomen dat na de studie wordt verworven vindt gehele of gedeeltelijke terugbetaling plaats.'<sup>19</sup> Den Uyl deelde in zijn regeringsverklaring mee dat gratis onderwijs in de komende termijn nog niet gerealiseerd kon worden, omdat daarvoor onvoldoende financiële ruimte was.<sup>20</sup>

Hoewel Ger Klein zich in 1966 achter de polariserende punten van Nieuw Links had geschaard, zag ook hij persoonlijk in studieloon weinig heil. Van Kemenade stelt dat de ooit radicale Klein veranderde in een 'grote realist' zodra hij regeringsverantwoordelijkheid droeg.<sup>21</sup> Als zoon van een vervolgde socialistische marineman had hij een sobere jeugd gehad en gestudeerd met een particuliere beurs. Hij had daarvoor aan hoge eisen moeten voldoen. Later in zijn leven legde Klein een verband tussen die ervaring en de terughoudende manier waarop hij in de discussie stond. Natuurlijk vond hij dat financiële barrières geslecht moesten worden voor jongeren met beperkte middelen, maar de studerende jeugd hoefde niet in de watten te worden gelegd. Hij rekende studenten niet tot de zwakkeren van de samenleving. Over de duizend gulden van De Brauw had hij zich naar eigen zeggen nooit op kunnen winden. Door hard te studeren en daarna te werken was dat geld in zijn ogen best op te brengen. Klein was daarom voorstander van een scherpe studievoortgangscntrole.<sup>22</sup>

Ger Klein zocht een vorm van studiefinanciering die de toegankelijkheid van het onderwijs voor iedereen kon blijven bevorderen in de komende jaren van onderwijsgroei, die de financiële onafhankelijkheid van de student tegenover zijn ouders zou bevorderen, maar die de staat niet op extra kosten zou brengen. De invoering van het nieuwe stelsel moest 'budgettair neutraal' verlopen, dus het stelsel mocht niet meer kosten dan het bestaande systeem van rijksstu-

dietoelagen, de kinderbijslag en de fiscale voordelen voor ouders van 200.000 studerenden in het hoger onderwijs bij elkaar. 600 miljoen gulden was de bovengrens.<sup>23</sup> Hij zag daarom op voorhand geen mogelijkheid om de studenten geheel te verlossen van een ouderlijke bijdrage. Zoiets zou 250 miljoen gulden extra moeten kosten. De wil om dat geld vrij te maken ontbrak bij de centrum-linkse regering vooral uit vrees dat de denivellerende werking van het hoger onderwijs nog verder zou worden versterkt.<sup>24</sup>

Intussen werd vanuit de studentenwereld en vanuit de oppositie een grote druk op de staatssecretaris uitgeoefend om met snelle maatregelen te komen. De toestand rond de collegegeldboycot was chaotisch geworden. De meeste studenten hadden niet betaald en studeerden toch verder omdat hun onderwijsinstellingen dat gedoogden; enkelen hadden wel betaald en voelden zich nu onterecht benadeeld. Onzekerheid onder studenten was groot. De rechtse oppositie eiste een snelle ingreep, want de boycot betekende een financieel debacle en volgens sommigen een onacceptabele ongehoorzaamheid.<sup>25</sup> De PvdA was een snelle maatregel aan zijn kiezers bovendien verplicht omdat Den Uyl tijdens de verkiezingscampagne wat overmoedig had beloofd dat zijn partij de duizendguldenwet terug zou draaien.<sup>26</sup> Den Uyl kondigde in de regeringsverklaring aan dat het collegegeldprobleem zou kunnen verdwijnen door integratie in een nieuw stelsel van studiefinanciering, dat in september 1974 in werking moest treden. Voor het nieuwe studiejaar moesten de problemen zijn opgelost.

Klein belegde al een maand na zijn aantreden een persconferentie, waarbij hij op een schoolbord voor de verzamelde pers een mogelijke oplossing presenteerde. Studenten zouden tijdens hun studie door de overheid worden onderhouden, om na afstuderen via een verhoogde inkomstenbelasting terug te betalen aan de gemeenschap. Deze 'academicusbelasting' maakte het mogelijk om te financieren naar behoefte, en terug te betalen naar draagkracht. Het succes van zo'n regeling was afhankelijk van de onderlinge solidariteit van de afgestudeerden. Immers, belasting werd betaald naar inkomen, zodat afgestudeerden in verschillende mate zouden gaan terugbetalen. Klein wilde een open discussie aangaan met studenten om hun bereidheid daartoe te peilen. Zo'n discussie paste in de antiautoritaire stijl van het nieuwe kabinet, een stijl die uitging van overleg 'in plaats van aan de top van het beleid iets gaar te koken en als kant en klare oplossing te presenteren'. De staatssecretaris waarschuwde wel dat in dit debat rekening gehouden moest worden met de beperkte financiële mogelijkheden van de overheid.<sup>27</sup>

Bij de reacties die volgden werd deze beperking op grote schaal in de wind geslagen. Vanuit de radicale studentenbewegingen bleven de eisen van studieloon en kosteloos onderwijs veelal onverkort staan. De studenten wezen op hun relatief slechte inkomenspositie en hun gebrek aan vrijheid. In september 1973

schaarde het Landelijk Beraad Studentendecanen zich aan hun zijde. De studentendecanen zagen dat veel studenten onder bijstandsniveau leefden, en dat de financiële afhankelijkheid van hun ouders aanleiding gaf tot allerlei vormen van 'morele chantage'. Volgens de decanen moesten studenten als werknemers studieloon ontvangen dat gelijk was aan bijstandsniveau.<sup>28</sup> Ger Klein moest herhaaldelijk benadrukken dat men niet meer kon komen met zulke dure wensen. 'Als we alle verlangens moeten honoreren hebben we nog eens één miljard gulden extra nodig,' zei hij.<sup>29</sup>

### *De nota studiefinanciering*

Intussen ging Klein zelf met een ambtelijke werkgroep, de 'werkgroep-Kronenberg', aan de slag om een stelsel te ontwerpen. Daarbij trok de pragmatische staatssecretaris al snel de conclusie dat de voorgestelde academicusbelasting te grote praktische bezwaren opriep. Het zou leiden tot een verhoging van de inkomstenbelasting met 10 tot 15% voor afgestudeerden. Deze belasting zou slechts het gestudeerde deel van de bevolking treffen en de hoogte werd bepaald door de hoogte van het inkomen in plaats van de opleidingskosten, zodat de lasten onderling zeer ongelijk zouden worden verdeeld. Zo'n stelsel zou het behalen van een diploma kunnen ontmoedigen en vlucht naar het buitenland kunnen bevorderen. Premier Den Uyl wees bovendien op de maximale ruimte voor lastenverzwaring die voor de komende jaren door het kabinet was vastgesteld. Die ruimte was nodig voor andere politieke prioriteiten. Verdere verzwaring van de belastingdruk vond de premier met het oog op draagvlak onverantwoord.<sup>30</sup>

De variant die het dichtst in de buurt van de academicusbelasting kwam, was het sociaal leenstelsel. Klein had hiertegen bezwaren omdat welvarende studenten daarmee de kans kregen terug te vallen op hun ouders, terwijl studenten uit armere gezinnen gedwongen werden schulden op zich te nemen. Zo werd de gewenste gelijkheid niet bereikt. Bovendien kon de student volgens de staatssecretaris niet zuiver worden gezien als ondernemer; een leenstelsel deed geen recht aan de positieve externe maatschappelijke effecten van studeren.

De werkgroep maakte daarom een fundamentele afweging die de basis vormde voor het uiteindelijke voorstel. De student vertoonde volgens de groep zowel kenmerken van een werknemer als van een ondernemer; er was sprake van maatschappelijk en van individueel belang; de student was zowel onderdeel van een gezin als een op zichzelf staand individu. Al deze elementen speelden samen een rol. Dit pluriforme karakter moest tot uitdrukking komen in een gemengd stelsel waarin samenleving, student en ouders de kosten deelden. De ambtelijke werkgroep greep terug op een voorstel van de Tilburgse hoogleraar Van Dijk:

een basisbeurs voor alle studenten die de maatschappelijk bijdrage vertegenwoordigde, een leningdeel dat de uitdrukking vormde van eigen investering van de student, en een ouderlijke bijdrage indien gewenst. De basisbeurs kon budgettair neutraal worden gecreëerd door het geld voor kinderbijslag en -aftrek te bundelen, weg te halen bij de ouders en rechtstreeks bij de student te brengen. Zo werd ook een gedeeltelijke emancipatie van de student tegenover zijn ouders bewerkstelligd. Er werd een aanvullende beurs voor de laagste inkomensgroepen aan toegevoegd, die moest verzekeren dat het financiële zwaartepunt van het stelsel bij de lagere inkomens bleef liggen. Bij dit element bleef een koppeling aan ouderlijk inkomen gehandhaafd. Voor verdere behoefte bood het plan een beperkte mogelijkheid tot lenen. Een lening kon vooral uitkomst bieden wanneer ouders weigerden bij te dragen. Lenen mocht van Klein niet meer renteloos, want de verliezen die de staat jaarlijks moest nemen door inflatie groeiden sterk.<sup>31</sup>

Als dit systeem zou worden ingevoerd, zou Nederland na Zweden het tweede land in de westerse wereld zijn waar alle studenten een individueel recht op een beurs zouden hebben, ongeacht het ouderlijk inkomen. Het zou in vergelijking met andere landen een zeer progressief en emanciperend systeem zijn.<sup>32</sup> Tegelijkertijd sloot het nauw aan op de systematiek van het bestaande stelsel. De geldstromen van kinderbijslag en -aftrek werden niet beëindigd, maar verlegd naar de student in de vorm van een basisbeurs. De bestaande rijksstudietoelagen werden omgezet in de aanvullende beurs en lening. Bovendien bleef een financiële band met ouders gehandhaafd. Deze keuzes hielpen om binnen de financiële perken van het bestaande stelsel te blijven, en om de gevoeligheden die vooral onder confessionelen in parlement en kabinet leefden te ontzien. Klein koos met zijn gemengde stelsel dus voor een politiek veilige route.<sup>33</sup>

In de ministerraad liep Klein met zijn gemengde voorstel in november 1973 juist daarom tegen de nodige weerstand van collega-bewindslieden op. Jan Pronk en Hans Gruijters bleven vasthouden aan de academicusbelasting, de eerste onder verwijzing naar het progressieve program *Keerpunt '72*. Pronk zag geen enkel principieel argument voor het verstrekken van beurzen als gift, anders dan het vermijden van een te grote breuk met het verleden. Als een fiscale oplossing niet mogelijk bleek zag hij liever een leenstelsel. Volgens Pronk was een vermeend drempeleffect daarvan nooit wetenschappelijk aangetoond. Minister van Financiën Duisenberg zag tal van technische problemen in de omzetting van kinderbijslag en kinderaftrek (sociale verzekeringen en Financiën) naar een basisbeurs (Onderwijs). Minister van Sociale Zaken Jaap Boersma toonde zich wel bereid om de kinderbijslag voor studerende over te dragen aan Onderwijs, maar niet om daarbij onderscheid te maken tussen studerende in het hoger onderwijs en andere opleidingstypen. Dat gebeurde in de kinder-

bijslag immers ook niet. Van Kemenade en Klein verdedigden hun plan als het best haalbare, en kregen daarbij beslissende bijval van de minister-president. Den Uyl noemde de oplossing 'realistisch en pragmatisch', hoewel hij bezwaren bleef houden tegen de ouderafhankelijkheid en het drempel­effect van leningen. Toch schaarde hij zich achter het voorstel van zijn bewindslieden omdat hij geen ruimere mogelijkheden zag in het budget. Bovendien moest de discussie wat hem betreft snel worden afgesloten. Er was nu tien jaar gediscussieerd en als het collegegeldprobleem niet binnen zes weken werd opgelost, ontstond bij het nieuwe academisch jaar opnieuw een verliespost voor het rijk, aldus de premier. Vooral de tijdsfactor gaf de doorslag, zodat het gemengde stelsel van Klein vrijwel ongewijzigd werd voorgelegd aan de Tweede Kamer.<sup>34</sup>

Intussen was gebleken dat niet alleen de academicusbelasting was gesneuveld, maar dat ook de duizendguldenwet niet volledig terug kon worden gedraaid. De meerjarenramingen in het hoger onderwijs gingen uit van duizend gulden en een volledige teruggang bleek nauwelijks te compenseren met andere gelden. Van Kemenade besloot, tot herstel van de rust en orde aan de universiteiten, het collegegeld voorlopig te halveren tot vijfhonderd gulden.<sup>35</sup> Openstaande schulden werden met strengheid geïnd. Bij invoering van de nieuwe studiefinanciering zou deze kwestie definitief kunnen worden geregeld.

Tijdens grote studentenprotesten op het Binnenhof werden de nota studiefinanciering en de collegegeldverlaging in januari 1974 voorgelegd aan de Tweede Kamer, om nog voor september tot wetgeving te kunnen komen. Ook in het parlement koos Klein de aanpak van vrije gedachtevorming. Zijn voorstel voor een gemengd stelsel was niet vervat in een wetsvoorstel, maar in een discussienota waarin verschillende beleidsopties werden besproken en waarin de regering haar voorkeur aangaf. Het parlement werd uitgenodigd om erop te reageren.<sup>36</sup>

De reacties uit het parlement waren niet ongunstig. De PvdA-fractie accepteerde het voorstel als het best haalbare. De confessionelen reageerden zelfs blij verrast. Hoewel zij enige bezorgdheid lieten doorschemeren over hun indruk dat het voorstel de student wel erg los leek te snijden van zijn context van gezin en maatschappij, vonden zij het bescheiden aanvullend karakter van het voorstel wel prettig. Eigenlijk leek het erg op het bestaande systeem, zo constateerden ze tevreden. Ook in dit voorstel droegen ouders een grote verantwoordelijkheid voor de studie van hun kinderen. Klein had zelfs het profijtbeginsel aangedragen om een eigen bijdrage te rechtvaardigen. De nota stelde namelijk dat 'het grote individuele nut' rechtvaardigde dat 'studenten vooralsnog zelf een deel van de kosten dragen'.<sup>37</sup> Bijna pesterig stelden de confessionele fracties bovendien dat vooral de rentedragende lening niet zozeer leek te zijn ingegeven door maatschappelijke idealen, als wel door 'aritmatische' overwegingen. Al met al was er brede steun.

De vvd maakte bezwaar tegen de nivellerende effecten van de aanvullende beurs. Als studenten onafhankelijk moesten kunnen zijn van hun ouders, dan moesten zij volgens de liberalen allemaal gelijk worden bedeed ongeacht het inkomen van hun ouders. Het geld dat studenten daarna tekortkwamen moesten zij allen onder gelijke voorwaarden kunnen lenen.

De grootste kritiek kwam ten slotte van de kleine christelijke partijen: het voorstel om de ondersteuning weg te halen bij de ouders en bij de student te brengen zagen zij als een inbreuk op de onaantastbare band tussen ouders en hun kinderen. Uit het debat bleek echter dat deze partijen op weinig bijval uit de Kamer konden rekenen.<sup>38</sup> Het uitgangspunt van financiële onafhankelijkheid van de volwassen student werd inmiddels in de politiek breed gedragen.

Zo vriendelijk als de ontvangst was in de Kamer, zo fel waren de reacties in studentenkringen. Het Landelijk Overleg Grondraden meende dat vooral het leninggedeelte zou leiden tot een vermindering van de onderwijsstoeganke-lijkheid.<sup>39</sup> Veel studenten vonden dat de verkiezingsbeloftes niet werden nagekomen. Van Kemenade en Klein werden uitgemaakt voor ‘verraders’ van de socialistische idealen, of erger. Klein ging de confrontatie op studentenvergaderingen niet uit de weg en probeerde de menigtes verbaal te slim af te zijn. Tot in detail kon hij voorrekenen wat studeren volgens hem moest kosten, inclusief een avondje ‘uit de band springen’, uitgaande van een gulden voor een bier-tje. De boze studenten kwamen met hun berekeningen beduidend hoger uit. Zij meenden niet rond te kunnen komen van de voorgestelde bedragen. Klein zou hun bij een bijeenkomst in Groningen hebben toegevoegd: ‘Het zingen is erop vooruitgegaan, maar het rekenen is er niet beter op geworden.’<sup>40</sup>

### *Complicaties*

Gaandeweg bleek dat Kleins geplande invoeringsdatum van 1 september 1974 te ambitieus gesteld was. Hij had de complexiteit van het onderwerp onderschat. Om de omzet van kinderbijslag en belastingaftrek naar een basisbeurs mogelijk te maken bleken ingrijpende wijzigingen in de verschillende kinderbijslagwet-ten en de Wet op de loon- en inkomstenbelasting nodig. De opgave werd nog ingewikkelder nadat de Tweede Kamerfracties van de PvdA, de PPR en DS’70 evenals de minister van Sociale Zaken een integraal stelsel wensten voor alle jongeren van achttien jaar en ouder die een opleiding volgden, dus ook in het voortgezet en het particulier onderwijs. Dit uit het oogpunt van gelijke behan-deling en eenvoud. Het vermoeden bestond dat ook de Sociaaleconomische Raad op gelijkheid aan zou dringen. Die wens leverde een lastige definitievraag op, want welke activiteiten dienden wel of niet onder studeren te worden gere-kend? Een sterke samenhang was er ook met het onderwerp van verlaging van

de juridische grens van meerderjarigheid naar achttien jaar, die implicaties had voor tal van andere wettelijke regelingen. In mei 1974 moest Klein toegeven dat de invoering van de nieuwe studiefinanciering in de eerstvolgende jaren een onhaalbare kaart was. De voorzitter van de Tweede Kamer riep een speciale Kamercommissie voor studiefinanciering in het leven om de vaste onderwijscommissie te ontlasten. Daarnaast werd uitgebreid interdepartementaal overleg gevoerd waarbij liefst vijf ministeries werden betrokken: Onderwijs, Financiën, Sociale Zaken (kinderbijslag), Landbouw (agrarische opleidingen) en Justitie (o.a. verlaging van de wettelijke grens van meerderjarigheid). Dit proces vertraagde de besluitvorming aanzienlijk.<sup>41</sup>

De overheveling van de kinderbijslag van Sociale Zaken naar de begroting van Onderwijs was een politiek gevoelige kwestie. Een groot bedrag uit de socialeverzekeringsfeer moest worden overgezet naar de onderwijsbegroting, die deel uitmaakte van de algemene middelen. Zo ontstond de vraag of dan ook de sociale premies konden worden verlaagd. Zo ja, dan moest de belasting gelijktijdig omhoog zodat daaruit de basisbeurs kon worden betaald. Zo niet, dan kon de rijksbijdrage aan de sociale verzekeringen worden verlaagd zodat daaruit de basisbeurs kon worden betaald. In het ene geval betaalde de hele gemeenschap (dat wilden de confessionele ministers Boersma van Sociale en Lubbers van Economische Zaken), in het andere geval de werkgevers (dat wilde Duisenberg van Financiën). De staatssecretaris van Sociale Zaken waarschuwde voor borrelende ontevredenheid bij de werkgevers. Den Uyl maakte zich daarentegen zorgen over het 'politieke klimaat', dat zich tegen lastenverzwaringen voor de burger leek te keren. De premier stelde een behoedzaam compromis voor, waarin beide opties werden gecombineerd. Maar daardoor kwamen nieuwe pijnlijke vragen tevoorschijn. Welke premies mochten dan omlaag? En welke belasting omhoog? De mogelijkheden dienden eerst uitvoerig te worden onderzocht op de betrokken departementen, en de Sociaaleconomische Raad moest zich over deze kwestie uitspreken.<sup>42</sup>

Het ministerie van o&w had weinig ervaring met een operatie die zo ver buiten het afgebakende onderwijsspecialisme reikte. Sommige betrokken ambtenaren hadden moeite met de inkomenspolitieke en fiscale aspecten van het onderwerp. Minister Van Kemenade opperde mede daarom begin 1975 met enige voorzichtigheid de mogelijkheid om de hele studiefinanciering onder te brengen bij het ministerie van Sociale Zaken, zodat het daar integraal kon worden behandeld met de bestaande kinderregelingen. Dat zou ook de technische uitvoering een stuk eenvoudiger kunnen maken. De Raden van Arbeid, die medeverantwoordelijk waren voor uitkering van de kinderbijslag, hadden al eerder op zo'n oplossing gezinspeeld.<sup>43</sup> Sociale Zaken liet echter informeel weten daar geen heil in te zien. De studiefinanciering was een onderwijsvoorziening uit de

algemene middelen en hoorde daarom niet in de sfeer van sociale verzekeringen, aldus het ministerie. Vanuit Onderwijs bestond het bezwaar dat het stelsel een onlosmakelijk deel van het onderwijsbeleid was, waarop men geen grip wilde verliezen.<sup>44</sup> De studiefinanciering bleef dus bij o&w en een ingewikkelde interdepartementale behandeling bleef de enige weg naar een nieuw beleid.

### *Op de lange baan*

In de zomer van 1975 werd de regering van Den Uyl geconfronteerd met de gevolgen van de tegenvallende economische ontwikkelingen. Al enkele maanden na haar aantreden was de eerste oliecrisis uitgebroken. Aanvankelijk dacht de regering de economische schade van de olieboycot beperkt te kunnen houden door de overheidsuitgaven op te voeren. In augustus 1975 bleken de geraamde inkomsten echter dermate tegen te vallen, en meer lenen zulke onverantwoorde risico's met zich mee te brengen, dat De Nederlandsche Bank en minister Duisenberg het kabinet voor het blok zetten. Er moest gesneden worden in de uitgaven. Duisenberg legde zijn collega's de norm op die stelde dat de publieke lastendruk met maximaal 1% mocht stijgen in relatie tot het nationaal inkomen.<sup>45</sup> Voor het eerst sinds de oorlog kon de overheid niet meer rekenen op een stabiele economische groei en constante toename van de rijksinkomsten. In de 25 jaren die volgden ontkwam geen enkel kabinet aan de noodzaak tot bezuinigen.

De 1%-norm van Duisenberg veranderde de houding van Financiën en Sociale Zaken tegenover de overheveling van de kinderbijslag naar de onderwijsbegroting. Zij zochten manieren om de lastendruk te verlichten, en een van de voornaamste posten die voor matiging in aanmerking kwam was de kinderbijslag. Door de gestegen welvaart en de kleinere gezinnen zou de directe noodzaak voor deze voorziening zijn verdwenen. Bovendien meende de PvdA dat deze inkomensafhankelijk zou moeten worden gemaakt. Met zulke besparingen was ongeveer 800 miljoen gulden te winnen. Het studiefinancieringsplan van Klein dreigde die mogelijkheid echter te dwarsbomen en kwam voor Sociale Zaken nu ongelegen. Bij Ger Klein en zijn ambtelijke staf rees het vermoeden dat Sociale Zaken de onderhandelingen rond de overdracht bewust vertraagde in afwachting van de komende hervormingen. Onderhandelaars wierpen tal van zaken op die in Kleins ogen slechts details waren, zoals de eigen inkomensgrens en de positie van getrouwde studenten. sz-onderhandelaar D.C. van Melsen versterkte dat vermoeden. Als lid van de commissie-Andriessen had hij een vorm van studiefinanciering voorgestaan via de sociale verzekeringen, in de vorm van een 'omgekeerde aow'. Hij leek niet van plan om Onderwijs tegemoet te komen.<sup>46</sup>

Klein zag dat hij grip op de onderhandelingen verloor en viel gefrustreerd uit

tegen ambtenaren die nieuwe bezwaren opwierpen. Het hielp hem weinig: in november 1975 lieten Duisenberg en Boersma de ministerraad weten dat zij de technische behandeling van de wet stil wilden leggen in afwachting van de komende maatregelen in de kinderbijslag. Vanuit Sociale Zaken werd 'informeel' aan de SER gemeld dat deze zijn advies over het wetsvoorstel op kon schorten. Dit tot verontwaardiging van de betrokkenen op Onderwijs, die daarvan niet op de hoogte waren.<sup>47</sup> Ger Klein moest niet alleen de regie uit handen geven, maar dreigde nu ook het nodige geld voor zijn basisbeurs te verliezen. In 1977 werd duidelijk dat de beoogde besparingen een onzekerheid over de beschikbaarheid van 300 miljoen gulden voor het nieuwe stelsel van studiefinanciering zouden veroorzaken.<sup>48</sup>

Toen het kabinet-Den Uyl in 1977 ten val kwam leek realisatie van het voorstel van Klein ver weg. De staatssecretaris zag het als zijn persoonlijke visitekaartje, en kon ook jaren na dato daarom zijn teleurstelling niet verbergen:

Het stelsel is gesaboteerd door Sociale Zaken en Financiën. Sociale Zaken wilde het geld dat bespaard werd op de kinderbijslag zelf houden. De hoeveelheid daglicht die men elkaar gunt in het Haagse circuit is niet erg groot. Wie de meeste centen heeft, heeft het meest te vertellen. Zo simpel wordt daar gedacht in dat ambtelijk overleg met remmers in vaste dienst. Lui die al dat nieuwe niet moeten, zonder argumenten maar om het dwarsliggen.<sup>49</sup>

Het is moeilijk vast te stellen of inderdaad sprake was van doelbewuste sabotage. Minister Boersma had in overeenstemming met de ministerraad besloten de hervormingen in de sociale voorzieningen voorrang te geven op de invoering van studiefinanciering. Eenzijdig was die keuze niet. Zo was de sfeer niet in het kabinet, aldus Van Kemenade. Wel is goed mogelijk dat de ambtenaren van Sociale Zaken vooruitliepen op die beslissing door vast barrières op te werpen in de onderhandelingen. Volgens Van Kemenade was dat 'een typische ambtelijke verdragings tactiek'.<sup>50</sup> Het uitstel liet zien dat de studiefinanciering niet op zichzelf stond, maar verbonden was aan bredere en vooral zwaardere politieke en financiële belangen.

Klein gaf niet alleen anderen de schuld van de mislukking maar stak ook de hand in eigen boezem. Hij had spijt van zijn open overlegaanpak. Door een vrijblijvende discussienota voor te leggen aan het parlement zou de discussie daar te vrijblijvend, te breed en niet toegespitst op het voorstel zijn geweest. Tal van zaken die slechts zijdelings aan tertiair onderwijs raakten, werden bij de discussie betrokken en compliceerden de zaak volgens Klein nodeloos. Zo was bij zijn vertrek nog altijd de discussie gaande over de vraag wie wel en niet onder de noemer 'studerenden' mocht vallen. Achteraf had hij het beter gevonden als hij

een voorontwerp van wet aan de Kamer had voorgelegd die alleen studenten in het hoger onderwijs betrof; dan zouden Kamerleden volgens hem gedwongen zijn geweest om concreter op de specifieke voorstellen in te gaan.<sup>51</sup>

### *Modernisering van het oude stelsel*

De studentenbeweging zag het geheel met groeiende verontwaardiging aan. Eerst presenteerde Klein een plan dat slechts gedeeltelijk aan de eisen tegemoetkwam, en vervolgens bleek de invoering onmogelijk. Intussen waren al enkele jaren geen inflatiecorrecties meer doorgevoerd, waardoor de reële waarde van de oude studietoelagen daalde. Gedurende de kabinetsperiode verslechterde de relatie tussen de studentenbeweging en de staatssecretaris. Het Landelijk Overleg Grondraden en de ASVA bleven benadrukken dat lage inkomensgroepen de dupe werden van de leningcomponent van het nieuwe stelsel. Een geïrriteerde Klein liet zich in 1975 ontvallen dat de organisaties eens moesten ophouden met 'keihard liegen'.<sup>52</sup> Steeds minder was hij geneigd om met hun vertegenwoordigers over de inkomenspositie van studenten te praten, vooral omdat hij geloofde dat invoering van het nieuwe stelsel vanzelf veel bezwaren weg zou nemen. Verzoeken tot overleg hield hij lange tijd af.<sup>53</sup>

Toen Klein gaandeweg beseftte dat het nieuwe stelsel er voorlopig niet komen zou, veranderde zijn houding. Hij nodigde de organisaties uit om te praten en zette zich in om tot een redelijke inflatiecompensatie te komen. Hij bereikte bij zijn collega's in het kabinet dat de bijdragevrije voet voor ouders naar boven werd bijgesteld, zodat ongeveer 55.000 studenten een hogere rijksstudietoelage ontvingen en 4000 studenten extra in aanmerking kwamen voor een toelage. Deze maatregelen zorgden samen met een sterk groeiende studentenpopulatie voor een kostenstijging van de studietoelagen van 390 miljoen gulden in 1977 naar 484 miljoen in 1978.<sup>54</sup>

In 1975 werd een belangrijke stap gezet in het proces van automatisering in de uitvoering van het beleid. Niet langer hoefde eens per twee weken een lading gecodeerde formulieren vanuit Groningen naar de Rijkscentrale voor Mechanische Administratie te Apeldoorn te worden gezonden in afwachting van kant-en-klare berichten aan aanvragers of andere betrokkenen. Er werd een lijnverbinding naar Apeldoorn gelegd die het de ambtenaren in Groningen mogelijk maakte direct informatie op te vragen. Een jaar later werd ook invoering van gegevens op afstand mogelijk. Zo kon sneller en efficiënter worden gewerkt, maar raakten ambtenaren ook een deel van hun vertrouwde werkmethoden kwijt. De individuele beslissingsbevoegdheid behielden zij nog wel.<sup>55</sup> De automatisering maakte vanaf 1977 een maandelijks uitbetaling van de toelagen mogelijk, waar voorheen slechts driemaal per jaar kon worden uitbetaald.<sup>56</sup>

Mede met het oog op het komende nieuwe stelsel betrok de Centrale Directie Studiefinanciering een nieuwe huisvesting in Groningen. De officiële opening van het gebouw riep gemengde gevoelens op, zo blijkt uit de toespraak van plaatsvervangend secretaris-generaal Van Boven: ‘Wat er met het indertijd voorgestelde nieuwe stelsel van studiefinanciering gaat gebeuren, weet dacht ik op dit moment niemand.’<sup>57</sup> Het dossier was inmiddels in handen gekomen van een nieuwe minister.

### Het plan-Pais, 1977-1981

Na de verkiezingen van 1977 keerden de politieke kansen. De PvdA boekte tien zetels winst en verwachtte een nieuwe regeringstermijn. Onderhandelingen met de lijstverbinding van het CDA verliepen echter moeizaam en werden afgebroken, waarna de katholieke voorman Dries van Agt verrassend snel tot een akkoord kwam met de VVD. Met grote tegenzin moesten de progressieve ministers plaatsnemen in de oppositiebanken.<sup>58</sup> De liberale Amsterdamse econoom dr. Aäron Pais nam de verantwoordelijkheid over het onderwijs over.

De studiefinanciering had niet meer de politieke prioriteit die ze vier jaar eerder had. De toestand rond de collegegelden was tot rust gekomen en de aanpassingen van Klein hadden de oude regelingen iets houdbaarder gemaakt. Van Agt repte in zijn regeringsverklaring met geen woord over studiefinanciering, wat hem op kritiek van Den Uyl kwam te staan.<sup>59</sup> De nieuwe onderwijsminister wachtte in eerste instantie de nog lopende hervormingen in de kinderbijslag af. ‘Bij de studiefinanciering is de samenhang met maatregelen op het gebied van de sociale voorzieningen dermate eng, dat het op dit moment nog niet mogelijk is daarover zeer concrete zaken te melden,’ liet hij de Tweede Kamer weten.<sup>60</sup>

Met Pais kreeg o&w de eerste liberale minister na de oorlog, een minister die op veel fronten het tegenbeeld wilde lijken van zijn voorgangers. Hij zette zich sterk af tegen de vermeende socialistische hervormingswoede van de afgelopen vier jaren en presenteerde zich als verdediger van de vrijheid van onderwijs. Als hoogleraar in de economie legde hij meer financieel-economische accenten dan de onderwijskundige Van Kemenade. Zo brak hij met het ideaal van gratis onderwijs. Een beroep op een grotere eigen bijdrage van de student was volgens hem een serieuze optie vanwege het in liberale ogen meer individuele karakter van het ‘goed’ onderwijs. Pais gaf het Instituut voor Onderzoek naar Overheidsuitgaven opdracht om voorstellen te doen tot toepassing van het profijt-beginsel in het onderwijs.<sup>61</sup>

Toch toonden zich ook veel overeenkomsten tussen de nieuwe minister en zijn voorgangers. Pais zette in het middelbaar en hoger onderwijs belangrijke

beleidslijnen voort, waaronder de invoering van een tweefasestructuur van doctoraalopleiding en promotie in het hoger onderwijs en een beperking van de normale opleidingsduur tot vier jaren. Bovendien deed Pais ideologisch weinig onder voor de sociaaldemocraten in zijn inspanningen voor emancipatie van het individu, vooral van de vrouw. Een krachtige maatschappelijke maakbaarheidsgedachte was op dat punt ook de liberalen niet vreemd. De vvd maakte zich sterk voor het gelijktrekken van individuele kansen tot zelfontplooiing en stelde daartoe zelfs een staatssecretaris voor emancipatiezaken aan.

De liberale benadering van het studiefinancieringsprobleem deed denken aan het negentiende-eeuws sociaalliberalisme. Talent dat onvoldoende kans kreeg tot ontwikkeling vormde volgens de liberalen een verlies voor de samenleving in sociaal en economisch opzicht. De vrije markt werkte hier niet optimaal, waardoor de staat mocht ingrijpen met subsidies in de vorm van studiebeurzen. Dit moest een tijdelijke ingreep zijn. Als ooit de selectieve barrières in het onderwijs geslecht zouden worden, zouden deze subsidies marktverstoring gaan werken en moeten verdwijnen, een argument in lijn met klassieke liberale kritiek op studiebeurzen. In die situatie zou een leenstelsel rechtvaardiger zijn, een persoonlijke investering in de eigen toekomst. Al aan het einde van de jaren zeventig was dit leenstelsel een doel voor de lange termijn, maar vooralsnog waren beurzen als gift volgens veel liberalen noodzakelijk.<sup>62</sup>

Pais plaatste het vraagstuk van de studiefinanciering in het licht van emancipatie en stelde zich principiëler en rechtlijner op dan de pragmatische Ger Klein. Pais was persoonlijk overtuigd van de noodzaak om volwassenen een zelfstandige inkomenspositie te bieden, zodat zij vrij van anderen hun persoonlijke keuzes konden maken. Hij omschreef liberaal beleid als 'het bieden van maximale individuele ruimte in gemeenschapsverband'.<sup>63</sup> Hij koesterde een groot wantrouwen tegen bemoeienis van buitenaf met de persoonlijke levenssfeer. Dat bleek onder andere uit zijn persoonlijke warsheid van heersende sociale normen: hij was vegetariër en geheelonthouder, en woonde lange tijd ongetrouwd samen.<sup>64</sup>

Die vrijheid wenste Pais ook studenten toe. De meeste studenten waren formeel volwassen en moesten volgens de minister daarom in staat worden gesteld om vrij van financiële banden met hun familie of partner te leven. In het nieuwe stelsel van studiefinanciering mocht daarom geen rekening worden gehouden met het gezins- of partnerinkomen; alle studenten moesten recht hebben op dezelfde ondersteuning, die voldoende moest zijn om van te leven. Pais wilde de hoogte daarvan koppelen aan het sociaal minimum om gelijkheid van de student met werkende leeftijdsgenoten te bewerkstelligen. Hij had eerder een vaste basisvoorziening voor alle studenten in gedachten dan een bescheiden aanvullend stelsel. Als dit plan zou worden verwezenlijkt, zou het in de hele

westerse wereld daarin zijn weerga niet hebben. De enige verzorgingsstaat die het beursrecht ontkoppelde van het ouderlijk inkomen was Zweden, maar daar bestond wel een koppeling met het eigen inkomen van de student en zijn of haar partner. Pais wilde echter gelijke bedragen voor iedereen.<sup>65</sup>

Het plan-Klein was voor Pais slechts beperkt van nut vanwege de ouderlijke bijdrage. Hij schortte de lopende adviesaanvraag bij de SER op. De aanvullende beurs van Klein liet hij vallen, en verving hij door rentedragende leningen. Zijn ideeën volgden wel die van zijn voorganger in de omzetting van kinderbijslag voor ouders naar een basisbeurs voor de student. Om het drempeleffect voor studenten uit kansarme milieus te verkleinen konden zij in het voorstel tot hun twintigste levensjaar een rentesubsidie op de lening ontvangen.<sup>66</sup>

### *Confrontatie*

Terwijl de minister het Interuniversitair Studentenuverleg reeds liet weten dat hij aan een basisbeurs van 7000 gulden per jaar dacht, ontmoette hij achter de schermen veel ambtelijke en politieke weerstand. De afschaffing van de ouderlijke bijdrage zou veel geld kosten, en financiële ruimte slonk voortdurend. Bovendien waarschuwde de ambtelijke stuurgroep studiefinanciering op o&w al in december 1978 dat schrapping van de ouderbijdrage politiek slecht zou kunnen vallen bij de oppositie en de christendemocratische coalitiegenoten, vooral wegens denivellerende inkomenseffecten. Bij interdepartementaal overleg een halfjaar later rezen technische bezwaren. Volgens de nieuwe wetgeving werden kinderen op hun achttiende volwassen, maar behielden hun ouders de onderhoudsplicht tot het eenentwintigste jaar. Een financieel zelfstandige positie voor de student zou wringen met de onderhoudsplicht en met de systematiek van de sociale verzekeringen, aldus Justitie en Sociale Zaken. 'Toch aan vasthouden,' zo instrueerde Pais zijn onderhandelaars. Volgens hem was studiefinanciering een zelfstandig recht, en geen aanvullende voorziening. Hij vond daarom dat de juridische onderhoudsplicht irrelevant was. Pais wilde op dat punt nauwelijks water bij de wijn doen. In een instructie voor zijn ambtelijke onderhandelaars in juni 1979 maande hij hen vast te houden aan het plan en drukte hij hun op het hart dat 'gewijzigde samenlevingsvormen de oude opstelling steeds meer illusoir [zullen] maken'.<sup>67</sup>

Het ministerie van Financiën wierp onoverkomelijke financiële bezwaren op. Pais wilde studenten genoeg laten lenen om zelfstandig te kunnen leven, maar Financiën wilde voorkomen dat studenten massaal geld zouden gaan lenen. De stijgende rente maakte het steeds moeilijker voor het bedrijfsleven om te investeren, en droeg zo bij aan een afremming van de economie. Lenende studenten zouden een extra beslag leggen op de kapitaalmarkt en de rente verder op kun-

nen drijven. Daarom blokkeerde Financiën het plan. Toch hield Pais vast aan de financiële zelfstandigheid van de student, waardoor de onderhandelingen tussen de ministeries vastliepen.<sup>68</sup>

Ook op andere punten verliepen politieke en persoonlijke contacten tussen Pais en collega's in het kabinet soms stroef. Pais had uitgesproken opvattingen, die hij theoretisch zwaar onderbouwde, en kon die koppig verdedigen. Hij schuwde de persoonlijke confrontatie niet. Dat bracht hem op gespannen voet met de minister van Financiën Frans Andriessen. Terwijl Andriessen aanstuurde op een strenge lijn van bezuiniging om ernst te maken met de vermindering van het financieringstekort, probeerde Pais zijn eigen begroting daaraan te onttrekken. Herhaaldelijk stak hij in de ministerraad macro-economische betogen af waarin hij tot de conclusie kwam dat drastisch bezuinigd moest worden, maar niet op Onderwijs. Wanneer hij de druk te groot vond worden dreigde hij met ontslag. Tot frustratie van Andriessen en premier Van Agt wist Pais zich zodoende herhaaldelijk onder bezuinigingen uit te werken, soms ten koste van andere departementen.<sup>69</sup>

Na verloop van tijd kostte het Pais steeds meer moeite om zijn verzet tegen bezuinigingen vol te houden. Landbouwminister Fons van der Stee dreigde uit het kabinet te stappen als Onderwijs niet zijn deel nam in de bezuinigingen.<sup>70</sup> Uitgerekend deze Van der Stee werd minister van Financiën toen Andriessen begin 1980 uit onvrede aftrad. Politiek gesterkt door een tweede oliecrisis in 1979 kon de nieuwe minister de financiële teugels strakker aantrekken. Ook Pais moest zich nu schikken, getuige staatssecretaris van Onderwijs De Jong:

Pas Fons bleek in staat Pais tegen de muur te drukken. Als hij bleef tegenstribbelen, hield Fons stug vol, het kon hem niet schelen of dat lang duurde. In de nacht voor Prinsjesdag 1980 lukte het Fons dan toch Pais tegen de muur te krijgen. Van Agt was daar uiterst tevreden over, want die had al veel eerder met de man willen afrekenen.<sup>71</sup>

Studenten in het hoger onderwijs hebben de gevolgen gevoeld. De jaarlijkse inflatiecorrectie op studietoelagen werd ingeperkt, en de college- en schoolgelden werden verhoogd. Toch heeft Pais nooit volledig aan de bezuinigingsdruk toegegeven. Sommige ingrepen die hij presenteerde als bezuinigingen, waren in praktijk niet meer dan kasverschuivingen. Zo tilde hij de uitbetaling van de rijksstudietoelagen over 31 december 1981 heen om de balans voor dat jaar gunstiger te doen uitkomen, terwijl daarmee het tekort voor het volgende jaar slechts werd vergroot.<sup>72</sup> Pais maakte daarmee geen vrienden bij collega's in het kabinet, die soms meer moesten inleveren.<sup>73</sup> Het leidde ertoe dat hij een relatie-

ve buitenstaander bleef in een ministersploeg die zich voor liet staan op verder goede onderlinge relaties.

### *Op de klippen*

Pais' onwil om zijn principiële overtuigingen te laten wijken voor financiële beperkingen remde ook de onderhandelingen rond de nieuwe studiefinanciering. Lange tijd was daarin weinig beweging te bespeuren. Zowel het voorstel van Pais als de bezwaren daartegen bleven gehandhaafd. Voor de onderwijsminister was dat aanvankelijk geen probleem, omdat hij zijn politieke prioriteit vooral bij de herstructurering van het hoger onderwijs legde. Maar juist die prioriteiten kwamen in gevaar door de trage vorderingen op het gebied van de studiefinanciering. De Sociaaleconomische Raad verklaarde eind 1980 niet in staat te zijn om te adviseren rond de hervorming van de kinderbijslag zolang er onduidelijkheid was over de positie van studenten. De Academische Raad dreigde 1980 elke verhoging van het collegegeld 'princiepelijk onaanvaardbaar' te verklaren zolang het oude beurzenstelsel nog functioneerde. Volgens de gezamenlijke universiteiten was hier zelfs sprake van 'het in hoge mate veronachtzamen van een overheidstaak'.<sup>74</sup> De Onderwijsraad verwierp de verhoging van cursusgeld in den brede, inclusief de voorgestelde invoering van f 650,- collegegeld voor het hbo als geen plannen voor een nieuwe studiefinanciering zouden worden gepresenteerd. Studentenorganisaties gingen zich roeren door de aangekondigde lastenverzwaringen en kondigden nieuwe boycotacties aan. Politiek gevoeliger voor de minister was de aanneming van de motie-Waltmans op 10 december 1980 waarin de Tweede Kamer er bij de regering op aandrong 'ruim vóór inwerkingtreding van een nieuwe wet voor de structuur van het hoger onderwijs een ontwerp-regeling voor een nieuw stelsel van studiefinanciering aan de Kamer te doen toekomen'. PPR-Kamerlid Waltmans stelde dat de voorgestelde verkorting van de studieduur de mogelijkheden belemmerde voor studenten om bij te verdienen, zodat ze onder het vigerende beurzenstelsel in financiële problemen zouden raken.<sup>75</sup> Het waren pijnlijke waarschuwingen: als de regering geen haast maakte met de nieuwe studiefinanciering, zouden speerpunten van het beleid en de sluiting van de begroting in gevaar komen.

Pais nam de waarschuwingen serieus. De verkiezingen werden gehouden in mei 1981, en voor die tijd wilde hij zijn ingrijpende tweefasestructuur invoeren.<sup>76</sup> Eind februari 1981, bij de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer, moest de minister daarom zijn plannen voor de studiefinanciering presenteren. Er was te weinig tijd om nog tot uitgewerkte nieuwe plannen te komen. Ondanks alle financiële en technische bezwaren legde Pais zijn bestaande plan daarom in ongewijzigde vorm voor aan de ministerraad.

‘De minister laat het niet aankomen op een discussie in de ministerraad, maar is zeker van voldoende steun, voordat een controversieel onderwerp aan de orde komt,’ doceerde voormalig onderwijsminister Jo Ritzen in 1998 zijn lezers.<sup>77</sup> Wijze woorden, zo bleek toen Pais op 20 februari 1981 een concept-Kamerbrief over zijn plannen aan de raad voorlegde. De geschillen met de andere departementen bleken onvoldoende opgelost en de plaatsvervangend minister van Financiën sprak direct een ‘niet aanvaardbaar’ uit. Hij accepteerde geen enkel beslag op de kapitaalmarkt, zeker niet een van deze omvang.<sup>78</sup>

Drie dagen later werd met spoed een extra vergadering van de ministerraad belegd om de Tweede Kamer een dag later toch nog een plan te kunnen tonen. De betrokken departementen kregen een laatste kans om nadere voorstellen te doen. Pais drukte zijn collega’s op het hart dat ze zonder bezwaar met het voorstel konden instemmen omdat het binnen deze regeringstermijn niet meer tot invoering zou komen. De voorgestelde Kamerbrief was vooral bedoeld om de kritische Kamer en de adviesorganen gunstig te stemmen op het gebied van collegegelden en structuurhervormingen in het hoger onderwijs, zo benadrukte hij.

De ministerraad toonde in de extra vergadering op dinsdagavond 24 februari echter weinig begrip voor de lijn van Pais. Zijn voorstel werd nu van meerdere kanten aangevallen. Van der Stee hield stevig vast aan zijn financiële bezwaren. Aan de afspraak dat het nieuwe stelsel budgettair neutraal moest zijn waar het de rijksmiddelen betrof, was volgens hem niet voldaan. Dat kwam vooral doordat nieuwe besparingen op de kinderbijslag niet mee waren genomen in de berekening. In ruimere zin eiste Van der Stee ook neutraliteit op de kapitaalmarkt. Zijn ambtenaren schatten de omvang van de voorgestelde leningcomponent tussen 300 en 900 miljoen gulden. Men zou daarom volgens Van der Stee niet moeten praten over budgettaire neutraliteit, maar eerder over een korting van 10% op het bestaande systeem van studiefinanciering.

Vervolgens had de katholieke CDA’er Van der Stee principiële bezwaren tegen de maatschappelijke uitgangspunten van het voorstel. Juist nu het kabinet-Van Agt het gezin weer als uitgangspunt in het beleid nam, presenteerde Pais een stelsel waarin de gezinsband werd doorgesneden. Omdat het alle studenten gelijk trok zag Van der Stee bovendien een onacceptabele inkomensherverdeling van laag naar hoog ontstaan. Hij beschouwde de studenten als een relatief bevoorrechte groep die in tijden van werkloosheid en economische malaise geen overheidshulp behoeften, zeker niet een met een uitkeringsniveau op het sociaal minimum. Premier Van Agt en CDA-ministers Gardeniërs, Van Trier en Beelaerts van Blokland sloten zich daarbij aan. De laatste stelde onomwonden dat het kabinet zich beter druk kon maken om mensen ‘die het werkelijk moeilijk hebben’.<sup>79</sup> Pais stond er alleen voor.

Om toch de Tweede Kamer bij de begrotingsbehandeling van de volgende dag iets te kunnen tonen, werd Pais' plan met spoed zo ver mogelijk uitgekleed. De koppeling met het sociaal minimum werd geschrapt, en op aanwijzing van Financiën werden concrete cijfers en bedragen uit de Kamerbrief verwijderd. Wat overbleef was een brief met globale uitgangspunten, waaraan budgettaire neutraliteit voor beurzen én leningen werd toegevoegd, en 'rechtvaardigheid in de onderlinge inkomensposities' in relatie tot andere groepen in de maatschappij.<sup>80</sup> Daarmee werd de centrale doelstelling van financiële zelfstandigheid ondergraven.

Een dag later, op de avond van 25 februari 1981, arriveerde Arie Pais op de valreep in de Tweede Kamer met veertig enveloppen onder zijn arm. De leden van de onderwijscommissie moesten ter plekke van de inhoud kennismaken.<sup>81</sup> De PvdA noemde de brief 'een afleidingsmanoeuvre van het pijnlijke van deze begrotingsbehandeling' en deed hem af als 'lachwekkend',<sup>82</sup> maar de regeringsfracties leken door de brief toch meer bereid om over verhoging van de collegegelden te praten. Van invoering van het in de brief voorgestelde stelsel van studiefinanciering kon zo vlak voor de verkiezingen geen sprake meer zijn, maar in ruil voor compensatie in het oude stelsel van rijksstudietoelagen kreeg Pais zijn collegegeldverhogingen en later ook zijn Wet op de tweefasestructuur door het parlement.<sup>83</sup>

De schipbreuk van het plan-Pais in de ministerraad toonde aan dat financiële onafhankelijkheid van de volwassen student in de gegeven omstandigheden nauwelijks meer haalbaar was. Wanneer de regering financiële prioriteiten moest stellen legden de belangen van studenten het af tegen die van een groeiende categorie uitvallers uit de arbeidsmarkt. Bovendien bleek de volledige financiële verzelfstandiging van de student bij sommigen binnen het CDA nog altijd gevoelig te liggen. Terwijl de behoefte aan individuele zelfstandigheid groeide, namen de praktische en politieke mogelijkheden daartoe af. Intussen bleef het oude systeem in werking, ondanks alle bezwaren.

### **Het 'plan-Van Kemenade', 1981-1983**

Op de kleine afdeling Beleid van de Centrale Directie Studiefinanciering in Groningen werd het resultaat van de moeizame onderhandelingen intussen niet afgewacht. De referendaris B.P.M. Nieuwhof ontwikkelde in samenspraak met collega's een opzet die aan veel politieke en technische bezwaren tegemoet zou kunnen komen, en die bovendien mede was ingegeven door de eisen van de uitvoeringspraktijk.

Het plan ging evenals dat van de minister uit van het standpunt dat inko-

menspolitiek individueel moest worden gericht. Met de emancipatie van vrouwen en jongvolwassenen kon pas ernst worden gemaakt wanneer zij zelfstandig over inkomen konden beschikken. Ook was een individueel gericht stelsel minder gevoelig voor fraude met samenlevingsverbanden. Toch moest worden voorkomen dat mensen die geen onderwijs genoten onnodig zouden meebetalen aan de opleiding van anderen. Leningen konden zo'n effect opvangen.<sup>84</sup> Vanuit die gedachte ontstond het plan 'studiefinanciering voor volwassenen', dat alle studerende tussen 18 en 60 jaar in één voorziening zou vatten. Het stelsel zou een zelfstandige inkomenspositie bieden aan studenten tussen 18 en 23 jaar, en inkomensterugval opvangen voor drieëntwintig tot zestigjarigen die in deeltijd studeerden. Het stelsel zou bekostigd worden met de gelden van de kinderbijslag, de rijksstudietoelagen en mogelijke besparingen op uitkeringen. Jongeren die voor hun drieëntwintigste begonnen met studeren kregen in het plan recht op volledige studiefinanciering in de vorm van een lening en gift. Kinderen van ouders met een lager inkomen hoefden minder te lenen omdat zij recht zouden krijgen op een 'schuldlimiteringsbijdrage'. Voor volwassenen die al tot de kring der werkenden behoorden was er een vergoeding in de studiekosten en eventueel in reiskosten. Zij moesten door (deeltijd)werk of een uitkering in hun levensonderhoud voorzien. Vooral voor deze groep moest het stelsel nauw aansluiten op verschillende sociale voorzieningen, en werden wezenlijke besparingen op de uitkeringen beoogd door ze deels te vervangen door studiefinanciering.

Om de verschillende doelgroepen een passende ondersteuning te bieden, werd het stelsel opgebouwd uit verschillende budgetten. Het 'levensonderhoudsbudget' was bedoeld voor zaken als huur, voeding en verzekeringen. Het was vooral gericht op jonge mensen die voltijds studeerden en nog niet tot de beroepsbevolking behoorden. Dit budget bestond voor 80% uit beurs en voor 20% uit lening. De hoogte was gekoppeld aan het sociaal minimum. Het studiekostenbudget was er voor alle direct aan de studie gerelateerde kosten en bestond volledig uit een rentedragende lening, met schuldlimitering voor lagere inkomensgroepen. Dit budget was bedoeld voor bovengenoemde categorie van jonge studenten, en voor mensen uit de beroepsbevolking die gedeeltelijk in hun levensonderhoud konden voorzien middels (deeltijd)werk of uitkering. Ten slotte was er een reiskostenbudget, dat deels bestond uit gift en deels uit lening, afhankelijk van de woonsituatie. Door deze budgetten verschillend te doseren in hele, halve en 'studiekosten'-pakketten kon op individuele behoeften worden ingespeeld, waarbij voor de studerende uit de beroepsbevolking een nauwe samenhang met de sociale voorzieningen moest bestaan. Het uitgangspunt was dat studerende van 23 jaar en ouder geheel onafhankelijk van familie of partner konden leven en leren, zodat het stelsel een emanciperende werking hebben zou.<sup>85</sup>

Toen Jos van Kemenade in 1981 terugkeerde als minister van Onderwijs en Wetenschappen trof hij dit ver uitgewerkte plan aan in het overdrachtdossier. Vanuit de Centrale Directie Studiefinanciering was het ingebracht in de formatieonderhandelingen van de nieuwe coalitie. Voor de minister persoonlijk had het onderwerp op dat moment weinig prioriteit. Vanwege de zeer gespannen verhoudingen tussen regeringspartijen CDA, PvdA en D'66 hield hij er rekening mee dat het jonge kabinet elk moment kon sneuvelen en dat hem wellicht weinig tijd gegund zou zijn om zijn belangrijkste punten door te voeren. De minister stortte zich vooral op de ontwikkeling van de middenschool, en liet de studiefinanciering graag over aan zijn departement.<sup>86</sup>

Toch had Van Kemenade er belang bij dat ook de studiefinanciering snel definitief werd geregeld. Zijn voorganger Pais had op de valreep de invoering van collegegeld voor het hbo en een verhoging voor het wo door de Kamer geloodst. Van Kemenade had zich daar als Kamerlid tegen verzet maar moest de maatregelen als minister uitvoeren bij gebrek aan alternatieve dekking. De Tweede Kamer achtervolgde hem daarmee. De minister kon niet veel anders doen dan compensatie voor de studenten beloven in de vorm van een nieuw stelsel van studiefinanciering. De tijd van discussienota's was definitief voorbij, zo beloofde hij de Kamer. 'Ik zet alles op alles om nu eindelijk de discussie die wij nu al 10 tot 15 jaar voeren over een fatsoenlijke wettelijke regeling voor een stelsel van studiefinanciering te kunnen beëindigen, althans daartoe een duidelijk wetsvoorstel aan deze Kamer voor te leggen.'<sup>87</sup>

Van Kemenade nam het 'Groningse' plan over. Het voldeed in veel opzichten aan zijn wensen. Al jaren maakte hij zich hard voor de emancipatie van maatschappelijke achterstandsgroepen als vrouwen, lager opgeleiden en culturele minderheden, die vaak met structurele onderwijsachterstanden kampten. Deze opdracht kreeg extra gewicht nu de economische crisis vooral onder deze groepen grote werkloosheid veroorzaakte. Van Kemenade was in het nieuwe kabinet bovendien aangesteld als 'projectminister volwasseneneducatie'. Een stelsel dat zo nadrukkelijk individueel was gericht en mensen tot zestig jaar bediende kwam hem daarom als geroepen. Bovendien leverde het plan een bijdrage aan het regeringsbeleid, dat een gelijkmatiger verdeling van de schaarse arbeid over de beroepsbevolking beoogde. Door deeltijdstudies te faciliteren zou deeltijdwerken worden gestimuleerd. Daarnaast konden de voorzieningen voor deeltijdstudenten het verschijnsel van oneigenlijk studeren met een uitkering ofwel het 'sluikstuderen' tegengaan. Ten slotte voldeed het plan aan de eis die de sociaaldemocraat Van Kemenade al jaren aan elk nieuw stelsel verbond: de hogere inkomens werden weinig bevoordeeld.<sup>88</sup>

De unieke politieke positie van de onderwijsminister was gunstig voor de realisering van het plan omdat deze de overbrugging van grenzen tussen ministe-

ries mogelijk maakte. Van Kemenade was de politieke secondant geworden van Joop den Uyl, die in het kabinet 'superminister' van Sociale Zaken en Werkgelegenheid was. Den Uyl gaf Van Kemenade de opdracht om een sociaaleconomisch PvdA-alternatief te ontwerpen voor de bezuinigingskoers van het CDA. De onderwijsminister was daarnaast namens Den Uyl voorzitter van het wekelijkse PvdA-bewindslidenoverleg.<sup>89</sup> Deze minister was daarom in een uitgelezen positie om de verschillende betrokken ministeries tot gezamenlijke actie te bewegen.

De ontwikkeling van het stelsel nam nu een vlucht en al op 27 mei 1982 kon Van Kemenade de nieuwste voornemens openbaar maken. Hij deed dat tijdens een toespraak bij de opening van een nieuw gebouw voor de Centrale Directie Studiefinanciering in Groningen.<sup>90</sup> In het VARA-radioprogramma *In de Rooie Haan* presenteerde hij het enthousiast voor het grote publiek. Voortaan ging het ambtelijke plan 'studiefinanciering voor volwassenen' door het leven als het 'plan-Van Kemenade'. De Groningse opening bleek echter zijn laatste officiële daad als minister: het tweede kabinet-Van Agt bezweek al na negen maanden en de PvdA-ministers boden collectief hun ontslag aan. Na een veelbelovende start ging ook dit plan een onzekere toekomst tegemoet.

*'Kampioen wetgever' Deetman*<sup>91</sup>

Na het plotselinge vertrek van Jos van Kemenade nam CDA-staatssecretaris Wim Deetman de ministerspost over. De overgang van een sociaaldemocraat naar een christendemocraat betekende niet de sterke beleidsverschuiving die misschien kon worden verwacht. Ondanks de schijnbare verschillen tussen de gedreven emancipatiekampioen Van Kemenade en de degelijke, solide en op punten behoudende Deetman bleken de twee het op politiek, onderwijskundig en persoonlijk gebied goed met elkaar te kunnen vinden. Zij hadden samen de middenschool verdedigd en maakten zich samen hard voor volwasseneneducatie.<sup>92</sup> Tegen vermeende royale of nivellerende elementen van het 'plan-Van Kemenade' had Deetman weinig bezwaar. Zij pasten in zijn principiële overtuiging dat voor de minder draagkrachtigen en mensen met onderwijsachterstand extra steun geboden was. Directeur-generaal van Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek Roel in 't Veld zei na zes jaar samenwerking met deze 'linkse CHU'er':

Als je kijkt naar wat Deetman wil op het terrein van de culturele minderheden, op het gebied van de volwasseneneducatie, op het gebied van de inkomensverhoudingen, zijn zorg voor de werkgelegenheid in en buiten het onderwijs, voor de toegankelijkheid van het onderwijs: het zijn opvattingen die zo in het verkiezingsprogramma van de PvdA kunnen worden ingepast.<sup>93</sup>

Bovenal had de resultaatgerichte Deetman de ambitie om eindelijk een aantal langslpende discussies af te sluiten met stevige wetgeving. Daarbij vond hij concrete daden soms belangrijker dan principiële heroverwegingen. Een Wet op de studiefinanciering leek binnen handbereik als het wetgevingstraject dat onder Van Kemenade was ingezet zou worden afgemaakt. Problemen ontstonden echter toen Deetman eind 1982 het derde kabinet-Van Agt vervuilde voor het centrumrechtse kabinet van Ruud Lubbers. Het bleek buitengewoon moeilijk om dit plan te handhaven in een tijd waarin de 'nieuwe zakelijkheid' regeerde en de verzorgingsstaat grondig aan herziening werd onderworpen.

*Lubbers 1: een 'aantasting van de fundamenteën van de studiefinanciering'*

Terwijl het 'plan-Van Kemenade' zich nog bevond in de risicovolle fase van interdepartementale onderhandeling veranderden de politieke en financiële omstandigheden drastisch. De rijksstudietoelagen en de kinderbijslag gingen na het aantreden van het eerste kabinet van Ruud Lubbers een tijd van flinke bezuinigingen tegemoet. Wim Deetman bleef aan als minister met de opdracht om dit pijnlijke proces in goede banen te leiden, en intussen een nieuw stelsel van studiefinanciering in te voeren. Naarmate de financiële ruimte afnam bleven echter steeds minder opties voor een nieuw stelsel over, terwijl de tijdsdruk groeide.

De toestand van de economie en de overheidsfinanciën was rond 1982 zeer zorgelijk geworden. Met aan de hoge inflatie gerelateerde stijgende loonkosten en een ongekend hoge rentestand bleven private economische investeringen achter. De werkloosheid was opgelopen tot 13,5% van de beroepsbevolking en bijna eenzelfde percentage was formeel arbeidsongeschikt. De stijgende sociale lasten drukten zwaar op de rijksbegroting, terwijl de overheidsinkomsten terugliepen. Met een financieringstekort van 11% van het nationaal inkomen drukte de staatsschuld steeds zwaarder. Zonder wezenlijke vermindering van de overheidsuitgaven zou deze negatieve spiraal blijven doorwerken.

Het gebruikelijke anticyclische overheidsbeleid, dat gericht was op de aanmoediging van de vraag door bestedingen, werd onbetaalbaar, en werd van meerdere zijden fel bekritiseerd. Het bedrijfsleven en adviesorganen als de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid eisten meer aandacht voor de aanbodzijde van de economie. De private sector moest meer financiële ruimte krijgen om te investeren. Publieke lasten zouden daarom moeten krimpen, de overheid zou minder geld moeten herverdelen en zich schikken in een meer beperkte, 'marktconforme' rol.<sup>94</sup> Het CDA en de VVD raakten van deze boodschap doordrongen.

Bij de kabinetsformatie in het najaar van 1982 gingen de twee coalitiepartners

uit van ombuigingen (besparingen of inkomstenverhogingen) van tien miljard gulden per jaar. Het eerste doel daarbij was om het financieringstekort terug te dringen zonder het verzwaren van de publieke lasten. In het besef van de politieke risico's die aan zulke zware bezuinigingen verbonden waren, legden het CDA en de VVD in het regeerakkoord gedetailleerd vast hoe de pijn over de verschillende begrotingsposten moest worden verdeeld. Het ministerie van Financiën kreeg daarbij een voortrekkersrol. Het regeerakkoord kreeg een zekere politieke onaantastbaarheid om te voorkomen dat gedurende de rit onenigheid kon ontstaan.<sup>95</sup> Het bepaalde onder meer dat op de rijksstudietoelagen en de kinderbijslag zou worden bezuinigd, en tegelijk dat in de loop van 1983 de hoofdlijnen van een nieuw stelsel van studiefinanciering aan de Kamer moesten worden gepresenteerd. Dat nieuwe stelsel mocht niet duurder zijn dan het oude, en geen onacceptabel beslag leggen op de kapitaalmarkt. Deetman noemde dit 'beperkingen van niet geringe betekenis', want zij maakten de gewenste financiële zelfstandigheid van de student praktisch onmogelijk.<sup>96</sup>

Wim Deetman accepteerde bij zijn aantreden een zware ombuigingstaak van anderhalf miljard gulden voor 1983. Ambtenaren van Financiën schreven gedetailleerd voor op welke posten hij moest bezuinigen, waarbij ze de studiefinanciering hoog aansloegen. Bezuinigen op de studiefinanciering was zowel juridisch als politiek eenvoudiger dan op de meeste andere onderwijsposten. Bijna 82% van de onderwijsbegroting bestond uit personeelslasten en omdat de Tweede Kamerfracties van de regeringspartijen behoud van banen eisten, was inkrimping van onderwijspersoneel onmogelijk. Tot woede van de onderwijswereld voerde het kabinet een salariskorting van 1,65% door. Bij de zoektocht naar verdere bezuinigingsmogelijkheden kwam al snel de onderwijskwaliteit in het geding of moest aan het sluiten van opleidingen worden gedacht.<sup>97</sup> Het inkomen van studenten was daarentegen nog altijd niet wettelijk vastgelegd en kon met relatief eenvoudige maatregelen van bestuur worden verlaagd. Een beperking lag bovendien voor de hand omdat de post rijksstudietoelagen recentelijk forse overschrijdingen op de begroting vertoonde: alleen in 1982 ging het al om honderd miljoen gulden. Door de verminderde koopkracht deden steeds meer mensen een beroep op deze aanvullende voorziening, die bovendien forse inflatiecorrecties van rond 6 % vroeg. Hier was sprake van een negatieve spiraal die volgens de filosofie van het kabinet doorbroken moest worden.

In het regeerakkoord werd vastgelegd dat de bijdragevrije voet van het ouderlijk inkomen niet langer volledig met prijsstijgingen zou worden gecorrigeerd. Dat betekende dat na verloop van tijd minder studenten in aanmerking zouden komen voor een toelage. Vervolgens werd bij de bepaling van toekenning en hoogte van een studietoelage minder rekening gehouden met gezinsomvang. Ten slotte werd het maximumbedrag voor de rijksstudietoelagen verlaagd

tot de norm die gold voor de werkloosheidsuitkering. De opbrengst van deze maatregelen zou na enkele jaren flink op gaan tellen: van 35 miljoen in 1983 en 95 miljoen in 1984 tot 260 miljoen in 1987. Ter vergelijking: de post rijksstudietoelagen bedroeg in 1983 ongeveer 1500 miljoen gulden.<sup>98</sup>

Het stelsel in het 'plan-Van Kemenade' moest krimpen om aan de eis van budgettaire neutraliteit te kunnen blijven voldoen. Het regeerakkoord sprak van een nieuw stelsel voor volledig dagonderwijs, en zweeg over deeltijdstudies voor mensen met een baan. Daarmee haalden de onderhandelaars een belangrijke ambitie uit het voorgestelde stelsel weg.<sup>99</sup>

Deetman accepteerde de bezuinigingen en heroverwegingen, en vervulde ze uit plichtsbesef. Ook hij geloofde in de noodzaak om het financieringstekort terug te dringen. Het jaar 1983 begon met massale demonstraties van boze onderwijzers en studenten. In de onderwijswereld en de publieke opinie ontstond een zeker beeld van Wim Deetman als koele rekenmeester en harteloze saneerder.

Wat de demonstranten echter niet zagen, was dat Deetman na deze heftige beginfase achter gesloten deuren een grens trok en geen verdere bezuinigingen op het onderwijs wilde accepteren. Vanaf het voorjaar van 1983 beschouwde hij zijn bezuinigingstaakstellingen als volbracht en wilde hij de rust en ruimte op zijn begroting om tot constructief beleid te kunnen komen. Deze opstelling leidde vrijwel direct tot botsingen tussen de standvastige Deetman en de minister van Financiën Onno Ruding. Deze was vastbesloten om nieuwe overschrijdingen van de rijksbegroting tijdig de kop in te drukken, en bleef daarom aanvullende bezuinigingsvoorstellen doen. Het gevolg was dat Deetman voortdurend moest strijden voor het behoud van middelen voor de studiefinanciering.

Een eerste aanvaring tussen Deetman en Ruding was tekenend voor de kwetsbare positie waarin de studietoelagen zich nu bevonden. Toen voor 1983 opnieuw een overschrijding op de post studietoelagen met 59 miljoen gulden werd verwacht, eiste Ruding al in maart extra ingrepen. Hij stelde een structurele verlaging van de budgetnormen voor, of een volledige bevrozing van de beursbedragen. Later wilde hij deze bedragen met 10% verlagen. Deetman accepteerde geen van deze voorstellen omdat volgens hem met de uitvoering van de bepalingen in het regeerakkoord 'de grenzen van het maatschappelijk aanvaardbare' al waren bereikt. Een budgetverlaging of -bevrozing vond hij onverantwoord omdat de normbedragen voor de student al achterliepen bij het sociaal minimum. Deetman en Ruding stonden in deze tegenstelling vrijwel alleen, zodat de opstelling van de minister-president beslissend werd. Premier Lubbers zocht voortdurend naar politiek evenwicht en betrok een middenpositie. Hoewel hij erkende dat op de studietoelagen al fors ingegrepen was, was hij anderzijds met Ruding van mening dat de begrotingsoverschrijding structureel

van aard was en dat een ‘neerwaartse aanpassing’ daarom ‘onontkoombaar’ was.<sup>100</sup> Hij velde een salomonsoordeel: de beurzen voor studenten onder 21 jaar zouden mee moeten zakken met het verlaagde jeugdminimumloon, waarna Ruding op zijn beurt ongeveer de helft van de 59 miljoen voor eigen rekening moest nemen.<sup>101</sup> Een compromis dat voor niemand echt bevredigend was.

Hierna volgde een reeks van zulke compromissen, waarbij Deetman er niet in slaagde om de studietoelagen van bezuiniging te vrijwaren. In augustus 1983 maakte Ruding een punt van het zogenaamde ‘weglekeffect’ of ‘fietsbandmechanisme’. Dit effect deed zich voor bij inkomensgebonden voorzieningen. Wanneer bezuinigingen leidden tot inkomensdalingen, deden meer burgers een beroep op zulke voorzieningen, zodat een deel van de beoogde overheidsbesparingen teniet werd gedaan of ‘weglekte’. Dat was voor Ruding onacceptabel. De twee grootste boosdoeners waren volgens hem de huursubsidie en de studietoelagen.<sup>102</sup> Rudings oplossing was eenvoudig: verliezen als gevolg van dit effect moesten worden gecompenseerd op de begrotingspost waar het probleem werd veroorzaakt. Deetman moest daarom de post verlagen met 50 miljoen gulden voor 1987 en 100 miljoen voor de volgende jaren.<sup>103</sup>

Daarbovenop kwam een potentieel nog grotere aanslag in oktober. De Tweede Kamerfracties van het CDA en de VVD blokkeerden de invoering van schoolgeldheffing, waarmee een bedrag gemoeid was dat opliep van 140 miljoen gulden direct, tot een half miljard na een aantal jaren. Ruding wilde dat geld nu elders uit de onderwijsbegroting halen en CDA-fractievoorzitter Bert de Vries wees op de studietoelagen. Terwijl Lubbers geschokt aan de Kamer vroeg: ‘Goede vrienden, weet u wel wat U zegt?’,<sup>104</sup> onderzochten ambtenaren op het ministerie van Financiën reeds de mogelijkheden om de post studietoelagen aan te wenden als financiële buffer. Wanneer ontslagen in het onderwijs onvermijdelijk zouden worden, zou die buffer worden aangewend om deze te voorkomen.<sup>105</sup> Deze kwestie eindigde na protest van Deetman opnieuw in een compromis: 70 miljoen kwam voor rekening van Ruding, en 70 miljoen ten koste van de studietoelagen en de tegemoetkoming in de studiekosten.<sup>106</sup>

Tegelijkertijd werd ook op de kinderbijslag, de financiële basis voor het toekomstige stelsel van studiefinanciering, gekort. Het kabinet voerde een differentiëring naar leeftijd in waarbij voor kinderen onder 21 jaar minder werd uitgekeerd. Ondanks protesten uit het parlement was staatssecretaris van Sociale Zaken Louw de Graaf niet bereid om het bespaarde geld voor de nieuwe studiefinanciering te reserveren. Zolang er geen wettelijk stelsel was zag hij daar geen dwingende reden toe.<sup>107</sup>

Deetman moest vechten om bij immer groeiende studentenaantallen en saneringen financiële grond voor het ‘plan-Van Kemenade’ te behouden. Eind november 1983 betoogde hij in de ministerraad dat de bezuinigingen uit het

regeerakkoord en de voorjaarsnota samen op termijn tot 30% vermindering van het budget voor rijksstudietoelagen zouden leiden, en dat inmiddels sprake was van een 'aantasting van de fundamenteën van de studiefinanciering'. Nu kwamen daar respectievelijk de weglekeffecten, de buffervorming en de versoering van de kinderbijslag bovenop. Niet alleen was in de nabije toekomst de financiële onafhankelijkheid van de student een onmogelijkheid geworden, zo betoogde hij, ook voor een bescheiden aanvullend stelsel bleef nauwelijks ruimte. Deetman betwijfelde of een parlementaire meerderheid nog met een stelsel op basis van zulke beperkte middelen akkoord zou kunnen gaan. Herhaaldelijk waarschuwde hij voor een dreigend 'ernstig conflict' met de Tweede Kamer.<sup>108</sup>

De onderwijsminister raakte verder overtuigd van de noodzaak om de studiefinanciering nog binnen zijn ambtstermijn, dus uiterlijk in 1986, van een wettelijk kader te voorzien. Zonder wettelijk beschermde inkomenspositie voor studenten zou de studiefinanciering ook in de komende regeringsperiodes kwetsbaar blijven voor de voortdurende bezuiniging. Immers, zelfs in het gunstigste geval zou het financieringstekort in 1986 nog altijd een forse 7,5% bedragen. Hij werd in zijn streven gesterkt door het regeerakkoord en door de regeringsfracties in de Tweede Kamer, die meenden dat invoering niet opnieuw 'tot Sint-Juttemis' kon worden uitgesteld.<sup>109</sup>

### *Strijd om het 'plan-Van Kemenade'*

Terwijl Deetman in de ministerraad streed voor behoud van middelen, onderhandelden zijn ambtenaren met de ministeries van Financiën en Sociale Zaken over invoering van het 'plan-Van Kemenade'. De omstandigheden voor invoering van zo'n emanciperend stelsel waren echter dermate ongunstig geworden dat niet alleen het plan, maar zelfs de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van Onderwijs en Wetenschappen op het terrein van studiefinanciering ter discussie kwamen te staan.

Na zijn aantreden in het kabinet-Lubbers informeerde Deetman bij zijn ambtenaren of een middenweg gevonden kon worden tussen de gebrekkige bestaande voorzieningen en het inmiddels te dure 'plan-Van Kemenade'. Het antwoord luidde dat hij moest kiezen tussen het volledige nieuwe plan of een 'face-lift' van het bestaande stelsel, en dat een middenweg niet goed begaanbaar was.<sup>110</sup> Deetman besloot het 'plan-Van Kemenade' daarom voorlopig te handhaven.

In de onderhandelingen met de andere departementen ontstonden direct problemen. Het plan was volgens Financiën opnieuw te kostbaar. Studenten zouden voldoende moeten kunnen lenen om desgewenst zelfstandig in hun

volledige studiekosten en levensonderhoud te kunnen voorzien. De schaal waarop zij van die gelegenheid gebruik zouden maken liet zich moeilijk voorstellen, maar Financiën hield rekening met een extra kapitaalmarktbeslag van 2 miljard gulden. Financiën handhaafde het standpunt dat een verhoogde vraag naar leningen een verdringend effect zou hebben op de kapitaalmarkt, terwijl het kabinet daar juist de investeringsruimte voor bedrijven wilde vergroten. Daarnaast wilde Financiën niet dat het studentenbudget werd gekoppeld aan het sociaal minimum, omdat zo'n koppeling ten koste zou gaan van de mogelijkheid om de bedragen beleidsmatig bij te stellen. Staatssecretaris van Sociale Zaken Louw de Graaf maakte bezwaar tegen de individuele benadering van de student in het plan, terwijl in de systematiek van de sociale voorzieningen steeds rekening werd gehouden met het gezinsinkomen. Het individualiserende 'plan-Van Kemenade' zou daarmee dus moeilijk aan kunnen sluiten, aldus De Graaf. De technische bezwaren kwamen daarmee in grote lijnen overeen met die tegen het 'plan-Pais', dat ook uitging van financiële zelfstandigheid van de student.

De betrokken bewindslieden en premier Lubbers besloten in februari 1983 om een interdepartementale ambtelijke werkgroep te laten onderzoeken welke alternatieven mogelijk waren. Vertegenwoordigers van Sociale Zaken en Financiën probeerden daarin met geheel nieuwe opzetten het initiatief van Onderwijs over te nemen. Directeur-generaal van Sociale Zekerheid Leo Lamers opperde het idee om de kinderbijslag in stand te houden en door de Raden van Arbeid rechtstreeks aan studenten uit te laten keren. Onderwijs kon dan de post rijksstudietoelagen handhaven voor de lagere inkomensgroepen. o&w wees die minimale oplossing af omdat daarmee nauwelijks tegemoet werd gekomen aan de bezwaren tegen de bestaande verspreide regelingen. Financiën kwam met een radicaler alternatief: de oprichting van een particulier studiefonds dat rentedragende leningen zou verstrekken, aangevuld met een rijksbijdrage om afbetaling te garanderen. Daarmee zou de studiefinanciering voor een groot deel van de rijksbegroting kunnen verdwijnen. Ook dat plan wees Deetman af. Met lenen tegen hoge marktrentes kon leenaversie optreden, en kon de toegankelijkheid van het onderwijs voor de lagere inkomensgroepen niet worden gegarandeerd. Daarmee was voor de minister niet aan de belangrijkste voorwaarde voldaan. Zo ontstond opnieuw een patstelling, waarbij de betrokken bewindslieden op 18 augustus 1983 besloten om het ambtelijke 'plan-Van Kemenade' definitief ter zijde te schuiven zonder aanvaardbaar alternatief.<sup>111</sup>

Minister Deetman was van mening dat nu het ministerie van Onderwijs weer aan zet was om een alternatief te bedenken. Daartoe vroeg hij het kabinet om de beschikking over de anderhalf miljard gulden kinderbijslag en de ongeveer gelijke post studietoelagen. Die gelegenheid werd hem door Sociale Zaken en

Financiën niet meer gegeven. Ruding verklaarde zich tegen aanwending van de kinderbijslag omdat geld uit de socialeverzekerings sfeer niet eenvoudig kon worden overgezet naar de onderwijsbegroting. In het verleden kon nog geld worden gehaald uit vermindering van de rijksbijdrage aan de sociale verzekeringen, maar deze bijdrage bestond sinds kort niet meer. Daarom zou de betrokken anderhalf miljard gulden uit de rijksbegroting moeten komen, en dat was voor Ruding onacceptabel. De Graaf van Sociale Zaken herhaalde de mogelijkheid om de kinderbijslag in stand te houden en rechtstreeks aan studenten uit te keren. Omdat Deetman die optie een tweede maal afwees, adviseerde directeur-generaal Lamers zijn politieke chef op Sociale Zaken om Deetman in de onderhandelingen klem te zetten:

Hedenmorgen vernam ik van ambtelijk o&w dat Minister Deetman weinig of niets voelt voor het in deze nota geschetste stelsel. Daarmee geeft Minister Deetman feitelijk te kennen dat hij alleen maar de k[inder]b[ijslag]-pot van f 1500 mln. wil hebben, waarna hij zelf zal zorgen voor een nieuw stelsel! Ik adviseer u met klem om in dat geval vast te houden aan het standpunt dat afschaffing van kinderbijslag onherroepelijk leidt tot daling van de akw [kinderbijslag]-premie, m.a.w. dat Financiën dus f 1500 mln. op tafel moet brengen.<sup>112</sup>

Sociale Zaken trok op advies van Lamers één lijn met Financiën, zodat de anderhalf miljard gulden van de kinderbijslag geblokkeerd werd voor een nieuw stelsel zolang niet aan de wensen van Sociale Zaken was voldaan.

Sociale Zaken had bijzondere redenen om de kinderbijslag zo veel mogelijk in stand te willen houden. Buiten een mogelijke behoefte aan grip op inkomenspolitiek en eenheid van sociaal beleid was er een zorg voor de eigen werkgelegenheid. De Raden van Arbeid die de kinderbijslag uitkeerden werden bedreigd door banenverlies wegens automatisering. Het afstoten van kinderbijslag voor jongvolwassenen tussen 18 en 27 jaar zou dat verlies vergroten. In het zwartste scenario ging de helft van de betrokken 2200 banen verloren. De Raden wilden ingeschakeld worden bij de uitkering van studiefinanciering om deze verliezen op te vangen, en De Graaf ondersteunde dat streven. De Raden zouden daarnaast beter dan de Centrale Directie Studiefinanciering in Groningen toegerust zijn om de inkomenspositie en het samenlevingsverband van studenten te toetsen.<sup>113</sup>

Onderwijs alleen kon tegenover de machtige ministeries van Financiën en Sociale Zaken weinig uitrichten. Slechts met hulp van premier Lubbers wist Deetman in een bewindslidenoverleg op 7 september 1983 een laatste kans te krijgen om nieuwe voorstellen te doen. Met de wensen van de Tweede Kamer

in het achterhoofd kwamen de bewindslieden overeen dat de kinderbijslag voor kinderen tussen 18 en 27 jaar toch moest worden afgeschaft, en dat een soortgelijk bedrag beschikbaar moest worden gesteld aan o&w. Dat was een kleine overwinning voor de geplaagde Deetman.

Met slechts vier maanden te gaan voor de einddatum die in het regeerakkoord lag verankerd stuurde Deetman de kleine afdeling Beleid van de Centrale Directie Studiefinanciering terug naar de tekentafel. Nu de financiële ruimte zo beperkt was legde Deetman prioriteit bij het garanderen van de toegankelijkheid van het onderwijs, en verschoof hij verwezenlijking de financiële zelfstandigheid van de student naar de toekomst. Dat betekende dat het stelsel voorlopig een sterk nivellerend, inkomensafhankelijk karakter moest krijgen, waarbij het zwaartepunt lag bij de lagere inkomens en waarbij studenten uit meer welvarende gezinnen op hun ouders werden aangewezen. Financiële zelfstandigheid van de student zou in de toekomst moeten worden gerealiseerd door middel van een wettelijk vastgelegd groeiemodel. In dit model werden terugbetaalde schulden en niet-opgenomen kredieten gereserveerd voor uitbreiding van het beurzenstelsel, zodat op langere termijn het 'plan-Van Kemenade' voor voltijdstudenten alsnog zou kunnen worden gerealiseerd.

In het nieuwe plan dat onder Deetmans leiding werd opgesteld was voorsnog een grote plaats voor ouderlijke bijdragen en leningen ingeruimd. Een voordeel daarvan was volgens de minister dat zowel een band met de huidige als met de toekomstige inkomenspositie van de student werd gelegd. De eerste 7000 gulden van het studentenbudget diende in principe door de ouders te worden opgebracht. Naarmate het ouderlijk inkomen daalde, werd een groeiend deel van dit bedrag overgenomen door de overheid in de vorm van een gift, met een maximum van de volledige 7000 gulden. Zo konden de kosten van het levensonderhoud op uitkeringsniveau worden bestreden. De rest van het studentenbudget kon met betaling van rente van de staat worden geleend, wederom afhankelijk van het ouderlijk inkomen en met een maximum van 4.000 gulden. Leningen gaven de student meer prikkels om zuinig om te gaan met tijd en geld. Wanneer een student uitzonderlijk hoge kosten moest maken kon hij nog aanspraak maken op een 'topbeurs'. In het groeiemodel zou de topbeurs na verloop van jaren steeds ruimer toegankelijk moeten worden ter versterking van de zelfstandigheid van de student.<sup>114</sup>

Terwijl ambtenaren van de Centrale Directie Studiefinanciering tussen september 1983 en februari 1984 zelfstandig aan dit bescheiden en nivellerende plan werkten, maakten ambtenaren op Financiën en Sociale Zaken zich zorgen. Zij hadden vanaf de eerste minuut bij het opstellen van de nieuwe plannen betrokken willen worden om hun voorwaarden in een vroeg stadium in te kunnen brengen. Deetman hield echter vast aan het recht van zijn ministerie om

het toekomstige stelsel vorm te geven. Het betrof hier volgens hem in de eerste plaats onderwijsbeleid, terwijl Financiën en Sociale Zaken meer vanuit een financieel-economisch en inkomenspolitiek perspectief naar het onderwerp keken.

Toen de details van het 'plan-Deetman' in februari 1984 op de andere departementen bekend werden, brachten zij die perspectieven alsnog in. Nieuwe bezwaren en beperkingen kwamen op tafel. De Belastingdienst lichtte de inkomenseffecten van het voorstel door, en kwam tot de conclusie dat de koopkracht van veel huishoudens te sterk zou worden aangetast door het nivellerende plan. Alle ouders zouden hun recht op kinderbijslag verliezen, en voor gezinnen met een inkomen van f 55.000,- of meer stond daar niets tegenover behalve een beperkte mogelijkheid tot lenen. Bij het achttien jaar worden van een kind verloren sommige gezinnen alle overheidssteun. Vooral voor grote gezinnen zou dat negatief uitpakken. Vanuit het belastingtechnische 'horizontale draagkrachtbeginsel' en het uitgangspunt dat schokken in de koopkrachtontwikkeling zo veel mogelijk vermeden dienden te worden, schreef de Belastingdienst voor dat benadeelde ouders gecompenseerd moesten worden met een belastingaftrek voor buitengewone lasten. Deze inkomstenderving voor het rijk kon oplopen tot een omvang van 800 miljoen gulden, waarmee volgens Financiën opnieuw niet aan de eis van budgettaire neutraliteit was voldaan.<sup>115</sup> Deetman benaderde de zaak meer uit onderwijskundig perspectief en wat hem betreft waren de inkomenseffecten daarom minder relevant:

Uiteindelijk telt voor mij alleen de toegankelijkheid [van het onderwijs]. Studiefinanciering is geen instrument voor inkomensverdeling of koopkracht.<sup>116</sup>

Voor Financiën en Sociale Zaken waren deze bezwaren echter reden genoeg om op 19 april 1984 ook het 'plan-Deetman' te verwerpen, zelfs in afgezwakte vorm.<sup>117</sup> De pers had intussen geruchten over het plan opgevangen en verspreid. De gealarmeerde Tweede Kamer kreeg van de minister te horen dat het hier geen concreet voorstel had betroffen, maar slechts een 'beleidsexercitie' en een 'academische variant'.<sup>118</sup>

### **Een 'coup' van Sociale Zaken**

Inmiddels voerde de Tweede Kamer de tijdsdruk hoger op. In januari 1984 weigerde de vaste Kamercommissie voor onderwijs de voorgestelde verhoging van collegegelden goed te keuren zonder concreet zicht op een nieuw stelsel van studiefinanciering. De CDA- en VVD-fracties in de Kamer speelden met deze

blokkade politiek hoog spel, want ook zij hadden zich verbonden aan de financiële doelstellingen van het kabinet en de geleidelijke verhoging van de onderwijsbijdragen. Via de motie-Lansink/Den Ouden-Dekkers vroeg de Kamer om een nota over een nieuw stelsel vóór 1 mei, zodat de budgettaire schade toch beperkt zou kunnen blijven.<sup>119</sup>

Met deze naderende tijdslimiet, de nauwe financiële grenzen en de geringe ruimte om af te wijken van de bestaande inkomensverhoudingen restte Deetman praktisch geen mogelijkheid meer om nog met nieuwe eigen plannen te komen. Een nieuw stelsel van studiefinanciering bleek voor Financiën en Sociale Zaken slechts aanvaardbaar wanneer het in zijn werking en bedragen direct aansloot op de bestaande toestand. Zo kon Deetman nauwelijks meer om de wens van Sociale Zaken heen om de bestaande systematiek van de kinderbijslag te handhaven. De nieuwe directeur-generaal van Sociale Zekerheid zag dat in en waarschuwde staatssecretaris De Graaf dat nu het juiste moment was om het eigen plan in stelling te brengen:

In het dan ontstane vacuüm kan het hier geschetste plan wellicht eventueel via de minister-president naar voren geschoven worden in de wetenschap dat ook financiën voor een dergelijk stelsel opteert.<sup>120</sup>

Binnen enkele dagen presenteerde Sociale Zaken het plan-De Graaf: een basisbeurs die in systeem en omvang overeen kwam met de kinderbijslag, en voor lagere inkomens renteloze voorschotten die in omvang gelijk waren aan de bestaande post rijksstudietoelagen. Zevenentwintig- tot zestigjarigen waren nagenoeg uit het plan verdwenen, evenals nivellerende elementen. Een deel van het studentenbudget bleef ongedekt, waardoor een ouderbijdrage gehandhaafd bleef.

Minister Deetman had geen tijd meer om het initiatief terug te nemen. Hij wist dat een gemengd stelsel met een basisbeurs en een inkomensafhankelijk deel een politiek acceptabele keuze was, zoals het dat tien jaar eerder ook voor Ger Klein was geweest. De CDA-fractie stuurde in januari 1984 reeds op zo'n oplossing aan, mogelijk na druk uit de achterban.<sup>121</sup> Dat betekende echter niet dat hij zich zonder weerwerk bij het plan van Sociale Zaken neer wilde leggen. Hij had zich steeds ingezet voor een stelsel waarvan het zwaartepunt bij de lage inkomens zou liggen. In de korte tijd die hem restte voor het zomerreces probeerde hij dit zwaartepunt in het plan-De Graaf te versterken door de basisbeurs te verkleinen en een aanvullende beurs voor lage inkomens te introduceren. Daarnaast maakte hij zich hard voor een onderwijskundig verantwoorde afbakening van het stelsel rond ingeschrevenen aan erkende opleidingen, in plaats van de praktische eis van Sociale Zaken om alle kinderbijslaggerechtigden op

te nemen. Ten slotte drong Deetman aan op introductie van het groeiemodel in de wet, dat in de toekomst uitzicht zou bieden op de gewenste financiële zelfstandigheid van studenten. Hij wist te bereiken dat ook in deze opzet de rente en aflossing die studenten op hun leningen zouden gaan betalen gereserveerd zouden worden voor een geleidelijke verhoging van de beursbedragen.

Door met zo veel tijdsdruk nog ingrijpende veranderingen in het plan-De Graaf te willen brengen liep de irritatie tussen Onderwijs en Sociale Zaken in mei en juni hoog op. 'o&w verzint per dag drie nieuwe molenstenen,' aldus een betrokken onderhandelaar. Hij stoorde zich aan Deetmans voortdurende verwijzingen naar de eisen van Financiën en de Tweede Kamer en zijn vermeende weigering om 'de hand in eigen boezem' te steken.<sup>122</sup> Tegelijkertijd besepte Sociale Zaken dat het niet op alle punten de eigen zin door kon drijven ten koste van Onderwijs. Deetman was een politiek zwaargewicht binnen de regering en binnen het CDA, en wist de Tweede Kamer op veel punten aan zijn kant. Vandaar het interne advies aan de onderhandelaars van Sociale Zaken om hem op punten tegemoet te komen. 'Deetman moet [het] idee krijgen dat [het] plan van hem is.'<sup>123</sup>

Het resultaat van deze snelle onderhandelingen kon voor weinig betrokkenen echt bevredigend zijn. Deetman had voorlopig een nivellerend stelsel gewild, en had nu een grote, voor alle inkomens gelijke basisbeurs opgelegd gekregen. Hij moest tevreden zijn met enkele bijstellingen en het behoud van het nieuwe stelsel voor zijn begroting. Sociale Zaken had een behoud van de kinderbijslag gewild en een bescherming van eigen werkgelegenheid, maar moest deze deels uit handen geven. Het kon zich troosten met een stelsel dat nauw aansloot bij de sociale voorzieningen. Financiën had tevergeefs gezocht naar mogelijkheden tot privatisering en afstoting, maar kon zich enigszins tevreden stellen met een budgettair neutraal stelsel dat minimale gevolgen had voor de inkomensverhouding. Het was in tal van opzichten een compromis, het maximaal haalbare in zeer korte tijd.

De uitkomst was een stelsel met een relatief grote basisbeurs voor iedereen, die in hoogte verschilde per leeftijd en woonsituatie. Het onderscheid naar leeftijd was ontleend aan de kinderbijslag. Voor lagere inkomens was er een bescheiden aanvullende beurs, en een recht tot lenen dat eveneens gerelateerd was aan het ouderlijk inkomen. Studenten in het mbo hadden recht op hogere beursbedragen dan studenten in het hbo en wo op grond van de verwachting dat zij later minder draagkracht zouden hebben voor terugbetaling. Er was daarnaast een reiskostenvergoeding, waarvan de hoogte werd bepaald door de afstand tussen de postcodes van de verblijfplaats en de opleidingsplaats van de student. Het geheel was alleen bedoeld voor jonge voltijdstudenten: er was een bovengrens aan bijverdiensten en aan leeftijd. Mensen ouder dan 27 vielen niet onder het stelsel, waarmee de relatie met de volwasseneneducatie werd verbro-

ken. Ook Nederlandse studenten in het buitenland en studenten op Curaçao vielen om budgettaire redenen buiten de boot, hoewel Antilliaanse studenten wel onder de wet vielen wanneer zij zich aan een Nederlandse onderwijsinstelling lieten inschrijven.<sup>124</sup> In vergelijking met het oorspronkelijke ‘plan-Van Kemenade’ had de regering het ambitieniveau van het nieuwe stelsel pijnlijk verlaagd.

Uit de reacties in de ministerraad bleek dat de uitkomst juist vanwege het zakelijke compromiskarakter door dit no-nonsensekabinet werd gewaardeerd: minister Rietkerk sprak van een ‘rationele aanpak’, Korthals Altes van een ‘realistische benadering’ en Ruding van een ‘pragmatisch en realistisch’ voorstel. Job de Ruiter had als minister van Justitie sinds 1977 de vergeefse inspanningen van drie onderwijsministers gadeslagen en zei blij te zijn dat de ‘dogmatische benadering’ van de zelfstandige student eindelijk was losgelaten. Minister van Economische Zaken Gijs van Aardenne legde wellicht onbedoeld de vinger op de zere plek. Als het nieuwe stelsel zo dicht bij de bestaande toestand bleef, zo vroeg hij, waarom dan zo veel moeite gedaan? Waarom niet de kinderbijslag in stand gehouden en aan studenten zelf uitgekeerd? De studietoelagen en kinderbijslag zouden dan als gescheiden betalingscircuits kunnen blijven bestaan. Wim Deetman waarschuwde echter dat het kabinet niet verder kon gaan in het voorbijgaan aan de wensen van de Tweede Kamer. Het was nog zeer de vraag of dit minimale voorstel in de huidige vorm wel een parlementaire meerderheid halen zou, zo stelde hij.<sup>125</sup>

Deetman bleek de politieke situatie redelijk te hebben ingeschat. Pas toen hij met Louw de Graaf op 26 juni in een gezamenlijke persconferentie de radiostilte verbrak konden parlementariërs, studenten en andere betrokkenen kennismaken van de plannen. Er kwamen nauwelijks enthousiaste reacties los. Hoewel door velen positief werd gewaardeerd dat nu eindelijk alle volwassen voltijdstudenten in een integraal systeem werden opgenomen, was er vooral veel kritiek. Veel van die kritiek daalde neer op elementen die behoorden tot de gehandhaafde systematiek van de kinderbijslag, zoals een differentiatie naar leeftijd in de hoogte van de basisbeurs, een leeftijdsafbakening tussen 18 en 27 jaar, een denivellerend karakter en een grote complexiteit en verfijning van regelingen. Een andere hoofdlijn van kritiek richtte zich op de financiële beperkingen. Ouderafhankelijkheid bleef gedeeltelijk bestaan en de zo gewaardeerde gelijke rechten voor alle studenten werden betaald door studenten in het hoger onderwijs te laten inleveren.<sup>126</sup> Deetman had geprobeerd een aantal van deze zaken te voorkomen, maar moest ze naar buiten toe loyaal verdedigen. Dat kon hij volhouden tegenover de Landelijke Studenten Vakbond, die het geheel ‘een gedrocht’<sup>127</sup> noemde, en ook tegenover de PvdA, die het bij monde van Jacques Wallage afdeed als ‘te laat, te vrijblijvend, onduidelijk en te schraal’.<sup>128</sup> Moei-

lijker werd dat tegenover de kritische Kamerfracties van regeringspartijen CDA en VVD. Vooral de onderwijsspecialist van het CDA Ad Lansink was kritisch en onderschreef op opvallend veel punten de kritiek van de Partij van de Arbeid.

Tegelijk beseften de Kamerfracties dat voor het eerst sinds het kabinet-Den Uyl een voorstel op tafel lag dat nog op tijd werd ingediend, dat bestuurstechnisch aanvaardbaar was en dat met enige aanpassingen ook politiek acceptabel te maken was. Tien jaar na de eerste nota van Klein wilde niemand binnen de coalitie meer extra vertraging veroorzaken. Zo werd het plan-De Graaf uit de koker van Sociale Zaken toch de basis van de Wet op de studiefinanciering, die in 1986 een einde maakte aan een jarenlange en moeizame weg naar een wettelijk stelsel.

### **Invoering en uitvoering in een snelkookpan**

#### *Van plan naar wet*

In het verleden is gebleken dat het onderwerp zo omvangrijk is, dat het eigenlijk niet in één kabinetsperiode is af te handelen. Het afwachten van een nieuwe kabinetsperiode zou echter betekenen dat er weer opnieuw een standpunt wordt bepaald over diverse delen van dit uitgebreide onderwerp. De kans dat het wetsvoorstel dan weer opnieuw terug zou moeten 'naar af' is dan levensgroot aanwezig. Anderzijds geeft het wetsvoorstel zoveel verbeteringen waarop al jaren is gewacht, dat het risico van fouten die bij een hoog tempo kunnen ontstaan, genomen moest worden.<sup>129</sup>

Met deze woorden verdedigden Wim Deetman en Louw de Graaf in maart 1986 tegenover de Eerste Kamer de grote snelheid waarmee zij de Wet op de studiefinanciering tot stand hadden gebracht, en de tekortkomingen die daar het gevolg van waren. Ze zwegen tactisch over de dwingende rol van de Tweede Kamer en over de vrees voor de financiële gevolgen van een volgende kabinetsformatie. Deze factoren dwongen niet alleen tot een snelle wet, maar ook op een ongekend snelle invoeringsoperatie. Minister Deetman stelde 1 augustus 1986, drie maanden nadat de zittingstermijn van het kabinet zou verstrijken en vlak voor de uitbetaling van het laatste kwartaal kinderbijslag, als het moment waarop het nieuwe stelsel in werking moest treden. Hij kreeg daarbij politieke steun van het kabinet en van de regeringsfracties in de Kamer.<sup>130</sup>

De regering kon deze datum slechts halen als zij de gebruikelijke volgorde in het wetgevingsproces losliet. Deetman gaf in samenspraak met het kabinet opdracht om de verschillende fasen in het wetgevingsproces als een harmonica

in elkaar schuiven. Fasen die elkaar in normale omstandigheden opvolgden in de tijd, werden nu parallel aan elkaar afgehandeld. Het kabinet legde het wetsvoorstel voor aan de Raad van State nog voordat de SER en andere raden advies hadden uitgebracht; de Tweede Kamer kreeg het wetsvoorstel voorgelegd vóór de Raad van State zich had uitgesproken en de Eerste Kamer had het ontwerp in studie voor de Tweede Kamer het had aangenomen. Eén kink in de kabel kon dit proces vertragen. Deetman zette de betrokken lichamen aan tot spoed en legde sommige adviezen naast zich neer, met de nodige irritatie bij de SER, de Raad van State en het parlement van dien.<sup>131</sup> Toch stemde een Kamermeerderheid in met het hoge tempo om de financiële doelstellingen van het kabinet-Lubbers niet in gevaar te brengen.

De haastige behandeling heeft volgens deskundige commentaren geen goede invloed gehad op de kwaliteit en uitvoerbaarheid van de wet.<sup>132</sup> Zo was volgens de Raad van State de draagkrachtbepaling van ouders en partners onvoldoende, waren er tekortschietende controlemechanismen en was de wet erg complex ondanks de behoefte aan deregulering. Juristen bekritiseerden onder meer een onduidelijke terminologie en een gebrekkige voorbereiding en systematiek van de wet.<sup>133</sup> Van een grondige reparatie kwam het in de parlementaire behandeling niet. CDA-Kamerlid Lansink erkende dat door de haast op termijn nog een algemene 'schoonmaak' nodig zou zijn.<sup>134</sup>

De Tweede Kamer besteedde relatief veel aandacht aan inhoudelijke wijzigingen die nodig waren om het stelsel politiek aanvaardbaar te maken. In dat proces haalde Deetman alsnog een aantal punten binnen die hij achter de schermen had moeten prijsgeven: de hoogte van de basisbeurs werd voor alle leeftijden gelijkgetrokken, en met 700 gulden verder verlaagd ten gunste van de aanvullende beurs. De inkomensgrens waaronder ouders niet hoefden bij te dragen werd verhoogd van bijna 22.000 naar meer dan 27.000 gulden. Zo kreeg het stelsel, ondanks verzet uit de vvd en met steun van de linkse fracties, toch een iets meer nivellerende werking. Bovendien werd de leeftijdsgrens van het stelsel verhoogd tot dertig jaar. Terwijl het hoofdgebouw van de Centrale Directie Studiefinanciering en enkele universiteitsgebouwen door studenten werden bezet en politie te paard een demonstratie op het Binnenhof uiteensloeg, ging de Tweede Kamer op 23 januari 1986 akkoord met het gewijzigde voorstel.<sup>135</sup>

Drie maanden later, slechts een halfjaar voor het moment waarop het nieuwe stelsel in werking moest zijn getreden, ging ook de Eerste Kamer akkoord. Na dertien moeizame jaren was er eindelijk een wet waarin een integraal stelsel van studiefinanciering was vastgelegd. In mei waren de verkiezingen; het wetgevingsproces was op de valreep afgerond. Daarmee waren ten dele problemen opgelost waar al meer dan twintig jaar mee geworsteld werd, zoals de versnip-

pering van voorzieningen, de ongelijke behandeling van verschillende typen studenten en de grote ouderafhankelijkheid. Bij invoering van het stelsel bleek echter dat ook de nodige nieuwe problemen waren veroorzaakt.

### *Uitvoeringsproblemen*

Na de haastige stelselvorming volgde wat wellicht het meest bekende en bewogen hoofdstuk werd van deze geschiedenis: de snelle invoering van het nieuwe stelsel in oktober 1986 en de uitvoeringsproblemen die erop volgden. In deze politieke geschiedenis is tot nu toe vooral aandacht besteed aan de wijze waarop beleid tot stand kwam, en minder aan de uitvoering. De problemen bij deze uitvoering kregen in de jaren erna echter zulke grote gevolgen voor de politieke benadering van het stelsel dat zij in dit onderzoek niet onbesproken mogen blijven. Uitvoerige analyses van de achterliggende problemen zijn reeds door anderen verricht;<sup>136</sup> hier wordt volstaan met enkele hoofdpunten.

Met spoed werd door organisaties vanuit verschillende beleidssferen gewerkt aan de invoering van een van de grootste en meest complexe geautomatiseerde systemen die Nederland kende. Waar voorheen ongeveer 250.000 mensen in aanmerking kwamen voor rijksstudietoelagen en tegemoetkoming in de studiekosten, moesten nu alle 572.000 onderwijsvolgers van achttien jaar en ouder in het nieuwe systeem worden ingevoerd met moeilijk controleerbare gegevens over hun ouders, partners en reisafstand. De gegevens die Sociale Zaken aanleverde bleken daarbij gebrekkig te zijn.

Vooraf door de grote tijdsdruk bestond voortdurend frictie tussen de politieke sfeer enerzijds, waar Deetman met steun van de regering en de Tweede Kamer vasthield aan de invoeringsdatum van 1 augustus (later 1 oktober) 1986, en de ambtelijke sfeer anderzijds. Nog in juni 1985 handhaafde de uitvoerende Centrale Directie Studiefinanciering haar standpunt dat een verantwoorde invoering niet eerder dan in de loop van 1988 zou kunnen plaatsvinden. De overkoepelende 'projectmanagementgroep' die belast was met de coördinatie plaatste op dat moment 'grote vraagtekens (...) bij het realiteitsgehalte' van de voorgestelde invoeringsdatum.<sup>137</sup> Een halfjaar eerder had zij de minister echter loyaal beloofd 'haar uiterste best te doen om de uiterst minieme kans te benutten'.<sup>138</sup> Ambtenaren van andere betrokken departementen stelden zich minder bereidwillig op. Justitie, Sociale Zaken en Landbouw waarschuwden dat zij zich niet op lieten jagen, en veroorzaakten uitloop in de strakke planning.<sup>139</sup>

Om tijd te besparen liet Deetman de ontwikkeling van de geautomatiseerde systemen en de uitvoerende organisatie beginnen ruim voordat de wet definitief door het parlement was aangenomen. Terwijl deze nog openstond voor verandering was het ontwerp van de computerprogrammatuur reeds begon-

nen op basis van voornemens. De testfase werd gedeeltelijk parallel aan deze ontwikkeling doorlopen en ingekort. Ambtenaren konden de programmeurs van het softwarebedrijf niet goed controleren, en slechts beperkt invloed uitoefenen op het systeemontwerp. De reorganisatie van de uitvoerende instantie, de Centrale Directie Studiefinanciering te Groningen, kreeg intussen mindere prioriteit. De meeste aandacht ging uit naar de systeembouw. De rol van de Centrale Directie bleef lang onzeker omdat de Raden van Arbeid langs parlementaire weg probeerden om de uitkering van de studiefinanciering alsnog naar zich toe te trekken.<sup>140</sup> Omdat de reorganisatie in een laat stadium alsnog werd aangevat was deze nog niet afgerond toen het nieuwe systeem in oktober 1986 operationeel werd. Directeur Hans van Schoten en de accountantsdienst waarschuwden daarom voor dreigende uitvoeringsproblemen, maar deze signalen zouden de minister onvoldoende hebben bereikt.<sup>141</sup>

Omdat zo veel processen tegelijk in nauwe onderlinge samenhang moesten worden aangestuurd was een goede centrale coördinatie onmisbaar, maar juist die toonde gebreken. De traditionele organisatie van het onderwijsministerie en de Centrale Directie bleek niet toereikend voor het beheersen van zo'n groot project. De ambtelijke structuren waren gebaseerd op een vroegere, meer kleinschalige werkwijze. Zo hield zowel het ministerie als de Directie zich bezig met beleidskwesties en was de scheiding van verantwoordelijkheden niet altijd duidelijk. Bovendien bemoeilijkte de grote fysieke en soms ook mentale afstand tussen Zoetermeer en Groningen het nodige overleg.<sup>142</sup>

Hoewel organisatorisch nog veel werk was te verrichten leken de computersystemen op tijd klaar te zijn. Op basis van positieve testresultaten en garanties van de systeemontwikkelaars en de Centrale Directie besloot minister Deetman op 23 juni 1986 daarom definitief dat de verstrekking van voorschotten in oktober zou beginnen. Hij nam daarmee een risico, maar op basis van de geleverde garanties leek dat aanvaardbaar.<sup>143</sup> Omdat de financiële systeemdelen niet op tijd klaar waren werd besloten tot tijdelijke verstrekking van ruime voorlopige voorschotten aan studenten vanaf 1 oktober, die in de loop van 1987 moesten overgaan in reguliere uitbetalingen. Eventueel te veel uitgekeerd geld zou dan kunnen worden teruggevorderd. Dit was een oplossing, maar wel een die de druk op de uitvoering verder vergrootte.<sup>144</sup>

Het nieuwe systeem boekte in de spannende opstartfase wisselende resultaten. Enerzijds werden duizenden beurzen te laat, foutief of zelfs in het geheel niet uitbetaald door bijvoorbeeld fouten in het gegevensbestand of door een onverwacht lange verwerkingstijd. Veel studenten kwamen in financiële problemen, vooral wanneer zij niet terug konden vallen op ouderlijke ondersteuning. Anderzijds verliep het grootste deel van de uitbetalingen redelijk voo spoedig. Voor sommige categorieën studenten bleek niet het systeem, maar de

wet zelf tekort te schieten. Tien- tot twintigduizend ouderparen weigerden tot Deetmans verbazing bij te dragen aan de studie van hun kinderen, of bleken onvindbaar. Niet alleen voor studenten maar ook voor grote gezinnen en bijstandsmoeders ontstonden inkomensproblemen. Het was moeilijk, zo niet onmogelijk om goed zicht te krijgen op de totale omvang van de groep gedupeerden.

Onder studenten ontstond woede door de uitvoeringsfouten en door onbegrip voor de nieuwe bepalingen. De overgang van de voorschotbetaling in het begin van het kwartaal naar reguliere betalingen aan het einde van elke maand leidde bijvoorbeeld tot landelijke protestacties in maart 1987 en zelfs tot een aangifte tegen de minister wegens 'verduistering van inkomen'. Onzekere studenten en hun ouders overlaadden de Centrale Directie Studiefinanciering te Groningen met brieven en telefoontjes. Deze kwam daardoor handen tekort en had in januari 1988 een werkachterstand van 210.000 onbeantwoorde brieven. Telefoonlijnen raakten overbelast en werden onbereikbaar. De toestand in Groningen werd gaandeweg onoverzichtelijker.<sup>145</sup>

Studentenacties werden in de loop van 1987-1988 verbeterd en bij uitzondering gewelddadig, vooral omdat de problemen ongelukkig samenvielen met de invoering van de nieuwe Harmonisatiewet, die het recht van studenten op relatief goedkope inschrijving en studiefinanciering inperkte tot zes jaar. Luidruchtige demonstraties, bezettingsacties en persoonlijke bedreigingen aan het adres van de minister, mogelijk afkomstig van krakers, waren het gevolg. Nadat hij tijdens een demonstratie lijfelijk was aangevallen kreeg Deetman tijdelijk intensieve persoonsbeveiliging, zelfs tijdens zijn zondagse kerkgang. Een bevreemdend beeld in de Nederlandse politiek.<sup>146</sup> Voor het eerst in de geschiedenis was de studiefinanciering een onderwerp dat bijna dagelijks de krantenkoppen en het televisiejournaal haalde.

In alle hectiek was het moeilijk om de ernst van de uitvoeringsproblemen objectief in te schatten. Hoewel enerzijds de 12.000 tot 13.000 studenten die uit financiële nood gebruik moesten maken van een 'bypass-regeling' maar 2,2% van het totale aantal beursstudenten uitmaakten, waren indirect veel meer mensen gedupeerd door de grote onzekerheid, de gebrekkige informatievoorziening en de onrust.<sup>147</sup> 164.000 studenten ontvingen een te hoog voorschot en moesten terugbetalen. De pers en de oppositie schuwden grote woorden niet en spraken van een 'chaos' en een 'debacle'.<sup>148</sup>

Over de verantwoordelijkheid voor eventueel gemaakte fouten liepen de meningen sterk uiteen. Minister Deetman meende dat hij door zijn ambtenaren niet adequaat was geïnformeerd en liet de externe 'commissie-De Hart' de gang van zaken onderzoeken. Deze concludeerde dat vooral communicatie- en coördinatieproblemen op ambtelijk niveau de problemen hadden veroorzaakt.

De minister zou weinig te verwijten zijn. Topambtenaren daarentegen meenden dat zij onder druk waren gezet door de politiek in het algemeen en de minister in het bijzonder om het onmogelijke te presteren, en dat hun waarschuwingen door Deetman in de wind waren geslagen. Onderzoeken naar mogelijk verwijtbare fouten liepen uit in onderling tegenstrijdige resultaten.<sup>149</sup>

Deetman kon misschien niet persoonlijk maar wel staatsrechtelijk verantwoordelijk worden gehouden, en moest zijn handelen op 16 en 17 december 1987 voor de Tweede Kamer verdedigen. Zijn politieke lot was onzeker, want de oppositie beschuldigde hem van het verkeerd informeren van de Kamer en de PvdA had zich door anonieme bronnen binnen de Centrale Directie laten informeren. De verzwakte coalitiepartner vvd toonde weinig geduld met de omstreden minister, waardoor voldoende politieke steun niet verzekerd was. Ondanks een ingediende motie van afkeuring en een dreigende parlementaire enquête wist Deetman zich na spijtbetuiging echter te handhaven. Op het cruciale moment bleken de coalitiepartijen niet uit op een mogelijke kabinetscrisis, en begrepen zij dat Deetman niet alleen verantwoordelijk gehouden kon worden voor een toestand die de politieke betrokkenen samen hadden laten ontstaan. Tot die betrokkenen hoorden zeker ook de regeringsfracties van de Tweede Kamer. Zij hadden herhaaldelijk de verhoging van collegegelden aan de invoering van een nieuw beurzenstelsel gekoppeld; zij hadden ingestemd met financiële kaders die uitgingen van een collegegeldverhoging in 1985, en zelfs een versnelde gang van zaken mogelijk gemaakt door de wetsbehandeling te versnellen en het voorschottensysteem goed te keuren.<sup>150</sup> Deze betrokkenheid stond politiek dualisme en effectieve parlementaire controle op de regering in de weg. Deetman zei daarover later:

De studiefinanciering was ingebed in het totale financiële beleid. Er was onder Lubbers I overleg geweest met de regeringsfracties. Die stonden daar in 1987 niet blanco. Dat is een groot misverstand.<sup>151</sup>

Ongeacht de vraag wie verantwoordelijk was bleef een feit dat tienduizenden burgers direct of indirect de dupe geworden waren van de problematische invoering. De Nationale Ombudsman nam het voor hen op toen hij stelde:

(...) dat in het algemeen aan de invoering van nieuwe regelgeving zodanige eisen behoren te worden gesteld dat een uitvoeringspraktijk is gewaarborgd die van geval tot geval behoorlijk functioneert vanaf het moment van invoering van nieuwe voorschriften. Dit vereiste is te meer van belang als belanghebbenden voor hun levensonderhoud een grote afhankelijkheid hebben van een goed functionerende uitvoeringspraktijk.<sup>152</sup>

Minister Deetman bleef aan, hoewel hij veel krediet bij publiek en parlement had verloren. Voor veel betrokken topambtenaren gold dat niet; onderlinge verhoudingen waren door de druk zeer verslechterd en velen verlieten kort daarna de dienst. De stressvolle geschiedenis trok een zware wissel op het departement.

Direct na het Kamerdebat stuurde Deetman zijn voormalige directeur-generaal van Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek dr. R.J. in 't Veld aan het hoofd van een crisisteam naar Groningen om 'orde op zaken te stellen'. In 't Veld was met vergaande volmachten uitgerust om een diagnose te stellen, een behandeling voor te schrijven en die vervolgens ook uit te voeren. Hij toonde zich daarbij vaandeldrager van een nieuwe stijl van besturen en beleid maken, een stijl die de overgang markeert naar de meest recente periode in deze geschiedenis.

## Conclusie

Nadat de moeizame pogingen van vier onderwijsmannen om een samenhangend en alomvattend stelsel van studiefinanciering tot stand te brengen in beeld zijn gebracht, is er een mogelijkheid om meer algemene conclusies te trekken. Waarom nam het hele proces van eerste onderzoek naar wet negentien jaar en zes regeerperiodes in beslag? Waarom werd uiteindelijk gekozen voor een stelsel met een basisbeurs en een aanvullende beurs, een stelsel dat tot de huidige dag de basis vormt voor de studiefinanciering in Nederland?

Klein, Pais, Van Kemenade en Deetman hebben ieder op hun eigen manier geprobeerd om de verspreide, verschillende en slecht op elkaar afgestemde voorzieningen voor studerende samen te binden, en rechtstreeks aan studenten toe te kennen. Ze vonden veel problemen op hun weg, in de eerste plaats omdat betrokken partijen veel te verliezen hadden. Bestaande aanspraken moesten worden afgewezen en elders toegekend, systemen afgebroken en opnieuw opgebouwd, middelen moesten worden weggenomen en op een nieuwe manier verdeeld. Elke actie kende zijn winnaars en verliezers, waardoor de ruimte om te manoeuvreren beperkt was.

Op politiek-ideologisch gebied werden de vragen rond maatschappelijke rechtvaardigheid en de gewenste verdeling van middelen op erg verschillende manieren beantwoord. Sociaaldemocraten als Van Kemenade en Klein legden vooral een nadruk op de herverdelende werking van het stelsel. Zij zagen het denivellerende effect van de bestaande kinderbijslag als groot bezwaar, en ijverden ervoor het financiële zwaartepunt van een nieuw stelsel bij de lagere inkomens te leggen. Daarbij namen zij een mogelijk behoud van de ouderlijke bijdrage op de koop toe. De christendemocraat Deetman wilde eveneens zo'n

nivellerend stelsel, maar wilde ook financiële zelfstandigheid voor de student. Hij wilde geen keuze maken tussen zelfstandigheid voor allen of extra steun voor enkelen. De liberaal Pais meende op zijn beurt dat elke student individueel in staat moest worden gesteld om zonder hulp van familie of partner in zijn onderhoud en studiekosten te voorzien. Volgens hem moest het stelsel daarom geheel los worden gesneden van ouderlijk inkomen, zodat alle studenten gelijke aanspraak op ondersteuning konden maken. Een denivellerende werking was daarbij voor hem geen probleem.

In sommige gevallen leverde dit verschil van politiek inzicht conflicten op, bijvoorbeeld rond het voorstel van Pais, dat mede op ideologische gronden werd afgekeurd door CDA-ministers. In meerdere gevallen leidde dit verschil tot politieke en bestuurlijke vertragingen omdat geen van de nieuw aantredende bewindslieden, met uitzondering van Wim Deetman, bereid was om op het werk van zijn voorganger voort te bouwen. Daardoor moest na elke regeringswisseling opnieuw worden begonnen met ontwerpen en onderhandelen.

De meeste problemen deden zich op bestuurlijk niveau voor in de onderhandelingsfase, in de moeizame samenwerking tussen de verschillende betrokken ministeries. Samenbinden van verspreide voorzieningen betekende het doen van ingrepen in de fiscale, de sociale en de onderwijskundige sfeer. Deze sferen hadden elk hun eigen en onderling verschillende logica, hun eigen belangen en waarden, hun eigen culturen. Aan beleidsmakers op het gebied van studiefinanciering de taak om tussen die sferen samenhang te brengen of af te dwingen. Slechts door vergaande coördinatie, vooral op politiek niveau, kon zo'n operatie lukken.

Zulke coördinatie kwam vaak pas laat of onvoldoende tot stand. De verschillende bewindslieden op Onderwijs hebben het maken van een eerste opzet van een nieuw stelsel van studiefinanciering steeds als exclusieve taak van hun eigen ministerie gezien. Daarom was de eerste ontwerpfasen uitsluitend in handen van het ministerie van o&w, dat vanuit een pedagogische sfeer werkte aan een stelsel dat in de eerste plaats was gericht op toegankelijkheid van het onderwijs. Ambtenaren van Onderwijs waren vaak niet goed thuis in de werkgebieden van de andere betrokken ministeries, de inkomenspolitiek en de financiën.<sup>153</sup> Een gevolg daarvan was dat de voorstellen van o&w bij presentatie aan de andere ministeries herhaaldelijk werden overladen met bezwaren. Uiteindelijk namen Financiën en Sociale Zaken zelfs met succes het initiatief uit handen van Onderwijs.

De traditionele machtsverhoudingen tussen de ministeries frustrerden een goede samenwerking. De informele rangorde van ministeries maakte dat de vier departementen die het meest direct betrokken waren bij het maken van financieel-economisch en sociaaleconomisch beleid de meeste invloed konden

uitoefenen op het regeringsbeleid. Financiën en Sociale Zaken waren onderdeel van deze machtige vierhoek. Onderwijs stond als *spending-department* lager in de bestuurlijke rangorde. Wanneer de onderwijsminister een politiek zwaargewicht was en goede persoonlijke relaties onderhield met zijn collega's in het kabinet konden nadelen daarvan worden verkleind, maar als dat niet het geval was stond hij alleen. Daarom was het nadelig dat het initiatief in het ontwerp van een nieuwe wet voortdurend bij o&w lag. De bewindspersonen van dit ministerie waren niet in een gunstige positie om desnoods medewerking van betrokken departementen af te dwingen. Dit verklaart een deel van de herhaaldelijk optredende vertragingen in de totstandkoming van het stelsel.

Interessant was in dit licht de suggestie van Jos van Kemenade in 1975 om de hele verantwoordelijkheid over de studiefinanciering bij Sociale Zaken te leggen, zodat Onderwijs van de ingewikkelde materie zou zijn verlost. Toch is daar niets van terechtgekomen, mede vanwege de bescherming van gevestigde belangen.

Naast de bestuurlijke problemen waren er financiële. De wens van studenten om financieel onafhankelijk te zijn van hun ouders of partner ontstond in de eerste naoorlogse decennia, toen de economie en de sociale voorzieningen zo constant bleven groeien dat de wens van studieloon helemaal niet onrealistisch was. Op het moment waarop het eerste kabinet zich serieus over het vraagstuk boog was echter het ideale moment voor zo'n ruime voorziening al voorbij. Economische groei bleek niet de beloofde onuitputtelijke bron van welvaart te zijn. Terwijl de massa werklozen groeide in omvang en in kosten, verdubbelde het aantal volwassen studenten in middelbaar en hoger onderwijs van 200.000 in 1973 naar meer dan 400.000 in 1984. De bedragen voor studietoelagen en kinderbijslag legden zo een groeiend beslag op krimpende middelen. Wanneer harde keuzes moesten worden gemaakt tussen financiële belangen van studenten en die van de honderdduizenden uitvallers uit het arbeidsproces, werden de laatsten zwaarder gewogen. Studenten werden door weinigen gerekend tot de zwakkeren in de samenleving. Pais' poging om studenten financieel zelfstandig te maken is mede op die houding gestrand. De voortdurend afnemende ruimte op de begroting leidde ook tot een krimpende bereidheid tot medewerking van de verschillende ministers van Financiën, tot dat departement zelfs het plan opperde om de studiefinanciering grotendeels af te stoten naar de particuliere kapitaalmarkt. De groeiende tijdsdruk die daardoor ontstond verklaart deels de grote haast waaronder het nieuwe stelsel uiteindelijk tot stand kwam.

De studentenbeweging heeft na de fase van vrije gedachtevorming onder Ger Klein veelal buitenspel gestaan. Klein kon zijn ongeduld met de vaak radicale organisaties nauwelijks verhullen en stelde ontmoetingen uit tot het einde van zijn regeerperiode. Rond 1980 was de studentenbeweging versnipperd geraakt.

Vanaf dat moment kwam het zwaartepunt van de besluitvorming meer te liggen in ontoegankelijke bestuurlijke onderhandelingen, waarin weinig ruimte bestond om op eisen van studenten in te gaan. Studenten namen aan die gesprekken nauwelijks deel. Met de wet van 1986 werden zij voor voldongen feiten geplaatst. Historici en bestuurskundigen hebben vaker gezien dat politieke besluitvorming ontoegankelijk kan worden wanneer deze inzet wordt van interne ambtelijke strijd. Bestuurskundige Klaartje Peters stelde dat:

(...) ambtenaren die betrokken zijn bij een besluitvormingsproces dat wordt gedomineerd door onderlinge stammenstrijd, 'al hun aandacht en energie nodig hebben voor de interne strijd'. Daardoor staan ze niet open voor contacten met en invloedspogingen van andere actoren, zeker niet als die van buiten het parlement of de rijksdienst komen.<sup>154</sup>

Die beschrijving is hier de spijker op zijn kop. Al tijdens de periode van Ger Klein bleef van de vrije publieke gedachtevorming niet veel over. De belangrijkste besluiten werden genomen achter gesloten deuren.

Ondanks de beperkte overheidsmiddelen en geringe invloed van studenten had het stelsel van 1986 enkele opvallend genereuze elementen. Met ongeveer 7000 gulden per jaar was de basisbeurs van Deetman en De Graaf meer dan tweemaal groter dan die van Klein tien jaar eerder, en ongeveer even groot als die van Pais. Dat is opmerkelijk, temeer omdat Pais' plan vooral was gestrand op hoge kosten en omdat Deetman zo'n basisbeurs überhaupt niet had gewild. De verklaringen liggen grotendeels buiten de invloedssfeer van betrokken onderwijsministers en moeten vooral worden gezocht in het geforceerde verloop van de onderhandelingen. Sociale Zaken was door zijn betere onderhandelingspositie in staat geweest om onder tijdsdruk de basis van het nieuwe stelsel voor te schrijven. Daarbij speelden andere overwegingen een rol dan onderwijskundige of financiële. Door de bestaande toestand zo veel mogelijk in stand te houden hoopte Sociale Zaken op behoud van grip op de inkomensontwikkeling, op eenvormigheid van voorzieningen, op relatief gemakkelijke invoering en op behoud van banen bij de Raden van Arbeid. Door het samenvallen van die wensen met de strikte bewaking van de uitgaven en de inkomensverdeling door Financiën en mogelijk met financiële belangen van de politieke achterban van CDA en VVD kon de kinderbijslag bijna volledig worden omgezet in een basisbeurs. Dit leidde tot een stelsel dat ook aan studenten met vermogende ouders flinke ondersteuning te bieden had. De logica van de sociale verzekeringen en fiscale voorzieningen die de Nederlandse studiefinanciering vanaf de jaren vijftig zo'n bijzondere denivellerende werking gaf werd daarom na 1986 gedeeltelijk gehandhaafd. Het nieuwe stelsel was behoudend van aard, ondanks Deet-

mans inspanningen om het als een grote vernieuwing te presenteren.

Met de invoering van de basisbeurs ging Nederland belangrijk afwijken van het patroon in andere Europees-continentale landen, waar ouders in de eerste plaats verantwoordelijk bleven voor het onderhoud van studenten. In België, Frankrijk en West-Duitsland bleef bijvoorbeeld een combinatie van kinderbijslag voor ouders en aanvullende beurzen voor de minst draagkrachtige studenten bestaan. Ook in Engeland bestonden alleen inkomensafhankelijke beurzen. Nederlandse studenten kregen zelfs ruimere rechten dan hun Deense en Zweedse collega's, die alleen een beurs kregen wanneer hun eigen inkomen onder een bepaalde grens bleef. In die zin kon het stelsel dus wel vernieuwend worden genoemd.<sup>155</sup>

Het plotselinge einde van het moeizame besluitvormingsproces werd mede afgedwongen door een ongeduldige Tweede Kamer, die in januari 1984 haar vermaningen tot spoed kracht bijzette door een verhoging van collegegelden te verwerpen. Grote overschrijdingen van de begroting konden slechts worden voorkomen door een zeer spoedige invoering van een nieuw stelsel van studiefinanciering. Het geforceerde snelle einde van de weg naar een nieuw wettelijk stelsel is een belangrijke oorzaak geweest voor politiek omstreden elementen in het stelsel, voor zwakke plekken in de wet en voor een problematische uitvoering. Daarmee lag dit einde aan de basis van de volgende periode, die deels in het teken stond van pogingen om zulke gebreken te repareren.



## *Staat van aanpassing* 1988-2015

### **De strijd om het stelsel van 1986**

#### *Een nieuw stelsel in kerend tij*

De wet van 1986 kon geen definitieve regeling zijn van de studiefinanciering in Nederland. Het was uitdrukkelijk de bedoeling geweest van studenten, de grote politieke partijen en opeenvolgende onderwijsministers om studenten financieel op eigen benen te laten staan, maar dat doel was vooralsnog niet bereikt. Wel had Deetman concreet zicht daarop geboden in de toekomst. In de Wet op de studiefinanciering was vastgelegd dat vanaf het vijfde jaar na invoering jaarlijks 50 miljoen gulden extra aan basisbeurzen zou worden besteed. Dat bedrag moest worden betaald uit rente die de overheid zou gaan ontvangen over uitstaande studieleningen. Op den duur zou het hele studentenbudget gedekt moeten worden met beurzen en leningen, zodat de ouderbijdrage helemaal kon verdwijnen en het leningdeel binnen de perken kon blijven.<sup>1</sup>

Toch was allerminst zeker dat dit groeipad politiek haalbaar was, want de verzorgingsstaat had volgens velen de grenzen van zijn financiële en bestuurlijke groei bereikt. Van meerdere kanten werd aangedrongen op een inperking van sociale ambities en verantwoordelijkheden van de staat. In zijn regeringsverklaring in 1978 stelde Dries van Agt reeds dat de overheid ‘niet bij machte is alle tekorten in onze maatschappij te verhelpen en in alle noden te voorzien’.<sup>2</sup> Het machtige CDA, dat gelijktijdig ontstond, vond ideologische grond in het begrip ‘gespreide verantwoordelijkheid’, en deed een beroep op individuele burgers, gezinnen en maatschappelijke verbanden om niet massaal terug te vallen op staatszorg maar om ook zelf zorg te dragen voor eigen en elkaars welzijn.<sup>3</sup> Deze boodschap sloot goed aan bij de liberale conceptie van individuele vrijheid en verantwoordelijkheid. Ook binnen de Partij van de Arbeid, dat fel oppositie voerde tegen het saneringsbeleid van de jaren tachtig, kon het geluid worden gehoord dat de sociale zekerheid slechts houdbaar bleef wanneer zij beperkt werd tot de doelgroepen voor wie ze oorspronkelijk bedoeld zou zijn, en wanneer men zou toewerken naar het model van een ‘miniverzorgingsstaat’.<sup>4</sup>

Deze bijstelling van ambitie hield niet slechts verband met financiële krapte

als gevolg van de economische crisis, maar ook met een geleidelijk veranderende mentaliteit in politiek en samenleving. De overheid had sinds de jaren zestig actief geprobeerd het voortouw te nemen in het maken van een open egalitaire samenleving, waarin alle individuen gelijke kansen kregen om zich vrij te ontwikkelen en welvarend te leven. Zij geloofde daarbij in haar plicht en vermogen om dat proces aan te sturen, en om burgers aan te zetten hun kansen te grijpen. Na een symbolisch hoogtepunt onder het kabinet-Den Uyl verzwakte dit geloof echter. Burgers leken meer ruimte te nemen om hun leven naar eigen wens in te richten en zij hadden daar niet voortdurend sturing of hulp van een vaderlijke overheid bij nodig. Overheidsbemoediging werd door de zelfbewuste burger soms zelfs hinderlijk gevonden. ‘Democratie en maakbaarheid konden, zo bleek, elkaar in de weg zitten,’ aldus historicus Piet de Rooy.<sup>5</sup> Het kiezen van richting in het leven moest meer een zaak worden voor de burger zelf.

Intussen sloeg binnen het openbaar bestuur twijfel toe over het eigen vermogen om maatschappelijke processen met beleid te beheersen. Ondanks het uitgeven van toenemende bedragen en een steeds diepere en verfijndere beleidsmatige ingreep van de overheid op het maatschappelijk leven nam haar greep daarop niet langer toe, integendeel. Vooral op de hardnekkige economische problemen kon de overheid geen goed antwoord vinden. Verdere uitbreiding en intensivering van overheidstaken leidde tot verspilling. Het werd onbetaalbaar en werkte een schadelijke loon-prijsspiraal in de hand. Een ingrijpende koerswijziging kon uitkomst bieden: met minder middelen moest de overheid relatief meer gaan presteren. De overheid probeerde zich daarom te beperken tot kerntaken en andere activiteiten over te dragen aan private partijen en burgers.<sup>6</sup> Bij het uitvoeren van haar kerntaken nam de overheid bovendien een voorbeeld aan die private partijen. Ze probeerde zich de stijl, het beleid en de organisatie van het efficiëntere bedrijfsleven eigen te maken. Tekenend daarvoor was het feit dat de voormalige ondernemer Ruud Lubbers in 1982 zeven bedrijfsdirecteuren in zijn kabinet haalde om dit transformatieproces te ‘managen’.<sup>7</sup> Een nieuwe marktgerichte stijl van besturen die in de jaren tachtig internationaal opgang deed, draaide volgens bestuurskundigen om ‘het verhogen van de efficiency waarbij het bedrijfsleven als voorbeeld dient, het afslanken van de overheid, het streven naar excellentie van overheidsorganisatie en het stimuleren van een ondernemende geest binnen overheidsbureaucratieën.’<sup>8</sup>

Ook het nieuwe stelsel van studiefinanciering kon niet worden onttrokken aan dit proces. Het ontstond in een periode waarin het aantal rechthebbenden sterk bleef groeien en de druk tot bezuinigen groot was. Tijdens de lange strijd die aan de invoering voorafging was al door politici en ambtenaren betwijfeld of studenten wel zo veel verzorging en financiële zelfstandigheid nodig hadden. Die twijfel werd niet minder toen het stelsel eenmaal functioneerde. ‘We zijn er

een sloot te ver mee gesprongen. We leven hier niet in een Saoedi-Arabië van voor de Golfoorlog, waar de bomen tot in de hemel groeiden,' aldus het liberale Tweede Kamerlid Jan Franssen.<sup>9</sup> Die twijfel werd versterkt door structurele problemen rond het stelsel, zoals trage en gebrekkige besluitvorming, moeilijke financiële beheersbaarheid en een instabiele uitvoering. De studiefinanciering leek een schoolvoorbeeld geworden te zijn van de vermeende kwalen van het openbaar bestuur en de verzorgingsstaat.<sup>10</sup>

Het ministerie van Financiën had al tijdens het wetgevingsproces op mogelijke toekomstige inperkingen ingespeeld door in de wet een artikel op te nemen dat bepaalde dat de beursbedragen met eenvoudige maatregelen van bestuur konden worden verlaagd.<sup>11</sup> Zo droeg de wet sinds het begin de basis voor twee mogelijke ontwikkelingsrichtingen: een naar groei richting een volwaardige inkomensvoorziening, en een naar beperking tot een aanvullend stelsel. In een sterk veranderende en gespannen omgeving werd vanaf 1986 de koers bepaald.

### *Uitbreiding of inperking?*

In de laatste anderhalf jaar van zijn ministerschap leverde Wim Deetman strijd om de oorspronkelijke doelstellingen van de wet, de verruiming van de onderwijs toegankelijkheid en de financiële zelfstandigheid van de student, dichterbij te brengen. Na jarenlang loyaal te hebben gesaneerd eiste hij nu nieuwe investeringen in studenten. Deetman kreeg iets onverzettelijks over zich, en schuwde de confrontatie niet langer. Die houding bracht hem opnieuw in conflict met de nog altijd bezuinigende Ruding. Terwijl de uitvoeringsproblemen zich nog in volle hevigheid lieten voelen maakte hij bekend dat o&w in 1988 zijn begroting zou overschrijden met ruim een half miljard gulden.<sup>12</sup> De oorzaak was vooral een onverwacht grotere instroom van studenten in het tertiair onderwijs. Een toename van vrouwelijke en allochtone studenten droeg daar belangrijk aan bij. Bovendien gingen meer bursalen op kamers wonen dan verwacht. Deze gewenste maatschappelijke ontwikkelingen hadden ongewenste gevolgen, want door het ontbreken van een uitgavenplafond in het stelsel leidden zij direct tot een overschrijding van de begroting.<sup>13</sup> Dit nieuws bracht Deetman in een moeilijke situatie, want in het regeerakkoord van 1986 was de afspraak vastgelegd dat overschrijdingen binnen de begroting van het eigen departement moesten worden opgevangen. Lubbers hield vast aan dat principe, waardoor Onderwijs een half miljard gulden zou moeten besparen. Deetman vond dat onacceptabel omdat het kabinet op hetzelfde moment een programma van lastenverlichtingen voor burgers en bedrijfsleven uitvoerde, en weer over financiële ruimte beschikte door een zich herstellende economie. Hij meende niet langer aan het onderwijsveld te kunnen uitleggen waarom nieuwe bezuinigingen

nog nodig zouden zijn, en wilde bovendien niet onmiddellijk na invoering van een zwaarbevochten stelsel van studiefinanciering het mes hanteren.<sup>14</sup> Een fundamenteel verschil van inzicht speelde op: waar de onderwijsminister nieuwe uitgaven eiste voor de idealen waarop het stelsel was gebaseerd, wilden andere leden van het kabinet doorpakken naar structureel lagere overheidsuitgaven. De spanning liep hoog op. Deetman verliet in het voorjaar van 1988 met een knallende deur de begrotingsonderhandelingen, om zich vervolgens twee dagen onbereikbaar te houden. Daarmee dwong hij een kans af om een creatieve oplossing te bedenken.<sup>15</sup>

### *De afstand van Roel in 't Veld*

Een compromis was mogelijk wanneer lagere uitgaven konden worden gekoppeld aan handhaving van het bestaande voorzieningenniveau in het beursstelsel. Ook moesten de aanhoudende uitvoeringsproblemen met spoed worden opgelost. Deetman legde deze opgaven voor aan dr. R.J. in 't Veld, de 'generaal van het hoger onderwijs'.<sup>16</sup>

De bestuurskundige Roel in 't Veld werkte al jaren aan oplossingen voor dit soort kostenproblemen. Als hoogleraar schreef hij al in de late jaren zeventig dat de overheid met minder middelen betere prestaties moest leveren. Er moest een efficiëntieslag worden gemaakt. Hij sloot daarmee aan bij een wetenschappelijke en ambtelijke discussie die vooral overwaaide uit de Verenigde Staten, waar bijvoorbeeld de econoom Milton Friedman zich hard maakte voor meer marktwerking binnen de overheid. In 't Veld pleitte als hoogleraar in Nederland voor decentralisatie, deregulering en meer vrijheid voor publieke organisaties om zelfstandig te functioneren, waarbij zij meer verantwoordelijk zouden worden voor beheer en goede prestaties.<sup>17</sup> Als directeur-generaal van Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek kon In 't Veld vanaf 1981 zijn ideeën omzetten in beleid en maakte hij een begin met een ingrijpende herziening van de relatie tussen de overheid en onderwijsinstellingen.<sup>18</sup>

De studiefinanciering zou volgens In 't Veld een rol kunnen spelen bij die herziening. Tijdens de ontwerpfase van het 'plan-Deetman' in 1984 bedacht hij een onorthodox plan waarbij de staat niet langer de aanbodzijde van het hoger onderwijs, de instellingen, zou moeten bekostigen, maar de vraagzijde, de studenten. Studenten zouden door de overheid financieel in staat moeten worden gesteld om als klanten de kostprijs van hun opleiding te betalen. Instellingen van hoger onderwijs zouden voor hun financiering dan afhankelijk worden van betalende klanten, waardoor zij in directe concurrentie met elkaar zouden treden.<sup>19</sup> Het idee komt bekend voor: het premiestelsel van Abraham Kuyper was een eeuw eerder ook gericht geweest op vraagfinanciering. Ondanks bijval van

onderwijsspecialisten<sup>20</sup> bleef het voorlopig echter bij een gedachte-experiment.

In december 1987, na het ternauwernood doorstane Kamerdebat, stuurde minister Deetman In 't Veld naar Groningen om de problemen van de Centrale Directie Studiefinanciering te overwinnen. Als gedelegeerd bestuurder met ruime volmachten nam hij aan het hoofd van een crisisteam de plaats in van de directie.<sup>21</sup> Vanuit zijn beproefde filosofie geloofde In 't Veld dat veel problemen van de Centrale Directie waren veroorzaakt doordat deze te nauwe banden had met het ministerie in Zoetermeer. De commissie-De Hart was eerder tot gelijke conclusies gekomen. De uitvoeringsorganisatie moest meer op eigen benen gaan staan zodat lokale problemen voortaan lokaal konden worden opgelost, zo vond hij. Tegenover grotere vrijheid plaatste hij grotere verantwoordelijkheid: 'Groningen' moest door de minister afgerekend kunnen worden op concrete uitvoeringsresultaten. De gedelegeerd bestuurder bracht een scheiding aan tussen beleid en uitvoering. Beleidsontwikkeling kwam in Zoetermeer, de uitvoering in Groningen. Alle in Groningen gevestigde afdelingen werden samengevoegd in één verzelfstandigd orgaan met de naam 'Informatiseringsbank'. Deze werd geen private instelling, maar kon wel jaarlijks vrijelijk over een budget beschikken en zelf een bedrijfsmatig beheer over de eigen organisatie voeren. De vereiste prestaties werden vastgelegd in een managementcontract dat jaarlijks met de overheid werd afgesloten. De uitvoeringsorganisatie kreeg het recht om voorgestelde stelselwijzigingen vooraf te toetsen op uitvoerbaarheid en deze af te raden wanneer dat nodig was. Zo ontstond een organisatie die gelijkenissen met een private onderneming vertoonde, en een relatie met de overheid die moest lijken op die van dienstverlener en klant.<sup>22</sup>

In 't Veld mocht daarnaast voorstellen doen om het stelsel van studiefinanciering goedkoper, eenvoudiger maar niet beperkter te maken. Opnieuw gingen zijn gedachten daarbij uit naar het delen van verantwoordelijkheden en het afstand doen van taken. In 't Veld stelde voor om het aanvullende gedeelte van het stelsel over te dragen aan private partijen. Hij zag niet in waarom de overheid studieleningen moest verstrekken terwijl banken en verzekeraars daar ook, of zelfs beter, toe in staat zouden zijn. Ook de aanvullende beurs kon volgens hem worden vervangen door private leningen, op voorwaarde dat studenten met lagere inkomens aanspraak konden maken op schuldlimitering. Daardoor zou het collectieve deel van het stelsel sterk in omvang kunnen afnemen en bovendien konden veel inkomensafhankelijke elementen uit het stelsel worden geschrapt, waardoor de toekenning van beurzen veel eenvoudiger zou kunnen verlopen.<sup>23</sup>

Een derde vondst van In 't Veld en zijn team was de ov-studentenkaart, die studenten de gelegenheid gaf om vrij met het openbaar vervoer te reizen. Met de kaart werden meerdere problemen tegelijk aangepakt, zowel binnen als bui-

ten het onderwijs. Studenten konden makkelijker bij hun ouders blijven wonen met een goedkopere beurs; de uitvoeringstechnisch ingewikkelde reiskostenvergoeding kon vervallen; de ns kon dalende reizigersaantallen compenseren en zwartrijden tegengaan; de filedruk kon worden verlaagd; de aanleg van ruime parkeerterreinen bij onderwijsinstellingen werd overbodig; en ten slotte kon de overheid een deel van de verantwoordelijkheid over de uitvoering overdragen aan de private 'ov-studentenkaart bv'. Een deel van de aandelen van dit bedrijf kwam in handen van Pim Fortuyn, die door zijn oude bekende In 't Veld werd verzocht de organisatie op te zetten. Voor studenten kon de kaart positief uitpakken omdat die een grotere bewegingsvrijheid bood. Zo leek het plan alleen maar winnaars te kennen. Studenten zelf waren echter minder enthousiast, want zij betaalden deze kaart met een korting van veertig tot zestig gulden op hun basisbeurs. Meer bewegingsvrijheid betekende voor hen minder bestedingsvrijheid. Zij protesteerden massaal tegen de kaart. Het is daarom opmerkelijk dat de ov-studentenkaart later onder studenten het meest gewaardeerde onderdeel van de studiefinanciering worden zou.<sup>24</sup>

Hoewel de hervorming van de uitvoeringsorganisatie succesvol was en alom werd geprezen, stuitte juist de maatregelen die het stelsel financieel houdbaar moesten maken op moeilijkheden. De banken toonden zich niet enthousiast voor overname van de aanvullende financiering. Zij wilden een compensatie van de overheid voor schulden die volgens de wet moesten worden kwijtgescholden. Vanwege het hoge risico wilden de banken bovendien een rente van ongeveer 10% op de studieleningen berekenen. Mede omdat studentenorganisaties verklaarden niet bereid te zijn die prijs te betalen werd het plan praktisch onwerkbaar. Het project ging op de lange baan. Ook de invoering van de ov-studentenkaart liep vertraging op omdat de Tweede Kamerfracties van CDA en PvdA zich verzetten tegen het verplichtend karakter ervan.<sup>25</sup> Zo mislukten een aantal pogingen om het stelsel goedkoper te maken zonder erin te snijden.

### *De laatste slag om behoud*

Deetman dreigde het gat in zijn begroting niet op tijd te kunnen dichten. Toch bleef hij weigeren om het zwaarbevochten stelsel af te bouwen. Daarom probeerde hij in de begrotingsonderhandelingen van 1988 extra geld vrij te maken. Een mogelijkheid hiertoe ontstond door de studiefinanciering te betrekken in de strijd tegen de slepende jeugdwerkloosheid. In samenspraak met Jan de Koning van Sociale Zaken bedachten Deetman en Lubbers een plan waarin besparing uit werkloosheidsuitkeringen kon worden gehaald door werkloze jongeren te dwingen met een studiebeurs een opleiding te volgen. Een beurs was voor de overheid goedkoper, en was bovendien een betere economische investering

dan de onproductieve uitkering. ‘Het systeem zou zo moeten zijn dat we voor hen maar twee mogelijkheden kennen: werken of scholing. Iets anders hebben we dan gewoon niet,’ zei Deetman stellig.<sup>26</sup> Ook dit idee werd echter snel getorpedeerd. De links georiënteerde CDA-fractievoorzitter Bert de Vries accepteerde niet de verlaging van het uitkeringspeil en het minimumloon voor jongeren, die nodig zou zijn om hen tot studeren te bewegen. Het kabinet stond daarmee nog altijd met lege handen, en het tekort op de post studiefinanciering bleef bestaan.<sup>27</sup>

Inmiddels liepen de spanningen tussen Deetman en Ruding op. Door uitstel of mislukking van de verschillende besparingsplannen bleven de kosten stijgen. De beklemde Deetman zocht zijn toevlucht tot de openbaarheid, en verwierp op Koninginnedag 1988 in een interview met dagblad *Trouw* de ‘stomme regel’ uit het ‘slechte’ regeerakkoord die hem dwong om de kostenstijging op zijn eigen begroting te compenseren.<sup>28</sup> Tijdens openbare spreekbeurten sprak hij de verwachting uit dat de groei van de studentenbevolking nog jaren zou doorzetten en dat het onderwijs daarom elk jaar anderhalf miljard gulden extra nodig had. Verrassend was ook dat hij publiekelijk 300 miljoen gulden claimde omdat hij recente verhogingen in de kinderbijslag doorberekend wilde zien in de basisbeurs. De vastberaden minister vroeg daarmee niet alleen geld voor meer studenten, maar ook meer geld per student. Door zijn claims openbaar te maken zette hij de weigerende minister van Financiën voor het blok. Het conflict liep zo hoog op dat zowel Ruding als Deetman in april 1989 publiekelijk dreigde met aftreden.<sup>29</sup> Zelfs de doorgaans koele Lubbers maakte zich nu grote zorgen:

Ik zat behoorlijk in de rats over Ruding en Deetman. Er zat een onverbidde-lijkheid aan twee kanten. In al zijn slankheid de sterke rug van Onno Ruding en dan de sterke *body* van Wim Deetman.<sup>30</sup>

Deetmans hoge politieke spel wierp op op het laatste moment vrucht af, want Lubbers ging gedeeltelijk overstag, waardoor voor de begroting van 1989 inderdaad anderhalf miljard gulden extra beschikbaar kwam. Daarvan was een deel bedoeld om de studiefinanciering ongeschonden mee te laten groeien met de studentenbevolking.<sup>31</sup>

Vooralsnog was het nieuwe stelsel van Deetman gered. Daarmee werd de enorme spanning tussen de financiële krapte en de groeiende vraag naar beurzen echter niet opgelost. Deze slag was gewonnen, maar de strijd was zeker niet beslist.

### Een lange weg van kleine stappen

De val van het tweede kabinet-Lubbers en het vertrek van onderwijsminister Wim Deetman in 1989 betekenden een plotseling einde van de strijd. Deetman was de laatste minister die studenten onafhankelijk wilde maken van hun ouders door collectieve financiering. Zijn opvolger Jo Ritzen vond zo'n project 'luxueus',<sup>32</sup> en ging toewerken naar een aanvullende voorziening die vooral open zou staan voor goed presterende studenten uit lagere inkomensgroepen. Anderen werden op leningen, op ouders of op zichzelf aangewezen.

Na zeven centrumrechtse jaren keerde het CDA terug bij de Partij van de Arbeid als regeringspartner. Dat betekende niet dat aan de lange reeks van bezuinigingen een einde kwam, want de overheid kende nog altijd een financieringstekort van 5,25% en zou moeten blijven saneren om te kunnen voldoen aan de toetredingseisen van de Europese Monetaire Unie.<sup>33</sup> Ook binnen de PvdA was de overtuiging gegroeid dat de rijksuitgaven moesten worden gedrukt en dat versoering van collectieve voorzieningen daarbij noodzakelijk was. Het nieuwe kabinet wilde burgers stimuleren om voor zichzelf te zorgen en niet onnodig gebruik te maken van gemeenschapsondersteuning. In het regeerakkoord werd vastgehouden aan het bestaande stelsel van studiefinanciering, maar ook aan de hervormingen die onder Deetman waren ingezet: een privatisering van de studieleningen, invoering van de ov-kaart en een nieuwe koppeling tussen het recht op een beurs en studieprestaties. Bovendien werd de reikwijdte beperkt tot volwassen studenten in mbo, hbo of wo. Zodoende moest alsnog ruim een half miljard gulden op Onderwijs worden bespaard.<sup>34</sup> De nieuwe sociaal-democratische onderwijsminister Jo Ritzen onderschreef een sobere lijn. 'De oplopende uitgaven voor studiefinanciering leggen een groot beslag op overheidsmiddelen, die daardoor worden onttrokken aan andere ook wellicht belangrijke maatschappelijke bestemmingen,'<sup>35</sup> schreef hij aan de Tweede Kamer.

Ritzen wilde zelfs verder hervormen dan was afgesproken in het regeerakkoord. Sinds het einde van de jaren vijftig zag de PvdA dat een royale, voor ieder gelijke studiefinanciering vooral ten goede kwam aan studenten uit hogere inkomensgroepen omdat deze het grootste deel van de studentenpopulatie vertegenwoordigden. In 1989 was dat nog altijd het geval, ondanks de vorderende democratisering. Als onderwijseconoom en financieel specialist had Ritzen daarom steeds bezwaren gehad tegen zowel de kinderbijslag voor studerende kinderen, als de basisbeurs. Samen met Jos van Kemenade en Thijs Wöltgens schreef hij in 1984 het invloedrijke PvdA-rapport *Om een werkbare toekomst*, dat onder meer opriep tot een terugkeer naar de vermeende oorsprong van de collectieve voorzieningen in Nederland. Hoewel die ooit bedoeld zouden zijn geweest voor de minst draagkrachtigen, zouden inmiddels zo veel welvarende

mensen van deze regelingen gebruikmaken dat ze de ongelijkheid onbedoeld vergrootten. De auteurs noemden als voorbeeld de kinderbijslag voor studerende kinderen. Volgens berekeningen van het Centraal Planbureau kwam het grootste profijt van deze regeling terecht bij de hogere inkomens.<sup>36</sup> Ritzen vond dat onrechtvaardig, en richtte deze kritiek na 1986 ook op de basisbeurs. Hij stelde na zijn ministerschap dat er ‘eigenlijk nooit zoveel reden was waarom ook kinderen met rijke ouders een tegemoetkoming van de overheid zouden moeten krijgen’.<sup>37</sup> Ook vond hij ‘dat via de studiefinanciering bakken met geld werden gebracht van de armen naar de rijken’.<sup>38</sup> De basisbeurs zou daarom moeten worden verkleind ten gunste van de aanvullende, inkomensafhankelijke financiering.

Ritzens stelling dat de verzorgende collectieve voorzieningen ooit bedoeld waren voor de lagere inkomensgroepen maar daarna ontspoorde, lijkt in het geval van de kinderbijslag voor studerende kinderen en de basisbeurs niet te kloppen. Deze regeling was in 1953 vooral bedoeld om hogere inkomensgroepen te herstellen in hun vooroorlogse financiële positie. Dat de basisbeurs nog altijd een denivellerend effect had was dus niet zozeer het gevolg van een ontsporing, als wel van de doorwerking van het oude principe van de kinderbijslag.

De voornaamste functie van de basisbeurs was de vergroting van de financiële zelfstandigheid van de student ten opzichte van zijn ouders. Ritzen wilde nu echter:

(...) een keuze voor toegankelijkheid en betaalbaarheid boven het streven naar financiële zelfstandigheid van studerende jongeren en de daarmee samenhangende onafhankelijkheid van het ouderinkomen. Het gaat erom daar financieel bij te dragen waar dat het meeste nodig is.<sup>39</sup>

Deze keuze had grote implicaties: van een stelsel met een verzorgende component voor alle studenten wilde hij naar een aanvullend stelsel voor vooral de lagere inkomensgroepen. Dat kon door het zwaartepunt te verschuiven van de basisbeurs naar de aanvullende inkomensafhankelijke financiering. Hij wees daarbij de wens tot financiële zelfstandigheid van de student niet af, maar koos een andere benadering van dat begrip. Hij meende dat ware financiële onafhankelijkheid voortkwam uit persoonlijke inzet en verantwoordelijkheid en niet geboden kon worden door de gemeenschap.<sup>40</sup>

De nieuwe minister dacht bovendien dat de ouderlijke bijdrage zonder veel maatschappelijke weerstand kon worden gehandhaafd en zelfs vergroot. De generatie van progressieve studenten die in de jaren zestig en zeventig voor haar persoonlijke vrijheid had gestreden, had inmiddels zelf de zorg over studerende kinderen gekregen. Moderne ouders leken meer begrip te tonen voor de vrij-

heidsdrang van hun kroost en minder persoonlijke beperkingen op te willen leggen, zoals bleek uit een enquête onder studenten:

De financiële afhankelijkheid van de ouders wordt door het merendeel van de studerende niet als een groot probleem ervaren. Degenen die een ouderlijke bijdrage ontvangen vinden het doorgaans redelijk dat hun ouders aan hun studie bijdragen. Het is anderzijds wel zo, dat een kwart van de ouders eisen verbindt aan de door hen verstrekte bijdrage. Deze eisen hebben veelal betrekking op de studievoortgang en/of de studieprestaties.<sup>41</sup>

Waar ouders niet of onvoldoende bijdroegen creëerde Ritzen gelegenheid voor studenten om meer te lenen, indien nodig hun hele budget. Als man van de wetenschap verwees Ritzen veel naar internationaal onderzoek, waaruit bleek dat de toegankelijkheid van het onderwijs daardoor niet wezenlijk zou worden geschaad. Een grotere nadruk op leningen zou redelijk zijn omdat, opnieuw volgens de literatuur, vooral de student zelf financieel profijt had van zijn studie.<sup>42</sup>

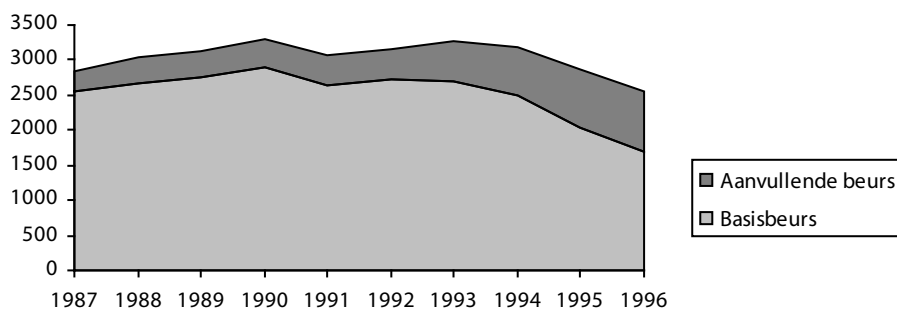
### *Een lange weg van kleine stappen*

Ritzen had bij zijn aantreden in 1989 een indrukwekkende lijst hervormingen in gedachten. Enerzijds waren er de privatiseringen, de prestatiekoppeling en de ov-kaart uit het regeerakkoord; anderzijds was er de wens tot nivellering. De regering erkende dat ze zo veel wilde veranderen dat de invoering van een heel nieuw stelsel verdedigbaar zou zijn geweest. Toch durfde ze daar niet aan te beginnen. Het kabinet vreesde nieuwe problemen tussen de verschillende betrokken departementen en nieuwe financiële onzekerheden. Bovendien hadden de betrokken partijen er moeite mee om het jonge stelsel af te schaffen terwijl de invoering juist zo veel pijn en moeite had gekost. In het regeerakkoord legden CDA en PvdA daarom vast dat er aanpassingen zouden worden gedaan onder 'handhaving van de globale structuur van de wsf'.<sup>43</sup> Deze keuze leidde ertoe dat het stelsel een lange periode van hervormingen tegemoet ging. Tussen 1986 en 1996 onderging de wet liefst 55 kleinere of grotere wijzigingen, waarvan 43 onder Ritzens verantwoordelijkheid.<sup>44</sup> 'De weg naar Beijing leg je af met één stap tegelijk,' sprak Ritzen volgens een oud Chinees spreekwoord.<sup>45</sup>

De vele hervormingen in deze periode kunnen worden ingedeeld in de vier categorieën 'nivellering', 'prestatiekoppeling', 'vereenvoudiging' en 'verzelfstandiging'. Hoewel deze operaties verschillende doelstellingen hadden, deelden ze met elkaar het doel om de kosten van het stelsel te drukken in tijden van aanhoudende bezuinigingen en steeds stijgende studentenaantallen.

Ter nivellering verhoogde Ritzen stapsgewijs de collegegelden, bevroor hij

de hoogte van de basisbeurs, en verlaagde hij deze later enkele malen. In 1996 was de basisbeurs voor uitwonende studenten daardoor een derde deel kleiner geworden dan in 1986; de thuiswonendenbeurs werd gehalveerd. Twee van deze verlagingen waren bedoeld om de tegenvallende kosten van de ov-studentenkaart te compenseren, en drie waren onderdeel van inkomensnivellering en bezuiniging. De studiefinanciering kreeg vooral een nivellerender karakter doordat de hogere collegegelden en de kleinere basisbeurzen alleen werden gecompenseerd voor de laagste inkomensgroepen in de aanvullende beurs. Het resultaat was een groeiend aandeel voor de aanvullende beurs in het stelsel. Terwijl deze in 1986 nog 10% van de uitgaven in studiefinanciering vertegenwoordigde, was dat aandeel tien jaar later opgelopen tot ongeveer 30%.<sup>46</sup> Studenten die geen recht hadden op een aanvullende beurs konden de lastenverhogingen en beursverlagingen zelf opvangen met ruimere leen- en bijverdienmogelijkheden.



**Uitgaven aan basisbeurs en aanvullende beurs in miljoenen guildens, 1987-1996. Bron: Spee en Bruggert, *Tien jaar studiefinanciering* Bijlagen, tabellen 10 en 17.**

Roel in 't Veld was al in opdracht van minister Deetman begonnen aan een onderzoek naar mogelijkheden om een extra koppeling te leggen tussen studieprestaties en recht op een beurs. Tot dat moment was dit recht gekoppeld aan inschrijving aan een onderwijsinstelling, die verantwoordelijk was voor controle van de studievoortgang.<sup>47</sup> Die regeling wekte onvrede omdat de instellingen weinig geneigd waren om slecht presterende studenten te weren. Daardoor bestond veel misbruik, zoals de verschijning van de 'spookstudent': de student die zich wel bij een onderwijsinstelling in liet schrijven, maar zich daar nooit liet zien en intussen wel een studiebeurs opstreek. Bij zijn algemene streven om onnodig gebruik van de collectieve voorzieningen in Nederland af te remmen nam het kabinet de studiefinanciering mee. Ritzen voerde met ingang van 1993 de 'tempobeurs' in.

Als een student niet jaarlijks minimaal een kwart van het te behalen aantal studiepunten verdiende, werd zijn beurs omgezet in een lening en kwam het risico van studievertraging of -mislukking voor eigen rekening. Kort erna werd de norm verhoogd tot de helft. Om het studietempo te verhogen werd bovendien het recht op een beurs en relatief goedkope inschrijving verkort tot de normale studieduur met één jaar uitloop. Voor veel studenten betekende dat een verkorting van een jaar, een beperking die hevige weerstand opriep.<sup>48</sup>

Onder het banier 'vereenvoudiging' werd in 1991 de ov-studentenkaart alsnog ingevoerd. Ritzen noemde deze invoering later de meest risicovolle onderneming tijdens zijn ministerschap. Het succes was vooral afhankelijk van de prijs die moest worden betaald aan openbaarvervoerbedrijven en van het gebruik dat studenten van de kaart zouden maken. Beide zaken lieten zich moeilijk voorspellen. De eerste jaren na invoering bleek dat studenten onverwacht veel van hun onbeperkte reisrecht gebruikmaakten, waardoor de Nederlandse Spoorwegen hogere vergoedingen vroegen. Pas na moeizame onderhandelingen en splitsing van de kaart in een week- en weekendvariant ontstond een toestand die voor alle partijen acceptabel was.<sup>49</sup> Er werd zo minder vereenvoudigd en bezuinigd dan de bedoeling was, maar men slaagde er wel in het probleem van de ingewikkelde reiskostenvergoeding op te lossen.

Hervormingen ter verzelfstandiging en privatisering mislukten grotendeels, terwijl onder die titel in het regeerakkoord een bezuiniging van een half miljard gulden was ingeboekt. De onderhandelingen met banken over de overname van studieleningen liepen in 1991 stuk omdat de banken opnieuw terugdeinsden voor de hoge risico's en kosten. Plannen om van overheidswege bij te springen en te reguleren werden afgekeurd door de Raad van State, die meende dat van vereenvoudiging en bezuiniging in dat geval nauwelijks sprake zou zijn.<sup>50</sup> Minister van Financiën Wim Kok bereikte de beoogde besparing alsnog door de studieleningen simpelweg uit de kasboeken te schrappen. Tot dat moment gold een verstrekte lening als een normale rijksuitgave en een aflossing als een normale inkomst. Nu verklaarde Kok de leningen irrelevant voor de begroting en het financieringstekort vanwege hun tijdelijk karakter en kon hij ze uit de balans schrappen, waarmee hij een half miljard gulden 'bespaarde'. Kok erkende in de Tweede Kamer dat hier eerder sprake was van een verdwyntruc dan van een echte bezuiniging. 'Dat is geen truc, het is voor iedereen waarneembaar. Men kan zeggen dat het dan een slechte truc is.'<sup>51</sup> Hiermee waren de kosten ogenschijnlijk verdwenen, maar de verantwoordelijkheid niet. De verstrekking van studieleningen was en bleef een taak voor de overheid. Door het rentepercentage over de leningen gelijk te trekken met het marktniveau beperkte de overheid haar verlies op de leningen.<sup>52</sup>

Het streven van Roel in 't Veld en Pim Fortuyn om de uitvoering van de

ov-studentenkaart volledig in particuliere handen te brengen door de overheidsaandelen van het uitvoerende bedrijf te verkopen stuitte op politieke en ambtelijke weerstand. Tot frustratie van Fortuyn ging zijn 'ov-studentenkaart b.v.' over in handen van de Informatiseringsbank. Daarmee werd het teleurstellende privatiseringshoofdstuk gesloten.<sup>53</sup>

*Belangrijkste wijzigingen Lubbers III, 1989-1994*<sup>54</sup>

- 1991 Invoering ov-studentenkaart  
Verkorting van het beursrecht  
Bevriezing basisbeurs  
Verlaging leeftijdsgrens tot 27 jaar  
Leningen irrelevant verklaard voor het begrotingstekort
- 1993 Verlaging basisbeurs wegens hoge kosten ov-kaart  
Verlaging basisbeurs tot niveau kinderbijslag  
Verlaging basisbeurs mbo  
Verlaging normbedrag levensonderhoud  
Invoering tempobeurs (de student moet zijn beurs terugbetalen wanneer hij onvoldoende punten behaalt)
- 1994 Splitsing ov-kaart in een week- en weekendvariant
- 1995 Invoering Student op Eigen Benen (STOEB). Inkomen van de partner wordt irrelevant, het maximaal toegestane bedrag van bijverdiensten wordt verhoogd en studenten kunnen, indien gewenst, hun hele budget lenen en zich losmaken van de ouderlijke bijdrage

*Onvrede*

Ritzens lange weg van kleine stappen stelde hem in staat om veel problemen van zijn voorganger te vermijden. Toch kende ook deze aanpak nadelen. De studiefinanciering verkeerde in de eerste helft van de jaren negentig in een vrijwel constante staat van onrust en verwarring. Die werd niet alleen veroorzaakt door de vele opeenvolgende veranderingen, maar ook door de discussies waarin tal van alternatieven werden aangedragen, en niet door de minsten. vvd-Kamerlid Jan Franssen vond het stelsel bijvoorbeeld te royaal en de lijn van Ritzens te nivellerend, en drong aan op een terugkeer naar de voorzieningen van voor 1986. Premier Lubbers liet zich ontvallen dat hij dat wel een interessante gedachte vond. Kamerleden van het cda opperden intussen juist verdere nivellering. Ritzens zou dat wel accepteren als ook de kinderbijslag inkomensafhan-

kelijk werd.<sup>55</sup> vvd-senator Ginjaar waarschuwde in 1994 echter dat niet verder aan het systeem, vooral niet aan de basisbeurs, kon worden gemorreld zonder het helemaal onderuit te halen. Volgens hem moest worden nagedacht over een geheel nieuwe opzet waarbij overheveling naar Sociale Zaken weer een reële mogelijkheid zou zijn.<sup>56</sup> Zo stonden voortdurend de meest basale onderdelen van het stelsel ter discussie, vanwege hun oorspronkelijke eigenschappen of juist vanwege de vele latere veranderingen.

Veel aanpassingen waren op zichzelf politiek en maatschappelijk goed verdedigbaar, maar de jarenlange stapeling ervan deed de eenvoud, de samenhang en de functionaliteit van de wet en het stelsel weinig goed. ‘Het lijkt wat dat betreft steeds meer op een oude fietsband die te vaak geplakt is,’ merkte Tweede Kamerlid Gert Schutte, het ‘staatsrechtelijke geweten van de Kamer’ op.<sup>57</sup>

De studentenwereld had sinds 1986 weinig rust gekend. Na acties tegen de wet van 1986, de harmonisatiewet, de ov-studentenkaart en de voorgenomen privatisering volgden onder Ritzen protesten tegen de basisbeursverlagingen, de collegegeldverhogingen en vooral tegen de tempobeurs. Nieuwe gewelddadige dieptepunten daarbij waren een studentenbezetting van de gebouwen van de Informatiseringsbank waarbij een schade van enkele tonnen werd aangericht, en demonstraties in Den Haag die uitliepen op vernielingen en politiegeweld.<sup>58</sup> De belangrijkste vertegenwoordigers van de studentenbeweging, de LSVb en het ISO, wilden niet verder met het bestaande stelsel en brachten alternatieven als de academicusbelasting.

Ook vanuit de universiteiten klonk kritiek. Jankarel Gevers, bestuursvoorzitter van de Universiteit van Amsterdam, meende bijvoorbeeld dat de studiefinanciering door de inperkingen van het beursrecht inmiddels eerder een belemmering dan een voorwaarde voor een goede academische vorming was geworden:

Het kan niet waar zijn dat studiefinanciering en regelgeving samenspannen om het bijna onmogelijk te maken, dat studenten nog een dubbele studie volgen, of een paar maanden in het buitenland studeren, of hun onderwijs aan meerdere universiteiten genieten. Het kan niet waar zijn dat wat bij uitstek tot het universitaire onderwijs behoort een uitzonderlijk en bijna onmaatschappelijk verschijnsel wordt. Het kan niet waar zijn dat nog slechts achttien- tot zeventwintigjarige student aan een universiteit kunnen zijn. Wat voor soort universiteit zou dat immers in Europa in hemelsnaam zijn?<sup>59</sup>

Het beleid kende in de vroege jaren negentig weinig overtuigde voorstanders en verkeerde in een permanente crisisstemming. Het bracht een journalist van dagblad *Trouw* al in 1992 tot de voorspelling:

De kans dat de wsf [Wet op de studiefinanciering] wordt afgeschaft wordt steeds groter. Maar wanneer? Waarschijnlijk als er in alle rust en beslotenheid door fracties overlegd kan worden hoe het anders kan, als verkiezingen nog zo ver weg zijn dat de herinnering aan vervelende gevolgen voor de hogere en middeninkomens volop kan slijten: tijdens de volgende kabinetsformatie.<sup>60</sup>

### *De laatste stap*

Tot afschaffing kwam het niet tijdens de formatie van het eerste paarse kabinet. Tot rust evenmin. Er moest verder worden bezuinigd, maar nu de vvd deel uit ging maken van de regering kon dat niet langer ten koste van de hogere inkomensgroepen. Het waren nu de tragere en minder presterende studenten die de rekening gepresenteerd kregen.

Terwijl de tempobeurs zijn eerste maanden in uitvoering beleefde en het parlement zich nog over de laatste wetsvoorstellen van Ritzen boog, waren in de zomer van 1994 de onderhandelingen voor de formatie van een nieuw kabinet in volle gang. Na een moeizame openingsfase kreeg Wim Kok als leider van de grootste partij opdracht om zelfstandig een ‘proeve van een regeerakkoord’ te schrijven, op basis waarvan partijen konden besluiten of zij tot een nieuwe coalitie wilden toetreden. Door deze bijzondere aanpak kwam Kok in de positie om in afzondering een conceptregeerakkoord te schrijven. Hij beschikte daarbij over weinig financiële ruimte. Volgens de criteria van de Europese Monetaire Unie, het IMF en de OESO was het begrotingstekort nog altijd te hoog. Alle ministeries zouden volgens Kok naar rato van hun omvang moeten bijdragen aan een nieuwe bezuinigingsronde. De onderwijsbegroting bood nog altijd weinig mogelijkheden daartoe, maar Kok zag wel politieke ruimte voor nieuwe besparing op de post studiefinanciering. Verkiezingsprogramma’s van grote partijen en een advies van het Centraal Planbureau wezen in die richting.<sup>61</sup> De informateur loste het probleem op door het stelsel opnieuw met bezuinigingen te belasten, nu zwaarder dan ooit. In de proeve die Kok in juli naar de Tweede Kamer stuurde lichtte hij zijn keuze toe:

Een ingrijpende aanpassing van het stelsel van studiefinanciering is onvermijdelijk naar de mate waarin ook van de begroting van Onderwijs en Wetenschappen een substantiële bijdrage in het beperken van de overheidsuitgaven mag worden gevraagd. Voorts moet worden overwogen dat de kwaliteit van het onderwijs als zodanig behoort te worden veiliggesteld. Daarnaast zijn er ook overwegingen van andere aard, die – evenals bij andere stelsels van overdrachtsuitgaven – verband houden met de verdeling van verantwoordelijkheden tussen collectiviteit en burger. Hierbij zijn de volgende overwegingen van belang:

- \* Omdat studerenden in het algemeen later een eigen profijt realiseren van de door hen gevolgde opleiding ligt het in de rede het vaste bedrag aan studiefinanciering te verlagen en het bedrag dat men mag lenen te verhogen (minder krijgen, meer lenen).
- \* Het afsluiten van studieleningen houdt een terugbetaalplicht in, die rekening houdt met de terugbetaalcapaciteit (draagkracht beginsel). (...)

Langs de bovenvermelde lijnen kan een uitgavenvermindering voor het Rijk van circa 1 mrd in 1998 worden gerealiseerd.<sup>62</sup>

Een miljard gulden was liefst een derde deel van het stelsel. In 1998 moesten de kosten zijn teruggebracht van 3 naar 2 miljard gulden. Het stelsel van studiefinanciering kreeg het grootste deel van de totale bezuinigingen op onderwijs te verwerken en was zo een sluitpost op de onderwijsbegroting. Dat kwam vooral door het bijzondere karakter van deze begroting, die voor meer dan 80% uit salarislasten bestond en daardoor weinig flexibel was. De studiefinanciering bood de meest acceptabele bezuinigingspost omdat deze volgens velen nog altijd royaler was dan nodig.

De studentenorganisaties LSVB en ISO reageerden 'bijzonder geschokt en zierend' op het werkstuk van Kok en weigerden erover te praten, vooral omdat de tempobeurs nog geen jaar in uitvoering was.<sup>63</sup> Bij de beoogde coalitiepartners vond de informateur echter meer begrip. De vvd bepleitte een algehele afbouw van subsidies en D'66 wilde sterkere prestatiekoppelingen.<sup>64</sup> Die principes vonden hun uitwerking in de 'prestatiebeurs', een idee afkomstig uit het verkiezingsprogramma van de vvd. De jongerenafdeling van die partij had het plan in 1993 voor het eerst gepresenteerd. Studenten zouden tijdens hun studie een voorschot ontvangen dat pas na tijdige en succesvolle afronding van de studie zou worden omgezet in een gift. Het was daarmee een omkering van het principe van de tempobeurs. Studenten zouden worden gestimuleerd om sneller te studeren en droegen zelf het financieel risico van eventuele vertragingen of mislukking.<sup>65</sup> Het kabinet besloot dat de gift slechts voor de nominale studieduur kon worden toegekend, waarna nog drie jaar recht zou bestaan op een lening. De basisbeurs en aanvullende beurs bleven bestaan, zij het slechts voor studenten die in zes jaar hun diploma haalden. Zo werd bezuinigd zonder verder te nivelleren. Een ander voordeel was dat de staat leningen niet op de begroting hoefde op te voeren en dat leningen in dit systeem pas na enkele jaren zouden worden omgezet in giften, in rijksuitgaven dus. Zo zou de begroting tijdelijk flink worden ontlast.<sup>66</sup>

Deze oplossing werd in het regeerakkoord vastgelegd nog voordat de forma-

teurs een geschikte en bereidwillige onderwijsminister hadden gevonden. Die zoektocht leverde geen nieuwe kandidaat op en ondanks zijn voorgenomen afscheid liet Jo Ritzen zich overhalen tot een tweede regeringstermijn. Zo ontstond een pijnlijke situatie: de sociaaldemocraat die nog in juni verklaarde dat wat hem betreft de uiterste grens van bezuinigingen op de studiefinanciering was bereikt, aanvaardde in augustus de taak om een derde deel te besparen en wel via een methode uit de pen van de liberalen. Het was tekenend voor het gemak waarmee de oude tegenpolen PvdA en vvd elkaar in de paarse coalitie door zakelijke uitruil wisten te vinden.<sup>67</sup> Ritzen kreeg weinig ruimte voor eigen invulling van de plannen en moest de afspraken nauwkeurig uitvoeren.<sup>68</sup>

Het voornemen van de prestatiebeurs riep onmiddellijk weerstand op, in de eerste plaats bij het CDA, dat zich nu vanuit de oppositie opwierp als verdediger van de student. Wim van de Camp zag in het plan een aantasting van het principe van de kinderbijslag, waarop de basisbeurs volgens hem nog altijd was gebaseerd.<sup>69</sup> Ad Lansink hekelde de koerswijziging en noemde het voorstel neoliberal en individualiserend. Hij vond het niet redelijk om het risico van studievertraging volledig op de schouders van de student zelf te leggen.<sup>70</sup> Bovendien trok hij Ritzens geloofwaardigheid in twijfel. 'Wie enige lijn kan ontdekken in het beleid van een bewindsman die in juni 1994 nog stelde dat de grenzen waren bereikt, verdient een politieke prestatiebeurs,' zei hij.<sup>71</sup> De Landelijke Studenten Vakbond spande een kort geding aan omdat de rechtszekerheid en betrouwbaarheid van de overheid door het plan zouden worden aangetast.<sup>72</sup>

Politiek gevoeliger was de kritiek op de manier waarop het voornemen van de prestatiebeurs in het kabinet tot stand was gekomen. De Raad van State was opvallend kritisch:

De Raad vraagt zich af of het per saldo niet veel verstandiger is eerst de discussie over het gehele stelsel van studiefinanciering te voeren, alvorens over te gaan tot weer een wijziging van het stelsel. Dat zou de minister bovendien de gelegenheid bieden, de organisaties van studenten en instellingen, waarmee nu immers niet heeft kunnen worden overlegd wegens het opschorten van het overleg door de organisaties, bij de gedachtenwisseling over de toekomst van het stelsel te betrekken.<sup>73c</sup>

Volgens de SGP was een open discussie in het parlement vrijwel onmogelijk gemaakt omdat tijdens de formatie achter gesloten deuren gedetailleerde afspraken waren gemaakt. Een RPF-senator sprak zelfs van een 'technocratisch dictaat'.<sup>74</sup>

Minister Ritzen veroorzaakte ook nog onrust binnen de paarse coalitie door

vier dagen voor de behandeling in de Tweede Kamer te zeggen dat de basisbeurs op termijn helemaal zou kunnen verdwijnen omdat deze ‘achterhaald’ was. Daarmee deed hij een uitspraak die wel bij zijn persoonlijke opvattingen paste, maar niet bij het regeerakkoord. Bovendien ging de uitspraak veel politici van zijn eigen PvdA te ver.<sup>75</sup> De liberale Tweede Kamerfractie drong aan op een gezamenlijke ‘princiële herijking’ van het stelsel voordat weer nieuwe plannen zouden worden gelanceerd.<sup>76</sup>

Ritzen stond politiek zwak met de prestatiebeurs, vooral vanwege kritiek vanuit zijn eigen achterban. Het wetsvoorstel sneuvelde op 6 juni 1995 in de Eerste Kamer. Senatoren maakten bezwaar tegen de verkorting van het beursrecht tot de nominale studieduur, tegen de eenzijdige invoering van een maatregel die zo ingrijpend was, en tegen de snelle stapeling van de maatregel op alle voorgaande. Er had eerst met alle betrokkenen overlegd moeten worden, aldus de Eerste Kamer.<sup>77</sup> Een tweede poging van Ritzen om de prestatiebeurs in gewijzigde vorm door het parlement aanvaard te krijgen slaagde enkele maanden later wel, maar toen had zowel de begroting als de reputatie van de minister al flinke schade opgelopen.

### **Naar een nieuw stelsel?**

#### *Het College-Hermans*

Hoezeer de kabinetten-Lubbers III en -Paars I ook ontevreden mochten zijn over het stelsel, zij durfden het niet volledig te vervangen. De problematische invoering van het systeem in 1986 lag nog te vers in het geheugen.<sup>78</sup> Bovendien ontbrak de tijd om een heel nieuwe opzet te onderzoeken en aan verschillende betrokkenen voor te leggen omdat bezuinigingen op tijd moesten worden ingeboekt. Zowel politiek als financieel meende men zich geen ontwerp van een heel nieuw stelsel te kunnen veroorloven. Het alternatief was Ritzens lange weg van kleine stappen, maar ook die weg was na de moeizame invoering van de prestatiebeurs bijna onbegaanbaar geworden.

De onwil van parlementariërs en maatschappelijke betrokkenen om nog verder mee te werken kwam mede voort uit een gevoel buitengesloten te zijn, een gevoel geen toegang te krijgen tot de cruciale momenten in de besluitvorming. De belangrijkste beslissingen werden tijdens de kabinetsformaties achter gesloten deuren genomen. Om dit gevoel weg te nemen stuurde Ritzen in februari 1995 een brief naar de Tweede Kamer waarin hij beloofde dat op korte termijn overleg zou plaatsvinden met betrokkenen en deskundigen over de ontwikkeling van het beleid op langere termijn.<sup>79</sup>

Ritzen benoemde in 1996 een zwaar adviescollege onder voorzitterschap van

de commissaris van de Koningin in Friesland, de vvd'er Loek Hermans. Dit College Toekomst Studiefinanciering moest op basis van onderzoek en overleg met betrokkenen adviseren over een nieuwe koers. Het College omvatte vertegenwoordigers van hoger onderwijsinstellingen, studentenorganisaties en de overheid. Bovendien werd via een internetforum het publiek bij het overleg betrokken. Iedereen die zich geroepen voelde, mocht nu meepraten over de vraag hoe de studiefinanciering in de toekomst zou moeten worden ingericht.<sup>80</sup> De voorwaarde die Ritzen aan de besprekingen verbond was een oude bekende: een nieuw stelsel mocht niet duurder zijn dan het oude. De ervaren minister waarschuwde bovendien bij voorbaat voor de financiële en emotionele gevolgen van harde keuzes. 'Bij een andere opzet zie je altijd winnaars en verliezers. En de verliezers zullen zich scherp uiten,' voorspelde hij.<sup>81</sup>

Het eindrapport van het college verscheen in 1997 en opende met een bijzonder kritisch commentaar op het beleid van de laatste jaren. Als inkomensvoorziening voor studenten schoot het stelsel ruimschoots tekort, aldus het College:

Studenten nemen – zeker onder het regime van de prestatiebeurs – grote financiële risico's. Die inkomensonzekerheid is ontstaan doordat de bijdrage van de overheid is verminderd, de bijdrage van ouders niet helder is, pas zekerheid over beursdelen ontstaat na voltooiing van de studie en doordat het leenstelsel beperkt wordt aangesproken door studenten.<sup>82</sup>

Het College bekritiseerde de toegenomen afhankelijkheid van studenten van een ouderlijke bijdrage, die niet bij wet kon worden afgedwongen en daarom in veel gevallen fictief was. Vaak moesten studenten zien rond te komen van een 'karig budget'.<sup>83</sup> Mede als gevolg daarvan was het werken naast de studie een veelvoorkomend verschijnsel geworden, een verschijnsel dat ten koste ging van de tijd die voor studeren beschikbaar hoorde te zijn. Dat leidde tot slechte prestaties en inefficiënt gebruik van dure onderwijsvoorzieningen. Bovendien richtte het stelsel zich exclusief op een aaneengesloten voltijdsstudie, die moest worden voltooid voor het zevenentwintigste levensjaar. 'Terwijl in het onderwijs steeds meer de behoefte wordt gevoeld aan differentiatie naar lengte en inhoud, dwingt de studiefinanciering het onderwijs tot uniformiteit en starheid,' aldus het College.<sup>84</sup> Ten slotte was er kritiek op de uitvoerbaarheid: doordat stelselwijzigingen per studentengroep werden ingevoerd, functioneerden oude en nieuwe regelingen naast elkaar. Dat veroorzaakte complexiteit en instabiliteit van de computersystemen. Een oplossing zou volledig nieuwe opbouw van de programmatuur zijn, maar door voortdurende wijzigingen tot 1996 durfde men daar niet aan te beginnen.<sup>85</sup>

In plaats van het bestaande stelsel stelde het College een systeem van trek-

kingsrechten voor. Per opleidingstype zouden een normbudget, een ouderlijke bijdrage en een overheidsbijdrage moeten worden vastgesteld. Bij getoonde prestaties konden studenten trekkingsrechten doen gelden op de beschikbare overheidsbijdrage. Ouders moesten op basis van de onderhoudsplicht tot het eenentwintigste jaar *f* 6500,- bijdragen, eventueel geholpen met spaarregelingen. Op weigerachtige ouders moest de bijdrage kunnen worden verhaald. Lenen kon aantrekkelijker gemaakt worden; studenten maakten in de jaren negentig weinig gebruik van de geboden mogelijkheden. Deze bronnen zouden moeten voldoen om werken voor de student onnodig te maken, en om hem meer vrijheid te bieden in het tempo en de tijdsindeling van zijn studie.<sup>86</sup>

De officiële reactie van het kabinet was een koude douche voor Hermans en zijn college. Ritzen vond het plan onuitvoerbaar omdat hij meende dat het jongeren uit lagere inkomensgroepen zou treffen, en dat het plan toch duurder uitvallen zou.<sup>87</sup> Het voorstel van een ambtelijke werkgroep om over te stappen op een leenstelsel wees hij ook af, evenals een plan van de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten om in de eerste studie jaren hoge beurzen te verstrekken, en daarna de student en zijn ouders te laten betalen.<sup>88</sup> De minister en de regering bleken, ondanks de belofte tot overleg, helemaal niet bereid om over alternatieven na te denken. Wat in de jaren zeventig en tachtig gebeurde met voorstellen leek zich nu te herhalen: inkomenseffecten en extra uitgaven werden afgewezen, zodat de ruimte om af te wijken van het bestaande beleid minimaal bleef.

In het tweede parse kabinet nam Loek Hermans zelf de plaats in van Ritzen op het ministerie van Onderwijs. Het was de eerste regering sinds het begin van de jaren zeventig die haar werk onder een gunstig financieel gesternte kon beginnen. Na een kwarteeuw was het begrotingstekort eindelijk teruggebracht tot aanvaardbare omvang.<sup>89</sup> Wie dacht dat Hermans nu de vrije hand kreeg om zijn plannen uit te voeren, had het echter mis. De coalitiepartijen waren blij dat ze eens niet aan het stelsel hoefden te sleutelen. Hermans' eigen vvd stond niet te dringen, zeker niet nu dat financieel houdbaar was geworden. Het liberale verkiezingsprogramma van 1998 klonk ronduit tevreden. D'66 sprak niet meer van verhoging van prestatienormen, integendeel, 'de relatie tussen de (steeds lagere) beurzen en de (steeds hogere) prestatie-eisen [is] volledig uit het lood geraakt', aldus het verkiezingsprogramma. De partij stuurde juist aan op versoepeling van de eisen. De PvdA was nog het meest veranderingsgezind; ze wilde nog altijd de basisbeurs inkomensafhankelijk maken.<sup>90</sup>

Een nieuw stelsel haalde het regeerakkoord niet. Wel ging Hermans aan de slag met de kritiek die zijn college had geuit. Zijn departement ontwikkelde de wsf 2000, één enkele wet die de wet van 1986 en alle daaropvolgende wijzigingen samenpakte en in betere onderlinge samenhang bracht. Daarmee moest

eenvoud worden gebracht in het complex van wetten en regelingen dat in twaalf jaar was ontstaan. De wet bracht ook enkele versoepelingen van de toekenningscriteria. Zo viel de aanvullende beurs in het eerste jaar niet langer onder de prestatienorm; kon iedereen die voor zijn vijftiende levensjaar aan de studie begon een volledig recht op studiefinanciering doen gelden en werd de termijn waarbinnen een diploma moest worden gehaald verlengd van zes tot tien jaar. Daardoor kon de studie makkelijker tijdelijk worden onderbroken met behoud van rechten. Bovendien werden de normbudgetten met f100,- verhoogd. Verder bleef het samenspel van basisbeurs, aanvullende beurs, ouderlijke bijdrage en leningen onaangetast. Voor het eerst mocht het stelsel zelfs meer geld kosten.<sup>91</sup>

### *Een sociaal leenstelsel?*

De tevredenheid was echter van korte duur. Zolang er financiële ruimte was kon men zich tevredenstellen met de stroomlijning in de wsf 2000. Het knappen van de 'internetbubbel' in 2000 liet het economisch tij echter weer keren en de kabinetten-Balkenende zetten zich noodgedwongen opnieuw aan het bezuinigen. Daarbij werd weer naar de studiefinanciering gekeken. Die was niet alleen relatief duur, maar inmiddels ook te inflexibel om goed te kunnen functioneren in een wereld met open grenzen. Nederland maakte met 28 andere Europese landen afspraken om het internationale studentenverkeer te bevorderen. Er zouden meer buitenlandse studenten naar Nederland komen van binnen én buiten de EU, en meer Nederlandse studenten zouden hun beurs mee willen nemen naar het buitenland. In het hoger onderwijs werd bovendien de bachelor-masterstructuur ingevoerd om studenten meer keuze- en bewegingsvrijheid te geven. De bestaande studiefinanciering dreigde die vrijheid te belemmeren.

VVD-staatssecretaris van OC&W Annette Nijs meende dat kostenbesparing en flexibilisering goed zou samengaan met ruimere toepassing van het profijtbeginsel: onderwijs was in haar ogen een goed met een grote persoonlijke waarde, waar een persoonlijke investering tegenover mocht staan. Al in de jaren zeventig had de liberale Teldersstichting gesteld dat subsidiëring van studenten alleen verantwoord was om onderwijsachterstanden uit de wereld te helpen, en ooit weer zou moeten verdwijnen.<sup>92</sup> Nu de deelname aan het middelbaar en hoger onderwijs een hoge vlucht nam werd de noodzaak tot financiële ondersteuning minder sterk gevoeld. Nijs liet oude alternatieven voor de basisbeurs opnieuw onderzoeken: de academicusbelasting en het sociaal leenstelsel. Ze gaf een adviescommissie onder Willem Vermeend opdracht om mogelijkheden te onderzoeken. Deze Commissie Uitgangspunten Nieuw Studiefinancierings-

beleid (CUNs) kwam, ondanks verzet van deelnemende studentenorganisaties, in 2003 tot de conclusie dat de academicusbelasting juridisch en praktisch onmogelijk was en dat de voorkeur uitging naar een leenstelsel met giften voor de lagere inkomensgroepen. De beleidseconoom Bas Jacobs berekende namens het Centraal Planbureau dat de toegankelijkheid van het onderwijs onder zo'n leenstelsel nauwelijks zou hoeven lijden.<sup>93</sup>

Ook volgens de PvdA was de tijd nu rijp om afscheid te nemen van de basisbeurs. Zeven jaar nadat Jo Ritzen deze al 'achterhaald' had verklaard maakte de nieuwe politiek leider Wouter Bos weer een punt van de nog altijd denivelerende werking van het stelsel. Bos noemde de basisbeurs een vorm van 'perverse solidariteit': 'Nu betaalt de slager op de hoek mee aan de studie van een advocaat.'<sup>94</sup> Het Sociaal en Cultureel Planbureau onderbouwde zijn stelling met cijfers. Ook in de nieuwe eeuw kwam 41% van de beursgeldten terecht bij huishoudens die samen de hoogste 30% uitmaakten van de inkomensverdeling in Nederland. De 30% die de laagste posities innamen ontvingen slechts 15%.<sup>95</sup> Een vervanging van de basisbeurs door leningen kon de lagere inkomensgroepen ontlasten. Zo wisten liberalen en sociaaldemocraten elkaar in het leenstelsel te vinden op basis van heel verschillende redeneringen.

Toch had de basisbeurs nog altijd invloedrijke vrienden. Het CDA van minister-president Jan Peter Balkenende, de steun en toeverlaat voor middeninkomens en gezinnen, hield eraan vast. Naast inkomenspolitieke argumenten stelde het CDA dat geldgebrek onder studenten ten koste zou gaan van de onderwijs toegankelijkheid en de studieprestaties, waardoor het streven naar 'excellent onderwijs' zou worden gefrustreerd.<sup>96</sup> Tijdens de vier kabinetsformaties tussen 2002 en 2010, de sleutelmomenten in de politieke besluitvorming, hielden de christendemocraten vast aan de basisbeurs. Dat hielden zij vol tot na het begin van de kredietcrisis in 2008, toen de regering werd gedwongen tot recordbezuinigingen. In dezelfde tijd nam het aantal mensen met recht op studiefinanciering een enorme spurt van 493.900 in 2004 naar 606.300 in 2010.<sup>97</sup> De financiële druk werd onhoudbaar, en tijdens de kabinetsformatie van 2010 kwamen CDA en VVD tot een compromis: de basisbeurs zou behouden blijven tijdens de bachelorfase, maar worden omgezet naar een leenstelsel voor de master. De voortijdige val van het eerste kabinet-Rutte belette echter dat de maatregel werd uitgevoerd.

Toen VVD en PvdA in 2012 samen een kabinet vormden zonder het CDA leek het pleit beslecht. De twee partijen werden het snel eens over de vervanging van de basisbeurs door leningen en een inperking van het reisrecht. Daardoor zou jaarlijks 800 miljoen euro vrijkomen, geld dat volgens de regering beter aan de kwaliteit van het onderwijs kon worden besteed. De oppositie hoefde zich deze keer niet te beklagen over ontoegankelijke besluitvorming tijdens de formatie,

want de regeringscoalitie beschikte niet over een meerderheid in de Eerste Kamer, waardoor zij steun zoeken moest bij de oppositie. In theorie was die steun er. GroenLinks was nooit een voorstander van de basisbeurs geweest en voor de verkiezingen van 2010 sprak D66 zich uit voor een vorm van terugbetaling.<sup>98</sup> Beide partijen maakten echter van de gelegenheid gebruik om de hervormingen naar hun hand te zetten, waardoor veel kostbare tijd verloren ging met onderhandelen. Opnieuw werden discussies gevoerd over zeer uiteenlopende onderwerpen, van een eerlijke verdeling van onderwijslasten en van inkomens tot toegankelijkheid van het onderwijs en reisrecht. Ook de besteding van het vrijkomende geld was nu een onderwerp van discussie, aangezien het nu geen bezuiniging betrof maar een verschuiving van geld binnen de onderwijsbegroting. Door deze veelheid van onderwerpen waren ook weer veel organisaties bij de gesprekken betrokken, zoals onderwijsinstellingen, openbaarvervoerbedrijven en banken.<sup>99</sup> In mei 2014, vlak voor het einde van dit onderzoek, bereikten de partijen een akkoord dat een vervanging van de basisbeurs door een leenfaciliteit kan gaan betekenen. Ook zou de aanvullende beurs een groter gewicht krijgen in het stelsel. Wellicht is daarmee het einde in zicht van een periode van 23 jaar waarin de basisbeurs steeds kleiner werd, en leningen en de aanvullende beurs groter. Zowel in vorm als in naam doet het voorgestelde stelsel denken aan historische voorgangers: het heeft een aanvullend karakter, en de voorgestelde lening draagt de naam ‘studievoorschot’, een woord dat oudere generaties bekend in de oren klinkt.<sup>100</sup>

## Conclusie

Vanaf het ogenblik waarop de Wet op de studiefinanciering in 1986 in werking trad, stond het nieuwe stelsel onder enorme financiële en politieke druk. De wet kwam tot stand in een periode waarin de regering probeerde om de overheidsuitgaven structureel terug te dringen en om burgers meer eigen verantwoordelijkheid te laten dragen voor de verzorging van zichzelf en anderen. Juist in die jaren namen studentenaantallen geweldig toe. Vooral vrouwen en kinderen van immigranten wisten steeds beter hun weg in het middelbaar en hoger onderwijs te vinden. Hoe verheugend dat ook was, de minister van Financiën stond geen hogere uitgaven toe. Het kostte minister Wim Deetman in de laatste jaren van zijn ambt de grootste moeite om de centrale uitgangspunten en het voorzieningenniveau in het stelsel te handhaven. In zijn opdracht werden tal van uitwegen gezocht om kosten te drukken. Zijn opvolger Jo Ritzen koos enkele van deze uitwegen in de vorm van de tempobeurs en de ov-studentenkaart.

In tegenstelling tot Deetman liet Ritzen een centraal uitgangspunt van het stelsel gedeeltelijk los. Hij vond financiële zelfstandigheid van studenten van minder belang dan onderwijs toegankelijkheid. Zelfstandigheid vond hij belangrijk, maar niet wanneer die op kosten van de samenleving werd bereikt. Daarom verlaagde hij de basisbeurs fors en vergrootte hij de ruimte om te lenen. Door financieel gewicht te verschuiven van de basisbeurs naar de aanvullende beurs bezuinigde hij bovendien ten koste van studenten met ouders uit hogere inkomensgroepen. Zo matigde hij het denivellerende effect dat de sociaaldemocraten al zo lang een doorn in het oog was.

Tijdens de formatie van het eerste paarse kabinet werd tot een enorme bezuiniging besloten: de publieke kosten van het stelsel moesten met een derde deel afnemen. Nu ging dat niet ten koste van studenten uit meer draagkrachtige families, maar ten koste van minder goed presterende studenten. Dat principe werd uitgewerkt in de prestatiebeurs. Formateur Wim Kok plaatste de studiefinanciering als sluitpost op de onderwijsbegroting, die voor het overgrote deel uit salarislasten bestond en daarom weinig ruimte tot bezuiniging bood. Studiefinanciering gaf die ruimte wel, omdat de vraag bleef of zij niet te royaal was. Onderwijsminister Ritzen stelde zelfs dat de basisbeurs op termijn zou moeten verdwijnen. De inflexibiliteit van de onderwijsbegroting en de gebrekkige steun voor het beleid maakten de studiefinanciering tot voornaamste bezuinigingspost in de jaren negentig.

Enerzijds was er een voortdurende wil om te veranderen en te hervormen, maar anderzijds waren er krachten die het noodzakelijk maakten om vast te houden aan de globale structuur van het stelsel, die bestond uit een inkomensafhankelijk en een inkomensonafhankelijk deel. Die structuur bleek buitengewoon bestendig. Deze kwam voort uit voorzieningen uit de jaren vijftig, zelfs uit 1918. In de loop van de geschiedenis was deze nauw verbonden geraakt met tal van andere beleidsterreinen. Een nieuwe opzet kon niet worden ingevoerd zonder onacceptabele gevolgen voor andere regelingen als de collegegelden, de studieduur, de overgang met kinderregelingen en de inkomensverhoudingen. Om werkelijk opnieuw te kunnen beginnen moest ook op die gebieden worden hervormd, en zo'n grote operatie was bijna ondoenlijk binnen een enkele regeringstermijn. Dit probleem werd in de eenentwintigste eeuw verergerd door de korte zittingsduur van regeringen. Zo is, in de woorden van ervaringsdeskundige Roel in 't Veld, een 'beleidsgevangenis' ontstaan, een pad waar nauwelijks meer van afgeweken kan worden.<sup>101</sup> Ook de grote problemen die waren ontstaan bij de invoering van het stelsel in 1986 schrokken latere beleidsmakers af om een nieuw stelsel in te voeren. Dat merkten vooral mensen die zich tevergeefs inzetten voor alternatieven, zoals de studentenbonden, het College-Hermans en de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Univer-

siteiten. Beleidsmakers beperken zich liever tot stapsgewijze aanpassingen aan het bestaande stelsel.

Na een relatief rustige en welvarende periode rond de eeuwwisseling werd de druk tot hervorming de laatste jaren opnieuw groot. Oude problemen keerden terug, zoals financiële krapte, verdere groei van de onderwijsdeelname en ergernis over de vergrotende werking op inkomensverschillen in Nederland. Daar kwam de internationalisering van het hoger onderwijs bij. Deze druk leidde steeds meer politieke partijen in de richting die Jo Ritzen in 1995 aangaf, weg van de basisbeurs en in de richting van een systeem van leningen en aanvullende steun voor lagere inkomensgroepen.



## *Conclusies*

Waarom besloten bestuurders dat de gemeenschap moest bijdragen aan de persoonlijke kosten van een studie? Waarom en hoe veranderde die bijdrage in de loop van twee eeuwen? Waarom kregen in de twintigste eeuw alle studenten recht op die hulp? Met deze vragen naar de oorsprong, de ontwikkeling en vorm van het Nederlandse beurzen- en studiefinancieringsbeleid begon dit onderzoek. Antwoorden zijn te vinden in de politieke besluiten die in de afgelopen tweehonderd jaar werden genomen. Met die antwoorden eindigt het boek.

### *Waarom was de staat van de student een zorg voor de staat?*

Hoewel studenten gedurende deze hele geschiedenis door financiële problemen zijn geplaagd, is het oplossen van die problemen nooit de voornaamste reden geweest voor de rijksoverheid om hen met geld te steunen. Steeds waren er politieke en maatschappelijke belangen in het spel die de persoonlijke belangen van studenten overstegen.

De oudste en meest praktische reden voor overheden om beurzen beschikbaar te stellen is de wens om de omvang en kwaliteit van bepaalde beroepsgroepen te vergroten. De Staten van Holland boden sinds 1592 kost en inwoning aan studenten om de opleiding van predikanten mogelijk te maken. Het waren vooral jongemannen zonder eigen geld die predikant wilden worden, en zonder ondersteuning zou een gebrek in de jonge gereformeerde kerk ontstaan. Koning Willem I gebruikte vanaf 1815 publiek geld en kerkelijk stichtingsgeld om dienaren van de jonge Nederlandse staat op te leiden. Hij steunde studenten die zijn project van volksopvoeding konden uitdragen in kerken, scholen en universiteiten. Ministers van Binnenlandse Zaken, van Onderwijs en van Koloniën gebruikten beurzen tot ver in de twintigste eeuw om het onderwijzerskorps in het openbaar lager onderwijs en het openbaar bestuur in Nederlands-Indië uit te bouwen. Het ging steeds om beroepen die van direct belang waren voor de geestelijke, economische en bestuurlijke ontwikkeling van het koninkrijk. Ook voor de Duitse bezetter was zulke sturing de belangrijkste drijfveer. In de naoorlogse jaren verdween de koppeling met specifieke

beroepsopleidingen en kregen studenten van alle erkende opleidingen recht op ondersteuning. Zo ging het niet langer om het aanvullen van bepaalde beroepsgroepen, maar om het ontwikkelen van de beroepsbevolking over de hele breedte. Ook nu is aanvulling en verbetering van het aanbod op de arbeidsmarkt een belangrijke reden om studiefinanciering te verstrekken.

Het tweede, idealistische motief stoelde op verlichtingsidealen. Op voorspraak van volksvertegenwoordiger Albert Jan Verbeek voerde de Bataafsche Republiek vanaf 1801 studiebeurzen in die de grootste talenten onder het volk moesten helpen om zich te ontwikkelen. Hier speelde slechts een klein deel filantropie een rol (het zou de beste manier zijn om armen structureel vooruit te helpen) en vooral veel algemeen belang: de hele samenleving zou later voordeel hebben van de kennis en kunde van deze talenten. Persoonlijke ontwikkeling en nut voor de gemeenschap waren twee waarden die in het Verlichte denken hoog in het vaandel stonden. Ze klonken nog lang door, onder andere in de Hogeronderwijswetten van 1815 en 1876, die beiden een rijksbeurzen voor jongeren ‘van goeden aanleg’ bevatten. Liberalen waren de voornaamste dragers van deze idealen, maar niet de enige. De christelijk-historische minister J.Th. de Visser richtte in 1919 een ruimer beurzenstelsel op voor onvermogene talenten, want het kwam in zijn ogen ‘ten nadeele der gemeenschap, wanneer zij het niet brengen tot den graad van kunde en bekwaamheid, dien zij anders hadden kunnen bereiken’.<sup>1</sup> Door de crisis in de jaren dertig werd nog strenger op dat talent geselecteerd. Ministers en Kamerleden toonden zo steeds het besef dat talent voor studie in alle lagen van de bevolking gevonden kon worden, terwijl middelbaar en hoger onderwijs zich vooral op de hogere standen richtten. Beurzen konden helpen om te voorkomen dat uitzonderlijk talent daardoor voor de gemeenschap verloren ging. Tot 1964 bleven hoge cijfers van de middelbare school een voorwaarde om een rijksstudietoelage te kunnen ontvangen, om er zeker van te zijn dat alleen getalenteerde jongeren een beurs ontvingen. Overigens speelde het verlangen naar doelmatigheid daarbij evenzeer een rol als de zoektocht naar talent. In 1964 kwam de cijfereis voor een rijksstudietoelage te vervallen. Met de invoering van de tempobeurs en prestatiebeurs in de jaren negentig keerde selectie op talent en inzet terug, nu na afloop van de studie. De beurs moet weer worden verdiend.

Een derde reden was de sociale rechtvaardigheid, een begrip waaraan mensen in verschillende tijden en op verschillende posities heel uiteenlopende invulling gaven. In de negentiende eeuw ging het vooral om bescheiden liefdadigheid, een trek die zichtbaar was in de eisen die werden gesteld aan het ouderlijk inkomen van de beursstudent. Verbeek richtte zich op ‘minvermogene Liefhebbers’ en de wet van 1815 op ‘jonge lieden (...), welker omstandigheden van fortuin hun niet toelaten, op eigen kosten de lessen aan de hooge school bij te wonen’. De wet van 1876 schreef ‘ondersteuning van onvermogene studen-

ten' voor. Vanaf 1919 noemde de begroting 'onvermogene jongelieden'. Toch mag mededogen tot 1919 niet al te zwaar gewogen worden als argument. De standsverschillen in de maatschappij stonden nauwelijks ter discussie en beurzen mochten niet dienen om de grenzen te vervagen. Dat bleek bijvoorbeeld uit de grote weerstand die vanaf 1828 ontstond tegen de komst van jongeren uit de lagere standen naar de universiteiten. Bovendien week de praktijk van alledag geregeld af van de wettelijke voorschriften. Echte armen konden zelden aanspraak maken op een beurs, zoals blijkt uit het onderzoek van Wouter Marchand. Onder druk van grote sociale spanningen voerde de minister van Onderwijs in 1919 voor het eerst een voorziening in die een begin moest maken met een meer gelijke toegankelijkheid van het onderwijs voor alle Nederlandse jongeren, waarbij sociale rechtvaardigheid een hoofdargument was. Het duurde echter tot in de jaren zestig van de twintigste eeuw tot zich in politiek en samenleving een duidelijke meerderheid af begon te tekenen van mensen die een gelijke en volledige toegankelijkheid van het onderwijs zagen als eis van sociale rechtvaardigheid. Al snel werd daar ook de eis van een volledig zelfstandig en wettelijk geregeld inkomen voor studenten aan verbonden. Die wens is nooit vervuld. De wens tot gelijke onderwijs toegankelijkheid is echter een hoofdreden geworden om studiefinanciering te verstrekken.

Studiebeurzen zijn zo de afgelopen twee eeuwen door beleidsmakers gebruikt als middel om de arbeidsmarkt te beïnvloeden, om talent te ontwikkelen en sociale rechtvaardigheid te bevorderen. Op deze manieren konden beurzen dienen om belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen in gewenste richtingen te sturen. Over de vraag welke richtingen dan precies wenselijk waren bestond echter steeds verschil van mening. Dit is bij uitstek een politieke vraag, een vraag die de studiefinanciering in het midden plaatste van wisselende ideologische tegenstellingen.

### *Twee eeuwen ideologische strijd*

Achter de geschiedenis van beurzenbeleid gaat een permanente strijd schuil tussen de grote ideologische stromingen in de Nederlandse politiek. Die strijd werd in de negentiende eeuw sterk bepaald door de ervaringen van Nederland onder de regering van koning Willem I. Deze vorst zag zichzelf als vader die met goedaardige maar vaste hand de bevolking moest opvoeden en sturen. Hij geloofde in de 'maakbaarheid' van de samenleving, en studiebeurzen hoorden bij zijn gereedschap. Zijn doel was een eensgezind, loyaal en nijver volk in een stevig gevestigde staat. Die maakbaarheidsgedachte wekte weerstand bij liberale denkers die vonden dat de overheidsbemoeienis op het gebied van studiebeurzen niet verder mocht gaan dan zachte aanmoediging. De maatschappij zou

zelf haar beste krachten tot ontwikkeling moeten brengen. Abraham Kuyper meende zelfs dat de staat helemaal niet geroepen was om jongeren rechtstreeks bij hun opleiding te steunen. Dat moesten maatschappelijke organisaties doen, eventueel daarbij geholpen door de overheid. Voor zowel liberalen als antirevolutionairen gold de statelijke bemoeizucht van Willem I als het slechte voorbeeld. Tot de Eerste Wereldoorlog bleef sterke terughoudendheid de norm in het beleid.

Toch was die norm niet onomstreden. Sociaalliberalen riepen sinds de jaren zeventig van de negentiende eeuw om een meer gelijke toegankelijkheid van het onderwijs voor alle jongeren, zodat de beste krachten onder het volk zo goed mogelijk tot ontwikkeling zouden komen. Vooruitgang was het toverwoord en alle talenten die in het volk aanwezig waren, moesten actief worden aangesproken. Sociaaldemocraten wilden een volledig gelijke toegankelijkheid van het onderwijs om een einde te maken aan de selectie op stand en vermogen van de familie. Volgens beide ideologieën was het onderwijs onrechtvaardig zolang het de standsverschillen in de samenleving bleef bevestigen. In hun ogen waren grote publieke uitgaven nodig om daaraan een einde te maken.

Een meerderheid in het parlement kregen deze stromingen niet, ook niet toen in 1918 de eerste verkiezingen onder het algemeen kiesrecht werden georganiseerd. De confessionele partijen namen langdurig de overhand. Deze bleven zich verzetten tegen te grote overheidsbemoeienis met de maatschappelijke verhoudingen, met de inhoud en opzet van het onderwijs en met het gezin. De bevoorrechte positie in het onderwijs van de hogere burgerlijke kringen was in veel confessionele ogen een logisch onderdeel van de natuurlijke maatschappelijke orde. In 1953 zorgden de confessionelen samen met de vvd voor een systeem van studiefinanciering dat steun bood aan ouders die al zelf in staat waren om hun kinderen te laten studeren, en dat bovendien in de uitvoering gedeeltelijk in private handen bleef. Zo bleven standsverschillen en weerstand tegen staatsbemoeienis doorwerken in het beleid toen het publieke stelsel van studiefinanciering al massale vormen begon aan te nemen.

De jaren zestig van de twintigste eeuw brachten een aardverschuiving in de Nederlandse politiek. Kiezers keerden de confessionele partijen de rug toe en beloonden progressief beleid. Studenten verzetten zich luidruchtig tegen traditionele machtsverhoudingen in het gezin, het onderwijs en de maatschappij. De boodschap werd in Den Haag behendig opgepikt. De politieke vraag was niet langer óf de overheid gelijkheid in het onderwijs na moest streven, maar welke gelijkheid dat precies moest zijn. Was het gelijkheid tussen inkomensgroepen, tussen mannen en vrouwen, tussen jongeren en ouderen? Veel sociaaldemocraten hadden moeite met die keuze maar benadrukten uiteindelijk vooral gelijkheid tussen huishoudens uit verschillende inkomensgroepen. De

partij wilde studiefinanciering richten op lagere inkomens zodat steun alleen nog terecht zou komen bij gezinnen die dat het meest nodig hadden. Daarmee beperkten ze soms onbedoeld de onderwijskansen voor jongeren uit rijkere families, vooral voor meisjes. Veel jongeren bleven immers financieel aan hun ouders verbonden, waardoor hun eigen keuzevrijheid kon worden beperkt. De liberalen wierpen zich op voor hun recht. Zij benadrukten vooral de gelijkheid tussen de leden van het gezin. Elk individu moest zich in vrijheid kunnen ontplooiën en vooral daarom mochten volwassen studenten niet langer worden geremd door financiële banden met hun ouders. Alle studenten moesten volgens de liberale onderwijsminister Arie Pais eenzelfde bedrag aan studiefinanciering ontvangen. Nog in de jaren negentig verzette de vvd zich tegen elke poging om te nivelleren ten koste van de basisbeurs. De christendemocraten bevonden zich in een wat ongemakkelijke positie in het midden. Ze bleven sterke gezinsbanden en ouderlijke verantwoordelijkheid belangrijk vinden, maar tegelijkertijd was ook bij hen een streven naar emancipatie doorgedrongen. Wim Deetman spande zich in voor financiële zelfstandigheid voor studenten.

Welke vorm van gelijkheid ook werd nagestreefd, alle politieke partijen wilden een grotere deelname aan het middelbaar en hoger onderwijs bereiken. Die is in vijftig jaar inderdaad indrukwekkend gegroeid door een wisselwerking tussen overheidsbeleid, een proces van individualisering en de steeds hogere eisen van de arbeidsmarkt. Na het jaar 2000 groeide de deelname zelfs uitzonderlijk snel. Het politieke debat is daardoor van toon veranderd. Niet langer gaat het om de vraag welke investeringen nodig zijn om de toegankelijkheid van het onderwijs verder te vergroten, maar om de vraag welke besparingen mogelijk zijn zonder onacceptabel verlies van toegankelijkheid. Het gaat niet meer vooral om groei, maar om behoud van het hoge niveau dat is bereikt. Bovendien worden studerende jongeren minder dan voorheen gezien als mensen in een zwakke positie die steun nodig hebben. De tegenpolen op links en rechts zijn elkaar daardoor opmerkelijk dicht genaderd. In haar afkeer van publieke ondersteuning van bevoorrechte mensen wil de PvdA studenten meer laten lenen. De vvd vindt het subsidiëren van studenten minder noodzakelijk nu zovelen hun weg naar het hoger onderwijs weten te vinden, en komt ook bij leningen uit. Zo is in 2014 een akkoord bereikt dat de vervanging van de basisbeurs door een studievoorschot kan betekenen.

### *Van gunst naar recht*

De ideologische tegenstellingen en veranderingen kunnen niet genoeg verklaren waarom de rijksoverheid in korte tijd zo veel verantwoordelijkheid voor het betalen van studiekosten in handen kreeg. Nog in 1913 verklaarde de sociaallibe-

rale premier Cort van der Linden dat de overheid wel studiekosten voor jongeren kon verlagen, maar niet met studiebeurzen kon vergoeden. Veertig jaar later kregen vrijwel alle studenten indirect recht op gemeenschappelijke steun via de kinderbijslag. Dat was jaren voordat gelijkheid van onderwijskansen hoog in het politieke vaandel kwam te staan. Hoe is die sterke groei van de overheidsrol dan te verklaren?

Er waren twee momenten waarop de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid met een schok groter werd. Het eerste was in 1919, toen minister van Onderwijs J.Th. de Visser verklaarde alle getalenteerde jongeren de kans op een opleiding te zullen bieden, zowel in openbaar als in bijzonder onderwijs. De omvang van de vraag naar beurzen moest beslissend worden voor de hoogte van de uitgaven. De Vissers ambities bleken te hoog gegrepen, maar de publieke uitgaven en het aantal beursstudenten namen toch fors toe. De tweede piek volgde na 1953 toen ouders van studerenden een automatisch recht kregen op inkomensondersteuning wanneer ze hun kinderen zelf onderhielden. De leerprestaties van die kinderen speelden daarbij geen rol meer. Vanaf dat moment gingen de aantallen studenten veel sterker de gemeenschappelijke uitgaven aan studiefinanciering bepalen. Vanaf dat moment ook verving de overheid op grote schaal de particuliere financieringsbronnen die traditioneel de hoofdrol hadden gespeeld. In die beslissing ligt de basis voor het recht op studiefinanciering voor alle studenten. Om deze twee uitbreidingen te kunnen begrijpen verdient de besluitvorming rond die twee momenten extra aandacht.

De maatregelen van De Visser konden bij zijn aantreden in september 1918 door niemand worden voorzien. De eerste verkiezingen op basis van algemeen kiesrecht waren voor de sociaaldemocraten en de liberalen teleurstellend verlopen. De Vissers eigen CHU verzette zich tegen een grotere inmenging van de overheid en ook De Visser zelf had geen plannen in die richting. De rijksbegroting voor het volgende jaar was al opgesteld, zonder extra geld voor rijksbeurzen. Binnen twee maanden sloeg de situatie echter totaal om. Door de oorlog die rondom Nederland woedde heerste groot gebrek aan brandstoffen en levensmiddelen. Het prijspeil rees schrikbarend en de sociale nood was op veel plaatsen groot, vooral in de steden. In november 1918 brak in Duitsland revolutie uit en in zeer korte tijd kwamen de keizerlijke huizen van Duitsland en het Habsburgse Rijk ten val. In Nederland braken stakingen en rellen uit. In een stemming van grote onzekerheid, zelfs van paniek, verdwenen veel principiële bezwaren tegen duur sociaal beleid als sneeuw voor de zon. Het waren bezwaren die de politieke discussie over een uitbouw van de sociale politiek al meer dan veertig jaar bepaalden. Het kabinet nam die uitbouw nu ter hand 'met de snelheid die past bij den polsslag van dezen tijd'.<sup>2</sup> In een haastige aanvullende begroting met de datum van 13 december 1918 droeg De Visser zijn steentje bij

door een begin te maken met een groeiende beurzenvoorziening die vooral op sociale rechtvaardigheid was gebaseerd. Zonder de paniekerige stemming in de winter van 1918-1919 zou die stap moeilijk denkbaar zijn geweest. Hetzelfde gold voor nieuwe staatsverantwoordelijkheden op het gebied van woningbouw, gezondheidszorg, oudedagsvoorzieningen en arbeidsomstandigheden.

De tweede cruciale uitbreiding in 1953 is op haar eigen manier ook ontstaan in een sfeer van crisis. Tijdens en na de Duitse bezetting trad opnieuw een enorme inflatie op, nu in combinatie met plundering en vernietiging. Alle standen en klassen in de samenleving deelden in armoede. Ook de traditioneel zo belangrijke private beurzenstichtingen zagen hun kapitalen verdampen. Die situatie was buitengewoon problematisch. Niet alleen werd het heel moeilijk om voldoende studenten te werven voor de noodzakelijke industrialisatie, het dreigde zelfs onmogelijk te worden om de onderwijsdeelname op het vooroorlogs niveau te houden. Vanaf 1950 liep de deelname aan het hoger onderwijs zorgwekkend terug. Dit probleem konden private partijen niet langer aan omdat het hun aan draagkracht ontbrak om het nodige geld op te brengen. Bovendien was de rijksoverheid de meest voor de hand liggende partij om in te grijpen omdat deze sinds de bevrijding een strikte controle uitoefende op de ontwikkeling van lonen en prijzen. De regering had zichzelf in grote mate verantwoordelijk gemaakt voor de verdeling van draagkracht onder de bevolking en daarmee voor het vermogen van mensen om in hun behoeften te voorzien. Burgers en bedrijfsleven verwachtten daarom een oplossing uit Den Haag. In die omstandigheden ontstond een automatisch recht op collectieve steun, ook voor de hogere inkomensgroepen.

Dit alles betekent niet dat deze overheidsingrepen onvermijdelijk waren. Het betekent wel dat momenten van crisis, van grote schokken in het maatschappelijk leven door oorlog, revolutiedreiging en economische ellende, ervoor konden zorgen dat ideeën die eerder zeer omstreden waren plotseling op brede politieke en maatschappelijke steun konden rekenen.<sup>3</sup> Dat het brede stelsel van studiefinanciering desondanks met de nodige tegenzin werd ontworpen blijkt uit de vorm. Daarin bleef de verantwoordelijkheid van ouders en private partijen zoveel mogelijk in stand via het middel van de kinderbijslag. Zo hoopten liberalen en confessionelen de kwalijke invloed van al die overheidsbemoediging ondanks alles beperkt te houden.

De regelingen van 1919 en 1953 waren blijvend, ook na het wijken van de crisistemming. Ze waren zelfs het fundament waarop in 1986 het nieuwe stelsel van studiefinanciering werd gebouwd. Er loopt een directe historische lijn tussen de rijksbeurzen van De Visser, de rijksstudietoelagen en de aanvullende beurs in het stelsel van 1986. De kinderbijslagregeling werd in 1986 omgezet naar de basisbeurs. Zo hebben de sociale en economische gevolgen van twee

wereldoorlogen een heel belangrijke rol gespeeld bij het ontstaan van een recht op studiefinanciering, en bij de keuze voor een vorm die daarna altijd herkenbaar is gebleven in het stelsel. Ook de mogelijke vervanging van de basisbeurs door een studievoorschot kan worden gezien als een aanpassing binnen deze bestaande structuur.

### *Ambtelijke invloed*

Een reden voor deze vormvastheid van het beleid sinds 1953 is de toename van het aantal betrokken partijen in de besluitvorming. Met de groei van overheidsverantwoordelijkheden werd die besluitvorming steeds minder een zaak voor de politiek alleen. Achter de schermen werd ook een ambtelijke strijd gevoerd tussen verschillende ministeries, waarbij het onderwijsministerie vaak aan het kortste eind trok.

In de negentiende eeuw was het beurzenbeleid in handen van de koning en later de ministers van Binnenlandse Zaken, meestal politieke zwaargewichten die de meest centrale, coördinerende rol hadden binnen de regering. Binnen de grenzen die het parlement stelde hadden deze ministers een grote vrijheid van handelen. Ambtelijke invloed beperkte zich tot advies. Vanaf het moment waarop in 1918 een apart ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen werd opgericht veranderde dat. Het ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer ontnamen de eerste onderwijsminister al snel veel van zijn bewegingsruimte. Zij brachten hem er met een beroep op de nieuwe begrotingsregels toe een formeel systeem van studieleningen in te voeren, iets wat hij zelf nooit wilde. Na de Tweede Wereldoorlog namen de ministeries van Financiën en Sociale Zaken zware onderdelen van de financiering van studenten voor hun eigen rekening. De verschillende onderdelen van het beleid raakten verspreid en konden niet goed op elkaar worden afgestemd. Bewindslieden op Onderwijs die al die delen wilden bundelen tot één samenhangend stelsel hebben vanaf 1973 dertien jaar lang moeten strijden voor dat doel. Hun positie was daarbij zwak omdat de kinderbijslag en de belastingen onderdeel waren van gescheiden en ingewikkelde systemen. Ambtenaren wierpen tal van technische bezwaren op. Toen de samenbundeling onder grote politieke druk uiteindelijk toch slaagde moest minister Deetman alsnog toelaten dat het ministerie van Sociale Zaken en het ministerie van Financiën vasthielden aan de bestaande inkomenseffecten en omvang, waardoor de ruimte voor een nieuwe opzet minimaal bleef. Sterker nog: de basis voor het nieuwe stelsel van studiefinanciering werd door ambtenaren van Sociale Zaken ontworpen en opgelegd. Het samenstel van een gelijke basisbeurs voor alle inkomensgroepen en een aanvullende beurs voor de laagste inkomens is vooral daaruit voortgekomen. Het waren sinds

1918 vaak andere, machtiger ministeries die op sleutelmomenten de koers van de studiefinanciering konden bepalen zonder dat het ministerie van Onderwijs daar veel invloed op had. Bovendien werd besluitvorming sterk vertraagd en konden Nederlandse kiezers en studenten niet doorzien wat er achter de schermen gebeurde. Hun mogelijkheden om invloed uit te oefenen werden zo zeer beperkt.

Dit alles kan niet simpelweg worden geweten aan ambtelijke onwil. Verschillende organisaties hadden elk hun eigen verantwoordelijkheden, en de belangen waar zij voor opkwamen waren vaak strijdig. De sterke verknoping van de studiefinanciering met andere beleidsterreinen maakte daardoor bijna elke verandering ingewikkeld. Al te grote veranderingen hadden onacceptabele gevolgen voor de begroting, voor kinderregelingen als de kinderbijslag en voor de inkomenspositie van huishoudens. Zelfs binnen het 'eigen' onderwijsveld was verandering onmogelijk zonder gevolgen voor andere zaken als de hoogte van collegegelden en de duur van opleidingen. Ambtenaren wezen voortdurend op dit soort problemen, waardoor de politieke bewegingsruimte werd ingeperkt.

Om tot grote hervormingen te kunnen komen moet op veel terreinen tegelijk worden hervormd, en zo'n meervoudige operatie is bijna ondoenlijk geworden binnen een enkele regeringstermijn. Nu regeringen sinds 1998 gemiddeld zo kort in het zadel blijven is dat probleem nog groter geworden. Zo is volgens Roel in 't Veld een 'beleidsgevangenis' ontstaan, een pad waar maar moeilijk van afgeweken kan worden.<sup>4</sup> Dat is een deel van de verklaring voor het feit dat de opzet van het stelsel in grote lijnen door de jaren dezelfde is gebleven: een vaste uitkering voor alle studenten die niet afhankelijk is van het ouderlijk inkomen, en aanvullende financiering voor studenten uit de lagere inkomensgroepen. Die vorm bleef, ondanks een grote hoeveelheid kritiek en alternatieve ideeën. Zelfs een overgang van de basisbeurs naar een studievoorschot kan worden gezien als een gedeeltelijke aanpassing binnen een blijvende structuur.

### *Drie discussies, moeizame compromissen*

Een andere verklaring voor die vormvastheid is de constante verwarring in het politieke en maatschappelijke debat. Het beleid was ooit vooral bedoeld om de toegankelijkheid van het onderwijs te beïnvloeden, maar sinds studiebeurzen er niet meer alleen zijn voor 'onvermogene studenten van buitengewonen aanleg' is het ook een middel voor onderwijsfinanciering, een inkomensvoorziening voor honderdduizenden studenten en een vorm van lastenverlichting voor hun ouders. In politiek en samenleving worden daarom al meer dan zestig jaar drie verschillende discussies naast en door elkaar gevoerd.

In de eerste plaats is er discussie over de toegankelijkheid van het onderwijs. Die draait vooral om de vraag welke studenten de gemeenschapssteun het meest verdienen. Terwijl sociaaldemocraten daar vooral denken aan studenten met ouders uit lagere inkomensgroepen, denken liberalen aan getalenteerde en ijverige jongeren. Christendemocraten nemen een middenpositie in. Deze discussie heeft gevolgen voor de omvang van de aanvullende beurs en op prestatie-eisen die aan het recht op steun worden verbonden.

De tweede discussie gaat over de vraag wie verantwoordelijk is voor de kosten van zowel het onderwijs als het levensonderhoud van studenten. Is dat de gemeenschap, de student zelf, of ook zijn of haar ouders? Deze discussie heeft consequenties voor het deel van het studentenbudget dat met giften of met leningen door de overheid moet worden gedekt, voor de bijdrage die van ouders wordt verwacht en voor de hoogte van eigen bijdragen en schulden.

Ten slotte is er de netelige vraag welke effecten dit beleid mag hebben op de inkomensverhoudingen in Nederland. Door de onderlinge verhouding tussen de hoogte van de algemene en de aanvullende financiering te veranderen kan het stelsel meer of minder denivellerend worden gemaakt. Partijen die nivellering van inkomens nastreven willen dat studiefinanciering vooral bestaat uit aanvullende financiering voor lagere inkomensgroepen, zodat 'de slager op de hoek' niet hoeft bij te dragen aan 'de studie van een advocaat',<sup>5</sup> om met de woorden van Wouter Bos te spreken. Anderzijds kan een kind van rijke ouders niet altijd rekenen op royale inkomsten, en kan steun voor hem of haar ook nodig zijn. Liberalen willen eigenlijk geen koppeling van de beurshoogte aan het ouderlijk inkomen, in de eerste plaats omdat zij studenten los zien van hun ouders maar ook uit weerszin tegen het gelijktrekken van inkomens door de overheid. Zij hebben daarom lang vastgehouden aan de hoogte van de basisbeurs.

Het Nederlandse stelsel van studiefinanciering kent allerlei mogelijkheden om toegankelijkheid te beïnvloeden, om verantwoordelijkheid voor kosten te verschuiven of om inkomenspolitiek te bedrijven. Kabinetten van verschillende politieke kleuren hebben op die manier hun wensen in het stelsel kunnen verwerken. In die zin is het stelsel flexibel genoeg om naar hartenlust bij te sturen, en dat kan hebben bijgedragen aan het lange behoud ervan.

Toch valt vooral de onveranderlijkheid van het stelsel op: al zestig jaar kent het ongeveer dezelfde onderdelen. Die onveranderlijkheid is er niet alleen omdat studiefinanciering raakt aan zo veel andere beleidsterreinen, maar ook omdat ze zelf meerdere gezichten heeft. Omdat drie principiële discussies tegelijk en door elkaar worden gevoerd is het heel moeilijk om tot politieke overeenstemming te komen. De commissie-Andriessen raakte in 1971 in die knoop verstrikt en gooide na vier jaar onenigheid het bijltje erbij neer. Regeringscoalities

konden het daar nooit bij laten en waren steeds gedwongen om compromissen te sluiten. Een gevolg was dat zij zelden tot ingrijpende veranderingen kwamen. Regeringen stelden zich tevreden met kleine stapjes in de gewenste richting. Mede daardoor hebben de vormen die werden gekozen in 1919, in 1953 en in 1986 zo'n lange adem gehad. Vanwege de gevoeligheid van deze discussies is de besluitvorming ook steeds meer aan het oog van de buitenwereld onttrokken omdat deze onderdeel is geworden van de onderhandelingen tijdens kabinetsformaties. Zelfs onderwijsministers waren daar niet altijd bij betrokken.

De drie verschillende gezichten van de studiefinanciering spelen de besluitvorming ook nu nog parten. In december 2013 debatteerde de Tweede Kamer over het sociaal leenstelsel. Daarbij maakte Paul van Meenen, onderwijswoordvoerder van D66, de zegsman van GroenLinks een verwijt dat veel zegt over de worsteling:

Dat was een helder betoog van de heer Klaver. Ik heb de indruk dat hij zegt dat we met het huidige studiefinancieringsstelsel eigenlijk inkomenspolitiek bedrijven, maar niet op de manier die GroenLinks voor ogen heeft en dat we nu naar een nieuw stelsel gaan waarmee we op een andere manier inkomenspolitiek gaan bedrijven. Zouden we dit niet los moeten maken van dat gegeven? Zouden we het in plaats daarvan niet echt over onderwijs moeten hebben?<sup>6</sup>

Misschien moet dat inderdaad, maar het is in de hele naoorlogse periode vrijwel onmogelijk gebleken.

### *Tot slot*

Dit onderzoek was een zoektocht naar antwoord op de vraag hoe de politieke besluitvorming achter het studietoelage- en studiefinancieringsbeleid van de Nederlandse rijksoverheid sinds 1815 tot stand is gekomen. De rijksoverheid steunde studenten om in de vraag naar opgeleide arbeidskrachten te voorzien, om talenten in de bevolking tot ontwikkeling te brengen en om sociale rechtvaardigheid te bevorderen. Voor beleidsmakers was de ondersteuning van studenten een middel om grote maatschappelijke veranderingen in een gewenste richting te sturen, zoals staats- en natievorming, economische ontwikkeling en emancipatie. Die richting was voortdurend omstreden omdat die sterk door ideologie werd bepaald. In tijden van grote sociale en economische nood verminderde de politieke strijd echter omdat particuliere financiering wegviel. Regeringen breidden de overheidstaak op zulke momenten sterk uit. De overheid vestigde eerst een recht op ondersteuning voor ouders van bijna alle studenten, en daarna voor studenten zelf. Dit recht maakte dat studiefinanciering naast

onderwijsbeleid ook een vorm van sociaal beleid en een instrument voor inkomenspolitiek werd. Dat bracht grote bestuurlijke complicaties met zich mee. Politieke besluitvorming rond de studiefinanciering is een lange weg van kleine stappen geworden. Juist daarom bepalen de beslissingen uit het verleden nog altijd zo sterk de inrichting van het Nederlandse stelsel van studiefinanciering.

## *Dankwoord*

Er zijn veel mensen die hebben gemaakt dat ik deze weg steeds met wind in de rug mocht afleggen. Enkelen van hen wil ik in het bijzonder noemen. Als de gewoonte mij niet toestaat mijn leermeesters Willem Otterspeer en Adriaan in 't Groen te bedanken voor hun bijdrage aan dit onderzoek, dan dank ik hen voor hun onschatbare bijdrage aan de mens die het verrichtte. Ik dank het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en met name Jan Derksen omdat zij dit project mogelijk maakten; Wouter Marchand en Ruben Schalk omdat ik de weg samen met hen mocht afleggen; Erik Odegard en Teus Mejan omdat zij achter me stonden voor én tijdens de promotie; en staf en promovendi van het Centrum Regionale Kennisontwikkeling van de Universiteit Leiden, Campus Den Haag. Zij zorgden voor precies de juiste omgeving om in te denken, te werken en vooral ook plezier te hebben. Ook de mensen van de Onderzoeksschool Politieke Geschiedenis droegen daaraan bij. Eveneens dank ik degenen die hielpen zoeken en de nodige puzzelstukken aandroegen uit hun herinnering en archieven. Waardering verdienen ook de mij onbekende mensen die in de afgelopen jaren massa's historische bronnen digitaal toegankelijk maakten en daarmee de mogelijkheden voor dit onderzoek ongekend hebben vergroot.

Inge de Vries leverde een cruciale bijdrage met liefde, steun en verdrijving van de stilte, die dit werk soms moeilijk maakte. Ze is onmisbaar. Ten slotte bedank ik mijn ouders, Loek en Marian Slaman. Zij gaven ons, hun kinderen, de best denkbare start en ook later hebben wij nooit tevergeefs een beroep op hen hoeven doen. Om alles wat zo vanzelfsprekend lijkt, maar dat werkelijk niet is, draag ik dit boek op aan hen.



## Noten

### Noten inleiding

- 1 J. Noosemans, *Beroyde student. Gespeelt op d'Amsterdamse schouburg den 7 Augusti, 1645*. Ineke Grootegoed, Arjan van Leuvensteijn en Mariëlle Rebel eds. (Amsterdam 2004) 27.
- 2 Klikspaan, *Studentenschetsen*. Annemarie Kets, Mariëlle Lenders en Olf Praamstra eds., deel 1 (teksten) (Den Haag 2002) 376-377.
- 3 'Studiefinanciering' is een relatief modern begrip, dat pas in 1956 voor het eerst in de Tweede Kamer werd gebruikt. Het was oorspronkelijk een begrip met een bredere betekenis dan collectieve ondersteuning van studenten omdat het niet alleen publieke financiering omvatte, maar alle publieke en private middelen waaruit studenten hun opleiding konden bekostigen. Later kreeg het woord in het spraakgebruik de meer beperkte betekenis van publieke voorziening die beoogt bij te dragen aan die bekostiging. Hier wordt uitgegaan van die moderne, meer beperkte betekenis. Zie: *Verslag der Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Handelingen TK) 1955-1956* 13 maart 1956, 2546.
- 4 Een studietoelage kan de vorm aannemen van een beurs, een lening of een combinatie van beide.
- 5 Sije van den Bosch en Peter Zuydgeest, *Studiefinanciering. Globale beschrijving van de rol van de rijksoverheid in de periode 1919-1986* (Den Haag 1987)
- 6 Bijvoorbeeld: Koos Wingelaar, 'Rijksbursalen aan de universiteit van Utrecht 1815-1843', in: *Oud-Utrecht* 69 (1996) 100-106; Arnold A.J. Spee en Anne-Marie Bruggert, *Tien jaar studiefinanciering* (Zoetermeer 1996); P.L. Hupe en A.I.T. van Solm, *Het Zoetermeerse labyrint. Veronderstellingen achter het studiefinancieringsbeleid* (Den Haag 1998); A. van der Does de Willebois, *Studiebeurzen. Beurzenstichtingen voor de stad en voormalige meijerij van 's-Hertogenbosch* deel 1 (Den Bosch 1904); Engelina Petronella de Booy en Johannes Engel, *Van erfenis tot studiebeurs: de Fundatie van de vrijvrouwe van Renswoude te Delft, opleiding van wezen tot de 'vrije kunsten' in de 18de en 19de eeuw, de fundatiehuizen, bursalen in deze eeuw* (Den Haag 1985).
- 7 Pieter Gerrit Kroeger, 'Geschrokken thuisfront. Elf reflecties op één ambt', in: Jaap

- Stam e.a., *Hoog gegrepen. Tien bewindslieden, universiteiten en politiek* (Amsterdam 1995) 193-207, aldaar 200.
- 8 Willem Otterspeer, *Groepsportret met dame. De werken van de wetenschap. De Leidse universiteit 1776-1876* (Leiden 2005) 179.
  - 9 Kees Schuyt, 'Kameleontisch beleid, stekelige wetenschap', in: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Werken op de grens van wetenschap en beleid* (Den Haag 2006) 11-26, aldaar 22; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *De weg omhoog. Een analyse van het vertoog over sociale mobiliteit in regeringsbeleid* (Den Haag 2010) 91.
  - 10 Frank Ankersmit, 'Analytische politieke geschiedenis', in: G. Voerman en D.J. Wolffram (red.), *Kossmann Instituut. Benaderingen van de geschiedenis van politiek* (Groningen 2006) 55-61, aldaar 55-56.
  - 11 Sommige beleidsterreinen zijn wel degelijk eerder onderwerp geweest van uitvoerig historisch onderzoek, zoals buitenlands en koloniaal beleid. Recentelijk zijn daar studies over sociaal en fiscaal beleid aan toegevoegd. Zie daarover Dirk Jan Wolffram, 'Onze belastingcenten. Een pleidooi voor beleidsgeschiedenis', in: Voerman en Wolffram (red.), *Kossmann Instituut* 62-67, aldaar 65.
  - 12 Het begrip 'beleid' wordt door bestuurskundigen Mark Bovens, Paul 't Hart en Mark van Twist omschreven als 'alle voornemens, keuzes en acties van min of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling'. Hoewel het woord 'beleid' in de negentiende eeuw een andere betekenis had, wordt het woord in dit onderzoek over de hele periode gebruikt in de moderne betekenis bij gebrek aan een geschikte term uit de tijd zelf. De in de definitie genoemde voornemens, keuzes en acties bestonden ook in de negentiende eeuw. Zie: M.A.P. Bovens, P. 't Hart en M.J.W. van Twist, *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek* (Deventer 8ste druk 2012) 69-70.
  - 13 De auteur volgt de definitie van sociaal beleid van J.M. Roebroek en M. Hertogh. Sociaal beleid is volgens hen 'het geheel van publieke programma's, arrangementen en instituties als materiële neerslag van min of meer gespecificeerde opties (...) voor het garanderen van bestaanszekerheid, het reguleren van de arbeids(markt)verhoudingen en het structureren van levensvoorwaarden en -omstandigheden van burgers'. J.M. Roebroek en M. Hertogh, *'De beschavende invloed des tijds'. Twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland* (Den Haag 1998) 13.
  - 14 Roebroek en Hertogh, *Beschavende invloed des tijds* 14-18; Willem Trommel en Romke van der Veen, *De herverdeelde samenleving. Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat* (Amsterdam 2006) 13-14.
  - 15 De Swaan geeft zelf commentaar op dit debat in de zesde Nederlandstalige druk van zijn boek. Abram de Swaan, *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd.* (Amsterdam 2004) 8-11. Een samenvatting van zijn betoog is te vinden op de pagina's 225-230. Zie ook: C.J.M. Schuyt, *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat* (Leiden 1991) 111-133.

- 16 De Swaan, *Zorg en de staat* 221; Marcel Hoogenboom, *Standenstrijd en zekerheid. Een geschiedenis van oude orde en sociale zorg in Nederland* (Amsterdam 2003) 20.
- 17 Schuyt, *Hart van de verzorgingsstaat* 107, 124.
- 18 Arno Korsten en Rob Hoppe, 'Van beleidswetenschap naar kennissamenleving. Voortgang, vooruitgang en achteruitgang in de beleidswetenschap', in: *Beleids-wetenschap* 4 (2006) 34-72, aldaar 54; Nico Nelissen, Peter de Goede en Mark van Twist, *Oog voor openbaar bestuur. Een beknopte geschiedenis van de bestuurskunde* (Den Haag 2004) 264-266.
- 19 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden* (Amsterdam 2006) 24.
- 20 WRR, *Verzorgingsstaat herwogen* 25.
- 21 Roebroek en Hertogh, *Beschavende invloed des tijds* 12
- 22 Dirk Jan Wolfram, *Vrij van wat neerdrukt en beklemmt. Staat, gemeenschap, sociale politiek, 1870-1918* (Amsterdam 2003); Hoogenboom, *Standenstrijd en zekerheid*.
- 23 K.P. Companje (red.), *Tussen volksverzekering en vrije markt. Verzekering van zorg op het snijvlak van sociale verzekering en gezondheidszorg 1880-2006* (Amsterdam 2008).
- 24 Roebroek en Hertogh, *Beschavende invloed des tijds* 7.
- 25 Marco van Leeuwen toonde de geschiedenis van de armenzorg vanuit een dergelijk perspectief. Marco H.D. van Leeuwen, 'Armenzorg en charitas ca. 1800-2000. Een historische erfenis', in: Ronald van der Bie en Pit Dehing (red.), *Nationaal goed. Feiten en cijfers over onze samenleving (ca.) 1800-1999* (Amsterdam 1999) 159-176.
- 26 WRR, *Verzorgingsstaat herwogen* 43.
- 27 Piet de Rooy en Henk te Velde, *Met Kok over veranderend Nederland* (Amsterdam 2005) 63. Over deze benadering: Remieg Aerts, Janny de Jong en Henk te Velde (red.), *Het persoonlijke is politiek. Egodocumenten en politieke cultuur* (Hilversum 2002) 7.
- 28 Joop Roebroek en Mirjam Hertogh wijzen in *De beschavende invloed des tijds* op de noodzaak voor onderzoekers die een internationale vergelijking uitvoeren om aan de oppervlakte te blijven en sterk te generaliseren. Ook zij zagen er daarom van af. Roebroek en Hertogh, *Beschavende invloed des tijds* 17-18.
- 29 *Rapport van de Adviescommissie voor te treffen voorzieningen ten behoeve van studenten* (Den Haag 1956) 173-177; *Handelingen TK 1971-1972* bijlagen 11559 2. Studiefinanciering. Lasten voor gemeenschap en student. Rapport commissie studiefinanciering wetenschappelijk onderwijs (commissie-Andriessen) 72-75; Aart C. Liefbroer en Jimena Puy, *De transitie naar volwassenheid en de rol van het overheidsbeleid. Een vergelijking van institutionele arrangementen in Nederland, Zweden, Groot-Brittannië en Spanje*, WRR webpublicatie nr. 11 (Den Haag 2005) 72-81; Centre for Higher Education Policy Studies, *International experiences with student financing. Tuition fees and student financial support in perspective* (z.p. 2013).

## Noten hoofdstuk 1

- 1 Organiek Besluit 2 augustus 1815 nr. 14, art. 214.
- 2 Organiek Besluit 2 augustus 1815 nr. 14, art. 214, 215, 216.
- 3 P.A.J. Caljé, *Student, universiteit en samenleving. De Groningse universiteit in de negentiende eeuw* (Hilversum 2009) 334.
- 4 Caljé, *Groningse universiteit* 319; Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten. Nederland sinds 1813* (Amsterdam 2005) 29-33.
- 5 Jacob van Lennep geciteerd bij: Jeroen Koch, *Koning Willem I 1772-1843* (Amsterdam 2013) 347-349.
- 6 Reina van Ditzhuyzen, *Onderwijs als opdracht. Leven en werk van de eerste vijftien ministers belast met het onderwijs in de periode 1798-1830* (Den Haag 1977) 78.
- 7 Nelleke Bakker, Jan Noordman en Marjoke Rietveld-van Wingerden, *Vijf eeuwen opvoeden in Nederland. Idee en praktijk 1500-2000* (Assen 2010) 566-567; Organiek Besluit 2 augustus 1815, art. 1.
- 8 Bakker e.a., *Vijf eeuwen opvoeden* 566-567; Willem Otterspeer, *De wiekslag van hun geest. De Leidse universiteit in de negentiende eeuw* (z.p. 1992) 431-432.
- 9 Kossmann, E.H., *De Lage Landen 1780-1940. Anderhalve eeuw Nederland en België* (Amsterdam 1976) 65-69; Remieg Aerts, 'Een staat in verbouwing. Van republiek naar constitutioneel koninkrijk, 1780-1848', in: Remieg Aerts e.a., *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990* (Nijmegen 2010) 11-95, aldaar 71.
- 10 N.C.F. van Sas, *De metamorfose van Nederland. Van oude orde naar moderniteit, 1750-1900* (Amsterdam 2004) 416-417.
- 11 Koch, *Koning Willem I* 56.
- 12 *Staatsblad 1813-1814*, geciteerd bij: B.J.L. de Geer van Jutphaas, 'De regeling van het hooger onderwijs in Nederland in 1814', in: *Nieuwe bijdragen tot regtsgeleerdheid en wetgeving XIX* (1869) 212-272, aldaar 216.
- 13 Otterspeer, *Groepsportret* 26, 220.
- 14 M. Groen, *Het wetenschappelijk onderwijs in Nederland van 1815 tot 1980: een onderwijskundig overzicht. Dl. 1: Wetgeving, civiel effect, godgeleerdheid, rechtsgeleerdheid, indologie, geneeskunde* (Eindhoven 1987) 158.
- 15 Rapport commissie-Verbeek 1801, in: *Dagverhaal der handelingen van het vertegenwoordigend lichaam des Bataafschen volks, twaalfde deel* (Den Haag 1801) 121-125.
- 16 Leids curator geciteerd bij: Willem Otterspeer, *Groepsportret* 89.
- 17 Van Sas, *metamorfose* 366.
- 18 *Dagverhaal der handelingen twaalfde deel* 121-125.
- 19 *Dagverhaal der handelingen twaalfde deel* 121-125.
- 20 *Dagverhaal der handelingen twaalfde deel* 315-319.
- 21 Otterspeer, *Groepsportret* 221-222.

- 22 Nota H. d'Escury van Heinenoord, 16 oktober 1828 in: *Rapport der commissie, bijeengeroepen door Koninklijk Besluit van 13 april 1828, no. 100, ter raadpleging over sommige punten betreffende het hooger onderwijs* (Den Haag 1830) 380-382.
- 23 Nationaal Archief (NA), Den Haag, Binnenlandse Zaken 1813-1864, nummer toegang 2.04.01, inventarisnummer 3985. *Het rapport van de commissie-Van der Duyn van Maasdam bevindt zich abusievelijk in het dossier Hoger onderwijs in de Zuidelijke Provinciën I. Met dank aan J. Roelevink voor haar succesvolle speurwerk.*
- 24 Ibid.
- 25 Otterspeer, *Groepsportret* 26; Joseph C.M. Wachelder, *Universiteit tussen vorming en wetenschap. De modernisering van de Nederlandse universiteiten in de negentiende eeuw* (Hilversum 1992) 46. Wachelder noemt de commissie zelfs 'Commissie-Kemper'.
- 26 Joan Melchior Kemper, 'Aanspraak en gezangen, bij gelegenheid van het openbaar examen der stads armenscholen te Amsterdam, den 22en Maart 1808', in: J. de Bosch Kemper (red.), *Verhandelingen, redevoeringen en staatkundige geschriften van jhr. Joan Melchior Kemper*, eerste deel (Amsterdam 1835) 299-315, aldaar 308.
- 27 De Geer van Jutphaas, 'Regeling hooger onderwijs 1814', 247; J.J. Kloek en W.W. Mijnhardt, *1800. Blauwdrukken voor een samenleving* (Den Haag 2001) 280.
- 28 De Geer van Jutphaas, 'Regeling hooger onderwijs 1814', 248, 267.
- 29 A. van der Does de Willebois, *Studiebeurzen. Beurzenstichtingen voor de stad en voormalige meijerij van 's-Hertogenbosch*, deel 1 (Den Bosch 1904) 36.
- 30 Organiek Besluit 2 augustus 1815 no. 14, art. 223, 224, 225, 226.
- 31 Organiek Besluit 2 augustus 1815 no. 14, art. 205.
- 32 Organiek Besluit 2 augustus 1815 no. 14, art. 217, 219, 220, 221, 222; Jan Drentje, *Thorbecke. Een filosoof in de politiek* (Amsterdam 2004) 29, 45.
- 33 Koos Wingelaar, 'Rijksbursalen aan de universiteit van Utrecht 1815-1843', in: *Oud-Utrecht* 69 (1996) 100-106, aldaar 101. Een voorbeeld van een door Altheer uitgegeven werk van een Utrechts hoogleraar is Philip Willem van Heusde, *Brieven over den aard en strekking van hooger onderwijs* (Utrecht 1829)
- 34 Otterspeer, *Groepsportret* 77; Parlementair Documentatiecentrum, Universiteit Leiden, [http://www.parlement.com/id/vgo9lld294z5/w\\_wintgens](http://www.parlement.com/id/vgo9lld294z5/w_wintgens). Geraadpleegd op 20 augustus 2013; Hooykaas, G.J., *De briefwisseling van J.R. Thorbecke. Deel II, 1833-1836*. Rijks Geschiedkundige Publicatiën, kleine serie nr. 47 (Den Haag 1979) 400. Van Assen aan Thorbecke, 16 januari 1836.
- 35 Caljé, *Groningse universiteit* 335-336; De Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 30; Otterspeer, *Groepsportret* 77.
- 36 Kossmann, *Lage Landen* 69-70, 77. De termen 'Belgen' en 'Belgische landen' waren ook toen al gangbaar ter aanduiding van de Zuidelijke Nederlanden en hun inwoners.
- 37 S. Vissering, 'Hooger Onderwijs', in: *De Gids* 31 (1867) 3, 181-210, aldaar 181; Roelevink, *Gedicteerd verleden* 74.

- 38 J. Roelevink, "Eenen eik, die hondert jaren behoefde, om groot te worden". Koning Willem I en de Universiteiten van het Verenigd Koninkrijk', in: C. A. Tamse en E. Witte (red.), *Staats- en natievorming in Willem I's koninkrijk (1815-1830)* (Brussel 1992) 286-309, aldaar 294, 299; Organiek Besluit 2 augustus 1815 no. 14, art. 269.
- 39 NA, BiZa, 1813-1864, 2.04.01, inv.nr. 3985. Rapport De la Hamaide.
- 40 Beatrijs Borghgraef-van der Schueren, 'De universiteiten in de zuidelijke provincies onder koning Willem I', in: *Mededelingen van de Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België* 35 (1973); *Nederlandsche Staatscourant* 13 januari 1817; *Handelingen TK 1816-1817* Bijlagen xxvii. Verslag van den staat der hooge, middelbare en lagere scholen over 1816 310.
- 41 *Handelingen TK 1820-1821* Bijlagen xvii 2. Verslag van den staat der Hooge, Middelbare en Lagere Scholen over 1820 818.
- 42 Van Sas, *metamorfose* 416-417; Koch, *Koning Willem I* 310.
- 43 Schoolwet 1806, geciteerd bij: Jan Lenders, 'Van kind tot burger. Lager onderwijs en de vorming tot burgerschap in de negentiende eeuw', in: Nelleke Bakker, Rudolf Dekker en Angélique Janssens, *Tot burgerschap en deugd. Volksopvoeding in de negentiende eeuw* (Hilversum 2006) 11-34, aldaar 20.
- 44 J.P. de Valk, 'Landsvader en landspaus? Achtergronden van de visie op kerk en school bij koning Willem I (1815-1830)', in: Tamse en Witte, *Staats- en natievorming* 76-97, aldaar 88, 90-91; Van Sas, *metamorfose* 416-417.
- 45 Bakker e.a., *Vijf eeuwen opvoeden* 549-550.
- 46 C.R.A. van Bommel geciteerd bij: De Valk, 'Landsvader en landspaus?' 96. 'Celui qui est maître de l'instruction, est maître de l'homme tout entier'.
- 47 Kossmann, *Lage Landen* 69-70; Aerts, 'Een staat in verbouwing' 72-73; De Valk, 'Landsvader en landspaus?' 85.
- 48 Aerts, 'Een staat in verbouwing' 69; De Valk, 'Landsvader en landspaus?' 92. Een patriots geschrift waar de analogie duidelijk in naar voren komt is J.H. Swidens, *Vaderlandsch A-B boek voor de Nederlandsche jeugd* (Amsterdam 1781) viii.
- 49 Kloek en Mijnhardt, 1800, 129; Van Sas, *Metamorfose* 54; Bakker e.a., *Vijf eeuwen opvoeden* 38.
- 50 H.T. Colenbrander (red.), *Gedenkschriften van Anton Reinhardt Falck*. Rijks Geschiedkundige Publicatiën, kleine serie nr. 13 (Den Haag 1913) 211.
- 51 De Rooy, *Republiek* 22.
- 52 De Valk, 'Landsvader en landspaus?' 85-86; Kossmann, *Lage Landen* 81.
- 53 Colenbrander (red.), *Gedenkschriften van Falck* 222. Veel staatslieden hadden hierover een andere opvatting dan academici. Professoren stelden de bevordering van de wetenschappen op de voorgrond. Zie voor hun opvatting: Joseph C.M. Wachelder, *Universiteit tussen vorming en opleiding. De modernisering van de Nederlandse universiteiten in de negentiende eeuw* (Hilversum 1992)
- 54 Organiek Besluit 2 augustus 1815 no.14, art. 16, 17, 18, 116, 120, 121, 123.

- 55 Willem Otterspeer, 'Professionalisering in Nederland in de negentiende eeuw. Een vergelijkend perspectief' in: Bart van der Boom en Femme Gaastra (red.), *Kerk, cultuur en koloniën. Opstellen over Nederland rond 1900* (z.p. 2005) 78-96, aldaar 88-91; Bakker e.a., *Vijf eeuwen opvoeden* 566-567; Otterspeer, *Wiekslag* 431-432.
- 56 Organiek Besluit 2 augustus 1815 no.14, art. 127.
- 57 De Geer van Jutphaas, 'Regeling hooger onderwijs 1814' 250.
- 58 De Geer van Jutphaas, 'Regeling hooger onderwijs 1814' 228.
- 59 Colenbrander (red.), *Gedenkschriften van Falck* 215.
- 60 W.T.M. Frijhoff e.a., *Tempel van hovaardij. Zes eeuwen Stedelijk Gymnasium Haarlem* (Haarlem 1990) 33.
- 61 De Geer van Jutphaas, 'Regeling hooger onderwijs 1814' 249; Groen, *Wetenschappelijk onderwijs* II 120.
- 62 Otterspeer, *Wiekslag* 420.
- 63 Bakker e.a., *Vijf eeuwen opvoeden* 566-567; Otterspeer, *Wiekslag* 431-432.
- 64 Kloek en Mijnhardt, *1800*, 436.
- 65 Guy Janssens en Kris Steyaert, *Het onderwijs van het Nederlands in de Waalse provincies en Luxemburg onder koning Willem I (1814-1830). Niets meer dan een boon in een brouwketel?* (Brussel 2008) 44.
- 66 Otterspeer, *Wiekslag* 209-211.
- 67 Philip Willem van Heusde, *Brieven over den aard en strekking van hooger onderwijs* (Utrecht 1829) voorwoord.
- 68 De eerste titel is van G.J. Meijer, hoogleraar te Leuven (1822); de andere twee zijn van J.M. Schrant, hoogleraar te Gent (1834, 1815). Zie ook: Janssens en Steyaert, *Het onderwijs van het Nederlands* 100-102.
- 69 H.T. Colenbrander, *Gedenkstukken der Algemeene Geschiedenis van Nederland van 1795 tot 1840* deel 8, band 2. Rijks Geschiedkundige Publicatiën (Den Haag 1906) 319. Kinker aan Falck, 2 juli 1822.
- 70 Colenbrander, *Gedenkstukken* deel 8, band 2, 319. Kinker aan Falck, 2 juli 1822.
- 71 Colenbrander, *Gedenkstukken* deel 8, band 2, 288. Kinker aan Falck, 18 december 1821. Zie ook: Janssens en Steyaert, *Het onderwijs van het Nederlands* 184-185.
- 72 Borghgraef-van der Schueren, 'De universiteiten in de zuidelijke provincies' 17; Universiteit Leuven, *De universiteit te Leuven 1425-1975* (Leuven 1975) 203-204.
- 73 Schoolwet 1806, geciteerd bij: Lenders, 'Van kind tot burger' 20.
- 74 Jan de Nooij, *Eenheid en vrijheid in het nationale onderwijs onder koning Willem I* (Utrecht 1939) 35-38.
- 75 Janssens en Steyaert, *Het onderwijs van het Nederlands* 71-74; Colenbrander, *Gedenkstukken* deel 8, band 3, 224. Nota van denkbeelden ter verbetering van den staat van het lager schoolwezen in de Zuidelijke provinciën. Van den Ende aan Repelaer, 9 jan. 1816.
- 76 Janssens en Steyaert, *Het onderwijs van het Nederlands* 85, 104.

- 77 Dolly Verhoeven, *Ter vorming van verstand en hart. Lager onderwijs in oostelijk Noord-Brabant ca. 1770-1920* (Hilversum 1994) 135.
- 78 Colenbrander, *Gedenkstukken* deel 7, 851. A. van den Ende aan Van Maanen, 1 mei 1815.
- 79 Colenbrander, *Gedenkstukken* deel 8, band 3, 232. Repelaer aan den Koning, 17 sept. 1817.
- 80 Colenbrander, *Gedenkstukken* deel 8, band 3, 224 en De Nooij, *Eenheid en vrijheid* 48.
- 81 Bakker e.a., *Vijf eeuwen opvoeden* 554, 559; Koninklijk Besluit 31 mei 1816 en 29 juli 1817.
- 82 R. Turksma, *De geschiedenis van de opleiding tot onderwijzer in Nederland aan de openbare, protestants-christelijke en bijzonder-neutrale instellingen* (Groningen 1961) 47.
- 83 Koninklijk Besluit 8 augustus 1826. 1e en 2e klasse 25 x f 170,- met behoud van douceurs; 3e klasse 6 x f 50,- met verlies van douceurs en 4e klasse 5 x f 170 in plaats van de douceurs.
- 84 Koninklijk Besluit 29 juli 1817.
- 85 Siegfried Stokman, *De religieuzen en de onderwijspolitiek der regeering in het Vereenigd Koninkrijk der Nederlanden (1814-1830)* (Den Haag 1935) 130.
- 86 Stokman, *Religieuzen en onderwijspolitiek* 37.
- 87 P. Boekholt e.a., *Tweehonderd jaar onderwijs en de zorg van de staat. Jaarboek voor de geschiedenis van opvoeding en onderwijs* (z.p. 2002) 298-301.
- 88 Boekholt e.a., *Tweehonderd jaar onderwijs* 298-301; Turksma, *Opleiding tot onderwijzer* 52; Koninklijk Besluit 9 juli 1827.
- 89 *Nieuwe bijdragen ter bevordering van het onderwijs en de opvoeding, voornamelijk met betrekking tot de lagere scholen in de Vereenigde Nederlanden in den jare 1850*, 507-508.
- 90 Koninklijk Besluit 31 mei 1816; 29 juli 1817; 8 september 1823; 3 juli 1824; 9 juli 1827.
- 91 Janssens en Steyaert, *Het onderwijs van het Nederlands* 104.
- 92 *Journal de la Province de Limbourg*, 3 maart 1824.
- 93 Turksma, *Opleiding tot onderwijzer* 47.
- 94 *Nieuwe Bijdragen* 1823, 1026.
- 95 Roel Pots, *Cultuur, koningen en democraten. Overheid & cultuur in Nederland* (Nijmegen 2000) 81-83.
- 96 Koninklijk Besluit 13 april 1817; *Verslag nopens den staat van de hooge, middelbare en lagere scholen in het Koninkrijk der Nederlanden* 1817
- 97 Peter Baggen, *Vorming door wetenschap. Universitair onderwijs in Nederland 1815-1960* (Delft 1998) 88.
- 98 Pots, *Cultuur, koningen en democraten* 66-67.
- 99 NA BiZa 1814-1864, 2.04.01, inv.nr. 4038, subsidie aan kunstenaars. Secretaris van staat aan commissaris-generaal van okw, 18 september 1818.

- 100 NA BiZa 1814-1864, 2.04.01, inv.nr. 4038, subsidie aan kunstenaars. Röell aan E. Jelles Eelkama, 20 februari 1818; *ibid.*, J.G. Egner aan de koning, 3 maart 1816.
- 101 Pots, *Cultuur, koningen en democraten* 81.
- 102 ‘Gesprek van Röell met den Koning, 27 December 1826’, in: C. Gerretson, ‘Gesprekken met den koning 1826-1839’, in: *Bijdragen en Mededeelingen van het Historisch Genootschap* 57 (1936) 110-226, aldaar 131-132; Van den Berg en Vis, *Eerste honderdvijftig jaar* 245; Koch, *Willem I* 418-430.
- 103 ‘Opstel des Konings, Juli 1827’, in: Colenbrander, *Gedenkstukken* deel 9, band 2, 319-324.
- 104 *Handelingen TK 1826-1827* Bijlagen XXI 2. Verslag van den staat der Hooge-, Middelbare- en Lagere scholen over 1825 525.
- 105 Zie voor voorbeelden: Hugh McLeod, ‘Kerk en staat in West-Europa sinds 1789’, in: J. de Bruijn e.a. (red.), *Geen heersende kerk, geen heersende staat. De verhouding tussen kerken en staat 1796-1996* (Zoetermeer 1996) 9-28; Kossmann, *Lage Landen* 83.
- 106 NA, BiZa 1813-1864, 2.04.01, inv.nr. 3985.
- 107 A.J. Rasker, *De Nederlandse Hervormde Kerk vanaf 1795. Geschiedenis, theologische ontwikkelingen en de verhouding tot haar zusterkerken in de negentiende en twintigste eeuw* (Kampen 2004) 27-30.
- 108 NA, BiZa 1813-1864, 2.04.01, inv.nr. 3985.
- 109 Algemeen reglement, geciteerd bij: Rasker, *Hervormde Kerk* 29.
- 110 Aart de Groot, ‘Sociocultureel en godsdienstig leven in de Noordelijke Nederlanden 1813-circa 1840’, in: *AGN* deel 11 84-106, aldaar 90.
- 111 David Bos, *In dienst van het koninkrijk. Beroepsontwikkeling van hervormde predikanten in negentiende-eeuws Nederland* (Amsterdam 1999) 133; Organiek Besluit 1815 art. 59 en *Handelingen TK 1829-1830*, Staatsbegroting voor 1830 en tienjarige aanvangende met 1830, 199.
- 112 Organiek Besluit 1815, art. 83.
- 113 Bos, *Hervormde predikanten* 206-207.
- 114 David J. Bos, “Dienaren des Woords”. Godgeleerden in de negentiende eeuwse Nederlandse letterkunde’, in: *De Negentiende Eeuw* 21 (1997) 153-182, aldaar 157-158; De Rooy, *Republiek* 28.
- 115 Otterspeer, *Groepsportret* 177.
- 116 Rasker, *Hervormde Kerk* 20, 29.
- 117 Otterspeer, *Groepsportret* 177; Groen, *Wetenschappelijk onderwijs I* 33; Koninklijk Besluit 15 november 1820.
- 118 Otterspeer, *Wiekslag* 430 en A. de Groot, ‘Geschiedenis van de Faculteit der godgeleerdheid aan de Utrechtse universiteit’, in: Aart de Groot en Otto J. de Jong (red.), *Vier eeuwen theologie in Utrecht* (Zoetermeer 2001) 10-99, aldaar 44.
- 119 W. Moll, ‘Levensberigt van Abram Pieter van Groningen’, in: *Handelingen en Me-*

- dedeelingen van de Maatschappij der Nederlandsche Letterkunde te Leiden over het jaar 1864* (Leiden 1864) 141-159, aldaar 143.
- 120 Otterspeer, *Wiekslag* 301.
- 121 C. Gerretson en A. Goslinga, *Groen van Prinsterer. Schriftelijke nalatenschap. Tweede deel. Briefwisseling eerste deel, 1808-1833* (Den Haag 1925) 677-678. C.J. van Assen aan Groen, 16 juni 1833.
- 122 Zie: Bos, 'Dienaren des Woords' 153-182.
- 123 P.Th.F.M. Boekholt en E.P. de Booy, *Geschiedenis van de school in Nederland vanaf de middeleeuwen tot aan de huidige tijd* (Assen/Maastricht 1987) 15; Colenbrander, *Gedenkstukken* deel 9, band 2, 18. De Mey aan Van Gobbelschroy, 3 september 1825.
- 124 Van der Does de Willebois, *Studiebeurzen* 3-17.
- 125 *Handboekje voor de zaken der Roomsche Katholieke eeredienst* 1 (1847) 180-181.
- 126 *Handelingen TK 1816*, Bijlage XXI 2A, Begrooting van 's Rijks uitgaven en inkomsten over 1816, 122; *ibid.* 1824, Bijlage XIV, Staatsbegrooting voor 1825, 68-71.
- 127 Koninklijk Besluit 26 december 1818; 8 mei 1814.
- 128 *Handelingen TK 1820-1821* Bijlagen XVII 2. Verslag van den staat der Hooge, Middellbare en Lagere Scholen over 1820 820.
- 129 NA BiZa 1813-1864, 2.04.01 inv.nr. 4981 Vicariën en beurzen. De Mey van Streefkerk aan Van Doorn van Westcapelle, 18 juli 1834.
- 130 Koninklijk Besluit 26 december 1818; 8 mei 1814.
- 131 NA BiZa 1813-1864, 2.04.01, inv.nr. 4981. Vicariën en beurzen; *Handboekje RK eeredienst* 2 (1848) 62-63.
- 132 Koninklijk Besluit 8 mei 1814.
- 133 *Handelingen TK 1820-1821* Bijlagen XVII 2. Verslag van den staat der Hooge, Middellbare en Lagere Scholen over 1820 819.
- 134 Colenbrander, *Gedenkstukken* deel 8, band 2, 620. Van Ghert aan Van Maanen, 21 januari 1824; Stokman, *Religieuzen en de onderwijspolitiek* 25.
- 135 Colenbrander, *Gedenkstukken* deel 8, band 3, 172. Falck aan Goubau, 6 oktober 1823.
- 136 Colenbrander, *Gedenkstukken* deel 8, band 3, 177. Goubau aan Falck, 28 oktober 1823
- 137 Colenbrander, *Gedenkstukken* deel 8, band 3, 177. Goubau aan Falck, 28 oktober 1823.
- 138 Colenbrander, *Gedenkstukken* deel 8, band 3, 161. Voorstel van Falck, 25 november 1821.
- 139 Colenbrander, *Gedenkstukken* deel 8, band 3, 140. Goubau aan den Koning, 20 april 1820.
- 140 NA, Verzameling Van Maanen (aanwinst 1900) no. 122, geciteerd bij: P. Albers, *Geschiedenis van het herstel der hiërarchie in de Nederlanden*. Eerste deel (Nijmegen 1903) 62.

- 141 Albers, *Hiërarchie* 68.
- 142 Albers, *Hiërarchie* 106.
- 143 De Nooij, *Eenheid en vrijheid* 73-74.
- 144 Albers, *Hiërarchie* 112.
- 145 Colenbrander, *Gedenkstukken* deel 9, band 2, 23-24. Van Gobbelschroy aan Van Ewijck, 6 sept. 1825.
- 146 *Nederlandsche Staatscourant* 10 september 1825.
- 147 Colenbrander, *Gedenkstukken* deel 9, band 2, 55. Van der Duyn aan Van Gobbelschroy, 4 nov. 1825.
- 148 Colenbrander, *Gedenkstukken* deel 9, band 2, 51. Schuermans aan Van Maanen, 25 oktober 1825. Daarin opgenomen het volledige artikel uit *L'Etoile*, 24 oktober 1825. En: C.A.J.M. Terlinden, *Guillaume 1er. Roi des Pays-Bas et l'Eglise catholique en Belgique (1814-1830)* I (Brussel 1906) 460.
- 149 Roelants aan Van Gobbelschroy, 21 augustus 1827. Opgenomen in: De Nooij, *Eenheid en vrijheid* 177-179. Sommige van deze 265 leerlingen verlieten het *Collegium* reeds voor zij een beurs konden ontvangen. Blevten over 239 bursalen. 220 van hen ontvingen bij aparte besluiten f200,-, 1 kreeg f175,-, 13 kregen f150,- en 5 f100,-.
- 150 Colenbrander, *Gedenkstukken* deel 9, band 2, 339. De Mey aan Van Gobbelschroy, 22 oktober 1827.
- 151 *Nederlandsche Staatscourant* 29 juni 1829. arcering van de auteur.
- 152 *Noord-Brabander* 4 juli 1829.
- 153 Albers, *Hiërarchie* 306-307.
- 154 Colenbrander, *Gedenkstukken* deel 9, band 2, 50 en Albers, *Hiërarchie* 144-145.
- 155 *Handboekje RK eeredienst* 2 (1848) 61-65; Koninklijk Besluit 17 februari 1838.
- 156 Koch, *Koning Willem I* 401.
- 157 J.M.G. van der Poel, 'Landbouw in de noordelijke Nederlanden 1770-1840', in: *AGN* deel 10 159-182, aldaar 164-165.
- 158 Colenbrander, *Gedenkschriften Falck*, 228.
- 159 H. Schornagel, 'De Rijks-Veeartsenijschool van 1821 tot 1851', in: H.M. Kroon, W.J. Paimans en J.E.W. Ihle (red.), *Een eeuw veeartsenijkundig onderwijs. 's Rijks-Veeartsenijschool, Veeartsenijkundige Hoogeschool 1821-1921* (Utrecht/Amsterdam 1921) 76-85.
- 160 Dichteragronoom A.C.W. Staring van den Wildenborch geciteerd bij: C. Offringa, *Van Gildestein naar Uithof. 150 jaar diergeneeskundig onderwijs in Utrecht. Deel I (1821-1925)* (Utrecht 1971) 44.
- 161 Baggen, *Vorming door wetenschap* 87-88.
- 162 Baggen, *Vorming door wetenschap* 87-88.
- 163 Janssens en Steyaert, *Het onderwijs van het Nederlands* 89; Koninklijk Besluit 9 januari 1817.
- 164 Koninklijk Besluit 13 mei 1825 geciteerd bij: Baggen, *Vorming door wetenschap* 93.
- 165 Koninklijk Besluit 13 mei 1825 geciteerd bij: Otterspeer, *Wiekslag* 101.

- 166 Borghgraef-van der Schueren, 'De universiteiten in de zuidelijke provincies', 17 en Universiteit Leuven, *De universiteit te Leuven 1425-1975* (Leuven 1975) 203-204.
- 167 Baggen, *Vorming door wetenschap* 94.
- 168 J.C.H. Blom en E. Lamberts (red.), *Geschiedenis van de Nederlanden* (Baarn 2003) 250.

## Noten hoofdstuk 2

- 1 Hartmut Titze, *Der Akademikerzyklus. Historische Untersuchungen über die Wiederkehr von Überfüllung und Mangel in akademischen Karrieren* (Göttingen 1990) 110-125, 300-304. Zie ook: Fritz Ringer, 'Admission', in: Rüegg, *History of the university III* 233-267, aldaar 254.
- 2 G. Jensma en H. de Vries, *Veranderingen in het hoger onderwijs in Nederland tussen 1815 en 1940* (Hilversum 1997) 172, 185; *Handelingen TK* 11 december 1835, 86.
- 3 Jensma en De Vries, *Veranderingen* 185.
- 4 *Verslag hooge, middelbare en lagere scholen 1829* 348 geciteerd bij: Jensma en De Vries, *Veranderingen* 181.
- 5 Jan de Vries, *Na het studenten-leven* (Amsterdam 1847) 17 geciteerd bij: Otterspeer, *Wiekslag* 435.
- 6 *Dagblad van 's Gravenhage* 28 mei 1828.
- 7 *Dagblad van 's Gravenhage* 28 mei 1828.
- 8 Matthijs Siegenbeek, *Iets over hoogeschole, de onderwijzers en het onderwijs op dezelfde* (Leiden 1828) 62. Philip Willem van Heusde, *Brieven over den aard en strekking van hooger onderwijs* (Utrecht 1829) 85-89; H.W. Tydeman, *Consideratien van Prof. H.W. Tydeman, te Leiden, over de Punten van overweging betrekkelijk het Academisch Onderwijs* (Leiden 1828) 33.
- 9 Jan de Schreeuwer (pseud. B.H. Lulofs), *Gedachten van Jan de Schreeuwer over het hooger onderwijs (eene kleine bijdrage en weerklank tot en op het veelvuldig geschrijf over dat onderwerp in de nieuwspapieren van onzen tegenwoordigen tijd)* (Groningen 1828) 29-30.
- 10 NA BiZa 1814-1864 inv.nr. 4983, commissie voor het hoger onderwijs.
- 11 Groen, *wetenschappelijk onderwijs* 173
- 12 Willem Frederik Röell, *Rapport der commissie, bijeengeroepen door Koninklijk Besluit van 13 April 1828, no. 100, ter raadpleging over sommige punten betreffende het hooger onderwijs* (Den Haag 1830) 245.
- 13 Hendrik Collot d'Escury van Heinenoord, *Nota* in: Röell, *Rapport der commissie* 380-382.
- 14 J.R. Thorbecke, *Bedenkingen over de hoogeschole en het akademisch onderwijs van de letterkundige faculteit aan de Universiteit te Gent* (Gent 1828) 50-52.

- 15 *Arnhemsche Courant* 5 augustus 1828.
- 16 NA BiZa 1814-1864 inv.nr. 4983, commissie voor het hoger onderwijs. Deze ideeën waren afkomstig van de professoren Kluyskens en Wambeke te Gent. Zie ook: Fritz Ringer, 'Admission', in: Rüegg, *History of the university III* 233-267, aldaar 251.
- 17 Koninklijke aanspraak ter opening van de zittingen der Staten-Generaal op 18 oktober 1830, geciteerd bij: J. de Bosch Kemper, *Geschiedenis van Nederland na 1830. Met aanteekeningen en onuitgegeven stukken*. Eerste deel (Amsterdam 1873) 71.
- 18 *Handelingen TK 1830-1831*, Bijlagen XIV 17. Staatsbegroting voor 1831 (specificatie der sommen, tot afschrijving op de gewone begroting voorgedragen) 225-226.
- 19 *Handelingen TK 1867-1868*, Bijlagen. Staatsbegroting voor het dienstjaar 1868 369.
- 20 Kossmann, *Lage Landen* 110-113; De Bosch Kemper, *Nederland na 1830* 101, 286; Jeroen van Zanten, *Schielijk, winzucht, zwaarhoofd en bedaard. Politieke discussie en oppositievorming 1813-1840* (Amsterdam 2004) 328-329.
- 21 *Handelingen TK* 11 december 1835 96; *Handelingen TK 1835* Staatsbegroting voor 1836 en andere financiële onderwerpen van wet 146.
- 22 *Handelingen TK 1831-1832* Bijlagen IV A 3. Staatsbegroting voor 1832 en andere financiële onderwerpen van wet 43.
- 23 *Handelingen TK* 11 december 1835, 86.
- 24 *Handelingen TK* 11 december 1835, 86.
- 25 Anoniem, 'Boekbeschouwing', in: *Vaderlandsche letteroefeningen I* (1835) 361-404, aldaar 366.
- 26 Titze, *Akademikerzyklus* 220-228; Jensma en De Vries, *Veranderingen* 167, 172.
- 27 *Algemeen Handelsblad* 20 november 1838 geciteerd bij: Otterspeer, *Groepsportret* 179.
- 28 *Arnhemsche Courant* 21 juni 1828.
- 29 *Arnhemsche Courant* 28 september 1841.
- 30 Siegenbeek, *Iets over hoogeschole* 62; Van Heusde, *Aard en strekking* 83-86.
- 31 *Handelingen TK* 11 december 1835, 86; *Handelingen TK 1835* Staatsbegroting voor 1836 en andere financiële onderwerpen van wet 146, 163.
- 32 *Handelingen TK* 11 december 1835, 86.
- 33 *Verslag nopens den staat van de hooge, middelbare en lagere scholen in het Koninkrijk der Nederlanden* 1836 (Den Haag 1838) 5. Collot d'Escury was tevens Kamerlid, en in die hoedanigheid deelnemer aan de oppositie tegen het financieel beleid. Dit kan zijn omslag verklaren.
- 34 Het eindrapport van de staatscommissie ingesteld bij Koninklijk Besluit van 15 juni 1836, geciteerd bij: P.F. Hubrecht, *De onderwijswetten in Nederland en hare uitvoering. Administratieve verhandeling van alles wat daarop betrekking heeft uitgegeven met magtiging van Zijne excellentie den Minister van Binnenlandsche Zaken afd. A deel 2* (Den Haag 1881) 228.
- 35 Met deze redenering billijkte een commissie van 1849 de bezuiniging van 1836.

- Daniël Jacob van Ewijck van Oostbroek en de Bilt, *Ontwerp van wet op het hooger onderwijs, met bijgevoegd rapport en memorie van toelichting, aan den Koning ingediend door de staats-commissie, benoemd bij Koninklijk Besluit van 15 Januarij 1849* (*Staatsblad no. 3*) (Den Haag 1849) 15.
- 36 Koninklijk Besluit 13 oktober 1836.
- 37 Koninklijk Besluit 13 oktober 1836.
- 38 Hooykaas, *Briefwisseling Thorbecke deel III 1836-1840*. Rijks Geschiedkundige Publicatiën. Kleine serie 64 (Den Haag 1988) 11. Thorbecke aan Van Assen, 10 november 1836; Hooykaas, *Briefwisseling Thorbecke deel II* 400. Van Assen aan Thorbecke, 16 januari 1836.
- 39 *Handelingen TK 1837* Bijlagen IV A 3. Staatsbegrooting voor 1836 en andere financiële onderwerpen van wet 61.
- 40 *Algemeen Handelsblad* 26 november 1836. Zie ook: *De Avondbode* 24 december 1838.
- 41 Jan Luiten van Zanden en Arthur van Riel, *Nederland 1780-1914. Staat, instituties en economische ontwikkeling* (z.p. 2000) 210-211; Siep Stuurman, *Wacht op onze daden. Het liberalisme en de vernieuwing van de Nederlandse staat* (Amsterdam 1992) 139; Joost Jonker, 'Geld- en bankwezen, 1815-1990', in: Ronald van der Bie en Pit Dehing (red.), *Nationaal goed. Feiten en cijfers over onze samenleving (ca.) 1800-1999* (Amsterdam 1999) 61-72, aldaar 63.
- 42 Aerts, 'Een staat in verbouwing' 90.
- 43 J.C. Boogman en C.A. Tamse, 'De politieke ontwikkeling in Nederland 1840-1874', in: *AGN* deel 12 (Bussum 1983) 305-398, aldaar 315; Stuurman, *Wacht op onze daden* 139.
- 44 H.B. Hoekstra e.a., *Goed besteed en niet zo zuinig ook. Inspectie der Rijksfinanciën 1921-1996* (Den Haag 1996) 15.
- 45 *Handelingen TK 1842*, A. Troonrede en adres van antwoord 1298; Parlementair Documentatiecentrum, Universiteit Leiden, [http://www.parlement.com/id/vg09l-l7kqrzg/w\\_a\\_baron\\_schimmelpenninck\\_van\\_der\\_oye](http://www.parlement.com/id/vg09l-l7kqrzg/w_a_baron_schimmelpenninck_van_der_oye). Geraadpleegd op 24 juni 2013.
- 46 *Handelingen TK 1843*, xv. Staatsbegrooting voor 1844 en 1845 269-278.
- 47 Archief Universiteit Leiden, Archief curatoren 2. notulen 1842, bijlage 132; notulen 1843, bijlage 7.
- 48 Koninklijk Besluit 15 februari 1843.
- 49 *Handelingen TK 1843* x. Staatsbegrooting voor 1844 en 1845 370; *Handelingen TK 1852* Bijlagen. Staatsbegrooting voor het dienstjaar 1853 287.
- 50 Schornagel, 'Veeartsenijschool van 1821 tot 1851' 78.
- 51 *Algemeen Handelsblad* 30 maart 1843.
- 52 Archief Universiteit Leiden, Archief curatoren 2. notulen 1843, bijlage 94.
- 53 Wingelaar, 'Rijksbursalen' 105; Archief Universiteit Leiden, Archief curatoren 2. notulen 1843, bijlage 94.

- 54 Johan Huizinga, 'Eerste gedeelte: Geschiedenis der Universiteit gedurende de derde eeuw van haar bestaan', in: *Academia Groningana MDCXIV-MCMXIV* (Groningen 1914) 1-238, aldaar 133-134.
- 55 *Arnhemsche Courant* 7 februari 1850.
- 56 Turksma, *Opleiding tot onderwijzer* 91.
- 57 Stuurman, *Wacht op onze daden* 140-142, 148.
- 58 Drentje, *Thorbecke* 178; J.R. Thorbecke, *Bedenkingen aangaande het regt en den staat. Naar aanleiding van mr. J. Kinker's brieven over het natuurregt* (Amsterdam 1825) 27.
- 59 Thorbecke geciteerd bij: Drentje, *Thorbecke* 410.
- 60 Turksma, *Opleiding tot onderwijzer* 75-76; Drentje, *Thorbecke* 420.
- 61 Hooykaas, *Briefwisseling Thorbecke deel VI* 558. Aantekeningen, ongedateerd.
- 62 Thorbecke, *Bedenkingen over de hoogeschoolen* 51.
- 63 Drentje, *Thorbecke* 251.
- 64 Thorbecke, *Bedenkingen over de hoogeschoolen* 50-52; Hooykaas, *Briefwisseling Thorbecke deel III* 11.
- 65 *Handelingen van de Algemeene Synode der Nederlandsch Hervormde Kerk in den jare 1854* (Den Haag 1854) 57-59.
- 66 Van Ewijck, *Ontwerp wet hooger onderwijs* 1849 60-61.
- 67 Hooykaas, *Briefwisseling Thorbecke deel V* 1. Thorbecke aan curatoren van de Hoogeschool te Leiden, 23 oktober 1845.
- 68 R.H. van der Voort, *Overheidsbeleid en overheidsfinanciën in Nederland 1850-1913* (Amsterdam 1994) 108.
- 69 *Handelingen TK 1847-1848 LX* 4. Bepalingen omtrent den verderen verkoop van domeinen 622.
- 70 Jensma en De Vries, *Veranderingen* 170-171.
- 71 Henk te Velde, 'Van grondwet tot grondwet. Oefenen met parlement, partij en schaalvergroting 1848-1917', in: Aerts e.a., *Land van kleine gebaren* 97-175, aldaar 105-106; Dik van der Meulen, *Koning Willem III 1817-1890* (Amsterdam 2013) 276-277.
- 72 *Handelingen Synode 1850* 292-295; *ibid.*, 1851 229-232; *ibid.*, 1854 57-59.
- 73 Thorbecke aan de koning, geciteerd bij: Van der Meulen, *Koning Willem III* 261.
- 74 *Handelingen TK 1852* Bijlagen. Staatsbegroting voor het dienstjaar 1853 287.
- 75 *Handelingen TK 1867-1868* Bijlagen 17 3. Regeling van het hooger onderwijs, Memorie van Toelichting 133.
- 76 Adrien Telders, *Bijdrage tot eene geschiedenis van het bezit in de doode hand* (Utrecht 1868) 150.
- 77 *Handelingen TK 1861-1862* 14 december 1861, 479.
- 78 *Handelingen TK 1861-1862* Bijlagen II v. Staatsbegroting voor het dienstjaar 1862 189, 391.
- 79 *De Nederlandsche Spectator. Weekblad van den ouden heer Smits* 23 november 1861 375.

- 80 *Nieuwe Rotterdamsche Courant* 25 november 1861.
- 81 *Handelingen TK 1861-1862* 14 december 1861, 479.
- 82 *Handelingen TK 1861-1862* Bijlagen XCII Regeling van het middelbaar onderwijs 1065; *Ibid.* 1862-1863 Bijlagen VII Regeling van het geneeskundig Staatstoezicht 1173; *Ibid.* 1865-1866 Bijlagen 2 IX Staatsbegroting voor het dienstjaar 1866 652; *ibid.* 1868-1869 5 juli 1869 1654; *ibid.* 1883-1884 22 december 1883, 797
- 83 *Handelingen TK 1883-1884* 22 december 1883, 797
- 84 *Handelingen TK 1867-1868* Bijlagen. Regeling van het hooger onderwijs 2030.
- 85 Otterspeer, *Wiekslag* 408.
- 86 *Handelingen TK 1867-1868* Bijlagen. Regeling van het hooger onderwijs 133.
- 87 Otterspeer, *Groepsportret* 178.
- 88 B.J.L. de Geer van Jutfaas, *De Wet op het Hooger Onderwijs. Uit de gewisselde stukken en de gehouden beraadslagingen toegelicht* (Utrecht 1877) 202-203.
- 89 S. Vissering, *Onpersoonlijke amendementen op het Ontwerp van Wet tot regeling van het Hooger Onderwijs* (Leiden 1876) 39-40.
- 90 *Handelingen TK 1875-1876* 27 maart 1876, 1214.
- 91 *Handelingen TK 1873-1874* Bijlagen 96 5. Regeling van het hooger onderwijs 35.
- 92 *Handelingen TK 1875-1876* 27 maart 1876, 1214.
- 93 Hubrecht, *De onderwijswetten in Nederland* 109-110.
- 94 Minister Theo Heemskerk aan colleges van curatoren, 18 april en 16 juli 1878. Geciteerd bij: Hubrecht, *De onderwijswetten in Nederland* 110.
- 95 *Verslagen hooge, middelbare en lagere scholen* 1879-1890
- 96 I.H. Gosses, 'Levensbericht van Petrus Johannes Blok (1855-1929)', in: *Handelingen en Mededeelingen van de Maatschappij der Nederlandsche Letterkunde te Leiden, over het jaar 1929-1930* (Leiden 1930) 107-138, aldaar 111-112.
- 97 Te Velde, 'Grondwet tot grondwet' 120.
- 98 Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 35.
- 99 Stuurman, *Wacht op onze daden* 186; Bert Wartena, *H. Goeman Borgesius (1847-1917). Vader van de verzorgingsstaat. Een halve eeuw liberale en sociale politiek in Nederland* (Amsterdam 2003) 90.
- 100 Michael Wintle, *An economic and social history of the Netherlands, 1800-1920: demographic, economic and social transition* (Cambridge 2000) 268; Turksma, *Opleiding tot onderwijzer* 75-76.
- 101 *Handelingen TK 1855-1856* LIV 4. Lager onderwijs (Voorlopig Verslag der Commissie van Rapporteurs) 713.
- 102 *Handelingen TK 1855-1856* Bijlagen LIV 4. Lager onderwijs 713.
- 103 *Handelingen TK 1855-1856* LIV 4. Lager onderwijs 713; *Handelingen TK 1861-1862* Bijlagen II v. 133 Staatsbegroting voor het dienstjaar 1862 393. Voor de situatie in België zie: Pieter Dhondt, 'Leraren als wetenschappers of als opvoeders. Het streven naar een Belgisch compromis', in: Angelo van Gorp e.a. (red.), *Pedagogische histo-*

- riografie. *Een socio-culturele lezing van de geschiedenis van opvoeding en onderwijs* (Leuven/Den Haag 2011) 149-172, aldaar 156.
- 104 *Handelingen TK 1855-1856* Bijlagen LIV 4. Lager onderwijs 714, 715, 728.
- 105 Turksma, *Opleiding tot onderwijzer* 101.
- 106 *Handelingen TK 1861-1862* Bijlagen II v 133. Staatsbegroting voor het dienstjaar 1862 393.
- 107 *Handelingen TK 1861-1862* 14 december 1861 485.
- 108 *Handelingen TK 1862-1863* 11 maart 1863 610; Paul Gerbod, 'Resources and management', in: Rüegg, *History of the university III* 101-121, aldaar 106-107; Walter Rüegg, 'Themes', in: *History of the university III* 1-31, aldaar 4.
- 109 *Handelingen TK 1855-1856* Bijlagen LIV 4. Lager onderwijs 713.
- 110 Turksma, *Opleiding tot onderwijzer* 99-100. Normaallessen werden gegeven in Leeuwarden, Sneek, Franeker, Beerta, Assen, Meppel, Den Helder, Hoorn, Amsterdam, Den Haag, Gouda, Rotterdam, Dordrecht, Utrecht, Amersfoort, Deventer, Arnhem, Zutphen, Zwolle, Kampen, Breda, Eindhoven, Echt, Maastricht, Zierikzee, Goes, Tholen en Middelburg.
- 111 Ibid. 101, 105.
- 112 *Verslag hooge, middelbare en lagere scholen 1863* 62.
- 113 Wintle, *Economic and social history* 267. Vertaling van de auteur.
- 114 Van der Voort, *Overheidsbeleid en overheidsfinanciën* 98; Van den Berg en Vis, *Eerste honderdvijftig jaar* 451.
- 115 Kossman, *Lage Landen* 190.
- 116 Wartena, *Goeman Borgesius* 90; Stuurman, *Wacht op onze daden* 227.
- 117 Te Velde, 'Grondwet tot grondwet' 120.
- 118 J.W.G. Jansing en Lea Dasberg, 'Onderwijs', in: *AGN* deel 13 (Bussum 1978) 129-144, aldaar 129.
- 119 *Handelingen TK 1875-1876* 20 januari 1876, 186.
- 120 *Handelingen TK 1875-1876* Bijlagen. Voorstel van den heer Moens 19 februari 1876, 136-137.
- 121 *Verslag hooge, middelbare en lagere scholen 1874-1875* 126.
- 122 Turksma, *Opleiding tot onderwijzer* 84, 97.
- 123 *Handelingen TK 1872-1873* 2 v 24. Staatsbegroting voor het dienstjaar 1874; *Handelingen TK 1884-1885* 2 v 3. Staatsbegroting voor het dienstjaar 1885.
- 124 *Handelingen TK 1884-1885*. 11 maart 1885 518; *ibid.* 1885-1886, Staatsbegroting voor het dienstjaar 1886 21.
- 125 *Handelingen TK 1883-1884* 27 mei 1884, 1426.
- 126 *Handelingen TK 1895-1896* 12 december 1895, 559-561; *Het Nieuws van den Dag* 17 december 1894.
- 127 Geciteerd bij: Jan Bank en Maarten van Buuren, 1900. *Hoogtij van een burgerlijke cultuur* (Den Haag 2000) 231.

- 128 *Handelingen TK 1874-1875* 9 december 1874, 526.
- 129 *Handelingen TK 1874-1875* 9 december 1874, 531.
- 130 *Handelingen TK 1875-1876* Bijlagen. Voorstel van den heer Moens 19 februari 1876, 136-137.
- 131 *Algemeen Handelsblad* 10 juli 1889; *Handelingen TK 1887-1888*, Bijlagen 2 v 2. Staatsbegrooting voor het dienstjaar 1889, Memorie van Toelichting 15.
- 132 Turksma, *Opleiding van onderwijzers* 109; B. Buddingh', 'Christelijk onderwijs: appèl en uitdaging', in: H. Beks (red.) *Het onderwijs gekleurd. Zes politieke en levensbeschouwelijke visies op het onderwijs* (Leiden 1976) 47-89, aldaar 58-59.
- 133 Jeroen Koch, *Abraham Kuiper. Een biografie* (Amsterdam 2007) 48-49.
- 134 Ernst van den Hemel, *Calvinisme en politiek, tussen verzet en berusting* (z.p. 2009) 76-80.
- 135 *Handelingen TK 1884-1885* 5 maart 1884, 436.
- 136 *Handelingen TK 1884-1885* 11 maart 1885, 505-518. Er bestond ook een versie van het premiestelselplan waarin de premie naar de onderwijzer zou gaan, en niet naar de kwekeling.
- 137 *Handelingen TK 1884-1885* 11 maart 1885, 505-518.
- 138 J. Heemskerk Azn, 'Levensbericht van mr. Willem Wintgens', in: *Jaarboek van de Maatschappij voor Nederlandsche Letterkunde* 1896, 181-218, aldaar 217.
- 139 Kossman, *Lage Landen* 261.
- 140 *Handelingen TK 1888-1889*, Bijlagen 2 v 15. Staatsbegrooting voor het dienstjaar 1889, Memorie van Beantwoording 27.
- 141 Belgicus (pseudoniem), 'Uit België's schoolgeschiedenis', in: *De Gids* 52 (1888) 241-292, aldaar 291.
- 142 *Handelingen TK 1889-1890*, Bijlagen 2 v 2. Staatsbegrooting voor het dienstjaar 1890, Memorie van Toelichting 19.
- 143 *Handelingen TK 1902-1903*, 16 december 1902 634.
- 144 *Het Nieuws van den Dag* 30 december 1910; *Handelingen TK 1910-1911*, 21 december 1910 1315; 22 december 1910 1339; *Handelingen TK 1911-1912*, 19 december 1911 1473.
- 145 Th. van Tijn, *Schoolstrijd en partijvorming in Nederland* (Amsterdam 1966) 28.
- 146 *Handelingen TK 1905-1906*, 27 juni 1906.
- 147 Pieter Boekholt, 'Voor de vrijmaking van het onderwijs, in zijn onderscheidene vertakkingen, zal op den ingeslagen weg worden voortgeschreden. Het onderwijs onder het ministerie-Kuiper', in: D.Th. Kuiper en G.J. Schutte (red.), *Het kabinet-Kuiper (1901-1905). Jaarboek voor de geschiedenis van het protestantisme na 1800* (Zoetermeer 2001) 184-207, aldaar 198-199; Koch, *Kuiper* 479.
- 148 *Handelingen TK 1903-1904* 15 maart 1904 1567.
- 149 *Handelingen TK 1903-1904* 18 februari 1904 1301; *ibid.* 2 maart 1904 1427; *ibid.* 11 maart 1904 1556-1557.
- 150 Boekholt, 'Vrijmaking van het onderwijs' 191.

- 151 Kuyper geciteerd bij: Koch, *Kuyper* 474.
- 152 Koch, *Kuyper* 476.
- 153 Willem Hendrik de Beaufort, *Dagboeken en aantekeningen van Willem Hendrik de Beaufort (1874-1918). Eerste band: 1874-1910*. J.P. de Valk en M. van Faassen ed. Rijks Geschiedkundige Publicatiën, kleine serie nr. 74 (Den Haag 1993). 20 november 1901 dagboek 1, 54.
- 154 De Beaufort *Dagboeken eerste band* 16 januari 1905. dagboek 17, 66.
- 155 De Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 83.
- 156 H.J.A.M. Schaepman, *Een katholieke partij. Proeve van een program* (Utrecht 1883) 66.
- 157 *Noord-Brabander* 28 april 1840.
- 158 *Handelingen TK 1884-1885* 11 maart 1885, 505-518.
- 159 Schaepman, *Proeve van een program* 28-30.
- 160 Hans de Frankrijker, *De katholieke onderwijzersopleiding. Organisatie en ideologie 1889-1984* (Meppel 1988) 9.
- 161 De Frankrijker, *Katholieke onderwijzersopleiding* 11, 14.
- 162 *Handelingen TK 1910-1911* 22 december 1910, 1339.
- 163 Rolf Schuurmsma, *Jaren van opgang. Nederland 1900-1930* (z.p. 2000) 321-322.
- 164 Boekholt, 'Vrijmaking van het onderwijs' 194.

### Noten hoofdstuk 3

- 1 *Nederlandsche Spectator* (1870) 1 geciteerd bij: Stuurman, *Wacht op onze daden* 227
- 2 Marcel Hoogenboom, *Standenstrijd en zekerheid. Een geschiedenis van oude orde en sociale zorg in Nederland* (Amsterdam 2003) 26, 72-73; De Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 101, 116-117; Stuurman, *Wacht op onze daden* 185, 295-297; Siep Stuurman, *Verzuiling, kapitalisme en patriërchaat. Aspecten van de ontwikkeling van de moderne staat in Nederland* (Nijmegen 1983) 150-156; Gerrit Taal, *Liberalen en radicalen in Nederland, 1872-1901* (Den Haag 1980) 15.
- 3 Te Velde, 'Van grondwet naar grondwet' 155; Hoogenboom, *Standenstrijd en zekerheid* 82-85, 89-91;
- 4 Bank en Van Buuren, *1900* 229; De Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 104-106.
- 5 Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel op de leerplicht 1898, geciteerd bij: Wartena, *Goeman Borgesius* 284-285.
- 6 Bank en Van Buuren, *1900* 232-233, 248.
- 7 Stuurman, *Verzuiling* 155-156.
- 8 Th. Veld, *Volksonderwijs en leerplicht. Een historisch sociologisch onderzoek naar het ontstaan van de Nederlandse leerplicht 1860-1900* (z.p. 1987) 45-46, 72-75.
- 9 Stuurman, *Wacht op onze daden* 227.

- 10 J.P. den Hertog, *Cort van der Linden. Minister-president in oorlogstijd* (Amsterdam 2007) 96.
- 11 P.W.A. Cort van der Linden, geciteerd bij: Den Hertog, *Cort van der Linden* 75.
- 12 Th. Veld, *Volksonderwijs en leerplicht. Een historisch sociologisch onderzoek naar het ontstaan van de Nederlandse leerplicht 1860-1900* (z.p. 1987) 75-77.
- 13 Taal, *Liberalen en radicalen* 26-27; *Algemeen Handelsblad* 26 november 1874.
- 14 Th. Veld, *Volksonderwijs en leerplicht. Een historisch sociologisch onderzoek naar het ontstaan van de Nederlandse leerplicht 1860-1900* (z.p. 1987) 67-69; *Handelingen TK 1872-1873* Bijlagen 113 3. Voorstel van wet van den heer v. Houten; Schuyt, *het hart van de verzorgingsstaat* 3.
- 15 Bank en Van Buuren, 1900 248.
- 16 *Handelingen TK 1892-1893* 14 december 1892 557-558.
- 17 Bank en Van Buuren, 1900 248.
- 18 *Het Nieuws van den Dag* 28 april 1884.
- 19 *Het Nieuws van den Dag* 28 april 1884.
- 20 *Handelingen TK 1885-1886* 20 oktober 1885 222.
- 21 *Handelingen TK 1885-1886* 20 oktober 1885 222.
- 22 *Handelingen TK 1891-1892* Bijlagen 2 v 10. Staatsbegroting voor het dienstjaar 1892 6.
- 23 Biografisch archief van het Parlementair Documentatiecentrum, Universiteit Leiden, [http://www.parlement.com/id/vgo9ll5vw924/p\\_h\\_roessingh](http://www.parlement.com/id/vgo9ll5vw924/p_h_roessingh). Geraadpleegd op 27 februari 2014.
- 24 *Handelingen TK 1897-1898* 10 december 1897 429-430.
- 25 *Het Nieuws van den Dag* 14 januari 1902.
- 26 Stuurman, *Wacht op onze daden* 313.
- 27 *Handelingen TK 1898-1899* 12 december 1898 464.
- 28 Dirk Jan Wolffram, *Vrij van wat neerdrukt en beklempt. Staat, gemeenschap, sociale politiek, 1870-1918* (Amsterdam 2003) 17-18.
- 29 *Handelingen TK 1898-1899* 12 december 1898 465.
- 30 G. Puchinger, *Nederlandse minister-presidenten van de twintigste eeuw* (Amsterdam 1984) 26.
- 31 *Handelingen TK 1912-1913* Bijlagen 2 v 13. Staatsbegroting voor het dienstjaar 1914 45.
- 32 De Beaufort, *Dagboeken eerste band* 145.
- 33 De Beaufort geciteerd bij: Hoogenboom, *Standenstrijd en zekerheid* 109.
- 34 Veld, *Volksonderwijs* 106.
- 35 Veld, *Volksonderwijs* 103-104.
- 36 Hoogenboom, *Standenstrijd en zekerheid* 59; J.A.A. van Doorn, 'Een verdeeld Nederland in historisch perspectief', in: Mark Bovens, Huib Pellikaan en Margo Trappenburg (red.), *Nieuwe tegenstellingen in de Nederlandse politiek* (Amsterdam 1998) 15-33, aldaar 19; Parlementair Documentatiecentrum, Universiteit Leiden,

- [http://www.parlement.com/id/vg09llazlqyu/p\\_j\\_pieter\\_jelles\\_troelstra](http://www.parlement.com/id/vg09llazlqyu/p_j_pieter_jelles_troelstra) en [http://www.parlement.com/id/vg09ll2mh8ob/k\\_klaas\\_ter\\_laan](http://www.parlement.com/id/vg09ll2mh8ob/k_klaas_ter_laan). Geraadpleegd 27 februari 2014.
- 37 *Program der Sociaaldemokratische Arbeiderspartij in Nederland*, 1895.
  - 38 Piet Hagen, *Politicus uit hartstocht. Biografie van Pieter Jelles Troelstra* (Amsterdam 2010) 278.
  - 39 *Handelingen TK 1903-1904* 21 december 1904 906; *ibid.* 1912-1913 22 januari 1913 1938.
  - 40 *Handelingen TK 1897-1898* 11 december 1897 451.
  - 41 *Handelingen TK 1908-1909* 3 december 1908 914.
  - 42 *Handelingen TK 1910-1911* 19 december 1910 1236.
  - 43 *Handelingen TK 1908-1909* 3 december 1908 913.
  - 44 *Handelingen TK 1913-1914* 22 januari 1913 1938.
  - 45 *Het Volk* 22 maart 1912.
  - 46 G.J. Schutte (red.) *Een arbeider is zijn loon waardig. Honderd jaar na Rerum Novarum en Christelijk-Sociaal Congres 1891. De ontwikkeling van het christelijk-sociale denken en handelen in Nederland 1891-1914* (Den Haag 1991); R. Hagoort, *Het beginsel behouden. Gedenboek van het Nederlandsch Werkliedenverbond Patrimonium over de jaren 1891-1927* (Amsterdam 1934) 134.
  - 47 Boekholt, 'Vrijmaking van het onderwijs', 202-204; Loes van der Valk, 'De overheid helpe den arbeid aan recht', in: Kuiper en Schutte (red.), *Het kabinet-Kuyper* 208-235, aldaar 219.
  - 48 *Handelingen TK 1890-1891* 17 december 1890 329.
  - 49 *Het Nieuws van den Dag* 19 december 1890.
  - 50 Jan de Bruijn, *De sabel van Colijn. Biografische opstellen over religie en politiek in Nederland* (Hilversum 2011) 52; Lammert de Hoop en Arno Bornebroek, *De rode dominee. A.S. Talma* (Amsterdam 2010) 105.
  - 51 A.R. de Savornin Lohman geciteerd bij: Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 77-78.
  - 52 *Handelingen TK 1895-1896*, 11 december 1895 541.
  - 53 NA Collectie 087 A.F. de Savornin Lohman, 2.21.148, inv.nr. 109.
  - 54 *Handelingen TK 1909-1910*, 17 december 1909 1082.
  - 55 Hoogenboom, *Standenstrijd en zekerheid* 87.
  - 56 *Handelingen TK 1898-1899* 12 december 1898 461. Zie ook: Schutte (red.), *Een arbeider is zijn loon waardig*.
  - 57 NA 2.21.148, Collectie 087 A.F. de Savornin Lohman inv.nr. 111.
  - 58 *Ibid.*
  - 59 NA 2.21.148, Collectie 087 A.F. de Savornin Lohman inv.nr. 109.
  - 60 Hoogenboom, *Standenstrijd en zekerheid* 135.
  - 61 Boekholt, 'Vrijmaking van het onderwijs', 202-204; Van der Valk, 'De overheid helpe den arbeid aan recht', 219.

- 62 *Handelingen TK 1904-1905* 21 december 1904 907.
- 63 *Handelingen TK 1909-1910* Bijlagen 2 x 10, Staatsbegrooting voor het dienstjaar 1910 15.
- 64 Hoogenboom, *Standenstrijd en zekerheid* 19; Van den Berg en Vis, *Eerste honderdvijftig jaar* 453. Duitsland nam reeds vanaf 1883 een reeks sociale maatregelen als een ziekwet, ongevallenwet en verplichte verzekering tegen de gevolgen van ouderdom en invaliditeit.
- 65 Te Velde, 'Van grondwet tot grondwet' 166-167.
- 66 *Het Nieuws van den Dag voor Nederlandsch-Indië* 8 januari 1902; *Handelingen TK 1901-1902*. Aanvulling en verhooging der begrooting van uitgaven van Nederlandsch-Indië voor het dienstjaar 1902.
- 67 Cees Fasseur, *De indologen. Ambtenaren voor de Oost 1825-1950* (Amsterdam 1993) 396-398; *Handelingen TK 1917-1918* Bijlagen 4 2. Begrooting van Nederlandsch-Indië voor het dienstjaar 1918 2.
- 68 *Handelingen TK 1904-1905* 21 december 1904 906; *Het Volk* 25 juni 1912.
- 69 *Handelingen TK 1901-1902* Bijlagen 4 48. Begrooting van Nederlandsch-Indië voor het dienstjaar 1902 71; *ibid.* 1906-1907 Bijlagen 5 1. Koloniaal verslag 1906 156.
- 70 *Handelingen TK 1905-1906* Bijlagen 4 20. Begrooting der uitgaven van Nederlandsch-Indië voor het dienstjaar 1906. Afdeling VI. Departement van Landbouw 5, 9; *ibid.* 1910-1911.
- 71 J.E.A.M. Lelyveld, '... Waarlijk geen overdaad, doch een dringende eisch...' *Koloniaal onderwijs en onderwijsbeleid in Nederlands-Indië 1893-1942* (Utrecht 1992) 113, 151; *Handelingen TK 1904-1905* Bijlagen 4 21. Begrooting der uitgaven van Nederlandsch-Indië voor het dienstjaar 1905. Afdeling VI. Departement van Landbouw 9; *Handelingen TK 1915-1916* 19 november 1915 211.
- 72 *Suriname. Koloniaal nieuws- en advertentieblad* 13 mei 1910; *Handelingen TK 1906-1907* Bijlagen 50 2. Koloniale huishoudelijke begrooting voor Suriname 1907 5; *Amigo di Curaçao. Weekblad voor de Curaçaosche eilanden* 2 april 1904; Bank en Van Buuren, 1900 94.
- 73 Fasseur, *Indologen* 397.
- 74 Zie pagina 139.
- 75 Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 53.
- 76 *Handelingen TK 1920-1921* 27 november 1919 554; *ibid.* bijlagen 461 3. Wijziging en verhooging van hoofdstuk v A der Staatsbegrooting voor 1921 8; Cassianus Hentzen, *De politieke geschiedenis van het lager onderwijs in Nederland. De financieele gelijkstelling 1920-1925* (Den Haag 1928) 522.
- 77 Kossman, *Lage Landen* 427-428; P.J. Oud, *Honderd jaren. Hoofdzaken der Nederlandsche staatkundige geschiedenis 1840-1940* (Assen 1946) 239-240.
- 78 Charles Ruijs de Beerenbrouck geciteerd bij: Oud, *Honderd jaren* 241.
- 79 Hoogenboom, *Standenstrijd en zekerheid* 181-182.

- 80 De Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 161-162; Hoekstra e.a., *Goed besteed en niet zo zuinig ook* 16.
- 81 De Bruijn, *Sabel van Colijn* 240-241, 245, 258; J.Th. de Visser, *De christelijk-sociale beweging van onzen tijd* (Utrecht 1913).
- 82 Parlementair Documentatiecentrum Universiteit Leiden, [http://www.parlement.com/id/vg09llc23fqe/j\\_th\\_de\\_visser](http://www.parlement.com/id/vg09llc23fqe/j_th_de_visser). Geraadpleegd op 5 januari 2014; Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 65-66.
- 83 *Handelingen TK 1918-1919* Bijlagen 256 5. Staatsbegrooting voor het dienstjaar 1919 Hoofdstuk VA 30.
- 84 *Handelingen TK 1918-1919* Bijlagen 256 5. Staatsbegrooting voor het dienstjaar 1919 Hoofdstuk VA 30; *Handelingen TK 1918-1919* 15 januari 1919 939.
- 85 *Handelingen TK 1923-1924* 4 maart 1924 989.
- 86 *Handelingen TK 1918-1919* Bijlagen 256 5. Staatsbegrooting voor het dienstjaar 1919 Hoofdstuk VA 30.
- 87 Parlementair Documentatiecentrum Universiteit Leiden, [http://www.parlement.com/id/vg09lld9u2zv/a\\_i\\_m\\_j\\_baron\\_van\\_wijnbergen](http://www.parlement.com/id/vg09lld9u2zv/a_i_m_j_baron_van_wijnbergen). Geraadpleegd op 6 januari 2014.
- 88 *Handelingen TK 1918-1919* 15 januari 1919 938.
- 89 *Handelingen EK 1918-1919* Voorlopig verslag van de Commissie van Rapporteurs over het wetsontwerp no. 256 44; *Handelingen EK 1918-1919* 12 maart 1919 238.
- 90 Gemeente-bureau voor beroepskeuze te 's Gravenhage, *Geldelijke steun bij studie. Een verzameling regelen en voorwaarden, onder welke van rijkswege, door sommige gemeenten en door vele stichtingen en fondsen aan jongelieden van beiderlei kunne geldelijke steun bij studie of kosteloze opleiding wordt gegeven* (Groningen 1923) 5-8; *Handelingen TK 1922-1923* Bijlagen 2 v A 6. Staatsbegrooting voor het dienstjaar 1923 13.
- 91 NA, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen: (Hoofd)afdeling Voorbereidend Hoger en Middelbaar Onderwijs, nummer toegang 2.14.43, inv.nr. 274; *Nieuwe Rotterdamsche Courant* 12 juli 1929.
- 92 NA, OW/Voorbereidend Hoger en Middelbaar Onderwijs, 2.14.43, inv.nr. 274.
- 93 Ibid.
- 94 NA, OW/Voorbereidend Hoger en Middelbaar Onderwijs, 2.14.43, inv.nr. 274.
- 95 *Handelingen TK 1918-1919* Bijlagen 72 11 Regeling van het Nijverheidsonderwijs 29.
- 96 Boekholt, *geschiedenis van de school* 203-205; Sociaal en Cultureel Planbureau, *Duaal als ideaal? Leren en werken in het beroeps- en hoger onderwijs* (Den Haag 2006) 29-30.
- 97 Pots, *Cultuur, koningen en democraten* 193.
- 98 *Handelingen TK 1919-1920* Bijlagen 2 v A 2 Staatsbegrooting voor het dienstjaar 1920 8.
- 99 *Handelingen TK 1920-1921* Bijlagen 2 v A 2 Staatsbegrooting voor het dienstjaar 1921 34; Pots, *Cultuur, koningen en democraten* 241.

- 100 Gemeente-bureau 's Gravenhage, *Geldelijke steun bij studie* 13-18.
- 101 Lelyveld, *Koloniaal onderwijs* 154-155.
- 102 *Handelingen TK 1920-1921* Bijlagen 4 18. Begrooting van Nederlandsch-Indië voor het dienstjaar 1921 221.
- 103 *Handelingen TK 1923-1924* Bijlagen 4 8. Begrooting voor Nederlandsch-Indie voor het dienstjaar 1924 77; *Handelingen TK 1920-1921* Bijlagen 4 10. Begrooting van Nederlandsch-Indië voor het dienstjaar 1921 69.
- 104 *Handelingen TK 1922-1923* Bijlagen 5 1. Koloniaal verslag 1922 192.
- 105 Harry A. Poeze, Cees van Dijk en Inge van der Meulen, *In het land van de overheerser 1. Indonesiërs in Nederland 1600-1950* (Dordrecht 1986) 165; *Het Nieuws van den Dag voor Nederlandsch-Indie* 14 juli 1920.
- 106 Poeze, Van Dijk en Van der Meulen, *Land van de overheerser I* 190-191.
- 107 Gemeente-bureau, *Geldelijke steun bij studie* 20-21; *Handelingen TK 1921-1922* Bijlagen 4 2. Begrooting van Nederlandsch-Indië voor het dienstjaar 1922.
- 108 *De West. Nieuwsblad uit en voor Suriname* 17 september 1920; *Amigoe di Curaçao. Weekblad voor de Curaçaosche eilanden* 8 januari 1921
- 109 Leo Dalhuisen e.a. (red.), *Geschiedenis van de Antillen* (Zutphen 2009) 173.
- 110 *Neerlandia* 3 (1899) 7-8.
- 111 *Handelingen TK 1919-1920* Bijlagen 461 3. Wijziging en verhooging van hoofdstuk v A der Staatsbegrooting voor 1921; *Het Vaderland* 21 mei 1920.
- 112 Frits Bos, *De Nederlandse collectieve uitgaven in historisch perspectief*. CPB-document no. 109, februari 2006 (Den Haag 2006) 19.
- 113 Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 123.
- 114 Leo Molenaar, *Marcel Minnaert, astrofysicus 1893-1970. De rok van het universum*. (Amsterdam/Leuven 2003) 330.
- 115 P.J. Oud, *Het jongste verleden. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1918-1940 Deel II 1922-1925* (Assen 1948) 1.
- 116 Wantje Fritschy, 'Financieel beleid onder – of ondanks? – Colijn. De “sterke man”, het bedrijfsleven en het parlement, 1923-1926', in: J. de Bruijn en H.J. Langeveld (red.), *Colijn: bouwstenen voor een biografie* (Kampen 1994) 199-233, aldaar 203.
- 117 Hoekstra e.a., *Goed besteed en niet zo zuinig ook* 20; Hoogenboom, *Standenstrijd en zekerheid* 186-187; Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 80-81.
- 118 Herman Langeveld, *Hendrikus Colijn 1869-1944. Deel I 1869-1933. Dit leven van krachtig handelen* (Amsterdam 1998) 258-262; Fritschy, *Financieel beleid* 206-207.
- 119 Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 80-81.
- 120 Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 92, 96-97.
- 121 Langeveld, *Colijn* 253; Fritschy, *Financieel beleid* 222-223; Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 94.
- 122 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Historie onderwijs; leerlingen en studenten vanaf 1900*, <http://statline.cbs.nl/StatWeb>.

- 123 Mineke Bosch, *Het geslacht van de wetenschap. Vrouwen in het hoger onderwijs in Nederland 1878-1948* (Amsterdam 1994) 323.
- 124 Hentzen, *Financieele gelijkstelling* 127-128.
- 125 Hentzen, *Financieele gelijkstelling* 680-684; *Handelingen TK 1923-1924* 11 maart 1924 1121.
- 126 *Handelingen TK 1922-1923* Bijlagen 2 v A 6. Staatsbegroting voor het dienstjaar 1923 12; *ibid.* 1923-1924 4 maart 1924 989.
- 127 *Handelingen TK 1922-1923* Bijlagen 2 v A 5. Staatsbegroting voor het dienstjaar 1923 2.
- 128 *Handelingen TK 1922-1923* Bijlagen 2 v A 6. Staatsbegroting voor het dienstjaar 1923 13.
- 129 *Handelingen TK 1923-1924* 1 april 1924 1591-1593.
- 130 *Handelingen TK 1923-1924* Bijlagen 4 8. Begroting voor Nederlandsch-Indie voor het dienstjaar 1924 77.
- 131 *Handelingen TK 1925-1926* 23 april 1926 651.
- 132 *Nieuwe Rotterdamsche Courant* 12 december 1918.
- 133 *Handelingen EK* 2 maart 1921 416.
- 134 *Handelingen TK 1923-1924* 29 februari 1924 980.
- 135 *Handelingen TK 1923-1924* 4 maart 1924 990.
- 136 *Handelingen TK 1923-1924* 29 februari 1924 980.
- 137 *Handelingen TK 1923-1924* 4 maart 1924 989.
- 138 Hoogenboom, *Standenstrijd en zekerheid* 265.
- 139 *Handelingen TK 1923-1924* 4 maart 1924 987; Hoogenboom, *Standenstrijd en zekerheid* 208-209.
- 140 *Het Vaderland. Staat- en letterkundig nieuwsblad* 5 maart 1924.
- 141 *Handelingen TK 1923-1924* 4 maart 1924 989.
- 142 Sije van den Bosch en Peter Zuydgeest, *Studiefinanciering. Globale beschrijving van de rol van de rijksoverheid in de periode 1919-1986* (Den Haag 1987) 71.
- 143 NA, ow/Voorbereidend Hoger en Middelbaar Onderwijs, 2.14.43, inv.nr. 274.
- 144 NA, ow/Voorbereidend Hoger en Middelbaar Onderwijs, 2.14.43, inv.nr. 274.
- 145 *Handelingen TK 1926-1927* 9 december 1926 1057.
- 146 Gerbod, 'Resources and management' 109.
- 147 *Handelingen TK 1925-1926* 29 april 1926 779.
- 148 *Handelingen TK 1925-1926* 29 april 1926 779; *ibid.* 1926-1927 9 december 1926 1057; *Handelingen EK 1926-1927* Eindverslag over wetsontwerp no. 2 393.
- 149 NA, ow/Voorbereidend Hoger en Middelbaar Onderwijs, 2.14.43, inv.nr. 274; *Handelingen TK 1926-1927* Bijlagen 2 v A 6 Staatsbegroting voor het dienstjaar 1927 19; *Handelingen TK 1926-1927* 2 v A 6. Staatsbegroting voor het dienstjaar 1927 19-20.
- 150 Zie pagina 63-64.
- 151 Jensma en de Vries, *Veranderingen* 72, 167-168.

- 152 Commissie-Welter, *Rapport van de Staatscommissie voor de Verlaging van de Rijks-uitgaven (Commissie-Welter)* (Den Haag 1932) 227 geciteerd bij: *Handelingen TK 1932-1933* 4 juli 1933 108.
- 153 *Handelingen TK 1939-1940* Bijlagen 2 VI 1. Rijksbegroting voor het dienstjaar 1940 2, 7.

#### Noten hoofdstuk 4

- 1 Loe de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog 1939-1945. Deel vier eerste helft* (Den Haag 1972) 41-42.
- 2 Installatierede A. Seyss-Inquart 29 mei 1940, geciteerd bij: De Jong, *Koninkrijk deel vier eerste helft* 46.
- 3 Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 182.
- 4 Klaas van Berkel, *Academische illusies. De Groningse Universiteit in een tijd van crisis, bezetting en herstel, 1930-1950* (Amsterdam 2005) 196.
- 5 De Jong, *Koninkrijk deel vier tweede helft* 870-873.
- 6 Circulaire ministerie okw, afd. Voorbereidend Hoger en Middelbaar Onderwijs, 23 januari 1941. Te raadplegen bij de auteur.
- 7 *Het Vaderland. Staat- en letterkundig nieuwsblad* 1 februari 1941; *Delftsche Courant. Nieuwsblad voor Delft en Delfland* 1 februari 1941; *De Geus onder Studenten* 15 februari 1941; P.J. Idenburg, *De Leidse universiteit 1928-1946. Vernieuwing en verzet* (Den Haag 1978) 154-155.
- 8 De Jong, *Koninkrijk deel vier tweede helft* 875-876.
- 9 T.M. Sjenitzer-van Leening (red.), *Dagboekfragmenten 1940-1945* (Utrecht 1985) 86-87.
- 10 Ibid. 87.
- 11 De Jong, *Koninkrijk deel vier tweede helft* 890-926.
- 12 Van Berkel, *Academische illusies* 200-202; De Jong, *Koninkrijk deel vier tweede helft* 871-872.
- 13 *Limburgsch Dagblad* 27 mei 1941.
- 14 Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 273.
- 15 Peter Jan Knegtman, *Een kwetsbaar centrum van de geest. De Universiteit van Amsterdam tussen 1935 en 1950* (Amsterdam 1998) 158.
- 16 Van Berkel, *Academische illusies* 297.
- 17 *Limburgsch Dagblad* 27 mei 1941.
- 18 Friedrich Wimmer geciteerd bij: J.C.H. Blom e.a., *A.E. Cohen als geschiedschrijver van zijn tijd* (Amsterdam 2005) 366.
- 19 NIOD Instituut voor Oorlogs-, Holocaust- en Genocidestudies, archief Nederlandse Kultuurraad, toegangsnummer 113 inventarisnummer 466. D.G. Noordijk aan president Kultuurraad, 31 augustus 1942.

- 20 Loyaliteitsverklaring geciteerd bij: Sjenitzer-Van Leening, *Dagboekfragmenten* 189; Van Berkel, *Academische illusies* 298-299. De eerste tekst spreekt van 'politieken haat', de tweede van 'politieke aard'. Het is de auteur niet bekend welke het juiste citaat weergeeft.
- 21 NIOD archief Kultuurraad 113, inv.nr. 466. D.G. Noordijk aan president Kultuurraad, 31 augustus 1942; Beschikking Commissaris voor niet-commercieële Vereenigingen en Stichtingen 23 september 1942; De Jong, *Koninkrijk deel vijf eerste helft* 419-421.
- 22 Sjenitzer-van Leening, *Dagboekfragmenten* 190.
- 23 Knegtmans, *Kwetsbaar centrum* 180.
- 24 Sjenitzer-van Leening, *Dagboekfragmenten* 190.
- 25 NIOD archief Kultuurraad 113, inv.nr. 466. President Kultuurraad aan Van Dam, 26 augustus 1942.
- 26 Job de Ruiters, *Jan Donner, jurist: een biografie* (Amsterdam 2003) 212; Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 205, 211, 220.
- 27 NIOD archief Kultuurraad 113, inv.nr. 466. D.G. Noordijk aan president Kultuurraad, 31 augustus 1942.
- 28 NIOD archief Kultuurraad 113, inv.nr. 466. D.G. Noordijk aan president Kultuurraad, 31 augustus 1942.
- 29 *Nieuwsblad van het Noorden* 29 november 1941.
- 30 NIOD archief Departement van Opvoeding, Wetenschap en Kultuurbescherming, 216e, inv.nr. 145. Noordijk aan Van Dam, 31 augustus 1943.
- 31 NIOD Opvoeding, Wetenschap en Kultuurbescherming, 216e, inv.nr. 145. Op ten Noort aan van Dam, 25 augustus 1943; Op ten Noort aan Schwarz, 9 februari 1944.
- 32 NA Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen: Afdeling Kabinet, 2.14.37, inv.nr. 686. Van Dam aan Rijksbeurzencommissie, 16 november 1943; Knegtmans, *Kwetsbaar centrum* 174.
- 33 NIOD archief Opvoeding, Wetenschap en Kultuurbescherming, 216e, inv.nr. 145. Op ten Noort aan van Dam; NIOD archief Generalkommissariat für Verwaltung und Justiz, 020 inv.nr. 442; NIOD archief Kultuurraad 113, inv.nr. 466. D.G. Noordijk aan president. Kultuurraad, 31 augustus 1942; Knippenberg en Van der Ham, *bron van aanhoudende zorg* 239.
- 34 De Jong, *Koninkrijk deel 6, tweede helft* 590; NIOD archief Kultuurraad 113, inv.nr. 466. D.G. Noordijk aan president Kultuurraad, 31 augustus 1942; *Het Vaderland. Staat- en letterkundig nieuwsblad* 2 oktober 1942.
- 35 Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 274-277; Van Berkel, *Academische illusies* 337.
- 36 Van Dam geciteerd bij: Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 278.
- 37 *Het Vaderland. Staat- en letterkundig nieuwsblad* 20 juli 1944; *Frische Courant* 20

juli 1944; NIOD archief Opvoeding, Wetenschap en Kultuurbescherming, 216e, inv. nr. 145. Voorstel Van Dam.

38 De Ruiters, *Donner* 214; Van den Bosch en Zuydgeest, *Studiefinanciering* 111.

## Noten hoofdstuk 5

- 1 W.F.V. Vanthoor, 'The Netherlands postwar monetary reform, 1945-52', in: *Financial History Review* 5 (1998) 63-85, aldaar 64-66; Herman de Liagre Böhl, 'Consensus en polarisatie. Spanningen in de verzorgingsstaat 1945-1990', in: Aerts e.a., *Land van kleine gebaren* 263-342, aldaar 265.
- 2 De Liagre Böhl, 'Consensus en polarisatie', 266-268; Van Doorn, 'Verdeeld Nederland', 22; James C. Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig* (Amsterdam 1995) 26.
- 3 Aart C. Liefbroer en Jimena Puy, *De transitie naar volwassenheid en de rol van het overheidsbeleid. Een vergelijking van institutionele arrangementen in Nederland, Zweden, Groot-Brittannië en Spanje* WRR. webpublicatie nr. 11 (Den Haag 2005) 72-81. De term 'conservatief verzorgingsstelsel' is afkomstig van Gøsta Esping-Andersen.
- 4 Urgentieprogram. Programma PvdA Tweede-Kamerverkiezingen 1946; Beginselprogram van de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie, 1948; Program van actie voor de verkiezingen van 1946. Programma ARP Tweede-Kamerverkiezingen 1946.
- 5 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens art. 26.1.
- 6 De Liagre Böhl, 'Consensus en polarisatie' 266.
- 7 Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 370-371.
- 8 *Handelingen TK 1946-1947* 19 december 1946 1000.
- 9 *Handelingen TK 1952-1953* 19 mei 1953 2595.
- 10 Ibid.
- 11 *Rapport van de Adviescommissie voor te treffen voorzieningen ten behoeve van studenten* (Den Haag 1956) 173-177; Jacques Janssen en Paul Voestermans, *De vergruisde universiteit. Een cultuurpsychologisch onderzoek naar voorbije en actuele ontwikkelingen in de Nijmeegse studentenwereld* (Nijmegen 1978) 110-112, 603.
- 12 *Handelingen TK 1950-1951*, Bijlagen 1900 VI 22 Rijksbegroting voor het dienstjaar 1951 66.
- 13 Janssen en Voestermans, *Vergruisde universiteit* 115, 116, 603.
- 14 *Handelingen TK 1952-1953* Bijlagen 3002 1. Nota bevattende enige beschouwingen omtrent voorzieningen ten behoeve van studenten.
- 15 G. Heringa geciteerd bij: Janssen en Voestermans, *Vergruisde universiteit* 111-112; *Handelingen TK 1952-1953* 19 mei 1953.
- 16 *Handelingen TK 1945-1946* Aanhangselen 99; Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 329.

- 17 *Handelingen TK 1950-1951* Bijlagen 1900 VI 11. Rijksbegroting voor het dienstjaar 1951 21.
- 18 *Handelingen TK 1952-1953* Bijlagen 3002 1. Nota bevattende enige beschouwingen omtrent voorzieningen ten behoeve van studenten 3.
- 19 Minister G. van der Leeuw geciteerd bij: *Handelingen TK 1974-1975* Bijlagen 12 778 1. Nota studiefinanciering 6.
- 20 *Handelingen TK 1948-1949* Bijlagen 1248 3 Wijziging van de hoger-onderwijswet; Peter van der Heiden, *In de schaduw van de Mammoet. Het onderwijsbeleid van minister F.J.Th. Rutten (1948-1952)* (Zutphen 2004) 141.
- 21 *Handelingen TK 1952-1953* Bijlagen 3002 1. Nota bevattende enige beschouwingen omtrent voorzieningen ten behoeve van studenten 3.
- 22 *Handelingen TK 1946-1947* Bijlagen 300 VI 6. Rijksbegroting voor het dienstjaar 1947 12 e.v.; Archief Universiteit Leiden, Archief Curatoren, jaarverslagen Natuurkundig Laboratorium.
- 23 *Handelingen TK 1955-1956* Bijlagen 4100 VI 2. Rijksbegroting voor het dienstjaar 1956 52; *De West. Nieuwsblad uit en voor Suriname* 13 maart 1951.
- 24 *Handelingen TK 1949-1950* 1400 VI 24. Rijksbegroting voor het dienstjaar 1950 77; *Handelingen TK 1951-1952* 2800 12. Rijksbegroting voor het dienstjaar 1952 3.
- 25 Janssen en Voestermans, *Vergruisde universiteit* 115.
- 26 Carla van Baalen en Jan Ramakers (red.), *Het kabinet Drees III 1952-1956. Barsten in de brede basis*. Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945, deel 5 (Den Haag 2001) 519.
- 27 Leo Molenaar, *Marcel Minnaert, astrofysicus 1893-1970. De rok van het universum*. (Amsterdam/Leuven 2003) 329; Schuyt en Taverne, 1950 335.
- 28 Molenaar, *Minnaert* 329.
- 29 Janssen en Voestermans, *vergruisde universiteit* 114. Het studieloon was in 1946 voorgesteld in het *Chartre de Grenoble* van de Franse Union nationale des étudiants de France (UNEF). In Nederland was het reeds in 1921 bepleit door prof. A. Blaauw. Zie: Molenaar, *Minnaert* 329-330.
- 30 *Verkiezingsprogram 1952*. Programma PvdA 1952 Tweede-Kamerverkiezingen 1952; *Handelingen TK 1952-1953* 19 mei 1953 2596-2599.
- 31 *Handelingen EK 1956-1957* 9 april 1957 2067.
- 32 Rapport van de Interdepartementale Commissies inzake voorzieningen ten behoeve van studenten aan de Minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen en de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, opgenomen in: *Handelingen TK 1952-1953* Bijlagen 3002 1. Nota bevattende enige beschouwingen omtrent voorzieningen ten behoeve van studenten 7.
- 33 VPRO, televisieprogramma *Andere tijden* 9 maart 2004.
- 34 *Handelingen TK 1952-1953* 19 mei 1953 2582.
- 35 *Rapport Adviescommissie voorzieningen studenten* 173-179.

- 36 G.J.M. van Wissen, *De christen-democratische visie op de rol van de staat in het sociaal-economisch leven* (Amsterdam 1982) 11.
- 37 P.J. Oud en J. Bosmans, *Honderd jaren. Een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland 1840-1940. Bewerkt en voor de periode na 1940 aangevuld door dr. J. Bosmans* (Assen 1979) 348.
- 38 F.N.M. Weve geciteerd bij: Joop den Uyl, 'kvp en sociale rechtvaardigheid', in: *Socialisme en Democratie* (1950) 637-649.
- 39 F.N.M. Weve geciteerd bij: Joop den Uyl, 'kvp en sociale rechtvaardigheid', in: *Socialisme en Democratie* (1950) 637-649.
- 40 J. Bosmans, *Romme. Biografie 1896-1946* (Utrecht 1991) 188.
- 41 Rineke van Daalen, 'De invoering van kinderbijslag in Nederland. Kostwinning en standsbesef', in: *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift* 29 (2002) 285-312, aldaar 301.
- 42 Van Baalen en Ramakers (red.), *Drees III* 43.
- 43 NA OKW/Hoger Onderwijs 2.14.58, inv.nr. 626. Commissie voorzieningen studenten 23 oktober 1953.
- 44 Paul van der Steen, *Cals. Koopman in verwachtingen 1914-1971* (z.p. 2004) 39-40, 50-60.
- 45 Rede van Jo Cals geciteerd bij: Van der Steen, *Cals* 100.
- 46 *Handelingen TK 1952-1953* Bijlagen 3002 1. Nota bevattende enige beschouwingen omtrent voorzieningen ten behoeve van studenten 3.
- 47 Van Baalen en Ramakers (red.), *Drees III* 25.
- 48 Joop den Uyl, 'kvp en sociale rechtvaardigheid', in: *Socialisme en Democratie* (1950) 637-649, aldaar 649.
- 49 *Handelingen TK 1952-1953* 20 mei 1953 2618; *Handelingen TK 1958-1959* Bijlagen 5601 1. Tweede nota inzake voorzieningen ten behoeve van studenten 3.
- 50 Van der Steen, *Cals* 117.
- 51 NA OKW/Hoger Onderwijs 2.14.58, inv.nr. 626. Commissie voorzieningen studenten 23 oktober 1953.
- 52 *Rapport voorzieningen studenten* 11, 19; Janssen en Voestermans, *Vergruisde universiteit* 117.
- 53 *Handelingen TK 1952-1953* Bijlagen 2955 1. Nota inzake voorgenomen maatregelen betreffende verhoging van de huren en wijziging van de belastingen; Van Baalen en Ramakers (red.), *Drees III* 453-457.
- 54 *Handelingen TK 1953-1954* 17 september 1953 3006; *Handelingen TK 1958-1959* Bijlagen 5601 1. Tweede nota inzake voorzieningen ten behoeve van studenten 4; Van Baalen en Ramakers (red.), *Drees III* 522; *De Tijd. Godsdienstig-staatkundig dagblad* 20 oktober 1953.
- 55 *De Tijd. Godsdienstig-staatkundig dagblad* 17 april 1958.
- 56 *Limburgsch Dagblad* 19 oktober 1953.
- 57 *Handelingen TK 1952-1953* bijlagen 3034 3. Coördinatie van bepalingen van sociale ver-

- zekeringswetten met die van de loonbelasting en de vereveningsheffing 7-8; *Handelingen EK 1952-1953* 22 april 1953 3245; *Handelingen TK 1953-1954* 14 december 1953 3471.
- 58 *Handelingen TK 1971-1972* bijlagen 11559 2. Rapport commissie studiefinanciering wetenschappelijk onderwijs (commissie-Andriessen) 13.
- 59 NA, Archief van de Sociale Verzekeringsraad, 2.25.17, inv.nr. 2100.
- 60 Van Daalen, 'Kinderbijslag' 301.
- 61 James Kennedy, 'Verandering door continuïteit. Modernisering in Nederland, 1945-1970' in: *De Nieuwste Tijd. Contactblad van de Vereniging voor de Geschiedenis van de Twintigste Eeuw* (1995) 5, 5-12, aldaar 6.
- 62 *Handelingen TK 1952-1953* Bijlagen 3002 1. Nota bevattende enige beschouwingen omtrent voorzieningen ten behoeve van studenten 2.
- 63 *Handelingen TK 1958-1959* Bijlagen 5601 1. Tweede nota inzake voorzieningen ten behoeve van studenten 1-5; *Handelingen TK 1963-1964* Bijlagen 7468 6. Wijziging van hoofdstuk VIII (Departement van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen) der rijksbegroting voor het dienstjaar 1962.
- 64 Janssen en Voestermans, *Vergruisde universiteit* 116.
- 65 De Liagre Böhl, 'Consensus en polarisatie' 293; *Handelingen TK 1964-1965* 19 november 1964 655.
- 66 Cals geciteerd bij: Van der Steen, *Cals* 161-162.
- 67 *Handelingen TK 1962-1963* 12 december 1962 2160.
- 68 Van der Steen, *Cals* 161-162.
- 69 Herman Obdeijn en Marlou Schrover, *Komen en gaan. Immigratie en emigratie in Nederland vanaf 1550* (Amsterdam 2008) 251; Gert Oostindie en Emy Maduro, *In het land van de overheerser II. Antillianen en Surinamers in Nederland 1634/1667-1954* (Dordrecht 1986) 39.
- 70 Van den Bosch en Zuydgeest, *Studiefinanciering* 118-119.
- 71 *Handelingen TK 1946-1947* Bijlagen 431 1-2. Goedkeuring van het Verdrag betreffende de culturele en intellectuele betrekkingen tussen Nederland en België.
- 72 *Handelingen TK 1955-1956* Bijlagen 4100 VI 2. Rijksbegroting voor het dienstjaar 1956 54.
- 73 M.J.J. Dierikx e.a., *Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking. Bronnenuitgave deel 3 1967-1973* RGP kleine serie 103 (Den Haag 2005) 69; *Handelingen TK 1991-1992* Bijlagen 22573 2. Ontwikkelingssamenwerking en Onderwijs in de jaren negentig 68-69; *Handelingen TK 1965-1966* Bijlagen 8335 6. Wijziging van hoofdstuk XIV (Departement van Landbouw en Visserij) der rijksbegroting voor het dienstjaar 1964 2.
- 74 *Handelingen TK 1967-1968* Bijlagen 9300 V 4. Rijksbegroting voor het dienstjaar 1968 (Buitenlandse Zaken) 17.
- 75 *Handelingen TK 1962-1963* 6 november 1962 189.
- 76 *Amigoe di Curaçao. Weekblad voor de Curaçaosche eilanden* 13 mei 1966.
- 77 De Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 228-229.

- 78 De Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 235.
- 79 Van Daalen, 'Kinderbijslag' 307.
- 80 NA, Sociale Verzekeringsraad, 2.25.17, inv.nr. 2100.
- 81 Van den Bosch en Zuydgeest, *Studiefinanciering* 21.
- 82 NA, Sociale Verzekeringsraad, 2.25.17, inv.nr. 2100.
- 83 NA, Sociale Verzekeringsraad, 2.25.17, inv.nr. 2100; *Handelingen TK 1971-1972* bijlagen 11559 2. Rapport commissie studiefinanciering wetenschappelijk onderwijs (commissie-Andriessen) 17, 70; Archief Dienst Uitvoering Onderwijs, doos 9, map 33. G.J. Koch aan de ideeënbus van het Ministerie van Algemene Zaken, 6 oktober 1964.
- 84 Van den Bosch en Zuydgeest, *Studiefinanciering* 52.
- 85 Archief DUO, doos 4, map 8. A. Visser aan de minister, 1 december 1965.
- 86 Archief DUO, doos 4, map 8. A. Visser aan de minister, 1 december 1965.
- 87 Janssen en Voestermans, *Vergruisde universiteit* 118.
- 88 Bakker e.a., *Vijf eeuwen opvoeden* 374-376; De Liagre Böhl, 'Consensus en polarisatie' 287-288; Kennedy, *Nieuw Babylon* 43-44.
- 89 Janssen en Voestermans, *Vergruisde universiteit* 119-120.
- 90 De Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 218.
- 91 Interview I.A. Diepenhorst in: Jaap Stam e.a., *Hoog gegrepen. Tien bewindslieden, universiteiten en politiek* (Amsterdam 1995) 4-17, aldaar 14.
- 92 Rimko van der Maar, 'De deeltjesversneller. Ton Regtien en de studentenbeweging in de jaren zestig', in: L.J. Dorsman en P.J. Knegtmans (red.), *Keurige wereldbestormers. Over de rol van studenten in de Nederlandse samenleving sedert 1876* (Hilversum 2008) 105-131, aldaar 113.
- 93 Regtien geciteerd bij: Righart, *Jaren zestig* 170; C.J.M. Schuyt en Ed Taverne, 1950. *Welvaart in zwart-wit*. (Den Haag 2000) 326.
- 94 Regtien geciteerd bij: Schuyt en Taverne, 1950 326.
- 95 Niek Pas, 'Regtien, Antonius Aegidius (1938-1989)', in *Biografisch Woordenboek van Nederland*. <http://www.historici.nl/Onderzoek/Projecten/BWN/lemmata/bwn5/regtien> geraadpleegd op 28 maart 2014.
- 96 Janssen en Voestermans, *Vergruisde universiteit* 127, 129, 133-134, 139.
- 97 *Handelingen TK 1958-1959* Bijlagen 5601 1. Tweede nota inzake voorzieningen ten behoeve van studenten 5.
- 98 *Handelingen TK 1963-1964* 3 december 1963 758; *Handelingen EK 1963-1964* 6 mei 1964 785.
- 99 Righart, *Jaren zestig* 20.
- 100 Van den Bosch en Zuydgeest, *Studiefinanciering* 150.
- 101 Zie: Righart, *Jaren zestig*.
- 102 *Handelingen TK 1962-1963* 24 oktober 1962 2127; *Handelingen EK 1963-1964* 11 februari 1964 302; Archief DUO, doos 9, map 33. G.J. Koch aan de ideeënbus van het ministerie van Algemene Zaken, 6 oktober 1964.

- 103 *Handelingen TK 1971-1972* bijlagen 11559 2. Rapport commissie studiefinanciering wetenschappelijk onderwijs (commissie-Andriessen) 15; Peter van der Heiden en Alexander van Kessel (red.), *Rondom de Nacht van Schmelzer. De kabinetten-Marijnen, -Cals en -Zijlstra 1963-1967*. Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945, deel 8 (Amsterdam 2010) 456; *Handelingen TK 1964-1965* 19 november 1964 655.
- 104 Janssen en Voestermans, *Vergruisde universiteit* 154; interview I.A. Diepenhorst in: Stam e.a., *Hoog gegrepen* 12.
- 105 *De Tijd. Dagblad voor Nederland* 22 september 1966.
- 106 NA G.A. Diepenhorst en I.A. Diepenhorst, 2.21.339, inv.nr. 203. Klompé aan minister Diepenhorst, 15 september 1966. Zie ook: Gerard Mostert, *Marga Klompé 1912-1986. Een biografie* (Amsterdam 2011) 361.
- 107 *De Tijd. Dagblad voor Nederland* 23 september 1966.
- 108 Van der Heiden en Van Kessel, *Nacht van Schmelzer* 410.
- 109 G.M. Nederhorst geciteerd bij: Van der Heiden en Van Kessel, *Nacht van Schmelzer* 456.
- 110 De Rooy en Te Velde, *Met Kok* 178.
- 111 Kennedy, *Nieuw Babylon* 10-12, 149.
- 112 *Handelingen TK 1966-1967* 18 april 1967 25. Regeringsverklaring.

## Noten hoofdstuk 6

- 1 De Rooy en Te Velde, *Met Kok* 170, 179-180.
- 2 *Handelingen TK 1971-1972* bijlagen 11559 2. Rapport commissie studiefinanciering wetenschappelijk onderwijs (commissie-Andriessen) 66. Installatierede van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen 5 december 1967.
- 3 *Handelingen TK 1971-1972* bijlagen 11559 2. Rapport commissie studiefinanciering wetenschappelijk onderwijs (commissie-Andriessen) 10-12.
- 4 Rapport commissie-Andriessen 21-22, 27.
- 5 W. Drees jr, 'Een redelijke financiering van het wetenschappelijk onderwijs', in: Jan Hendrikus Christiaanse en Willem Drees jr. (red.), *Fiscaal-economische opstellen. Bundel opstellen aangeboden aan Prof. Dr. B. Schendstok ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar aan de Nederlandse Economische Hogeschool te Rotterdam* (Alphen aan den Rijn 1966) 67 geciteerd bij: Rapport commissie Andriessen 28.
- 6 Rapport commissie-Andriessen 4.
- 7 Rapport commissie-Andriessen 36.
- 8 Rapport commissie-Andriessen 3-4, 34-37.
- 9 *Ibid.*, 23.
- 10 Rapport commissie-Andriessen 44-52.
- 11 Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 551-552.

- 12 Ilja van den Broek, *Heimwee naar de politiek De herinnering aan het kabinet-Den Uyl* (Amsterdam 2002) 140.
- 13 De Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 266.
- 14 Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 561.
- 15 Contourennota geciteerd bij: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *De weg omhoog. Een analyse van het vertoog over sociale mobiliteit in regeeringsbeleid* (Den Haag 2010) 66.
- 16 J. de Boer en D.C. van Ingen, *Een prijs voor onderwijs. Naar een rechtvaardige toepassing van de profijtgedachte* (Den Haag 1980) 35.
- 17 PvdA, D'66 een PPR, *Keerpunt 1972. Regeerakkoord van de progressieve drie* (Amsterdam 1972) 13, 15; *Handelingen TK 1974-1975 Bijlagen 12 778 2*. Voorlopig verslag 1.
- 18 Hans van den Doel, Han Lammings, Arie van der Hek e.a., *Tien over rood. Uitdaging van Nieuw Links aan de PvdA* (Amsterdam 1966) 43.
- 19 *Handelingen TK 1974-1975 Bijlagen 12 778 2*. Voorlopig verslag 1,2; gesprek met dr. J.A. van Kemenade 11 april 2012; *Keerpunt 1972*, 15. Zie ook: Nederlands Verbond van Vakverenigingen, *Wenkend perspectief. Studie over de inkomens- en vermogensverdeling* (Amsterdam 1957) 259; Wiardi Beckman Stichting, *Gelijke kansen. Studiekostenvergoeding voor alle studenten* (Amsterdam 1959) 26; Partij van de Arbeid, *Verkiezingsprogramma 1959*.
- 20 *Handelingen TK 1973-1974 28 mei 1973*, 1568. Regeringsverklaring.
- 21 Gesprek Van Kemenade, 11 april 2012.
- 22 Ger Klein, *Over de rooie. Relas van een manisch-depressief politicus* (Amsterdam 1994) 16-18, 26-27, 53-54. *De Volkskrant*, 10 december 1998.
- 23 *Uitleg 360* (1974) 4.
- 24 Interview met Jos van Kemenade, in: Stam e.a., *Hoog gegrepen* 55-70, aldaar 66.
- 25 *Handelingen TK 1973-1974 8 mei 1974*, 3617.
- 26 Gesprek Van Kemenade, 11 april 2012
- 27 Interview met Ger Klein, in: Stam e.a., *Hoog gegrepen* 71-87, aldaar 75-76; *Uitleg 347* (1973) 4; *Uitleg 335* (1973) 6.
- 28 *Uitleg 364* (1974) 23.
- 29 *Uitleg 347* (1973) 4.
- 30 *Handelingen TK 1974-1975 Bijlagen 12 778 1*. Nota studiefinanciering 16; NA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 1398. Vergadering 4 januari 1974.
- 31 *Handelingen TK 1974-1975 Bijlagen 12 778 1*. Nota studiefinanciering 15-18.
- 32 Rapport commissie Andriessen 73; *Handelingen TK 1974-1975 Bijlagen 12 778 1*. Nota studiefinanciering 22.
- 33 *Handelingen TK 1974-1975 Bijlagen 12 778 2*. Voorlopig verslag 2.
- 34 NA, Ministerraad, 2.02.05.02 inv.nr. 1398. Vergadering 4 januari 1974.
- 35 *Handelingen TK 9 mei 1974*, 3680; interview met Jos van Kemenade, in: Stam e.a., *Hoog gegrepen* 55-70, aldaar 59.

- 36 *Handelingen TK 1974-1975* Bijlagen 12 778 1. Nota studiefinanciering 15, 16.
- 37 *Handelingen TK 1974-1975* Bijlagen 12 778 1. Nota studiefinanciering 14.
- 38 *Handelingen TK 1974-1975* Bijlagen 12 778 2. Voorlopig verslag 2-7.
- 39 *Limburgsch Dagblad* 5 juni 1973.
- 40 *Uitleg* 364 (1974); Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 585.
- 41 *Uitleg* 377 4; Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 584; *Handelingen TK 1975-1976* Bijlagen 12778 8. Nadere memorie van antwoord 3; NA, Onderwijs: DG Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek, 2.14.5168, inv.nr. 2929.
- 42 NA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 1409. Vergadering 22 en 29 november 1974.
- 43 NA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 2187; gesprek Van Kemenade, 11 april 2012; *Uitleg* 379 2.
- 44 NA, Onderwijs: DG Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek, 2.14.5168, inv.nr. 2931.
- 45 Jose Toirkens, *Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975-1986. Een onderzoek naar de besluitvorming over bezuinigen in de ministerraad en het gedrag van individuele ministers* (Deventer 1988) 1, 32-42.
- 46 NA, Onderwijs: DG Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek, 2.14.5168, inv.nr. 2930.
- 47 NA, Onderwijs: DG Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek, 2.14.5168, inv.nr. 2931.
- 48 *Handelingen TK 1975-1976* Bijlagen 14 184 3. memorie van toelichting; NA, Ministeraad, 2.02.05.02, inv.nr. 2199. vergadering 28 januari 1977; interview met Ger Klein, in: Jaap Stam e.a., *Hoog gegrepen* 76-77.
- 49 Interview met Ger Klein, in: Jaap Stam e.a., *Hoog gegrepen* 76-77.
- 50 Gesprek Van Kemenade, 11 april 2012.
- 51 Interview met Ger Klein, in: Jaap Stam e.a., *Hoog gegrepen* 76.
- 52 *De Waarheid* 13 januari 1975.
- 53 NA, Onderwijs: DG Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek, 2.14.5168, inv.nr. 2930.
- 54 *Uitleg* 521 30.
- 55 Stavros Zouridis, *Digitale disciplineren: over ICT, organisatie, wetgeving en het automatiseren van beschikkingen* (Delft 2000) 174-176.
- 56 *Uitleg* 473 2.
- 57 Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 584.
- 58 Jan van Merriënboer, Peter Bootsma en Peter van Griensven, *Van Agt, biografie. Tour de force* (Amsterdam 2008) 292-293; gesprek Van Kemenade, 11 april 2012.
- 59 *Handelingen TK 1977-1978* 17 januari 1978 353.
- 60 *Handelingen TK 1977-1978* 2 maart 1978 1349.
- 61 De Boer en Van Ingen, *Prijs voor onderwijs* deel 1; *Handelingen TK 1980-1981* Bijlagen 16 743 6. Collegegeldwet hoger beroepsonderwijs 6.

- 62 Teldersstichting, *Een liberale visie op de verdeling van inkomen en vermogen* (Den Haag 1979) 179-180; Programma vvd Tweede-Kamerverkiezingen 1977.
- 63 G. Puchinger, *In gesprek met het kabinet- Van Agt* (Kampen 1980) 245.
- 64 Stam e.a., *Hoog gegrepen* 92.
- 65 *Handelingen TK 1974-1975* Bijlagen 12 778 1. Nota studiefinanciering 22; NA, Onderwijs: DG Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek, 2.14.5168, inv.nr. 2932.
- 66 *Handelingen TK 1980-1981*. Bijlagen 16 650 1. Nieuw stelsel van studiefinanciering.
- 67 NA, Onderwijs: DG Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek, 2.14.5168, inv.nr. 2809; *Folia Civitas* 5 mei 1979.
- 68 NA, Onderwijs: DG Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek, 2.14.5168, inv.nr. 2809.
- 69 Toirkens, *Schijn en werkelijkheid* 55, 71; Van Merriënboer e.a., *Van Agt* 339-340.
- 70 Toirkens, *Schijn en werkelijkheid* 71.
- 71 Pieter Gerrit Kroeger en Jaap Stam, *De Rogge staat er dun bij. Macht en verval van het CDA, 1974-1998* (Amsterdam 1998) 132.
- 72 Toirkens, *Schijn en werkelijkheid* 208, 287; Van Merriënboer e.a., *Van Agt* 339-340; *Limburgsch Dagblad* 7 april 1981.
- 73 Interview Fons van der Stee, geciteerd bij: Toirkens, *Schijn en werkelijkheid* 71.
- 74 Dagelijks bestuur SER aan Minister van O&W, 21 november 1980; Academische Raad aan Minister van O&W, 31 oktober 1980 in: *Handelingen TK 1980-1981*. Bijlagen 16 650 1. Nieuw stelsel van studiefinanciering 6,8.
- 75 *Handelingen TK 1980-1981* 10 december 1980 1994-1995.
- 76 NA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 3231. extra vergadering 24 februari 1981.
- 77 Jo Ritzen, *De minister. Een handboek* (Amsterdam 1998) 115.
- 78 NA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 3231. vergadering 20 februari 1981.
- 79 NA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 3231. extra vergadering 24 februari 1981.
- 80 Ibid.; *Handelingen TK 1980-1981*. Bijlagen 16 650 1. Nieuw stelsel van studiefinanciering.
- 81 *Limburgsch Dagblad* 26 februari 1981.
- 82 *Handelingen TK 1980-1981* 26 februari 1981 3552.
- 83 *Handelingen TK 1980-1981* 11 maart 1981 3874; *Handelingen TK 1980-1981* Bijlagen 16 743 6. Collegegeldwet hoger beroepsonderwijs 6-7; *Limburgsch Dagblad* 26 februari 1981.
- 84 Gesprek met B.P.M. Nieuwhof, 17 oktober 2012; e-mail B.P.M. Nieuwhof 20 oktober 2012. Peter Nieuwhof, 'Naar een nieuw inkomensbeleid', in: *Socialisme en Democratie* 12 (1981) 573-584, aldaar 573-576.
- 85 *Handelingen TK 1983-1984* bijlagen 18 441 2. Hoofdpijnen voor een nieuw stelsel van studiefinanciering 22-40.
- 86 Gesprek Van Kemenade, 11 april 2012; Collectie B.P.M. Nieuwhof, Groningen. Informatie over de studiefinanciering voor de kabinetsformatie 1981; Knippenberg

- en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg*.
- 87 *Handelingen TK 1981-1982* 16 november 1981 336. Regeringsverklaring; *ibid.* 29 september 1981 74; *ibid.* 30 september 1981 102.
- 88 *Handelingen TK 1983-1984* bijlagen 18 441 2. Hoofdlijnen voor een nieuw stelsel van studiefinanciering 28, 34-35; *Uitleg Magazine* 75 (1981) 4-5; NA, Onderwijs: DG Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek, 2.14.5168, inv.nr. 4911.
- 89 Anet Bleich, *Joop den Uyl, dromer en doordouwer* (Amsterdam 2008) 421; gesprek Van Kemenade, 11 april 2012.
- 90 *Uitleg Magazine* 87 (1982) 3.
- 91 Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 705.
- 92 *Utrechts Nieuwsblad* 16 februari 1982 en *NRC Handelsblad* 16 mei 1988 in: A.J.J. in 't Groen e.a. (red.), *Deetmans missie* (Den Haag 1989) 26-27.
- 93 Roel in 't Veld geciteerd bij: *NRC Handelsblad* 16 mei 1988 in: In 't Groen e.a., *Deetmans missie* 128-129.
- 94 Herman de Liagre Böhl, 'Consensus en polarisatie. Spanningen in de verzorgingsstaat 1945-1990', in: Aerts e.a., *Land van kleine gebaren* 263-342, aldaar 318.
- 95 Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 642-647.
- 96 *Handelingen TK 1982-1983* 31 mei 1983 4241.
- 97 Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 642-647.
- 98 *Handelingen TK 1982-1983* Bijlagen 17 860 4. Voorjaarsnota 1983 8-9; *Uitleg magazine* 111 (1983) 7; *Handelingen TK 1982-1983* Bijlagen 18100 VIII 23 Rijksbegroting voor het jaar 1984 18-19.
- 99 Collectie B.P.M. Nieuwhof, Groningen. Nota directeur SF J.M.C.M. van Schoten aan minister Deetman, 2 december 1982.
- 100 NA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 3755. vergadering 18 en 25 maart 1983.
- 101 NA, Ministerraad, 2.02.05.02., inv.nr. 3756. vergadering 8 april 1983.
- 102 Toirkens, *Schijn en werkelijkheid* 327-328.
- 103 NA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 3760. vergadering 24, 25 en 26 augustus 1983; NA, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Directie Sociale Verzekeringen en Voorgangers [periode 1980-1989], 2.15.5143, inv.nr. 873.
- 104 *Handelingen TK 1983-1984* 11 oktober 1983 314; 12 oktober 1983 393.
- 105 NA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 3762, 3763. vergadering 21 oktober, 4 november, 11 november en 25 november 1983.
- 106 *Uitleg Magazine* 140, 4.
- 107 *Handelingen TK 1982-1983* 16 juni 1983 4650.
- 108 NA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 3756, 3763. vergadering 18 april en 25 november 1983.
- 109 *Handelingen TK 1982-1983* 30 november 1982 855-856.
- 110 Collectie B.P.M. Nieuwhof, Groningen. Nota directeur SF J.M.C.M. van Schoten aan minister Deetman, 2 december 1982.

- 111 NA, SoZa/DSV 1980-1989, 2.15.5143 inv.nr. 871; Hoekstra e.a., *Goed besteed en niet zo zuinig ook* 131.
- 112 NA, SoZa/DSV 1980-1989, 2.15.5143 inv.nr. 871.
- 113 NA, SoZa/DSV 1980-1989, 2.15.5143 inv.nr. 871; *Reformatorisch Dagblad* 10 december 1984; *Limburgsch Dagblad* 26 juli 1985.
- 114 NA, Onderwijs: DG Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek, 2.14.5168, inv.nr. 3792; NA, SoZa/DSV 1980-1989, 2.15.5143 inv.nr. 873; Collectie B.P.M. Nieuw-hof, Groningen. Concept-nota 'Hoofdlijnen voor een nieuw stelsel van studiefinanciering' 2 februari 1984.
- 115 Hoekstra e.a., *Goed besteed en niet zo zuinig ook* 131-132; NA, SoZa/DSV 1980-1989, 2.15.5143 inv.nr. 873.
- 116 Wim Deetman geciteerd bij: *Het Parool* 21 maart 1988 in: In 't Groen e.a., *Deetmans missie* 116-119, aldaar 116.
- 117 NA, SoZa/DSV 1980-1989, 2.15.5143 inv.nr. 873.
- 118 *Handelingen TK 1983-1984* Bijlagen 18 441 5. Lijst van antwoorden 18.
- 119 *Uitleg magazine* 120 11; *Handelingen TK 1983-1984* Bijlagen 18 100 VIII 90. Motie Lansink/Den Ouden-Dekkers.
- 120 NA, SoZa/DSV 1980-1989, 2.15.5143 inv.nr. 873.
- 121 *Handelingen TK 1983-1984* 25 januari 1984 2454.
- 122 NA, SoZa/DSV 1980-1989, 2.15.5143 inv.nr. 873.
- 123 NA, SoZa/DSV 1980-1989, 2.15.5143 inv.nr. 873.
- 124 *Handelingen TK 1983-1984* bijlagen 18 441 2. Hoofdlijnen voor een nieuw stelsel van studiefinanciering; *Amigoe di Curaçao. Weekblad voor de Curaçaosche eilanden* 31 oktober 1987.
- 125 NA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 4072 vergadering 22 juni 1984.
- 126 *Limburgsch dagblad* 28 juni 1984; *Handelingen TK 1984-1985* 3 december 1984 3, 8; Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 728.
- 127 *Reformatorisch Dagblad* 27 juni 1984.
- 128 *Limburgsch dagblad* 28 juni 1984.
- 129 *Handelingen EK 1985-1986* Bijlagen 19 125 136b. Wet op de studiefinanciering, Memorie van Antwoord 16.
- 130 W.B.H.J. van de Donk, P.H.A. Frissen en I.Th.M. Snellen, 'Spanningen tussen wetgeving en systeemontwikkeling: de Wet Studiefinanciering', in: *Beleidswetenschap*, (1990) 1, 4-19, aldaar 8; NA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 4349. vergadering 15 maart 1985; Archief DUO doos 16, map 64. Advies Commissie Studiefinanciering (C. de Hart, C.E. Hunter en A.J. Vermaat) aan de minister, 2 december 1987 5.
- 131 NA, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, 2.14.78, inv.nr. 99. Deetman aan de ministerraad, 1 maart 1985; NA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 4349. vergadering 15 maart 1985; NA, SoZa/DSV 1980-1989, 2.15.5143 inv.nr. 875; Van de Donk e.a., 'Spanningen' 7; *Hande-*

- lingen TK Bijlagen 19 125 136b. Wet op de studiefinanciering, Memorie van Antwoord.
- 132 D. Backx en H. Backx, *De Wet Studiefinanciering* (Zwolle 1987) 148-149; Van de Donk e.a., 'spanningen' 10; Archief DUO doos 16, map 64. Advies Commissie Studiefinanciering 4-5.
- 133 *Handelingen TK 1984-1985* Bijlagen 19 125 B. Advies van de Raad van State; *Handelingen EK* Bijlagen 19 125 13. Wet op de studiefinanciering, Eindverslag 1.
- 134 *Handelingen TK 1985-1986* 27 januari 1986 42-8.
- 135 *Handelingen TK 1984-1985* Bijlagen 19 125 3. Wet op de studiefinanciering, Memorie van Toelichting 5,6; *Reformatorisch Dagblad* 22 januari 1986.
- 136 Zie bijvoorbeeld: C. de Hart, *Rapport van de Adviescommissie Uitvoering wsf* (Leiden 1987); Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 720-744; Zouridis, *Digitale disciplinerings* 117-190; Van de Donk e.a., 'Spanningen'.
- 137 Archief DUO doos 16, map 63. PSGI Van Boven aan minister Deetman, 27 juni 1985.
- 138 NA, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, nummer toegang 2.14.78, inventarisnummer 99. H.H. Dalmijn aan minister Deetman, 11 december 1984.
- 139 Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 727, 729.
- 140 Archief DUO doos 16, map 63. verslag bijeenkomst projectmanagementgroep, PSGI en minister Deetman, 2 januari 1986; Zouridis, *Digitale disciplinerings* 152-154; *Handelingen EK 1985-1986* 22 april 1986 1043; Archief DUO doos 16, map 63. PSGI Van Boven aan minister Deetman, 27 juni 1985.
- 141 Archief DUO doos 16, map 64. Advies Commissie Studiefinanciering (C. de Hart, C.E. Hunter en A.J. Vermaat) aan de minister, 2 december 1987.
- 142 Archief DUO doos 16, map 64. Advies Commissie Studiefinanciering (C. de Hart, C.E. Hunter en A.J. Vermaat) aan de minister, 2 december 1987.
- 143 Ibid.
- 144 Archief DUO doos 16, map 63. verslag bijeenkomst projectmanagementgroep, PSGI en minister Deetman, 2 januari 1986.
- 145 *Limburgsch Dagblad* 20 en 27 maart 1987; *Trouw* 4 november 1987 in: In 't Groen e.a., *Deetmans missie* 104-107; Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 734.
- 146 VPRO, televisieprogramma *Andere tijden* 3 december 2009.
- 147 A.F.A. Korsten, *Grote klasse! Op zoek naar excellente ambtenaren en leiderschap* (z.p. 2005) 65.
- 148 Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 734; *Vrij Nederland* 15 april 1989 in: In 't Groen e.a., *Deetmans missie* 150-153.
- 149 *Elseviers Magazine* 23 januari 1988 in: In 't Groen e.a., *Deetmans missie* 110-113; Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 738; Archief DUO doos 16, map 64. Advies Commissie Studiefinanciering.

- 150 Van de Donk e.a., 'Spanningen' 8; *Limburgsch Dagblad* 19 december 1987; Backx en Backx, *Studiefinanciering* 148.
- 151 Interview Jaap Stam met W.J. Deetman, in: Stam e.a., *Hoog gegrepen* 107-123, aldaar 120.
- 152 *Handelingen TK 1987-1988* bijlagen 20424 2. Verslag Nationale Ombudsman 1987 130.
- 153 Gesprek Van Kemenade, 11 april 2012; gesprek B.P.M. Nieuwhof, 17 oktober 2012.
- 154 Klaartje Peters, *Verdeelde macht. Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland* (Amsterdam 1999) 245-246. Het verschijnsel is ook waargenomen door historica Saskia Bonjour. Zie: Saskia Bonjour, *Grens en gezin. Beleidsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland, 1955-2005* (z.p. 2009) 305.
- 155 Commissie Uitgangspunten Nieuw Studiefinancieringsbeleid, *Leren investeren; investeren in leren. Een verkenning naar stelsels van studiefinanciering* (Den Haag 2003) 61; Hans Vossensteyn e.a., *International experiences with student financing. Tuition fees and student financial support in perspective* (z.p. 2013)

## Noten hoofdstuk 7

- 1 *Handelingen TK 1983-1984* bijlagen 18 441 2. Hoofdlijnen voor een nieuw stelsel van studiefinanciering 6; *Handelingen TK 1984-1985* Bijlagen 19 125 3. Wet op de studiefinanciering, Memorie van Toelichting 31; NL-NA, Onderwijs; DG Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek, 2.14.5168, inv.nr. 2160; Backx en Backx, *Studiefinanciering* 10-11.
- 2 *Handelingen TK 1977-1978* 16 januari 1978 332-334.
- 3 Kroeger en Stam, *Rogge* 141-142.
- 4 H. de Groot, 'De prijskaartjes van de verzorgingsstaat', in: *Economisch Statistische Berichten* 2 oktober 1991 981-984; J.A. van Kemenade, J.M.M. Ritzen en M.A.M. Wöltgens, *Om een werkbare toekomst. Aanzetten tot een middellange termijn beleid, gericht op volledige werkgelegenheid en economisch herstel* (Den Haag 1984) 108-109; De Liagre Böhl, 'Consensus en polarisatie', 320-321.
- 5 De Rooy, *Republiek van rivaliteiten* 282. Zie ook: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Weg omhoog* 32-33; R.J. in 't Veld, *De vlucht naar Isfahan? Over bestuur, planning en de toekomst van het hoger onderwijs* (Den Haag 1984) 16-18.
- 6 Hendrik Jan ter Bogt, *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties. Overwegingen voor verzelfstandiging en effecten op efficiëntie en financieel-economische sturing* (Capelle aan den IJssel 1997) 25-26; In 't Veld, *vlucht naar Isfahan* 19-21.
- 7 Ronald Kroeze en Sjoerd Keulen, 'Managerspolitiek. Waarom historici oog voor management moeten hebben', in: *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Ge-*

- schiedenis der Nederlanden* (BMGN) 127-2 (2012) 97-112, aldaar 102; De Liagre Böhl, 'Concensus en polarisatie' 321.
- 8 Ewan Ferlie e.a., *The new public management in action* (Oxford 1996) geciteerd bij: Jouke de Vries en Marcel van Dam, *Politiek-bestuurlijk management. Een blik achter de gouden muur* (Alphen aan den Rijn 1998) 16.
- 9 *Trouw* 18 juni 1992.
- 10 Schuyt, *Hart van de verzorgingsstaat* 185.
- 11 *Handelingen TK 1984-1985* Bijlagen 19 125 2. Wet op de studiefinanciering art. 58.
- 12 *Handelingen TK 1988-1989* Bijlagen 21 170 1. Voorjaarsnota 1989 13; Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 747-748.
- 13 *Handelingen TK 1991-1992* Bijlagen 22 328 1. Verslag van de werking van de Wet op de studiefinanciering 15-16.
- 14 Stam, *Rogge* 233-235.
- 15 Stam e.a., *Hoog gegrepen* 112.
- 16 Korsten, *Grote klasse!* 63.
- 17 In 't Veld, *Vlucht naar Isfahan* 22-26, 101-106, 157-158, 204-210.
- 18 Korsten, *Grote klasse!* 63.
- 19 NA, Onderwijs: DG Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek, 2.14.5168, inv.nr. 3792.
- 20 W.C.M. van Lieshout, 'Het hoger onderwijs op drift', in: W.C.M. van Lieshout e.a., *Bestuur en meesterschap. Opstellen over samenleving, staat en sturing* (Den Haag 1988) 195-226, aldaar 203, 222-223.
- 21 *Handelingen TK 1987-1988* Bijlagen 20 200 VIII 81. Rijksbegroting voor het jaar 1988 6.
- 22 Ter Bogt, *Neo-institutionele economie* 129-130.
- 23 NA, Onderwijs: DG Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek, 2.14.5168, inv.nr. 2160; *Handelingen TK 1987-1988* Bijlagen 20 492 1. Financieel-economisch beleid 14.
- 24 Stam e.a., *Hoog gegrepen* 119; Kroeger en Stam, *Rogge* 350; Arnold A.J. Spee en Anne-Marie Bruggert, *Tien jaar studiefinanciering* (Zoetermeer 1996) 8-9; Commissie Uitgangspunten Nieuw Studiefinancieringsbeleid, *Leren investeren* 26; *Limburgsch Dagblad* 10 maart 1988; Van Poelgeest, *Zo doen wij dat dus*.
- 25 *Handelingen TK 1988-1989* Bijlagen 20 863 2. Studiefinanciering; *Algemeen Dagblad* 14 maart 1989 in: In 't Groen e.a., *Deetmans missie* 140-141.; NA, Onderwijs: DG Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek, 2.14.5168, inv.nr. 5124.
- 26 *Het Parool*, 21 maart 1988 in: In 't Groen e.a., *Deetmans missie* 116-119, aldaar 117.
- 27 *Handelingen TK 1987-1988* Bijlagen 20 492 1. Financieel-economisch beleid 15; Kroeger en Stam, *Rogge* 235-236; *Limburgsch Dagblad* 4 maart 1989.
- 28 *Trouw*, 30 april 1988 in: In 't Groen e.a., *Deetmans missie* 122-126.
- 29 *Handelingen TK 1988-1989* Bijlagen 21 170 1. Voorjaarsnota 1989 9; *De Telegraaf*, 31

- maart, 17 en 28 april 1989; *Het Parool*, 8 april 1989 in: In 't Groen e.a., *Deetmans missie* 144-146.
- 30 Kroeger en Stam, *Rogge* 241.
- 31 Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 748; Kroeger en Stam, *Rogge* 241.
- 32 *NRC Handelsblad* 11 juni 1990.
- 33 S.J. Toirkens, 'De jaren negentig: het blijft schipperen', in: *Economisch Statistische Berichten* 18 oktober 1989, 1023-1026.
- 34 *Handelingen TK 1989-1990* Bijlagen 21 132 8. Kabinetscrisis en formatie 1989 30; Ritzen, *De minister* 104; NA, Onderwijs: DG Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek, 2.14.5168, inv.nr. 2189.
- 35 *Handelingen TK 1989-1990* Bijlagen 21 300 VIII. Heroriëntering studiefinanciering 2.
- 36 J.A. van Kemenade, J.M.M. Ritzen en M.A.M. Wöltgens, *Om een werkbare toekomst* 110.
- 37 Ritzen, *De minister* 39.
- 38 Ritzen, *De minister* 39.
- 39 *Handelingen TK 1989-1990* Bijlagen 21 300 VIII. Heroriëntering studiefinanciering 6.
- 40 NA, Onderwijs: DG Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek, 2.14.5168, inv.nr. 2189; *Handelingen TK 1989-1990* Bijlagen 21 300 VIII. Heroriëntering studiefinanciering 7-8.
- 41 *Handelingen TK 1991-1992* Bijlagen 22 328 1. Verslag van de werking van de Wet op de studiefinanciering 32.
- 42 J.M.M. Ritzen, 'Onderwijs en economie', in: J.A. van Kemenade (red.), *Onderwijs: bestel en beleid* (Groningen 1981) 244-328, aldaar 252.
- 43 *Handelingen TK 1989-1990* Bijlagen 21 132 8. Kabinetscrisis en formatie 1989 30; *Handelingen TK 1989-1990* bijlagen 21 300 VIII 78. Nota heroriëntering studiefinanciering 5.
- 44 College Toekomst Studiefinanciering, *De kost gaat voor de kennis uit. Studiefinanciering in de kennismaatschappij* (Den Haag 1997) 9.
- 45 Ritzen, *De minister* 46.
- 46 P.L. Hupe en A.I.T. van Solm, *Het Zoetermeerse labyrint. Veronderstellingen achter het studiefinanciersbeleid* (Den Haag 1998) 33-34, bijlage A; Spee en Bruggert, *Tien jaar studiefinanciering* 10-16.
- 47 Backx en Backx, *Studiefinanciering* 15.
- 48 Hupe en Van Solm, *Labyrint* 22; Spee en Bruggert, *Tien jaar studiefinanciering* 21.
- 49 Interview met Jo Ritzen in: Stam e.a., *Hoog gegrepen* 161-178, aldaar 165.
- 50 NA, Onderwijs: DG Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek, 2.14.5168, inv.nr. 5124.
- 51 *Handelingen TK 1990-1991* 9 oktober 1991 8-440.
- 52 Ritzen, *De minister* 104.

- 53 W.S.P. Fortuyn, 'OV-Studentenkaart prooi in bureaucratisch steekspel', in: *Algemeen Dagblad* 17 augustus 1993.
- 54 Spee en Bruggert, *Tien jaar studiefinanciering* bijlagen.
- 55 *NRC Handelsblad* 5 mei 1992; *Trouw* 18 juni 1992; *Algemeen Nederlands Persbureau* 13 oktober 1994.
- 56 *Handelingen EK 1994-1995* 27 september 1994 1-12.
- 57 *Handelingen TK 1992-1993* 11 mei 1993 67-4833, 67-4836; Parlementair Documentatiecentrum, Universiteit Leiden, [http://www.parlement.com/id/vgo9llmsk-8vc/g\\_j\\_gert\\_schutte](http://www.parlement.com/id/vgo9llmsk-8vc/g_j_gert_schutte). Geraadpleegd op 24 juni 2013.
- 58 *De Telegraaf* 13 april 1990; *Het Parool* 10 mei 1993.
- 59 Jankarel Gevers, 'Op eenzame hoogte. Een plaatsbepaling. Rede bij de opening van het Academisch Jaar 1993/1994 van de Universiteit van Amsterdam, 6 september 1993' in: Jankarel Gevers, *De breekbaarheid van het goede. Bijdragen aan de idee van een universiteit* (Amsterdam 1998) 109-130, aldaar 121.
- 60 *Trouw* 18 juni 1992.
- 61 *ANP* 22 juni 1994; De Rooy en Te Velde, *Met Kok* 68-71.
- 62 *Handelingen TK 1993-1994* Bijlagen 23 715 8. kabinetsformatie 1994 27.
- 63 *ANP* 25 juli 1994.
- 64 *VVD, Nederland moet weer aan de slag. Kernprogramma 1994-1998* 11; Democraten '66, *Ruimte voor de toekomst. Verkiezingsprogramma 1994-1998* 83.
- 65 *Trouw* 7 mei 1993, 7 oktober 1993; *Handelingen TK 1993-1994* Bijlagen 23 715 11. Kabinetsformatie 1994 31. Een soortgelijk idee was in de jaren vijftig geopperd door de commissie-Rutten.
- 66 College Toekomst Studiefinanciering, *De kost* 6; Commissie Uitgangspunten Nieuw Studiefinancieringsbeleid, *Leren investeren* 46.
- 67 Stam e.a., *Hoog gegrepen* 172-173.
- 68 Ritzen, *De minister* 110.
- 69 *Algemeen Dagblad* 13 februari 1995.
- 70 *Handelingen TK 1994-1995* 15 februari 1995 48-3063.
- 71 *Handelingen TK 1994-1995* 15 februari 1995 48-3048.
- 72 *Handelingen EK 1994-1995* 6 juni 1995 33-1383.
- 73 *Handelingen TK 1994-1995* Bijlagen 24 094 A. Advies Raad van State en nader rapport.
- 74 *Handelingen TK 1994-1995* 15 februari 1995; *Handelingen EK 1994-1995* 6 juni 1995 33-1384.
- 75 *ANP* 11 februari 1995; *Algemeen Dagblad* 13 februari 1995.
- 76 *Handelingen TK 1993-1994* Bijlagen 23 634 5. student op eigen benen 2.
- 77 *Handelingen EK 1994-1995* 6 juni 1995 33-1383.
- 78 *Handelingen TK 1989-1990* bijlagen 21 300 VIII 78. Nota heroriëntering studiefinanciering 5.

- 79 *Handelingen TK 1994-1995* Bijlagen 24 094 4. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
- 80 College Toekomst Studiefinanciering, *Kost* 37-39.
- 81 *NRC Handelsblad* 31 januari 1997. Zie ook: *De Volkskrant* 13 juni 1997.
- 82 College Toekomst Studiefinanciering, *Kost* 8.
- 83 Ibid.
- 84 Ibid. 8-9.
- 85 Zouridis, *Digitale disciplinerings* 171, 190.
- 86 College Toekomst Studiefinanciering, *Kost* 10-21.
- 87 *Handelingen TK 1997-1998* Bijlagen 24 724 17. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- 88 *ANP* 19 maart 1997, 3 november 1997; *NRC Handelsblad* 4 september 1997.
- 89 De Rooy en Te Velde, *Met Kok* 188-189.
- 90 Volkspartij voor Vrijheid en Democratie, *Investeren in uw toekomst. Verkiezingsprogramma 1998-2002* (z.p. 1998); Democraten '66, *Bewogen in beweging. Verkiezingsprogramma 1998-2002* (z.p. 1998); Partij van de Arbeid, *Een wereld te winnen.* (z.p. 1998).
- 91 Commissie Uitgangspunten Nieuw Studiefinancieringsbeleid, *Leren investeren* 29.
- 92 Teldersstichting, *Een liberale visie* 179-180.
- 93 Commissie Uitgangspunten Nieuw Studiefinancieringsbeleid, *Leren investeren* 7; *ibid.*, bijlage 3, 'Effecten van invoering van een sociaal leenstelsel in het Nederlands hoger onderwijs'; *Handelingen TK 2003-2004* 6 november 2003 21-1383-21-1384.
- 94 *De Volkskrant* 28 april 2006.
- 95 Sociaal en Cultureel Planbureau, *Publieke productie en persoonlijk profijt* (Den Haag 2006) 77.
- 96 *Handelingen TK 2002-2003* 5 november 2003 20-1252.
- 97 Dienst Uitvoering Onderwijs, *Kerncijfers 2007-2011* [http://www.duo.nl/organisatie/open\\_onderwijsdata/Kerncijfers/kerncijf/default.asp](http://www.duo.nl/organisatie/open_onderwijsdata/Kerncijfers/kerncijf/default.asp).
- 98 *Handelingen TK 2013-2014* Bijlagen 33 680 5. Wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met het onderbrengen van de basisbeurs voor studenten in de masterfase in het sociaal leenstelsel, het verlengen van de terugbetalingsperiode en het efficiënter maken van het stelsel van studiefinanciering (Wet sociaal leenstelsel masterfase). Verslag.
- 99 *Handelingen TK 2013-2014* Bijlagen 24 724 nr. 123. Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Tweede Kamer, 28 mei 2014; interview met minister Jet Bussemaker in: *NRC Handelsblad* 31 mei 2014.
- 100 *Handelingen TK 2013-2014* Bijlagen 24 724 nr. 123. Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Tweede Kamer, 28 mei 2014.
- 101 R.J. in 't Veld, 'Universiteit en overheid kunnen best buiten elkaar', in: *NRC Handelsblad* 11 november 1994.

## Noten conclusie

- 1 *Handelingen TK 1918-1919* Bijlagen 256 5. Staatsbegroting voor het dienstjaar 1919. Hoofdstuk vA 30.
- 2 Charles Ruijs de Beerenbrouck geciteerd bij: Oud, *Honderd jaren* 241.
- 3 Dirk Jan Wolffram wees op het belang van heftige verstoringen van het 'normale' maatschappelijk leven voor de ontwikkeling van beleid in: Wolffram, 'Onze belastingcenten' 63. Marco van Leeuwen zag een sterk verband tussen de terugval van draagkracht onder burgers en de relatieve achteruitgang van de burgerlijke armenzorg in het interbellum en de wederopbouw. De overheid nam die taak in toenemende mate over. Van Leeuwen, 'Charitas en armenzorg' 164-166.
- 4 R.J. in 't Veld, 'Universiteit en overheid kunnen best buiten elkaar', in: *NRC Handelsblad* 11 november 1994.
- 5 *De Volkskrant* 28 april 2006.
- 6 *Handelingen TK 2013-2014* 11 december 2013 35-8-2.



## *Bronnen*

### **Archiefmateriaal**

*Archief Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)*

*Archief Universiteit Leiden*

Archief Curatoren 2

*Collectie B.P.M. Nieuwhof, Groningen*

*Nationaal Archief, Den Haag (NA)*

Binnenlandse Zaken 1813-1864, nummer toegang 2.04.01

Collectie 087 A.F. de Savornin Lohman, 2.21.148

G.A. Diepenhorst en I.A. Diepenhorst, 2.21.339

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen: Afdeling Kabinet, 2.14.37

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen: (Hoofd)afdeling Voorbereidend Hoger en Middelbaar Onderwijs, 2.14.43

Ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen: Afdelingen Hoger Onderwijs en Wetenschappen en het Directoraat-Generaal voor de Wetenschappen, 2.14.58

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen: Directoraat-Generaal Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek, 2.14.5168

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: Directie Wetgeving en Juridische Zaken, 2.14.78

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Directie Sociale Verzekeringen en Voorgangers [periode 1980-1989], 2.15.5143

Ministerraad, 2.02.05.02

Sociale Verzekeringsraad, 2.25.17

NIOD *Instituut voor Oorlogs-, Holocaust- en Genocidestudies* (NIOD)

Archief Departement van Opvoeding, Wetenschap en Kultuurbescherming,  
toegangsnummer 216e

Archief Generalkommissariat für Verwaltung und Justiz, 020

Archief Nederlandsche Kultuurraad, 113

### Naslagwerken

Biografisch Woordenboek van Nederland, <http://www.historici.nl/Onderzoek/Projecten/BWN/>

Centraal Bureau voor de Statistiek, Historie onderwijs; leerlingen en studenten vanaf 1900, <http://statline.cbs.nl/StatWeb>

Digitale Bibliotheek voor de Nederlandse Letteren, [www.dbnl.nl](http://www.dbnl.nl)

Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, [dnpp.ub.rug.nl](http://dnpp.ub.rug.nl)

Parlementair Documentatiecentrum Universiteit Leiden, [parlement.com](http://parlement.com)

### Gedrukte bronnen

Colenbrander, H.T., *Gedenkstukken der Algemeene Geschiedenis van Nederland van 1795 tot 1840*. Rijks Geschiedkundige Publicatiën (Den Haag 1905-1922)

Colenbrander, H.T. (red.), *Gedenkschriften van Anton Reinhardt Falck*. Rijks Geschiedkundige Publicatiën, kleine serie nr. 13 (Den Haag 1913)

*Dagverhaal der handelingen van het vertegenwoordigend lichaam des Bataafschen volks, twaalfde deel* (Den Haag 1801)

Dierikx, M.J.J. e.a., *Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking. Bronnenuitgave deel 3 1967-1973*, Rijks Geschiedkundige Publicatiën, kleine serie nr. 103 (Den Haag 2005)

Ewijck van Oostbroek en de Bilt, Daniël Jacob van, *Ontwerp van wet op het hooger onderwijs, met bijgevoegd rapport en memorie van toelichting, aan den Koning ingediend door de staats-commissie, benoemd bij Koninklijk Besluit van 15 Januarij 1849* (*Staatsblad no. 3*) (Den Haag 1849)

Gerretson, C., en A. Goslinga, *Groen van Prinsterer. Schriftelijke nalatenschap. Tweede deel. Briefwisseling eerste deel, 1808-1833* (Den Haag 1925)

- Handelingen van de Algemeene Synode der Nederlandsch Hervormde kerk in den jare 1854* (Den Haag 1854)
- Hooykaas, G.J., *De briefwisseling van J.R. Thorbecke. Delen II en III, 1833-1836 en 1836-1840*. Rijks Geschiedkundige Publicatiën, kleine serie nrs. 47 en 64 (Den Haag 1979 en 1988)
- Organiek Besluit 2 augustus 1815
- Sjenitzer-van Leening, T.M. (red.), *Dagboekfragmenten 1940-1945* (Utrecht 1985)
- Valk, J.P. de, en M. van Faassen ed., *Dagboeken en aantekeningen van Willem Hendrik de Beaufort (1874-1918) Eerste band: 1874-1910*. Rijks Geschiedkundige Publicatiën, kleine serie nr. 74 (Den Haag 1993)
- Verslag der Handelingen van de Eerste Kamer der Staten-Generaal* (*Handelingen EK*)
- Verslag der Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal* (*Handelingen TK*)

## Periodieken

- Algemeen Dagblad*
- Algemeen Handelsblad*
- Algemeen Nederlands Persbureau*
- Amigoe di Curaçao. Weekblad voor de Curaçaosche eilanden*
- Arnhemsche Courant*
- Cursor. Onafhankelijk weekblad van de Technische Universiteit Eindhoven*
- Dagblad van 's Gravenhage*
- De Avondbode*
- De Geus onder Studenten*
- De Nederlandsche Spectator. Weekblad van den ouden heer Smits*
- De Telegraaf*
- De Volkskrant*
- De Waarheid*
- De West. Nieuwsblad uit en voor Suriname*
- Delftsche Courant. Nieuwsblad voor Delft en Delfland*
- Folia Civitas*
- Friesche Courant*
- Handboekje voor de zaken der Roomsche Katholieke eeredienst*
- Het Nieuws van den Dag*
- Het Nieuws van den Dag voor Nederlandsch-Indië*
- Het Parool*

*Het Vaderland. Staat- en letterkundig nieuwsblad*  
*Het Volk*  
*Journal de la Province de Limbourg*  
*Limburgsch Dagblad*  
*Nederlandsche Staatscourant*  
*Neerlandia*  
*Nieuwe bijdragen ter bevordering van het onderwijs en de opvoeding,*  
*voornamelijk met betrekking tot de lagere scholen in de Vereenigde Nederlanden*  
*Nieuwe Rotterdamsche Courant*  
*Nieuwsblad van het Noorden*  
*Noord-Brabander*  
*NRC Handelsblad*  
*Reformatorisch Dagblad*  
*Suriname. Koloniaal nieuws- en advertentieblad*  
*Trouw*  
*Uitleg. Weekblad van het Departement van Onderwijs en Wetenschappen*  
*Uitleg Magazine. Veertiendaags tijdschrift van het Ministerie van Onderwijs en*  
*Wetenschappen*  
*Verslag nopens den staat van de hooge, middelbare en lagere scholen in het*  
*Koninkrijk der Nederlanden*

## **Beeld en geluid**

VPRO, televisieprogramma *Andere tijden*, 3 december 2009.

## **Gesprekken**

J.A. van Kemenade, 11 april 2012

B.P.M. Nieuwhof, 17 oktober 2012

## **Literatuur**

Aerts, Remieg, 'Een staat in verbouwing. Van republiek naar constitutioneel koninkrijk, 1780-1848', in: Remieg Aerts e.a., *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990* (Nijmegen 2010) 11-95

Aerts, Remieg e.a., *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990* (Nijmegen 2010)

- Aerts, Remieg, Janny de Jong en Henk te Velde (red.), *Het persoonlijke is politiek. Egodocumenten en politieke cultuur* (Hilversum 2002)
- Albers, P., *Geschiedenis van het herstel der hiërarchie in de Nederlanden*. Eerste deel (Nijmegen 1903)
- Ankersmit, Frank, 'Analytische politieke geschiedenis', in: G. Voerman en D.J. Wolfram (red.), *Kossmann Instituut. Benaderingen van de geschiedenis van politiek* (Groningen 2006) 55-61
- Anoniem, 'Boekbeschuwing', in: *Vaderlandsche Letteroefeningen* 1 (1835) 361-404
- Baalen, Carla van, en Jan Ramakers (red.), *Het kabinet Drees III 1952-1956. Barsten in de brede basis*. Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945, deel 5 (Den Haag 2001)
- Backx, D., en H. Backx, *De Wet Studiefinanciering* (Zwolle 1987)
- Baggen, Peter, *Vorming door wetenschap. Universitair onderwijs in Nederland 1815-1960* (Delft 1998)
- Bakker, Nelleke, Rudolf Dekker en Angélique Janssens, *Tot burgerschap en deugd. Volksopvoeding in de negentiende eeuw* (Hilversum 2006)
- Bakker, Nelleke, Jan Noordman en Marjoke Rietveld-Van Wingerden, *Vijf eeuwen opvoeden in Nederland. Idee en praktijk 1500-2000* (Assen 2010)
- Bank, Jan, en Maarten van Buuren, *1900. Hoogtij van een burgerlijke cultuur* (Den Haag 2000)
- Beks, H. (red.) *Het onderwijs gekleurd. Zes politieke en levensbeschouwelijke visies op het onderwijs* (Leiden 1976)
- Belgicus (pseudoniem), 'Uit België's schoolgeschiedenis', in: *De Gids* 52 (1888) 241-292
- Berg, J.Th.J. van den, en J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland, 1796-1946* (Amsterdam 2013)
- Berkel, Klaas van, *Academische illusies. De Groningse universiteit in een tijd van crisis, bezetting en herstel, 1930-1950* (Amsterdam 2005)
- Bleich, Anet, *Den Uyl, dromer en doordouwer* (Amsterdam 2008)
- Blom, J.C.H., e.a., *A.E. Cohen als geschiedschrijver van zijn tijd* (Amsterdam 2005)
- Boekholt, Pieter, 'Voor de vrijmaking van het onderwijs, in zijn onderscheidene vertakkingen, zal op den ingeslagen weg worden voortgeschreden. Het onderwijs onder het ministerie-Kuyper', in: D.Th. Kuiper en G.J. Schutte (red.), *Het kabinet-Kuyper (1901-1905). Jaarboek voor de geschiedenis van het protestantisme na 1800* 9 (Zoetermeer 2001) 184-207.
- Boekholt, P.Th.F.M., en E.P. de Booy, *Geschiedenis van de school in Nederland vanaf de middeleeuwen tot aan de huidige tijd* (Assen/Maastricht 1987)
- Boekholt, P. e.a., *Tweehonderd jaar onderwijs en de zorg van de staat. Jaarboek voor de geschiedenis van opvoeding en onderwijs* (z.p. 2002)

- Boer, J. de, en D.C. van Ingen, *Een prijs voor onderwijs. Naar een rechtvaardige toepassing van de profijtgedachte* (Den Haag 1980)
- Bogt, Hendrik Jan ter, *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties. Overwegingen voor verzelfstandiging en effecten op efficiëntie en financieel-economische sturing* (Capelle aan den IJssel 1997)
- Boogman, J.C., en C.A. Tamse, 'De politieke ontwikkeling in Nederland 1840-1874', in: *Algemene Geschiedenis der Nederlanden* (AGN) deel 12 (Bussum 1983) 305-398
- Boom, Bart van der, en Femme Gaastra (red.), *Kerk, cultuur en koloniën. Opstellen over Nederland rond 1900* (z.p. 2005)
- Borghgraef-van der Schueren, Beatrijs, 'De universiteiten in de zuidelijke provincies onder koning Willem I', in: *Mededelingen van de Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten van België* (1973) 35
- Bos, David, *In dienst van het koninkrijk. Beroepsontwikkeling van hervormde predikanten in negentiende-eeuws Nederland* (Amsterdam 1999)
- Bos, David J., '“Dienaren des Woords”. Godgeleerden in de negentiende eeuwse Nederlandse letterkunde', in: *De Negentiende Eeuw* (1997) 21 3 153-182
- Bos, Frits, *De Nederlandse collectieve uitgaven in historisch perspectief*. CPB-document nr. 109, februari 2006 (Den Haag 2006)
- Bosch, Mineke, *Het geslacht van de wetenschap. Vrouwen in het hoger onderwijs in Nederland 1878-1948* (Amsterdam 1994)
- Bosch, Sije van den, en Peter Zuydgeest, *Studiefinanciering. Globale beschrijving van de rol van de rijksoverheid in de periode 1919-1986* (Den Haag 1987)
- Bosch Kemper, J. de, *Geschiedenis van Nederland na 1830. Met aantekeningen en onuitgegeven stukken. Eerste deel* (Amsterdam 1873)
- Bosmans, J, *Romme. Biografie 1896-1946* (Utrecht 1991)
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart en M.J.W. van Twist, *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek* (Deventer 2012)
- Broek, Ilja van den, *Heimwee naar de politiek De herinnering aan het kabinet-Den Uyl* (Amsterdam 2002)
- Bruijn, Jan de, *De sabel van Colijn. Biografische opstellen over religie en politiek in Nederland* (Hilversum 2011)
- Bruijn, J. de, e.a. (red.), *Geen heersende kerk, geen heersende staat. De verhouding tussen kerken en staat 1796-1996* (Zoetermeer 1996)
- Buddingh', B., 'Christelijk onderwijs: appèl en uitdaging', in: H. Beks (red.) *Het onderwijs gekleurd. Zes politieke en levensbeschouwelijke visies op het onderwijs* (Leiden 1976) 47-89
- Caljé, P.A.J., *Student, universiteit en samenleving. De Groningse universiteit in de negentiende eeuw* (Hilversum 2009)

- College Toekomst Studiefinanciering, *De kost gaat voor de kennis uit. Studiefinanciering in de kennismaatschappij* (Den Haag 1997)
- Commissie Uitgangspunten Nieuw Studiefinancieringsbeleid, *Leren investeren; investeren in leren. Een verkenning naar stelsels van studiefinanciering* (Den Haag 2003)
- Companje, K.P. (red.), *Tussen volksverzekering en vrije markt. Verzekering van zorg op het snijvlak van sociale verzekering en gezondheidszorg 1880-2006* (Amsterdam 2008)
- Daalen, Rineke van, 'De invoering van kinderbijslag in Nederland. Kostwinning en standsbesef', in: *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift* 29 (2002) 285-312
- Dalhuisen, Leo, e.a. (red.), *Geschiedenis van de Antillen* (Zutphen 2009)
- Ditzhuyzen, Reina van, *Onderwijs als opdracht. Leven en werk van de eerste vijftien ministers belast met het onderwijs in de periode 1798-1830* (Den Haag 1977)
- Doel, Hans van den, Han Lammers, Arie van der Hek e.a., *Tien over rood. Uitdaging van Nieuw Links aan de PvdA* (Amsterdam 1966)
- Does de Willebois, A. van der, *Studiebeurzen. Beurzenstichtingen voor de stad en voormalige meijerij van 's-Hertogenbosch*, deel 1 (Den Bosch 1904)
- Donk, W.B.H.J. van de, P.H.A. Frissen en I.Th.M. Snellen, 'Spanningen tussen wetgeving en systeemontwikkeling: de Wet Studiefinanciering', in: *Beleidswetenschap* (1990) 1, 4-19
- Doorn, J.A.A. van, 'Een verdeeld Nederland in historisch perspectief', in: Mark Bovens, Huib Pellikaan en Margo Trappenburg (red.), *Nieuwe tegenstellingen in de Nederlandse politiek* (Amsterdam 1998) 15-33
- Drentje, Jan, *Thorbecke. Een filosoof in de politiek* (Amsterdam 2004)
- Fasseur, Cees, *De indologen. Ambtenaren voor de Oost 1825-1950* (Amsterdam 1993)
- Fortuyn, W.S.P., 'ov-Studentenkaart prooi in bureaucratisch steekspel', in: *Algemeen Dagblad* 17 augustus 1993.
- Frankrijker, Hans de, *De katholieke onderwijzersopleiding. Organisatie en ideologie 1889-1984* (Meppel 1988)
- Frijhoff, W.T.M. e.a., *Tempel van hovaardij. Zes eeuwen Stedelijk Gymnasium Haarlem* (Haarlem 1990)
- Fritschy, Wantje, 'Financieel beleid onder – of ondanks? – Colijn. De “sterke man”, het bedrijfsleven en het parlement, 1923-1926', in: J. de Bruijn en H.J. Langeveld (red.), *Colijn: bouwstenen voor een biografie* (Kampen 1994) 199-233.
- Geer van Jutfaas, B.J.L. de, *De Wet op het Hooger Onderwijs. Uit de gewisselde stukken en de gehouden beraadslagingen toegelicht* (Utrecht 1877)

- Geer van Jutphaas, B.J.L. de, 'De regeling van het hooger onderwijs in Nederland in 1814', in: *Nieuwe bijdragen tot regtsgeleerdheid en wetgeving* XIX (1869) 212-272
- Gemeente-bureau voor beroepskeuze te 's Gravenhage, *Geldelijke steun bij studie. Een verzameling regelen en voorwaarden, onder welke van rijkswege, door sommige gemeenten en door vele stichtingen en fondsen aan jongelieden van beiderlei kunne geldelijke steun bij studie of kosteloze opleiding wordt gegeven* (Groningen 1923)
- Gerbod, Paul, 'Resources and management', in: Rüegg, *History of the university III* 101-121
- Gerretson, C., 'Gesprekken met den koning 1826-1839', in: *Bijdragen en Mededeelingen van het Historisch Genootschap* 57 (1936) 110-226
- Gorp, Angelo van e.a. (red.), *Pedagogische historiografie. Een socio-culturele lezing van de geschiedenis van opvoeding en onderwijs* (Leuven/Den Haag 2011)
- Gosses, I.H., 'Levensbericht van Petrus Johannes Blok (1855-1929)', in: *Handelingen en Mededeelingen van de Maatschappij der Nederlandsche Letterkunde te Leiden, over het jaar 1929-1930* (Leiden 1930) 107-138
- Groen, A.J.J. in 't, e.a. (red.), *Deetmans missie* (Den Haag 1989)
- Groen, M., *Het wetenschappelijk onderwijs in Nederland van 1815 tot 1980. Een onderwijskundig overzicht. Dl. 1: Wetgeving, civiel effect, godgeleerdheid, rechtsgeleerdheid, indologie, geneeskunde* (Eindhoven 1987)
- Groot, A. de, 'Geschiedenis van de Faculteit der godgeleerdheid aan de Utrechtse universiteit', in: Aart de Groot en Otto J. de Jong (red.), *Vier eeuwen theologie in Utrecht* (Zoetermeer 2001)
- Groot, Aart de, 'Sociocultureel en godsdienstig leven in de Noordelijke Nederlanden 1813-circa 1840', in: *AGN* deel 11 84-106
- Groot, Aart de, en Otto J. de Jong (red.), *Vier eeuwen theologie in Utrecht* (Zoetermeer 2001)
- Groot, H. de, 'De prijskaartjes van de verzorgingsstaat', in: *Economisch Statistische Berichten* 2 oktober 1991 981-984
- Hagen, Piet, *Politicus uit hartstocht. Biografie van Pieter Jelles Troelstra* (Amsterdam 2010)
- Hagoort, R., *Het beginsel behouden. Gedenkboek van het Nederlandsch Werkliedenverbond Patrimonium over de jaren 1891-1927* (Amsterdam 1934) 134
- Hart, C. de, *Rapport van de Adviescommissie Uitvoering wSF* (Leiden 1987)
- Heemskerk Azn, J., 'Levensbericht van mr. Willem Wintgens', in: *Jaarboek van de Maatschappij voor Nederlandsche Letterkunde* (1896) 181-218
- Heiden, Peter van der, *In de schaduw van de Mammoet. Het onderwijsbeleid van minister F.J.Th. Rutten (1948-1952)* (Zutphen 2004)

- Heiden, Peter van der, en Alexander van Kessel (red.), *Rondom de Nacht van Schmelzer. De kabinetten-Marijnen, -Cals en -Zijlstra 1963-1967*. Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945, deel 8 (Amsterdam 2010)
- Hemel, Ernst van den, *Calvinisme en politiek, tussen verzet en berusting* (z.p. 2009)
- Hentzen, Cassianus, *De politieke geschiedenis van het lager onderwijs in Nederland. De financieele gelijkstelling 1920-1925* (Den Haag 1928)
- Hertog, J.P. den, *Cort van der Linden. Minister-president in oorlogstijd* (Amsterdam 2007)
- Heusde, Philip Willem van, *Brieven over den aard en strekking van hooger onderwijs* (Utrecht 1829)
- Hoekstra, H.B., e.a., *Goed besteed en niet zo zuinig ook. Inspectie der Rijksfinanciën 1921-1996* (Den Haag 1996)
- Hoogenboom, Marcel, *Standenstrijd en zekerheid. Een geschiedenis van oude orde en sociale zorg in Nederland* (Amsterdam 2003)
- Hoop, Lammert de, en Arno Bornebroek, *De rode dominee. A.S. Talma* (Amsterdam 2010)
- Hubrecht, P.F., *De onderwijswetten in Nederland en hare uitvoering. Administratieve verhandeling van alles wat daarop betrekking heeft uitgegeven met magtiging van Zijne excellentie den Minister van Binnenlandsche Zaken afd. A deel 2* (Den Haag 1881)
- Huizinga, Johan, 'Eerste gedeelte: Geschiedenis der Universiteit gedurende de derde eeuw van haar bestaan', in: *Academia Groningana MDCXIV-MCMXIV* (Groningen 1914) 1-238
- Hupe, P.L., en A.I.T. van Solm, *Het Zoetermeerse labyrint. Veronderstellingen achter het studiefinancieringsbeleid* (Den Haag 1998)
- Idenburg, P.J., *De Leidse universiteit 1928-1946. Vernieuwing en verzet* (Den Haag 1978)
- Jansing, J.W.G., en Lea Dasberg, 'Onderwijs', in: *AGN deel 13* (Bussum 1978)
- Janssen, Jacques, en Paul Voestermans, *De vergruisde universiteit. Een cultuurpsychologisch onderzoek naar voorbije en actuele ontwikkelingen in de Nijmeegse studentenwereld* (Nijmegen 1978)
- Janssens, Guy, en Kris Steyaert, *Het onderwijs van het Nederlands in de Waalse provincies en Luxemburg onder koning Willem I (1814-1830). Niets meer dan een boon in een brouwketel?* (Brussel 2008)
- Jensma, G., en H. de Vries, *Veranderingen in het hoger onderwijs in Nederland tussen 1815 en 1940* (Hilversum 1997)
- Jong, Loe de, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog 1939-1945*. 12 delen (Den Haag 1969-1994)
- Jonker, Joost, 'Geld- en bankwezen, 1815-1990', in: Ronald van der Bie en Pit

- Dehing (red.), *Nationaal goed. Feiten en cijfers over onze samenleving (ca.) 1800-1999* (Amsterdam 1999) 61-72
- Kemenade, J.A. van, J.M.M. Ritzen en M.A.M. Wöltgens, *Om een werkbare toekomst. Aanzetten tot een middellange termijn beleid, gericht op volledige werkgelegenheid en economisch herstel* (Den Haag 1984)
- Kemper, Joan Melchior, 'Aanspraak en gezangen, bij gelegenheid van het openbaar examen der stads armenscholen te Amsterdam, den 22en Maart 1808', in: J. de Bosch Kemper (red.), *Verhandelingen, redevoeringen en staatkundige geschriften van jhr. Joan Melchior Kemper, eerste deel* (Amsterdam 1835) 299-315
- Kennedy, James, 'Verandering door continuïteit. Modernisering in Nederland, 1945-1970', in: *De Nieuwste Tijd. Contactblad van de Vereniging voor de Geschiedenis van de Twintigste Eeuw* (1995) 5, 5-12
- Kennedy, James C., *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig* (Amsterdam 1995)
- Klein, Ger, *Over de rooie. Relas van een manisch-depressief politicus* (Amsterdam 1994)
- Klikspaan, *Studentenschetsen*. Annemarie Kets, Mariëlle Lenders en Olf Praamstra eds., deel 1 (teksten) (Den Haag 2002)
- Kloek, J.J., en W.W. Mijnhardt, *1800. Blauwdrukken voor een samenleving* (Den Haag 2001)
- Knegtmans, Peter Jan, *Een kwetsbaar centrum van de geest: de Universiteit van Amsterdam tussen 1935 en 1950* (Amsterdam 1998)
- Knippenberg, Hans, en Willem van der Ham, *Een bron van aanhoudende zorg. 75 jaar ministerie van Onderwijs [Kunsten] en Wetenschappen, 1918-1993* (Assen 1994)
- Koch, Jeroen, *Abraham Kuyper. Een biografie* (Amsterdam 2007)
- Koch, Jeroen, *Koning Willem I 1772-1843* (Amsterdam 2013)
- Korsten, A.F.A., *Grote klasse! Op zoek naar excellente ambtenaren en leiderschap* (z.p. 2005)
- Korsten, Arno, en Rob Hoppe, 'Van beleidswetenschap naar kennissamenleving. Voortgang, vooruitgang en achteruitgang in de beleidswetenschap' in: *Beleidswetenschap* 4 (2006) 34-72
- Kossmann, E.H., *De Lage Landen 1780-1940. Anderhalve eeuw Nederland en België* (Amsterdam 1976)
- Kroeger, Pieter Gerrit, en Jaap Stam, *De Rogge staat er dun bij. Macht en verval van het CDA, 1974-1998* (Amsterdam 1998)
- Kroeze, Ronald, en Sjoerd Keulen, 'Managerspolitiek. Waarom historici oog voor management moeten hebben', in: *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden (BMGN)* 127-2 (2012) 97-112

- Kroon, H.M., W.J. Paimans en J.E.W. Ihle (red.), *Een eeuw veeartsenijkundig onderwijs. 's Rijks-Veeartsenijschool, Veeartsenijkundige Hoogeschool 1821-1921* (Utrecht/Amsterdam 1921)
- Kuiper, D.Th., en G.J. Schutte (red.), *Het kabinet-Kuyper (1901-1905). Jaarboek voor de geschiedenis van het protestantisme na 1800* 9 (Zoetermeer 2001)
- Langeveld, Herman, *Hendrikus Colijn 1869-1944. Deel 1 1869-1933. Dit leven van krachtig handelen* (Amsterdam 1998)
- Leeuwen, Marco H.D. van, 'Armenzorg en charitas ca. 1800-2000. Een historische erfenis' in: Ronald van der Bie en Pit Dehing (red.), *Nationaal goed. Feiten en cijfers over onze samenleving (ca.) 1800-1999* (Amsterdam 1999) 159-176
- Lelyveld, J.E.A.M., '... Waarlijk geen overdaad, doch een dringende eisch...' *Koloniaal onderwijs en onderwijsbeleid in Nederlands-Indië 1893-1942* (Utrecht 1992)
- Lenders, Jan, 'Van kind tot burger. Lager onderwijs en de vorming tot burgerschap in de negentiende eeuw', in: Nelleke Bakker, Rudolf Dekker en Angélique Janssens, *Tot burgerschap en deugd. Volksopvoeding in de negentiende eeuw* (Hilversum 2006) 11-34
- Liagre Böhl, Herman de, 'Consensus en polarisatie. Spanningen in de verzorgingsstaat 1945-1990', in: Aerts e.a., *Land van kleine gebaren* 263-342
- Liefbroer, Aart C., en Jimena Puy, *De transitie naar volwassenheid en de rol van het overheidsbeleid. Een vergelijking van institutionele arrangementen in Nederland, Zweden, Groot-Brittannië en Spanje*. WRR webpublicatie nr. 11 (Den Haag 2005)
- Lieshout, W.C.M. van, 'Het hoger onderwijs op drift', in: W.C.M. van Lieshout e.a., *Bestuur en meesterschap. Opstellen over samenleving, staat en sturing* (Den Haag 1988) 195-226
- Maar, Rimko van der, 'De deeltjesversneller. Ton Regtien en de studentenbeweging in de jaren zestig', in: L.J. Dorsman en P.J. Knegtman (red.), *Keurige wereldbestormers. Over de rol van studenten in de Nederlandse samenleving sedert 1876* (Hilversum 2008) 105-131
- McLeod, Hugh, 'Kerk en staat in West-Europa sinds 1789', in: J. de Bruijn e.a. (red.), *Geen heersende kerk, geen heersende staat. De verhouding tussen kerken en staat 1796-1996* (Zoetermeer 1996) 9-28
- Merriënboer, Jan van, Peter Bootsma en Peter van Griensven, *Van Agt, biografie. Tour de force* (Amsterdam 2008)
- Meulen, Dik van der, *Koning Willem III 1817-1890* (Amsterdam 2013)
- Molenaar, Leo, *Marcel Minnaert, astrofysicus 1893-1970. De rok van het universum* (Amsterdam 2003)
- Molhuysen, P.C., en P.J. Blok (red.), *Nieuw Nederlandsch biografisch woordenboek. Deel 3* (Leiden 1914)

- Moll, W., 'Levensberigt van Abram Pieter van Groningen', in: *Handelingen en mededeelingen van de Maatschappij der Nederlandsche Letterkunde te Leiden over het jaar 1864* (Leiden 1864) 141-159
- Mostert, Gerard, *Marga Klompé 1912-1986. Een biografie* (Amsterdam 2011)
- Nederlands Verbond van Vakverenigingen, *Wenkend perspectief. Studie over de inkomens- en vermogensverdeling* (Amsterdam 1957)
- Nelissen, Nico, Peter de Goede en Mark van Twist, *Oog voor openbaar bestuur. Een beknopte geschiedenis van de bestuurskunde* (Den Haag 2004)
- Nieuwhof, Peter, 'Naar een nieuw inkomensbeleid' in: *Socialisme en democratie* 12 (1981) 573-584
- Nooij, Jan de, *Eenheid en vrijheid in het nationale onderwijs onder koning Willem I* (Utrecht 1939)
- Noosemans, J., *Beroyde student. Gespeelt op d'Amsterdamse schouburg den 7 Augusti, 1645*. Ineke Grootegoed, Arjan van Leuvensteijn en Marielle Rebel eds. (Amsterdam 2004)
- Obdeijn, Herman, en Marlou Schrover, *Komen en gaan. Immigratie en emigratie in Nederland vanaf 1550* (Amsterdam 2008)
- Offringa, C., *Van Gildestein naar Uithof. 150 jaar diergeneeskundig onderwijs in Utrecht Deel I (1821-1925)* (Utrecht 1971)
- Oostindie, Gert, en Emy Maduro, *In het land van de overheerser II. Antillianen en Surinamers in Nederland 1634/1667-1954* (Dordrecht 1986)
- Otterspeer, Willem, *De wiekslag van hun geest. De Leidse universiteit in de negentiende eeuw* (z.p. 1992)
- Otterspeer, Willem, *Groepsportret met dame. De werken van de wetenschap. De Leidse universiteit 1776-1876* (Leiden 2005)
- Otterspeer, Willem, 'Professionalisering in Nederland in de negentiende eeuw. Een vergelijkend perspectief', in: Bart van der Boom en Femme Gaastra (red.), *Kerk, cultuur en koloniën. Opstellen over Nederland rond 1900* (z.p. 2005) 78-96.
- Oud, P.J., *Honderd jaren. Hoofdzaken der Nederlandsche staatkundige geschiedenis 1840-1940* (Assen 1946)
- Oud, P.J., *Het jongste verleden. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1918-1940. Deel II 1922-1925* (Assen 1948)
- Oud, P.J., en J. Bosmans, *Honderd jaren. Een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland 1840-1940. Bewerkt en voor de periode na 1940 aangevuld door dr. J. Bosmans* (Assen 1979)
- Pas, Niek, 'Regtien, Antonius Aegidius (1938-1989)', in: Biografisch Woordenboek van Nederland, <http://www.historici.nl/Onderzoek/Projecten/bwn/lemmata/bwn5/regtien>
- Poel, J.M.G. van der, 'Landbouw in de noordelijke Nederlanden 1770-1840', in: *AGN* deel 10 159-182

- Poelgeest, Maarten van, *Zo doen wij dat dus. Over de nieuwe studentenbeweging en een andere politieke mentaliteit* (Amsterdam 1990)
- Poeze, Harry A., Cees van Dijk en Inge van der Meulen, *In het land van de overheerser 1. Indonesiërs in Nederland 1600-1950* (Dordrecht 1986)
- Pots, Roel, *Cultuur, koningen en democraten. Overheid & cultuur in Nederland* (Nijmegen 2000)
- Puchinger, G., *In gesprek met het kabinet-Van Agt* (Kampen 1980)
- Puchinger, G., *Nederlandse minister-presidenten van de twintigste eeuw* (Amsterdam 1984)
- PvdA, D'66 en PPR, Keerpunt 1972. Regeerakkoord van de progressieve drie (Amsterdam 1972)
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *De weg omhoog. Een analyse van het verzoeken over sociale mobiliteit in regeringsbeleid* (Den Haag 2010)
- Rapport der commissie, bijeengeroepen door Koninklijk Besluit van 13 april 1828, no. 100, ter raadpleging over sommige punten betreffende het hooger onderwijs* (Den Haag 1830)
- Rapport van de Adviescommissie voor te treffen voorzieningen ten behoeve van studenten* (Den Haag 1956)
- Rasker, A.J., *De Nederlandse Hervormde Kerk vanaf 1795. Geschiedenis, theologische ontwikkelingen en de verhouding tot haar zusterkerken in de negentiende en twintigste eeuw* (Kampen 2004)
- Righart, Hans, *De eindeloze jaren zestig. Geschiedenis van een generatieconflict* (Amsterdam/Antwerpen 1995)
- Ringer, Fritz, 'Admission', in: Rüegg, *History of the university III* 233-267
- Ritzen, Jo, *De minister. Een handboek* (Amsterdam 1998)
- Ritzen, J.M.M., 'Onderwijs en economie', in: J.A. van Kemenade (red.), *Onderwijs: bestel en beleid* (Groningen 1981)
- Roebroek, J.M., en M. Hertogh, 'De beschavende invloed des tijds'. *Twee eeuwen sociale politiek, verzorgingsstaat en sociale zekerheid in Nederland* (Den Haag 1998)
- Roegijs, J., en N.C.F. van Sas, 'Revolutie in Noord en Zuid (1780-1830)', in: J.C.H. Blom en E. Lamberts (red.), *Geschiedenis van de Nederlanden* (Baarn 2003) 222-256
- Roelevink, J., "Eenen eik, die hondert jaren behoefde, om groot te worden". Koning Willem I en de Universiteiten van het Verenigd Koninkrijk', in: Tamse en Witte, *Staats- en natievorming* 286-309
- Romein, Jan en Annie, *Erflaters van onze beschaving. Nederlandse gestalten uit zes eeuwen* (Amsterdam 13de druk 1979)
- Rooy, Piet de, 'Een zoekende tijd, 1913-1949', in: Aerts e.a., *Land van kleine gebaren 177-262*

- Rooy, Piet de, *Republiek van rivaliteiten. Nederland sinds 1813* (Amsterdam 2005)
- Rooy, Piet de, en Henk te Velde, *Met Kok over veranderend Nederland* (Amsterdam 2005)
- Rüegg, Walter, 'Themes', in: Walter Rüegg (red.), *A history of the university in Europe. Volume III, Universities in the nineteenth and early twentieth centuries (1800-1945)* (Cambridge 2004) 1-31
- Ruiter, Job de, *Jan Donner, jurist: een biografie* (Amsterdam 2003)
- Sas, N.C.F. van, *De metamorfose van Nederland. Van oude orde naar moderniteit, 1750-1900* (Amsterdam 2004)
- Schaepman, H.J.A.M., *Een katholieke partij. Proeve van een program* (Utrecht 1883)
- Schreeuwer, Jan de (pseud. B.H. Lulofs), *Gedachten van Jan de Schreeuwer over het hoogeronderwijs (eene kleine bijdrage en weêrklank tot en op het veelvuldig geschrijf over dat onderwerp in de nieuwspapieren van onzen tegenwoordigentijd)* (Groningen 1828)
- Schornagel, H., 'De Rijks-Veeartsenijschool van 1821 tot 1851', in: H.M. Kroon, W.J. Paimans en J.E.W. Ihle (red.), *Een eeuw veeartsenijkundig onderwijs. 's Rijks-Veeartsenijschool, Veeartsenijkundige Hoogeschool 1821-1921* (Utrecht/Amsterdam 1921) 76-85.
- Schutte, G.J. (red.), *Een arbeider is zijn loon waardig. Honderd jaar na Rerum Novarum en Christelijk-Sociaal Congres 1891. De ontwikkeling van het christelijk-sociale denken en handelen in Nederland 1891-1914* (Den Haag 1991)
- Schuursma, Rolf, *Jaren van opgang. Nederland 1900-1930* (z.p. 2000)
- Schuyt, C.J.M., *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat* (Leiden 1991)
- Schuyt, C.J.M., en Ed Taverne, 1950. *Welvaart in zwart-wit* (Den Haag 2000)
- Schuyt, Kees, 'Kameleontisch beleid, stekelige wetenschap', in: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Werken op de grens van wetenschap en beleid* (Den Haag 2006) 11-26
- Siegenbeek, Matthijs, *Iets over hoogeschoolen, de onderwijzers en het onderwijs op dezelve* (Leiden 1828)
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Duaal als ideaal? Leren en werken in het beroeps- en hoger onderwijs* (Den Haag 2006)
- Spee, Arnold A.J., en Anne-Marie Bruggert, *Tien jaar studiefinanciering* (Zoetermeer 1996)
- Stam, Jaap, e.a., *Hoog gegrepen. Tien bewindslieden, universiteiten en politiek* (Amsterdam 1995)
- Steen, Paul van der, *Cals. Koopman in verwachtingen 1914-1971* (z.p. 2004)
- Stokman, Siegfried, *De religieuzen en de onderwijspolitiek der regeering in het Vereenigd Koninkrijk der Nederlanden (1814-1830)* (Den Haag 1935)

- Stuurman, Siep, *Verzuiling, kapitalisme en patriarchaat. Aspecten van de ontwikkeling van de moderne staat in Nederland* (Nijmegen 1983)
- Stuurman, Siep, *Wacht op onze daden. Het liberalisme en de vernieuwing van de Nederlandse staat* (Amsterdam 1992)
- Swaan, Abram de, *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd* (Amsterdam 2004)
- Taal, Gerrit, *Liberalen en radicalen in Nederland, 1872-1901* (Den Haag 1980)
- Tamse, C.A., en E. Witte (red.), *Staats- en natievorming in Willem I's koninkrijk (1815-1830)* (Brussel 1992)
- Telders, Adriën, *Bijdrage tot eene geschiedenis van het bezit in de doode hand* (Utrecht 1868)
- Teldersstichting, *Een liberale visie op de verdeling van inkomen en vermogen* (Den Haag 1979)
- Terlinden, C.A.J.J.M., *Guillaume Ier. Roi des Pays-Bas et l'Eglise catholique en Belgique (1814-1830)* I (Brussel 1906)
- Thorbecke, J.R., *Bedenkingen aangaande het regt en den staat. Naar aanleiding van mr. J. Kinker's brieven over het natuurregt* (Amsterdam 1825)
- Thorbecke, J.R., *Bedenkingen over de hoogeschoolen en het academisch onderwijs van de letterkundige faculteit aan de Universiteit te Gent* (Gent 1828)
- Tijn, Th. van, *Schoolstrijd en partijvorming in Nederland* (Amsterdam 1966)
- Titze, Hartmut, *Der Akademikerzyklus. Historische Untersuchungen über die Wiederkehr von Überfüllung und Mangel in akademischen Karrieren* (Göttingen 1990)
- Toering, Kim, e.a., *LSVb 20 jaar, 10 jaar Landelijke Studentenvakbond* (Utrecht 2003)
- Toirkens, S.J., 'De jaren negentig: het blijft schipperen', in: *Economisch Statistische Berichten* 18 oktober 1989, 1023-1026
- Toirkens, José, *Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975-1986. Een onderzoek naar de besluitvorming over bezuinigen in de ministerraad en het gedrag van individuele ministers* (Deventer 1988)
- Trommel, Willem, en Romke van der Veen, *De herverdeelde samenleving. Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat* (Amsterdam 2006)
- Turksma, R., *De geschiedenis van de opleiding tot onderwijzer in Nederland aan de openbare, protestants-christelijke en bijzonder-neutrale instellingen* (Groningen 1961)
- Tydeman, H.W., *Consideratien van Prof. H.W. Tydeman, te Leiden, over de Punten van overweging betrekkelijk het Academisch Onderwijs* (Leiden 1828)
- Universiteit Leuven, *De universiteit te Leuven 1425-1975* (Leuven 1975)
- Uyl, Joop den, 'kvp en sociale rechtvaardigheid', in: *Socialisme en Democratie* (1950) 637-649

- Valk, J.P. de, 'Landsvader en landspaus? Achtergronden van de visie op kerk en school bij koning Willem I (1815-1830)', in: Tamse en Witte, *Staats- en natievorming* 76-97
- Valk, Loes van der, 'De overheid helpe den arbeid aan recht', in: Kuiper en Schutte (red.), *Het kabinet-Kuyper* 208-235
- Vanthoor, W.F.V., 'The Netherlands postwar monetary reform, 1945-52', in: *Financial History Review* 5 (1998) 63-85
- Veld, R.J. in 't, *De vlucht naar Isfahan? Over bestuur, planning en de toekomst van het hoger onderwijs* (Den Haag 1984)
- Veld, R.J. in 't, *Noorderlicht. Over scheiding en samenballing* (Den Haag 1997)
- Veld, Th., *Volksonderwijs en leerplicht. Een historisch sociologisch onderzoek naar het ontstaan van de Nederlandse leerplicht 1860-1900* (z.p. 1987)
- Velde, Henk te, 'Van grondwet tot grondwet. Oefenen met parlement, partij en schaalvergroting 1848-1917', in: Aerts e.a., *Land van kleine gebaren* 97-175
- Verbeek, A.J., 'Proeve van een Zedekundig Zakboek voor het Volk van Nederland, door A.J. Verbeek. Te Dordrecht by H. de Haas, 1790', in: *Vaderlandsche letter-oefeningen, waarin de boeken en schriften, die dagelyks in ons vaderland en elders uitkomen, oordeelkundig tevens en vrymoedig verhandeld worden. Eerste stuk* (1791) 315-318
- Verhoeven, Dolly, *Ter vorming van verstand en hart. Lager onderwijs in oostelijk Noord-Brabant ca. 1770-1920* (Hilversum 1994)
- Visser, J.Th. de, *De christelijk-sociale beweging van onzen tijd* (Utrecht 1913)
- Vissering, S., 'Hooger Onderwijs', in: *De Gids* 31 (1867) 3, 181-210
- Vissering, S., *Onpersoonlijke amendementen op het Ontwerp van Wet tot regeling van het Hooger Onderwijs* (Leiden 1876)
- Voort, R.H. van der, *Overheidsbeleid en overheidsfinanciën in Nederland 1850-1913* (Amsterdam 1994)
- Vossensteyn, Hans, e.a., *International experiences with student financing. Tuition fees and student financial support in perspective* (z.p. 2013)
- Wachelder, Joseph C.M., *Universiteit tussen vorming en wetenschap. De modernisering van de Nederlandse universiteiten in de negentiende eeuw* (Hilversum 1992)
- Wartena, Bert, *H. Goeman Borgesius (1847-1917). Vader van de verzorgingsstaat. Een halve eeuw liberale en sociale politiek in Nederland* (Amsterdam 2003)
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland* (Amsterdam 2013)
- Wiardi Beckman Stichting, *Gelijke kansen. Studiekostenvergoeding voor alle studenten* (Amsterdam 1959)
- Wingelaar, Koos, 'Rijksbursalen aan de universiteit van Utrecht 1815-1843', in: *Oud-Utrecht* 69 (1996) 100-106

- Wintle, Michael, *An economic and social history of the Netherlands, 1800-1920: demographic, economic and social transition* (Cambridge 2000)
- Wissen, G.J.M. van, *De christen-democratische visie op de rol van de staat in het sociaal-economisch leven* (Amsterdam 1982)
- Wolffram, Dirk Jan, *Vrij van wat neerdrukt en beklemmt. Staat, gemeenschap, sociale politiek, 1870-1918* (Amsterdam 2003)
- Zanden, Jan Luiten van, en Arthur van Riel, *Nederland 1780-1914. Staat, instituties en economische ontwikkeling* (z.p. 2000)
- Zanten, Jeroen van, *Schielijk, winzucht, zwaarhoofd en bedaard. Politieke discussie en oppositievorming 1813-1840* (Amsterdam 2004)
- Zellizer, Julian E., 'Clio's lost tribe: public policy history since 1978', in: *Journal of Policy History* 12 3 (2000) 369-394
- Zouridis, Stavros, *Digitale disciplineren. Over ICT, organisatie, wetgeving en het automatiseren van beschikkingen* (Delft 2000)



## Summary

### ***The student's state. A two hundred year political history of public student support policies in the Netherlands***

This dissertation contains a history of public financial student support policies in the Kingdom of the Netherlands, from their establishment in 1815 until today. It focuses especially on the political and administrative decisions that led to actual policies.

This history is divided in seven episodes during which policies had different goals and took different shapes. King William I of Orange, who ruled in the period 1813 to 1840, was allowed by the Congress of Vienna to rule a territory the size of modern day Luxemburg, Belgium, the Netherlands and its colonies. Like the eighteenth century enlightened despots before him, he tried to unite the culturally, religiously and politically differentiated peoples under his rule into one nation; industrious, tolerant and loyal to the crown. He granted financial support to students who prepared themselves for careers in sectors that had great impact on the population's cultural and spiritual life, such as churches, education and the arts. These students were educated in a national, royalist and utilitarian spirit. Other grants were allowed to students who wished to make a career in the developing industries and agriculture in order to stimulate national prosperity. Despite, or as a result of these attempts to popular upbringing, the Belgian people revolted against the Dutch king and gained their independence. This event and the following financial difficulties took the vigour out of these policies.

In the 1840s, a number of problems accumulated. The Netherlands faced a public bankruptcy, student numbers exceeded demand on the job market and the strict social hierarchy was in conflict with attendance of lower class students attracted to higher education by student grants. A period of strict austerities followed, in which nearly all student support facilities were abolished. In the following liberal period, principle objections to state interference in social life prevented a large sized grant policy. Only a few grants were available for exceptional talents. When the quickly developing confessionnal lower education

threatened to overshadow the religiously neutral public education, however, liberal governments spent unprecedented amounts of public money on training of public school teachers. This led to a conflict between liberal and confessional members of parliament, although confessional ministers of Home Affairs hardly succeeded in reforming this policy.

During the last decades of the nineteenth century the relative restraint on public student support was challenged by confessional politicians who demanded a fair share of public support for confessional education, and the worker's movement who demanded better accessibility to education for worker's children. The extension of suffrage increased these pressures. During the First World War, as the Netherlands remained neutral, internal political conflicts were resolved in an atmosphere of consensus. The government obliged itself to support students of confessional education types to the same extent as public education students. Subsequently, in November 1918 revolution across Europe and civil unrest in the Netherlands forced government to give in to the demand of social reform. The first minister of Education, Arts and Sciences set out to develop a general accessible grant provision, which he wanted to grow until all demanding talented youngsters were provided for. Meanwhile, in the Netherlands as well as in the colonies overseas, support was granted to train public colonial administrators and local farmers for colonial economic and administrative development. Expenditures to student support grew at a pace unheard of. However, new public financial problems forced government to cut down expenditures in the 1920s and 1930s. The general accessible grant provision was frozen and reformed into a system of loans.

The Nazi occupation authorities during the Second World War used student support to exclude Jewish students, to discipline the remaining ones, to promote Nazi ideology and to train school teachers to spread the German and Italian language. These policies were meant to turn the Dutch people into a loyal part of the new Germanic European order that national socialists envisioned. However, after the German defeat at Stalingrad, the occupation force started to indiscriminately arrest young people for forced labour. Most young men were taken abroad or retreated from public life. As a result, Dutch secondary and higher education almost came to a stop during the last years of occupation, despite attempts to attract new students with public grants.

After liberation the Netherlands faced an enormous economical challenge. In order to repair war damage, to catch up on its international technological arrears and to improve trade balance, a large scale industrialisation policy was launched. The kingdom needed an unprecedented amount of educated workers. At the same time, war devastation and inflation had impoverished large parts of the population. As a result, only the government could provide the fi-

nancial means necessary to maintain large amounts of students. This problem led to political conflict. As the now powerful social democrats demanded collective care for all students, conservative politicians refused to undermine the responsibility of families for the upbringing of their children. The result was a system of extended public child benefits to parents of nearly all Dutch students, in order to keep children financially tied to their families. It was a measure aimed at maintaining traditional family relations in times of stormy modernisation. In addition, for lower income groups the pre-war system of student loans was extended and completed with gifts. Around 1960, almost all students' parents received child benefits and about a third of students received student grants.

During the 1960s, this system became widely controversial. It disproportionately benefited people in higher social classes and it maintained financial ties between young people and their parents. The egalitarian atmosphere, inspired by economic prosperity and modern social thought, made these policies unpopular among students and political constituencies. Conservative political thought lost ground. Between 1967 and 1986, government gave in to these pressures and tried to create a policy that improved the accessibility of education and provided adult students with full financial independence. However, the end of continuous economic growth in the 1970s and a difficult administrative struggle between different departments involved, led to a very long decision-making process. Eventually, a compromise was reached in which child benefits were taken over by the Department of Education and Sciences and aimed directly towards students themselves, completed with additional grants for students from lower income groups.

Since 1986 this compromise was widely contested. A large influx of new students, almost endemic public financial restraints and changing public attitudes towards collective support for relatively privileged young people led to continuous reform. Grant amounts were lowered, entitlement durations were shortened, a larger share of the system became to consist of loans and the benefit for higher income groups was reduced. Following this logic of increasing individual responsibility, government is currently trying to turn the general available grants into a system of loans. All of these reforms were and are politically and technically enormously complicated. Ever since the introduction of child benefits in the system in 1953, it has been impossible to tell whether student support is a form of education policy, income policy or social support. It has had close links with all three of them, causing reforms in one of these aspects to have unacceptable effects in the other. Public student support policy has become a complex administrative knot, still struggled with today.



## *Personenregister*

- Aardenne, Gijs van 224  
Agt, Dries van 203, 206, 208, 237  
Altheer, Johannes 26  
Andriessen, Frans 206  
Andriessen, J.E. 186  
Assen, C.J. van 26, 46, 69, 71, 80
- Balkenende, Jan Peter 258  
Bank, Jan 177  
Barge, J.A.J. 148  
Beatrix, prinses 180  
Beaufort, W.H. de 95, 98, 99, 110  
Beelaerts van Blokland, jonkheer Pieter 208  
Berg, J.Th.J. van den 10  
Betz, G.H. 80  
Blaauw, A. 129  
Blok, P.J. 84  
Boer, P. de 125  
Boersma, Jaap 196, 199, 201  
Bommel, Cornelis van 28  
Borger, Anne Elias 22  
Bos, Wouter 258, 272  
Bot, Theo 169  
Boven, J.A. van 203  
Brauw, jonkheer M.L. de 191, 193
- Cals, Jo 162-164, 167-170, 176, 178, 181  
Camp, Wim van de 253  
Colijn, Arie jr. 136  
Colijn, Hendrikus 131-133, 136  
Collot d'Escury, Hendrik 64, 70

Companje, K.P. 12

Cort van der Linden, Pieter 106, 108, 110, 268

Dam, Jan van 148, 149, 151, 152, 157

Deckers, L.N. 135

Deetman, Wim 9, 212-232, 234-235, 237, 239-244, 247, 259, 260, 267, 270

Diepenhorst, I.A. 177, 180, 181

Dijck, Jan van 196

Domela Nieuwenhuis, Ferdinand 111

Donner, Jan 148, 151

Drees, Willem jr. 188, 191

Drees, Willem sr. 160, 164, 165, 173

Drentje, Jan 76

Duisenberg, Wim 196, 199-201

Duyn van Maasdam, A.F.J.A. graaf van der 20, 23, 24, 51

Ende, Adriaan van den 36, 38

Everts, Willem 116

Fabius, J.Ch. 95

Falck, Anton Reinhardt 30, 31, 33, 49, 56

Fasseur, Cees 120

Fock, C. 82

Fortanier-De Wit, Jeanne 159

Fortuyn, Pim 242, 248, 249

Franssen, Jan 239, 249

Frederik de Grote 28

Friedman, Milton 240

Ganzevoort, Wessel 74

Gardeniers-Berendsen, Til 208

Geel, L. van 41

Geertsema, J.H. 82, 83

Gevers, Jankarel 250

Ginjaar, Leendert 250

Gobbelschroy, P.L.S. van 39

Goeman Borgesius, Hendrik 105, 108-110

Goubau d'Hovorst, M.J.F.G. 49

Graaf, Louw de 216, 218, 219, 222, 224, 225, 234

Groen van Prinsterer, Guillaume 85

Groningen, Abram Pieter van 45  
 Gruijters, Hans 196

Hall, Herman Christiaan van 74  
 Heemskerk, Jan 81, 83, 90-92, 96  
 Heemskerk, Theo 100, 116  
 Heemstra, Schelto van 80, 87, 88  
 Helsdingen, Willem 119  
 Heringa, G. 157  
 Hermans, Loek 255, 256  
 Hertogh, Mirjam 12  
 Heusde, Philip Willem van 34, 63, 69  
 Hitler, Adolf 141  
 Hogendorp, Gijsbert Karel van 32  
 Hoogenboom, Marcel 12  
 Houten, Samuel van 89, 91, 92, 106, 107  
 Hulst, J.W. van 178

Idzerda, W.H. 87

Jacobs, Bas 258  
 Jelles Eelkama, E. 42  
 Jensma, G. 62  
 Jonckbloet, W.J.A. 82, 83  
 Jong, K. de 206  
 Jong, Loe de 144  
 Jong, Piet de 182  
 Kappeyne van de Coppello, Jan 90, 103, 107  
 Karel I, keizer 122  
 Kemenade, Jos van 191-193, 197-199, 201, 203, 211-213, 231, 233, 244  
 Kemper, Joan Melchior 23  
 Kennedy, James 167, 182  
 Keynes, John Maynard 153  
 Kinker, Johannes 34, 35  
 Klein, Ger 191-202, 204, 205, 222, 225, 231, 233, 234  
 Klikspaan 7  
 Klompé, Marga 181, 182  
 Kok, Wim 13, 248, 251, 252, 260  
 Kol, Henri van 119  
 Koning, Jan de 242

Korthals Altes, Frits 224

Kuypers, Abraham 94-99, 102, 113-118, 240, 266

Laan, Klaas ter 112, 113, 117

Lamers, Leo 218, 219

Lanschot, W.M.W. van 164

Lansink, Ad 222, 225, 226, 253

Lauwers, pastoor 40

Leeuw, Gerard van der 157, 158

Leo XII, paus 49, 50, 52, 53

Lodewijk Napoleon, koning 41, 47, 54

Lodewijk XVIII, koning 48

Lubbers, Ruud 10, 199, 213, 215, 216, 218, 219, 238, 239, 242, 243, 249

Lucas, A.M. 165

Lulofs, B.H. 64, 69

Mackay, Æ. baron 96, 99

Marchand, Wouter 8, 26, 89, 91, 265

Méan de Beaurieux, mgr. Franciscus de 51

Melsen, D.C. van 200

Minnaert, Marcel 159, 164

Moens, Anthony 90-92

Müller-Lehning, H.W. 147

Mussolini, Benito 149

Napoleon 26, 35, 43, 47, 50

Nasalli, mgr. 50

Nierop, F.S. van 124, 134

Nieuwhof, B.P.M. 209

Nijs, Annette 257

Noordijk, D.G. 148-150

Noort, jonkheer L.P.D. op ten 148, 149

Okma, R.K. 114, 115

Oosterbaan, Nicolaas 96

Otterspeer, Willem 9

Oud, P.J. 130

Ouden-Dekkers, Greetje den 222

- Pais, Aäron 203-209, 211, 231-234  
 Paulus, apostel 46  
 Peters, Klaartje 234  
 Pické, C.J. 90  
 Pierson, Nicolaas Gerard 106, 110  
 Pius IX, paus 99  
 Pleyte, Th.B. 119  
 Posthumus, S.A. 155, 156  
 Pots, Roel 42  
 Pronk, Jan 196
- Regtien, Ton 177, 178  
 Reinders, Geert 56  
 Repelaer van Driel, Ocker 36  
 Rhijn, Aart van 160, 166  
 Rietkerk, Koos 224  
 Ritzen, Jo 208, 244-251, 253-256, 258-261  
 Roebroek, Joop 12  
 Röell, J. 81  
 Röell, Willem Frederik baron 18, 24, 27, 63, 64  
 Roels, F.M.J.A. 149  
 Roessingh, P.H. 109, 110, 113  
 Rombach, K.A. 82  
 Romme, Carl 162, 164, 166, 173  
 Rooy, Piet de 173, 238  
 Ruding, Onno 215, 216, 219, 224, 239, 243  
 Ruijs de Beerenbrouck, jonkheer Charles 121, 126, 133  
 Ruiter, Job de 224  
 Rutten, Theo 162, 164
- Sas, Niek van 58  
 Sassen, F.L.R. 179  
 Savornin Lohman, A.R. de 96, 97, 115-117, 121  
 Schaepman, Herman 99  
 Schalk, Ruben 8, 25, 45, 57, 100  
 Schermerhorn, Willem 160  
 Schimmelpenninck van der Oye, W.A. baron 67, 69, 72, 73, 77  
 Schoten, Hans van 228  
 Schuring, Hein 178  
 Schutte, Gert 250

- Schuyt, Kees 11  
Schwarz, Heinrich 142, 146  
Seyss-Inquart, Arthur 141-143, 145, 149, 150  
Siegenbeek, Matthijs 33, 63  
Sleen, Harm van 156, 160, 162, 164, 178  
Someren-Downer, Haya van 170  
Spanjer, A. 136  
Stee, Fons van der 206, 208  
Swaan, Abram de 10
- Tak van Poortvliet, J.P.R. 108  
Talma, A.S. 117  
Thijn, Ed van 161  
Thorbecke, Johan Rudolph 25, 64, 71, 75-81, 85, 88, 89, 101, 104, 105  
Tinbergen, Jan 190  
Titze, Hartmut 62, 63  
Treub, Wim 109  
Trier, Ton van 208  
Troelstra, Pieter Jelles 112, 113, 122  
Tydeman, H.W. 18
- Uyl, Joop den 164, 192-195, 197, 199, 200, 203, 212
- Veld, Roel in 't 212, 231, 240-242, 247, 248, 260, 271  
Verbeek, Albert Jan 21, 23, 264  
Veringa, Gerhard 182, 186  
Vermeend, Willem 257  
Vermooten, Willem 181  
Visscher, Hugo 134, 135  
Visser, A. 175  
Visser, Johannes Theodoor de 121-129, 131-139, 264, 268, 269  
Vissering, Simon 82  
Vries, Bert de 216, 243  
Vries, H. de 62  
Vries, Jan de 63
- Wallage, Jacques 224  
Waltmans, Henk 207  
Waszink, M.A.M. 137  
Weiland, P. 34

- Weve, pater F.N.M. 162  
Wijbeek, Henricus, 65  
Wijnbergen, A.I.M.J. baron van 124  
Wilhelm II, keizer 122  
Wilhelmina van Pruisen 28  
Willem I, koning 15, 17-20, 23-30, 32-38, 40-43, 45, 47, 48, 50-55, 57-59, 61, 63,  
65-71, 75, 101, 263, 265, 266  
Willem II, koning 61, 71, 75, 78  
Willem III, koning 78, 79  
Willem Frederik van Oranje *zie* Willem I  
Wimmer, Friedrich 142, 143, 145, 146, 152  
Wintgens, Willem 26, 71, 80, 96  
Wolff, Christian 29  
Wolffram, Dirk Jan 12  
Wöltgens, Thijs 244  
Würth, Jean 35  
Wynants, Mathias 40
- Zijlstra, Jelle 181

## *Curriculum Vitae*

Pieter Johan Slaman werd geboren op 28 mei 1986 te Gouda. Hij genoot tussen 1998 en 2004 voorbereidend wetenschappelijk onderwijs aan het Coenecoop College in zijn woonplaats Waddinxveen. Hij volgde vervolgens de bacheloropleiding geschiedenis met een minor politicologie aan de Universiteit Leiden van 2004 tot en met 2007. Deze beëindigde hij met een scriptie over de positie van vrouwen aan de Leidse universiteit in de periode 1873-1973. De masteropleiding History of Political Cultures and National Identities rondde hij in 2008 cum laude af met een onderzoek naar de Nederlandse en Zwitserse neutraliteitspolitiek tijdens de Eerste Wereldoorlog in vergelijkend perspectief. In 2008-2009 volgde hij de masteropleiding European Union Studies, die hij afrondde met een scriptie over internationale samenwerking ter verbetering van de waterkwaliteit van de Rijn tussen 1950 en 2000. Van 2006 tot 2010 was hij student-assistent van prof. dr. Willem Otterspeer, hoogleraar universiteitsgeschiedenis aan de Universiteit Leiden. In die functie verrichtte hij onderzoek in de negentiende- en twintigste-eeuwse archieven van de Leidse universiteit.

Van 2010 tot en met 2014 was hij als assistent in opleiding verbonden aan het Centrum Regionale Kennisontwikkeling (CRK) van faculteit Campus Den Haag, Universiteit Leiden. Daar verrichtte hij een promotieonderzoek naar de politieke geschiedenis van studiefinanciering in Nederland van 1815 tot 2015. Samen met Wouter Marchand van de Rijksuniversiteit Groningen en Ruben Schalk van de Universiteit Utrecht, die respectievelijk de socialemancipatorische en de financieel-economische geschiedenis van de studiefinanciering onderzochten, werkte hij aan een project getiteld *200 jaar studiefinanciering in het Koninkrijk der Nederlanden*.