

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 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 ongeken- de hoeveelheid ondersteunende voorzieningen voor studenten in het leven had geroepen, volgde vanaf 1828 een periode van beperking. De meeste voorzieningen ondergingen een bezuini- ging 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 be- langrijk 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 be- zuinigd moest worden. Met de grondwetswijziging van 1848 stond de koning ook formeel grotendeels buitenspel en werden besluiten vooral genomen in sa- menspraak 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 census- kiesrecht grote politieke invloed uitoefenen. Het verzette zich tegen zware pu- blieke lasten en tegen sterke overheidsbemoeienissen 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 studenten- aantallen, een opstand in het zuiden van zijn koninkrijk, geldproblemen en so- ciale 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 verschiet, 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.¹

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.²

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 1831.³ 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.⁴

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'.⁵ 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 gewigtige 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?⁶

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

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.⁸ 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’.⁹ 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.¹⁰

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.¹¹ 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.¹²

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.¹³

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.¹⁴

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.'¹⁵

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.¹⁶

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 derzelve krachten en middelen alleen in hun belang zullen worden aangewend'.¹⁷

De minister schrapte 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,-).¹⁸ 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.¹⁹

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’.²⁰

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.²¹

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 marktverstorende 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 hoogeschoolen 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.²²

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.²³

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 verstorende maatregelen als beurzen en vrijstellingen in te trekken.²⁴

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.²⁵

Sociaalconservatisme

De toestroom van studenten uit lagere sociale standen veroorzaakte intussen wrijving aan de universiteiten. In de beginnendagen van koning Willem I 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.²⁶ 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 toelagen, 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.²⁷

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.²⁸

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 promoverenden 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.²⁹

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.³⁰ 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 hogere rangen van dezelve afgeschrikt worden’.³¹ 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 (...).³²

De kritiek leek zo wijdverbreid dat betwijfeld kan worden of het ruime beurzenstelsel 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.³³ 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.³⁴ 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.³⁵

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 geven 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'.³⁶

Theologiestudenten incasseerden de grootste klappen. Zij verloren niet alleen hun grote aandeel in de beursenvoorziening, 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 academiefonds gestort, van waaruit curatoren voortaan naar eigen inzicht de kosten van hun instellingen konden bestrijden.³⁷

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!'³⁸

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.³⁹ Het *Algemeen Handelsblad* noemde de beperking 'eene weldaad'.⁴⁰

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.⁴¹ Een staatsbankroet leek onvermijdelijk, en een zeer negatieve stemming vervulde 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.⁴²

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.⁴³

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.⁴⁴

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'.⁴⁵ 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.⁴⁶

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.⁴⁷ 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.⁴⁸ 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 seminariebeurzen 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'.⁴⁹

Ook de veeartsenijsschool in Utrecht kreeg een aderlating te verduren. Omdat de inkomsten van het Landbouwfonds door de afscheiding van België dagnig 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 1850.⁵⁰

Het is opmerkelijk hoe sterk de studiebeurzen 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].⁵¹

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.⁵² 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.⁵³ 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 hoogleeraren 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.⁵⁴ 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.⁵⁵ 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.⁵⁶ 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.⁵⁷ 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.⁵⁸

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 ontplooien. 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.⁵⁹

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.⁶⁰ 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 zelven 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.⁶¹

Hieruit volgde dat de samenleving zelf de noodzakelijk geachte kansen moest bieden aan onvermogene 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.⁶²

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.⁶³ 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.⁶⁴

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.⁶⁵ 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 f400,- voor elke universiteit, verdween mede om die reden ongebruikt in het archief.⁶⁶

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.⁶⁷

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.⁶⁸ 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.⁶⁹ 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.⁷⁰ 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.⁷¹

Een van de grootste bedreigingen voor Thorbeckes politieke positie was dus zijn wankelende 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.⁷²

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.'⁷³ 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.'⁷⁴

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.⁷⁵

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.⁷⁶ 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 ten minste 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.⁷⁷ 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'.⁷⁸ Het invloedrijke opinieblad *De Nederlandsche Spectator* meende dat dit probleem slechts behoorlijk kon worden opgelost door de onderwijzerssalaries aantrekkelijker te maken.⁷⁹ 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.'⁸⁰

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.⁸¹

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.⁸² 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.⁸³

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 beuzenvoorziening 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.⁸⁴

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.⁸⁵

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.⁸⁶ 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.⁸⁷ 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'.⁸⁸ Dat bleek een brug te ver, maar niettemin toonden de liberalen zich voor de enkele beursstudenten royaal.

Een tweede controverse 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.⁸⁹ 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.'⁹⁰

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.⁹¹ 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.⁹²

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 onvermogende 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.⁹³ 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'.⁹⁴ 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.⁹⁵

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.⁹⁶

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.⁹⁷

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 deugdzaamheid 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.⁹⁸

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.⁹⁹ 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.¹⁰⁰ 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.¹⁰¹

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.¹⁰²

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 aangemoedigd. 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.'¹⁰³

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.¹⁰⁴ 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.¹⁰⁵

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.¹⁰⁶ Een meerderheid van de Tweede Kamer had echter bezwaren tegen zulke 'kazernering'. Toekomstige onderwijzers zou men niet in besloten instituten mogen afzonderen van de maatschappij. Het samenvakken 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 kazernering, 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.¹⁰⁷

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.¹⁰⁸

Daarmee was niet beslist hoe kwekelingen in hun onderhoud moesten voorzien, aangezien zij daartoe 'in den regel zelve buiten magte' waren.¹⁰⁹ 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 normalessen 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 normalessen woonden kregen een vergoeding van f 30,- voor de aanschaf van lesmateriaal.¹¹⁰ 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.¹¹¹

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 normalessen. 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.¹¹²

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'¹¹³ 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%.¹¹⁴ 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%.¹¹⁵

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.¹¹⁶ 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.¹¹⁷

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.¹¹⁸

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.¹¹⁹

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 kwamen dus meer dan de helft van het benodigde getal tekort.¹²⁰ 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,-.¹²¹ 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.¹²² Door deze maatregelen stegen de uitgaven aan kweekschoolbeurzen van f 48.000,- in 1873 naar f 168.000,- twaalf jaar later.¹²³ 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.¹²⁴ 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'.¹²⁵

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.¹²⁶

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.¹²⁷ 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'.¹²⁸ 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.¹²⁹ 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.¹³⁰

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.¹³¹

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. Protestant 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 beurzenbeleid 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 toevertrouwden 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.¹³²

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.¹³³

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 'soevereiniteit in eigen kring' zonder onnodige staatsbemoeienis, zeker wanneer die staat zich presenteerde als religieus neutraal.¹³⁴

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.¹³⁵

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.¹³⁶

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.¹³⁷

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.¹³⁸

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.¹³⁹ 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.¹⁴⁰ 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*.¹⁴¹ 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.¹⁴² Deze teleurstelling maakte dat het bestaande stelsel van rijkskweekschoolbeurzen nu ook in gereformeerde kring meer als noodzakelijk kwaad werd geaccepteerd. Nadat Abraham Kuypers 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.'¹⁴³

Als een premiestelsel niet tot de mogelijkheden behoorde, wilden sommige antirevolutionairen dat reguliere rijksbeurzen ook voor protestantse kweekscholen beschikbaar zouden komen. Vooral de Vereeniging 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.¹⁴⁴ Toch bleven in eigen kring de meningen daarover verdeeld. Het bijzonder onderwijs kon met beurzen overheidsbemoeienis als een Trojaans paard binnen zijn muren halen.¹⁴⁵ 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.¹⁴⁶

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 privaats 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 f800,- mogen verlenen, en daar bovenop nog jaarlijks f3000,- mogen gebruiken voor het compenseren van kosten voor buitenlandse studiereizen. In ruil zouden de liberalen de graden van de vu moeten erkennen.¹⁴⁷

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.¹⁴⁸

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.¹⁴⁹

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 Kuypers 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.¹⁵⁰ De seculiere partijen waren zeer verontwaardigd, maar konden er weinig tegen beginnen.

Minister Kuypers 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. Kuypers geloofde daar niet in: '(...) mannen boven de partijen is een soort dat ik niet ken.'¹⁵¹ Toen Kuypers 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.¹⁵²

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 Kuypers 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'.¹⁵³ 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.¹⁵⁴ 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.¹⁵⁵ 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*.¹⁵⁶ Ook was er irritatie over een vermeende eenzijdige verstrekking van rijksbeurzen aan protestanten. '(...) geen wonder, dat die lui knap zijn, en dat zodoende dan ook al de Hoogleraren aan 's Rijks Universiteiten, Academiën en Atheneën er gemakkelijk uit gevonden kunnen worden,'¹⁵⁷ 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.¹⁵⁸

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.¹⁵⁹

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.¹⁶⁰ 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.¹⁶¹ 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.¹⁶²

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.¹⁶³ 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 omringende 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 omringende 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 onderwijs toegankelijkheid 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. Kuiper 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.¹⁶⁴

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.