

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 modernisering en behoud 1945-1966

Studiefinanciering als inkomenspolitiek

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

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

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

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

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

Wederopbouw en onderwijs

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Verder op oude voet

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

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

De regering ruimde wettelijke beperkingen op die aan de verstrekking van beurzen werden gesteld. De wet van 1876 en de toevoegingen van 1905 schreven voor dat studenten van de rijksuniversiteiten en de Technische Hogeschool zes beurzen van *f* 800,- ontvingen, en die van de bijzondere universiteiten tien beurzen van *f* 500,-. Op advies van de Onderwijsraad werd het bedrag van *f* 800,- op *f* 1500,- gebracht wegens de sterke inflatie, en werd het maximum-aantal voor de bijzondere universiteiten losgelaten. De bijzondere handelshogescholen kregen nu ook beurzen.²⁰ Het aantal beurzen als gift liep op van 50 in 1940, via 99 in 1946, naar 265 in 1952.²¹

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

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

Collectieve of ouderlijke verantwoordelijkheid?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Joop den Uyl, directeur van het wetenschappelijk bureau van de PvdA, verzette zich fel. 'De KVP zal moeten kiezen tussen een in haar kring levende opvatting van de standenstaat en onze opvatting van een klassenloze maatschappij. Want verdragen doen die twee elkaar niet,' schreef hij in 1950.⁴⁸

Studiekostenvergoeding als gezins- en inkomenspolitiek

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Het toelagebeleid van Cals

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Internationalisering

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

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

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

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

In de jaren zestig ontstonden bezwaren tegen deze werkwijze. Cursisten keerden terug naar hun thuisland en vonden daar niet altijd een voedingsbodem om hun kennis vruchtbaar toe te passen. De overheid ging daarom ook beurzen verlenen aan buitenlanders die in eigen land een opleiding volgden. In 1964 waren dat er 281, in 1966 reeds 750.⁷⁴ Nederland droeg daarnaast sinds de jaren zestig bij aan een beurzenprogramma van de Europese Economische Gemeenschap en aan het Europese Ontwikkelingsfonds, waaruit eveneens studiebeurzen werden verstrekt.⁷⁵ Van dat geld kwam weer het nodige terug, want de EEG bood Antilliaanse studenten de gelegenheid om hiervan gebruik te maken. Ze stelde daarbij wel de voorwaarde dat zij, eenmaal afgestudeerd, terug zouden keren naar de Antillen om daar aan een betere toekomst te werken.⁷⁶

Omstreden beleid

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

Externe democratisering

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

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

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

leur van de Sociale Verzekeringsraad die in 1962 een onderzoek instelde noemde deze werking 'a-sociaal'.⁸⁰

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

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

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

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

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

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

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

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

De knellende ouderlijke macht

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Uitvoeringsproblemen

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

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

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

een betere onderlinge afstemming van kinderbijslag, kinderaftrek en rijksstudietoelagen. Daarbij werd bijzondere aandacht besteed aan de kosten. De commissie voelde zich niet bevoegd om een andere structuur van het stelsel voor te stellen, en beperkte zich tot aanpassingen. De commissie meende dat in veel gevallen rijksstudietoelagen onnodig werden verstrekt aan studenten van wie de ouders voldoende van aftrek en kinderbijslag profiteerden. Het systeem zou logischer en efficiënter worden wanneer eerst volledig de wettelijke steunvoorzieningen voor ouders werden ingezet, en de studietoelagen strikter dan nu het geval was als beperkte aanvullende voorziening werden gebruikt. Dat kon een besparing van 18 miljoen gulden opleveren op de post rijksstudietoelagen. Een gelijktrekking van toekenningsnormen voor verschillende onderwijsvormen zou bovendien de transparantie verbeteren. Minister Diepenhorst kondigde begin september aan de aanbevelingen te zullen overnemen.¹⁰³

De schok van 1966

In het chaotische jaar 1966 grepen alle problemen in elkaar. Onder invloed van andere westerse landen waren jongeren, vooral ook studenten, in opstand gekomen tegen verschillende vormen van autoriteit. De onrust werd het hevigst gevoeld in Amsterdam, waar de jongerenbeweging Provo consequent deed wat niet van haar werd verwacht. Het huwelijk van prinses Beatrix in maart werd door rookbommen beneveld en na de dood van een stakende arbeider in juni braken rellen uit. Studenten speelden bij veel ordeverstoringen een prominente rol. De grenzen tussen Provo, de Algemene Studenten Vereniging Amsterdam en de Studenten Vakbeweging waren moeilijk te trekken.¹⁰⁴

Toen de commissie-Sassen in augustus de bezuiniging op de beurzen en de versterking van steun aan ouders voorstelde, sloeg de vlam in de pan. Door studenten werd deze verandering uitgelegd als een versterking van de ouderafhankelijkheid, een aanslag op de toegankelijkheid van het onderwijs en een schoffering van de eisen van de Studenten Vakbeweging. In september belegden verschillende studentenorganisaties overal in Nederland protestbijeenkomsten. Aan het einde van de maand huurde de Algemene Studenten Vereniging Amsterdam een trein, die ze omdoopte tot 'armoe-expres' en die duizend demonstranten van de hoofdstad naar de hofstad bracht. In Amsterdam klonk het:

Ons land gaat gebukt onder een terreur van grijze haren. Studenten worden oud genoeg geacht om hun leven voor het vaderland te offeren en gestraft te worden voor misdrijven, maar dan nog worden zij niet als volwassenen beschouwd.¹⁰⁵

Politici in Den Haag waren niet op zo'n hevige reactie voorbereid en raakten verstrikt in verwarring en onderlinge misverstanden. Dat blijkt althans uit een boze brief van KVP-Kamerlid Marga Klompé aan minister Diepenhorst. Ze liet hem haar 'ernstige bezorgdheid' blijken over het toelagebeleid 'en hetgeen terzake in den lande aan de gang is'. Klompé was samen met collega-Kamerleden uitgenodigd om op protestbijeenkomsten te spreken. Zij meende echter dat discussies over het beleid in het parlement thuishoorden en niet in het land. Klompé probeerde een vergadering bijeen te roepen van de vaste Kamercommissie voor onderwijs in een poging onderwijswoordvoerders van de verschillende fracties ertoe aan te zetten om de uitnodigingen af te slaan. Toen de Nijmeegse svb haar een dag later uitnodigde voor een 'teach-in', kreeg ze echter van de studenten te horen dat Kamerleden van de CHU, de PvdA en de vvd hun komst al hadden toegezegd. Bovendien ging het gerucht dat minister Diepenhorst zelf de bijeenkomst bij zou wonen. De premier bevestigde dat bericht, tot ergernis van Klompé. 'Ik betreur het dat U gemeend hebt de mening van de grootste fractie in de Kamer, tevens regeringsfractie zijnde, zo en bagatelle te kunnen nemen (...),' schreef ze de minister boos.¹⁰⁶ Wat zich verder achter de schermen heeft afgespeeld is moeilijk te achterhalen. Wel bekend is dat minister Diepenhorst, Klompé en de chef van de afdeling Rijksstudietoelagen uiteindelijk de grote afwezigen waren op een vergadering waar de onderwijswoordvoerders van de CHU, de vvd en regeringspartij PvdA wel spraken. 'Kamerleden bekritisieren Diepenhorst op teach-in,' kopten de dagbladen de volgende ochtend.¹⁰⁷ Als het de bedoeling van de studenten was om politici tegen elkaar uit te spelen, was de opzet geslaagd.

Een maand later werd het kabinet van premier Jo Cals ten val gebracht door de eigen KVP-fractie tijdens de begrotingsbehandeling. Zonder de PvdA en zonder Cals regeerde een minderheidskabinet verder, afhankelijk van de steun van oppositiepartijen. Met verkiezingen in aantocht waren Kamerleden gevoelig voor de wensen van een zorgwekkend verschuivend electoraat. Die onzekerheid droeg ertoe bij dat een motie van PvdA-Kamerlid Vermooten, die vroeg om een ruimhartige overgangsregeling voor beursstudenten, door een Kamermeerderheid werd gesteund. Het volgende kabinet zou volgens de Kamer met een definitieve, betere regeling voor de studiefinanciering moeten komen. Diepenhorst ontraadde de motie niet en kwam met een versoepeling van de maatregelen. Dat wekte weer onvrede bij premier Jelle Zijlstra, die aandrang op uitgavenbeperking.¹⁰⁸ Diepenhorst maakte een onzekere indruk en kreeg het verwijt van zwalkend beleid. De PvdA-fractieleider zag bij het kabinet:

(...) de vreemde eigenschap om plompverloren te komen aanzetten met beslissingen, die verkeerd vallen, terwijl het naderhand, als een storm van kri-

tielk zijn werk al heeft gedaan – te laat –, tot de erkenning komt, dat een andere oplossing de voorkeur verdient.¹⁰⁹

Het chaotische debat over de studiefinanciering was een illustratie van de verwarring die 1966 bracht in de voorheen zo solide Nederlandse politiek. Delen van de samenleving lieten politieke beslissingen minder lijdzaam op zich afkomen, het electoraat voelde zich minder aan de partij van de eigen zuil verbonden, interne partijdiscipline verzwakte en de regering toonde zich daardoor onzeker over de eigen koers. Draagvlak voor beleid verloor vanzelfsprekendheid en moest actiever worden gezocht.¹¹⁰ De zelfverzekerdheid waarmee de regering in 1953 een nieuw systeem van studiefinanciering invoerde, sloeg dertien jaar later om in diepe twijfel.

Alle opties open

Zoals vaker in de Nederlandse politieke geschiedenis probeerden gezagsdragers een gewelddadige confrontatie met boze burgers te vermijden door gedeeltelijk aan de eisen tegemoet te komen. Historicus James Kennedy stelt dat de afkeer van geweld onder Nederlandse autoriteiten groter was dan de hechting aan bestaande structuren, waardoor zij zelf een motor van verandering werden.¹¹¹ De nieuwe KVP-premier Piet de Jong deed inderdaad zijn best om de eisen van jongeren te begrijpen, en probeerde de ontwikkelingen niet te blokkeren maar in goede banen te leiden. In zijn regeringsverklaring stelde hij:

De Regering denkt daarbij o.a. aan herzieningen op staatkundig gebied, de structuur en rechtsvorm van de onderneming en de verdere democratisering van het onderwijs. In het algemeen zal het regeringsbeleid erop gericht zijn de voorwaarden te scheppen voor zodanige vernieuwingen in onze samenleving, dat daarin de geestelijke en culturele waarden van onze tijd op harmonische wijze worden verwerkt.¹¹²

Onderwijsminister Gerhard Veringa behoorde met De Jong en Marga Klompé tot de meest flexibele bestuurders in het kabinet. Desondanks stond hij voor een vraagstuk dat zijn eigen vermogens te boven ging. Studenten keerden zich met tumult tegen het beurzenbeleid en tegen de traditionele gezagsverhoudingen binnen het onderwijs, terwijl de snel oplopende kosten van het hoger onderwijs onhoudbare vormen aan begonnen te nemen. Veringa benoemde in december 1967 daarom een zware commissie die moest adviseren over een nieuw collegegeld- en studiefinancieringsbeleid. Daarbij stonden alle opties open. Het bestaande beleid voldeed niet langer, maar eenvoudige alternatieven waren niet voor handen.

Conclusie

In de periode van 1945 tot 1966 vond een aantal ingrijpende overgangen plaats in de overheidssteun voor studenten. Deze breidde zich uit van een klein deel van de studenten naar een overgrote meerderheid, waarbij prestatie-eisen kwamen te vervallen; de steun richtte zich niet langer in eerste plaats op studenten zelf, maar vooral op ouders, en ten slotte werd het beleid niet langer alleen uitgevoerd door het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen, maar ook door de ministeries van Financiën en Sociale Zaken. Dit alles werd mogelijk en noodzakelijk door structurele veranderingen in de Nederlandse economie, die eerst een breed gedeelde armoede veroorzaakten en vervolgens een niet te stillen honger naar meer en beter opgeleide mensen. Traditionele bezwaren tegen een ruim beurzenbeleid werden verdrongen om de economische modernisering ruim baan te geven.

Er was brede overeenstemming over de onvermijdelijkheid van die modernisering, maar dat betekent niet dat iedereen daar ook gelukkig mee was. Confessionele en liberale politici wilden haar alleen aanvaarden wanneer traditionele gezinswaarden, maatschappelijke welstandsverschillen en oude privileges in stand bleven. Het studiefinancieringsbeleid werd sterk door die tegenstrijdige gevoelens bepaald. Ouders moesten verantwoordelijk blijven voor de studie van hun kinderen, maar konden dat niet door inflatie en verarming. De staat kwam hun te hulp met een omvangrijk beleid van belastingvoordelen en kinderbijslaguitkeringen, die vooral ten goede kwamen aan ouders met hoge en middeninkomens. Anderzijds moesten ook jongeren uit families die nooit toegang tot middelbaar en hoger onderwijs hadden gehad nu een kans krijgen. Daartoe werden rijksstudietoelagen en studentenvoorzieningen steeds ruimhartiger verstrekt.

Al in diezelfde jaren vijftig was politiek en maatschappelijk draagvlak voor behoudend beleid aan het verdwijnen. Maatschappelijke standsverschillen verdwenen uit de belevingswereld van Nederlanders naarmate afkomst minder telde op de arbeidsmarkt en naarmate armoede meer tot het verleden ging behoren. Daarbij ging de democratisering van het onderwijs velen niet snel genoeg. Het tekort aan opgeleide mensen op de arbeidsmarkt bleef groot. De principieel ongelijke behandeling van verschillende standen werd daardoor zowel praktisch als principieel onaanvaardbaar. De kunstmatig bevorderde onvolwassenheid en onzelfstandigheid van studenten gingen bovendien wringen. Er was een ongekennde groei van de studentenpopulatie, en veel van deze nieuwkomers wilden zich in hun opvattingen en levensstijl niet meer duidelijk onderscheiden van hun werkende leeftijdsgenoten. Ze wilden over hun eigen geld kunnen beschikken. Toen de naoorlogse protestgeneratie aan het behou-

dende systeem werd onderworpen sloeg de vlam in de pan. Een versterking van steun aan ouders en een bezuiniging op de studietoelagen leidden in 1966 tot ongekende studentenprotesten, waarop onzekere politici geen goed antwoord hadden.

In 1967 begon een zoektocht naar een nieuwe vorm van studiefinanciering, die een einde zou moeten maken aan al deze problemen. Het zou een uitzonderlijk lange en ingewikkelde weg worden.