

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 ambitie en onmacht 1967-1987

De commissie-Andriessen

In 1967 waren slechts weinig mensen gelukkig met de manier waarop de studiefinanciering in Nederland geregeld was. Het systeem was gebaseerd op maatschappelijke verhoudingen die omstreden waren geraakt. Het bevestigde traditionele standsverschillen en rolpatronen in een tijd waarin politieke, religieuze en maatschappelijke machtsrelaties meer dan ooit ter discussie stonden. Bovendien waren de voorzieningen duur, ingewikkeld en versnipperd.

De politiek maakte intussen noodgedwongen een snelle gedaantewisseling door. Met het afbrokkelen van de zuilen moesten politieke partijen sterker onderling gaan concurreren om de gunst van de bewegende kiezer, die vooral vooruitstrevend beleid leek te belonen. Vooruitstrevendheid stond in deze jaren in het teken van de emancipatie van het individu. De mens was bevrijd van armoede, en moest nu worden ontdaan van allerlei vormen van onderdanigheid en ongelijke behandeling. De jongere, de vrouw en de arbeider eisten gelijkwaardigheid en de ruimte voor vrije persoonlijke ontwikkeling, of 'zelfontplooiing'. Liberalen en sociaaldemocraten konden die wens gemakkelijk plaatsen in hun eigen ideologische beginselen en pikten de boodschap snel op. Confessionelen hadden er meer moeite mee. De strijd tegen individualisering was altijd een van hun centrale thema's geweest. Onder druk van een langdurig verlies van stemmen en partijleden raakten echter ook onder hen velen bekeerd tot de emancipatiegedachte.¹ De toekomstige studiefinanciering moest daaraan dienstbaar zijn door studenten financiële zelfstandigheid te bieden.

Die opdracht leverde echter opnieuw een aantal lastige verdelingsvraagstukken op. De opvattingen over de juiste verhouding tussen collectieve, individuele en ouderlijke bijdragen in de studiekosten, de juiste verdeling van collectieve middelen over de verschillende inkomensgroepen en de juiste manier om onderwijsdeelname van achterstandsgroepen te bevorderen liepen sterk uiteen. Terwijl sommigen bleven aandringen op collectieve verzorging van leerlingen en studenten, wezen anderen op de onrechtvaardigheid van steeds hogere publieke kosten van het onderwijs en een relatief krimpende eigen bijdrage van de mensen die ervan profiteerden.

Deze politieke verdeeldheid bleek in de praktijk echter niet het grootste obstakel op weg naar nieuw beleid. Dat was de sterk toegenomen bestuurlijke complexiteit. Omdat de verantwoordelijkheid over de studiefinanciering verspreid was geraakt over verschillende ministeries en inmiddels sterk verweven was met technisch ingewikkelde zaken als de sociale verzekeringen, de belastingen en de structuur van het hoger onderwijs, kon er weinig aan worden veranderd zonder gevolgen voor andere beleidsterreinen. De studiefinanciering raakte verstrikt in de bestuurlijke knoop van de verzorgingsstaat. Dat probleem was bepalend voor de ontwikkeling van het beleid in deze zesde periode. Daarom verschuift de focus van dit onderzoek gedeeltelijk van het politieke naar het bestuurlijke domein.

De aftrap in de zoektocht naar nieuw beleid werd genomen in december 1967, bij de installatie van een breed samengestelde adviescommissie onder leiding van oud-minister van Economische Zaken prof. J.E. Andriessen. De vijftien leden kwamen uit het onderwijs, studentenorganisaties en betrokken ministeries. Minister Veringa belastte de commissie met de enorme taak om:

In het kader van de financiering van het wetenschappelijk onderwijs een onderzoek in te stellen naar de problematiek van de bijdrage van de student en van de gemeenschap, van de maatschappelijke en de persoonlijke investeringen en in het licht daarvan de onderlinge verhouding tussen collegegelden, rijksstudietoelagen, kinderbijslag en kinderaftrek te zien en voorstellen te doen voor een eventuele herziening van de ter zake bestaande regelingen, zulks mede tegen de achtergrond van de voorgenomen herstructurering van het wetenschappelijk onderwijs.²

Het probleem was nog ingewikkelder dan de formulering. Het kostte de commissie vier jaar om tot een rapport te komen. Ook na vier jaar slaagden de leden er echter niet in tot een gezamenlijk standpunt te komen. Dat beloofde weinig goeds.

Wie betaalt het hoger onderwijs: de samenleving of de gebruiker?

Om te kunnen bepalen of en hoe de staat financiële ondersteuning aan studenten zou moeten bieden moest eerst de vraag worden beantwoord wie verantwoordelijk was voor de kosten van het onderwijs volgend op de leerplicht. Terwijl de commissie-Andriessen aan het werk was werd de leerplichtige leeftijd door de regering verhoogd, zodat alle kinderen tot vijftien jaar verplicht naar school gingen. Het algemeen gevoelen was dat de gemeenschap verantwoordelijk was voor de kosten van hun scholing. Voor oudere leerlingen en studenten

lag de zaak anders. Zij kozen vrijwillig voor verdere scholing mede met het oog op toekomstige carrièremogelijkheden. Enerzijds bestond de overtuiging dat zij daarbij collectieve steun verdienden omdat de hele samenleving meeprofitteerde van hun inspanningen. Anderzijds leidde doorleren vaak tot een hoger persoonlijk welvaartspeil en kon de vraag worden gesteld of ook burgers zonder hogere opleiding via de belastingen daaraan bij moesten dragen.

Anno 1967 was de overheidsbijdrage aan de kosten van het hoger onderwijs bepaald groot. De jaarlijkse totale kosten per student groeiden snel en varieerden sterk per opleiding. De opleiding van een economiestudent kostte bijvoorbeeld f 3050,- per jaar en die van een geneeskundestudent f 18.600,-. Zelf betaalden zij beiden f 200,- collegegeld, een tientje inschrijvingskosten en, indien van toepassing, f 60,- examengeld.³ Overige kosten werden gedragen door de gemeenschap, inmiddels bijna 99% van het totaal.

De commissie droeg een aantal redenen aan waarom zo'n ruime gemeenschapsfinanciering verantwoord kon zijn. Grote positieve externe effecten kwamen voort uit onderwijs, gevolgen waar de hele samenleving baat bij had. Zo diende het onderwijs voor cultuuroverdracht en socialisering van nieuwe generaties staatsburgers; de sociale rechtvaardigheid en de kwaliteit van het bestaan waren ermee gediend en er was een collectief economisch voordeel bij een goed opgeleide bevolking. De cultuur- en rechtvaardigheidsfactoren waren moeilijk in cijfers uit te drukken en boden daarom weinig houvast voor het concreet bepalen van een redelijke gemeenschapsbijdrage. Wel werd geprobeerd om het maatschappelijk economisch rendement van onderwijs te berekenen. Met de nodige voorzichtigheid kon worden berekend dat investeringen in onderwijs leidden tot een sociaaleconomisch rendement van 7%. Anders gezegd: het algemene inkomenspeil lag waarschijnlijk hoger door investering in onderwijs. Het betrof hier het totale onderwijs; de opbrengst van middelbaar en hoger onderwijs kon hieruit niet apart worden opgemaakt. Daarom vormde ook dit cijfer geen duidelijke maatstaf om een concrete overheidsbijdrage aan het onderwijs na de leerplicht op te baseren.

Hoewel breed het idee werd geaccepteerd dat de positieve maatschappelijke effecten van onderwijs een grote overheidsbijdrage rechtvaardigden, maakte de commissie de kanttekening dat er veel activiteiten met positieve effecten voor de hele samenleving waren die niet door de overheid werden gesteund. Een grote overheidsbijdrage was dus niet zo vanzelfsprekend als zij leek te zijn geworden.⁴

Tegenover de maatschappelijke baten stonden de individuele. De student profiteerde persoonlijk in financieel, sociaal en geestelijk opzicht van het volgen van onderwijs. Het sociaal en geestelijk profijt was wederom lastig in cijfers uit te drukken, maar het persoonlijk financieel voordeel kon vrij precies in

kaart worden gebracht. Dat voordeel was groot. Het gemiddelde loon van een pas afgestudeerde academicus bedroeg bijvoorbeeld ruim tweemaal dat van iemand die alleen lager onderwijs had genoten. Voor 50-plussers was het loon zelfs bijna drieënhalve maal groter. De vraag rees daarom of de hele samenleving, inclusief lager opgeleiden, mee zou moeten betalen aan de opleiding van deze bevoorrechte groep. De sociaaldemocratische begrotingsspecialist Willem Drees jr. stelde duidelijk: 'Overheidsfinanciering van het wetenschappelijk onderwijs is een overheveling van de massa van de belastingbetalers (...) naar de toekomstig financieel vrij sterken.'⁵

De commissieleden maakten de afweging tussen gebruikers- en overheidsbijdrage op uiteenlopende manieren. Volgens ongeveer de helft van de leden was het redelijk om een hogere eigen bijdrage van de student te vragen; zeven van de leden dachten aan een collegegeld van f 1500,- en twee leden noemden bedragen die per studie varieerden tussen f 2000,- en f 6000,-. Acht leden wilden het collegegeld niet verhogen, vooral met het oog op de toegankelijkheid.⁶

Wie betaalt het levensonderhoud en de studiekosten van de student?

De volgende vraag betrof het financieel onderhoud van de student zelf. Tot de jaren zestig waren regeringen uitgegaan van de gedachte dat ouders primair verantwoordelijk bleven voor het levensonderhoud van studerende kinderen. Kinderbijslag en kinderaftrek werden daarom door ouders genoten tot het zevenentwintigste levensjaar. Omdat studerende kinderen duur waren in onderhoud kon door hun ouders een dubbele of drievoudige kinderbijslag worden ontvangen, afhankelijk van de gezinsgrootte. Tot zekere hoogte stond het de student vrij om naast de ouderlijke steun zelf geld bij te verdienen. Als hij dan geld tekortkwam, waren er de rijksstudietoelagen. Recht op bijstand had de student niet. In 1953 bepaalde de rechtbank te Den Haag dat studeren een vrijwillige keuze was en daarom geen onvermijdelijke oorzaak van armoede kon zijn. Er waren zodoende vier potentiële financieringsbronnen: de ouders, overheidssteun aan ouders, de student en eventueel studietoelagen voor de student.

Om de vraag te beantwoorden of deze toestand wenselijk was, moest in de eerste plaats een afweging worden gemaakt van de sociaal-culturele en financiële positie van de student in relatie tot zijn ouders. Dat was niet eenvoudig. De vrijheidswens van jongeren ging veel ouderen te ver. Hoewel er een zekere neiging bestond om de opstandige studenten tegemoet te komen in hun wens tot zelfstandigheid, konden ouderlijke rechten niet makkelijk ter zijde worden geschoven. Een zuiver juridische aanpak, waarbij minderjarige studenten afhankelijk zouden blijven van hun ouders en studenten van 21 jaar of ouder zelfstandig zouden worden gemaakt, stuitte op het bezwaar van ongelijke behandeling.⁷

Ten tweede moest de economische positie van de student in de samenleving worden bepaald. Daarbij konden in theorie twee uiterste standpunten tegenover elkaar worden geplaatst. In de eerste visie was de student een 'werknemer', die ten dienste van de samenleving kennis vergaarde om met enige vertraging deel te gaan nemen aan het productieproces. Bij deze werknemersrol hoorde een wettelijk gegarandeerde inkomenspositie. Sommige betrokken partijen, vooral de Studenten Vakbeweging, verbonden daaraan de eis van een wettelijk gegarandeerd studieloon. In de tegenovergestelde visie was de student meer als een ondernemer, die persoonlijk in zijn opleiding investeerde om in de toekomst daarvan zelf de financiële vruchten te plukken. De student betaalde als vragende partij voor de 'dienst' onderwijs en was zelf verantwoordelijk voor zijn levensonderhoud. In deze visie droeg de samenleving minder, in theorie zelfs geen verantwoordelijkheid voor dekking van de kosten van studie en levensonderhoud.

Ook deze afwegingen maakten de leden van de commissie op verschillende manieren. De leden die de hogere collegegelden hadden bepleit, gingen uit van blijvende financiële verantwoordelijkheid van de ouders. Het is overigens de vraag in hoeverre dit een zuiver principieel standpunt was, want twee van deze drie leden vertegenwoordigden het ministerie van Financiën in de commissie. Twaalf leden, onder wie vooral vertegenwoordigers van het hoger onderwijs, waren van mening dat de student in principe in staat moest worden gesteld om, zo nodig los van zijn ouders, in zijn studiekosten en levensonderhoud te kunnen voorzien. Daarbij diende voorzichtig te worden omgegaan met leningen om de toegankelijkheid van het onderwijs niet te schaden. Een derde standpunt werd ingenomen door twee leden, onder wie de vertegenwoordiger van de Nederlandse Studenten Raad. Zij zagen studeren als arbeid en vonden dat studenten daarom in beloning zo veel mogelijk moesten worden gelijkgetrokken met hun werkende leeftijdsgenoten. Gezien de beperkte overheidsmiddelen stelden zij voorlopig een bescheiden basisstudieloon voor.⁸

Hoe worden de middelen sociaal rechtvaardig verdeeld?

De welvaart en de onderwijskansen in Nederland waren in 1967 zeer ongelijk verdeeld. Al in het lager onderwijs werd, al dan niet bewust, een zodanige selectie gemaakt dat leerlingen uit lagere sociaaleconomische klassen of milieus in lagere vormen van voortgezet onderwijs instroomden. Veel van hen haalden daar geen eindexamen. De leerlingen die wel het hoger onderwijs bereikten, waren voor ongeveer 90% afkomstig uit de hogere en middelbare sociale milieus. Zij betraden de arbeidsmarkt op een hogere positie, die voor de uitvallers zelden was weggelegd.

Er waren verschillende redenen om deze toestand onacceptabel te vinden.

Uit het oogpunt van de fundamentele gelijkheid van alle mensen mochten sociale mechanismen of financiële drempels geen enkele onderwijsloopbaan meer in de weg staan. Vanuit een economische invalshoek betekende het een groot verlies voor het Nederlands arbeidspotentieel wanneer zo veel talent niet tot voldoende ontwikkeling en inzet werd gebracht. Dat gold zeker voor een industrie- en diensteneconomie als de Nederlandse. De econoom Jan Tinbergen voegde daaraan toe dat een grotere onderwijsdeelname een nivellerend effect zou hebben op de lonen, zodat rechtvaardigheid, maatschappelijke rust en welvaart beter zouden zijn gediend. Over de onwenselijkheid van ongelijkheid in het onderwijs bestond in politiek en samenleving inmiddels een grote eensgezindheid. In verband met het hoger onderwijs werd daarom gesproken van de noodzaak tot 'externe democratisering'.

Vanwege die noodzaak bestond een overwegend bezwaar tegen de verstrekking van voorschotten of leningen. Zij zouden een drempel opwerpen voor diegenen die juist tot studie gestimuleerd moesten worden. Wanneer men echter zou kiezen voor een systeem van giften zou een complex verdelingsvraagstuk ontstaan. De beurzen zouden worden betaald uit verplichte collectieve bijdragen, waardoor elke belasting- of premiebetaler een belang kreeg bij de vraag waar het profijt van de verdeling neer zou slaan. Diende dat profijt vooral bij de laagste inkomensgroepen neer te dalen, zodat een nivellerend effect ontstond, of diende dat verspreid over alle inkomensgroepen te gebeuren, zodat sprake zou zijn van gelijke behandeling? Kortom: moesten er betere financiële voorwaarden zijn voor sommigen, of gelijke voor allen?⁹ De meningen binnen de commissie waren op dit punt verdeeld naarmate de leden studenten als onderdeel van het gezin of als zelfstandig individu beschouwden. Zelfstandige individuen zouden vragen om gelijke behandeling, gezinsleden om afstemming op ouderlijke draagkracht.

Drie alternatieven

De commissie-Andriessen kon niet tot een gezamenlijk advies voor een nieuwe vorm van ondersteuning voor studerende komen. Ze presenteerde daarom na vier jaar discussie drie alternatieven.

Het eerste, meest behoudende voorstel was het behoud van het bestaande aanvullende stelsel van rijksstudietoelagen en de aftrekpost voor de belastingen. Studenten zouden primair worden onderhouden door hun ouders. Om de eenvoud te vergroten zou de kinderbijslag voor ouders worden afgeschaft. Het vrijkomende geld zou worden gebruikt om leningen te verstrekken aan studenten die in conflict waren met hun ouders en behoefte hadden aan een zelfstandige inkomenspositie.

Het tweede hield in dat de gelden van kinderbijslag, belastingaftrek en rijksstudietoelagen zouden worden samengevoegd tot een integraal stelsel met een individueel beursrecht voor elke student. Studiekosten zouden als gift worden vergoed, en voor de bestrijding van kosten voor levensonderhoud zou de overheid leningen verstrekken. Deze dienden dan te worden terugbetaald wanneer de afgestudeerde een zeker bedrag boven een bepaalde inkomensgrens zou verdienen.

Het derde alternatief was het meest radicale: het was het 'basis-studieloon', een beloning voor alle studenten, met een rechtspositie die was vastgelegd in arbeidscontracten en sociale wetgeving. De beloning zou niet volledig kosten-dekkend hoeven zijn; een gedeelte van de financiering zou als lening kunnen worden verstrekt. De voornaamste verworvenheid van dit stelsel zou gelegen zijn in een wettelijke individuele inkomenspositie voor alle studenten.¹⁰

De duizend gulden van De Brauw

In de vier jaar waarin de commissie aan haar rapport werkte veranderden de economische en politieke omstandigheden. De uitgaven voor het hoger onderwijs liepen sterk op, evenals de overheidstekorten. De overheidsuitgaven per student waren in twintig jaar ongeveer vertienvoudigd. DS'70, een economisch behoudende afsplitsing van de PvdA, sprak zich uit voor toepassing van het profijtbeginsel in het onderwijs. Wie persoonlijk meer profiteerde van zijn of haar opleiding zou daar een grotere persoonlijke bijdrage aan moeten leveren. Het was onredelijk dat de belastingbetaler 99% betaalde van de opleiding van een relatief bevoorrechte groep, aldus Willem Drees jr. Tot grote woede in de studentenwereld wist DS-minister jhr. M.L. de Brauw in 1972 een vervijfvoudiging van het collegegeld van f 200,- naar f 1000,- door het parlement te loodsen, naast een verhoging van de inschrijfgelden van f 10,- naar f 100,-. De vaak radicale studentenorganisaties riepen op tot een boycot van de betaling. Nadat het kabinet kort daarna ten val kwam, liet De Brauw een chaotische financiële toestand achter.¹¹

Het plan-Klein, 1973-1977

De sociaaldemocratische staatssecretaris Ger Klein was de eerste bewindsman die naast minister Jos van Kemenade van 1973 tot 1977 probeerde om het probleem op te lossen. Bij het aantreden van het eerste overwegend rode kabinet in de Nederlandse politieke geschiedenis waren de verwachtingen onder voorstanders van gratis onderwijs en studieloon hooggespannen. Voor het eerst le-

ken zij de kans te krijgen hun idealen vertaald te zien in concreet beleid. Niet langer mochten louter financiële afwegingen of conservatisme de principiële keuze voor maatschappelijke gelijkheid in de weg staan. ‘Spreiding van kennis, macht en inkomen’ was de leuze van het kabinet. Joop den Uyl voerde de spanning verder op door in de regeringsverklaring aan te kondigen dat zijn kabinet ‘een fundamentele verandering van onze samenleving’ zou bewerkstelligen.¹² De wil en de middelen daartoe leken nu voorhanden.¹³

Van de onderwijsminister en zijn staatssecretaris werd veel verwacht. Onderwijs was in progressieve ogen een maatschappelijke gelijkmaker, een instrument om onrechtvaardigheden in de samenleving recht te zetten.¹⁴ Van Kemenade stelde in zijn invloedrijke Contourennota in 1975: ‘Onderwijs kan weliswaar niet op eigen kracht nieuwe maatschappelijke verhoudingen en meer gelijkwaardigheid in de samenleving bewerkstellingen, maar kan er wel een belangrijke bijdrage toe leveren.’¹⁵ Door deel te hebben in kennis konden de lagere sociaaleconomische klassen, vrouwen en culturele minderheden maatschappelijk, politiek, cultureel en economisch emanciperen.¹⁶ Het onderwijs diende volgens de progressieven vooral collectieve maatschappelijke belangen, waardoor de financiering van onderwijs primair een taak was voor de overheid. *Keerpunt* ’72, het gezamenlijke verkiezingsprogramma van de drie progressieve partijen, schetste een toekomstbeeld van gratis onderwijs voor iedereen. Bovendien werd aangekondigd dat ‘geleidelijk een systeem kan worden ingevoerd van vergoeding van volledige kosten van studie en levensonderhoud van alle studerende bij het wetenschappelijk en beroepsonderwijs’.¹⁷

Staatssecretaris Ger Klein was een van de voormannen geweest van Nieuw Links, de vernieuwingsbeweging met nauwe banden met studentenorganisaties die tussen 1966 en 1971 van buitenaf de PvdA in progressiever vaarwater stuurde. Over studiefinanciering had Nieuw Links een radicaal standpunt ingenomen in zijn programma *Tien over Rood*:

Een belangrijke invloed in nivellerende richting zal uitgaan van de uitbanning van de ongelijkheid van kansen. Door studieloon en door het aanpakken van de sociale belemmeringen voor het volgen van een voortgezette opleiding kan het aanbod van intellectuele beroepen behoorlijk worden uitgebreid. Daardoor wordt de markt voor deze beroepen als het ware ‘bedorven’. In theorie kan men daarbij zóver gaan dat een geheel gelijke inkomensverdeling ontstaat.¹⁸

Desondanks waren de praktische voornemens van de nieuwe regering bescheidener dan veel verwachtingen bij haar progressieve achterban. Oudere en meer gematigde PvdA-leden waren niet gediend van de radicale ideeën van Nieuw

Links. Voor Van Kemenade en een meerderheid van de PvdA-Kamerfractie was gratis onderwijs en studieloon wel *in principe*, maar *in de gegeven omstandigheden* nog niet wenselijk. Reeds in 1959 was de PvdA afgestapt van het studieloon wegens denivellerende inkomenseffecten. Het overgrote deel van de studenten in het hoger onderwijs was nog steeds afkomstig uit de hogere inkomensgroepen. Als direct werd overgegaan tot volledige vergoeding van studiekosten, zou dat een inkomensoverheveling betekenen van de lagere naar de hogere inkomens. Dit effect werd nog sterker wanneer het te verwachten toekomstig loon van de gemiddelde student in de overweging werd betrokken. De beperkte onderwijsdeelname en de hoge individuele baten van het hoger onderwijs maakten dat Van Kemenade het hoger onderwijs in mindere mate als collectieve voorziening beschouwde dan het basisonderwijs en middelbaar onderwijs. Op voorwaarde dat de toegankelijkheid van het onderwijs onaangetast bleef vond hij een zekere individuele bijdrage en een element van terugbetaling na de studie wenselijk. *Keerpunt '72* bevatte geen studieloon, maar voorlopig een regeling als volgt: 'Afhankelijk van het eigen inkomen dat na de studie wordt verworven vindt gehele of gedeeltelijke terugbetaling plaats.'¹⁹ Den Uyl deelde in zijn regeringsverklaring mee dat gratis onderwijs in de komende termijn nog niet gerealiseerd kon worden, omdat daarvoor onvoldoende financiële ruimte was.²⁰

Hoewel Ger Klein zich in 1966 achter de polariserende punten van Nieuw Links had geschaard, zag ook hij persoonlijk in studieloon weinig heil. Van Kemenade stelt dat de ooit radicale Klein veranderde in een 'grote realist' zodra hij regeringsverantwoordelijkheid droeg.²¹ Als zoon van een vervolgde socialistische marineman had hij een sobere jeugd gehad en gestudeerd met een particuliere beurs. Hij had daarvoor aan hoge eisen moeten voldoen. Later in zijn leven legde Klein een verband tussen die ervaring en de terughoudende manier waarop hij in de discussie stond. Natuurlijk vond hij dat financiële barrières geslecht moesten worden voor jongeren met beperkte middelen, maar de studerende jeugd hoefde niet in de watten te worden gelegd. Hij rekende studenten niet tot de zwakkeren van de samenleving. Over de duizend gulden van De Brauw had hij zich naar eigen zeggen nooit op kunnen winden. Door hard te studeren en daarna te werken was dat geld in zijn ogen best op te brengen. Klein was daarom voorstander van een scherpe studievoortgangscntrole.²²

Ger Klein zocht een vorm van studiefinanciering die de toegankelijkheid van het onderwijs voor iedereen kon blijven bevorderen in de komende jaren van onderwijsgroei, die de financiële onafhankelijkheid van de student tegenover zijn ouders zou bevorderen, maar die de staat niet op extra kosten zou brengen. De invoering van het nieuwe stelsel moest 'budgettair neutraal' verlopen, dus het stelsel mocht niet meer kosten dan het bestaande systeem van rijksstu-

dietoelagen, de kinderbijslag en de fiscale voordelen voor ouders van 200.000 studerenden in het hoger onderwijs bij elkaar. 600 miljoen gulden was de bovengrens.²³ Hij zag daarom op voorhand geen mogelijkheid om de studenten geheel te verlossen van een ouderlijke bijdrage. Zoiets zou 250 miljoen gulden extra moeten kosten. De wil om dat geld vrij te maken ontbrak bij de centrum-linkse regering vooral uit vrees dat de denivellerende werking van het hoger onderwijs nog verder zou worden versterkt.²⁴

Intussen werd vanuit de studentenwereld en vanuit de oppositie een grote druk op de staatssecretaris uitgeoefend om met snelle maatregelen te komen. De toestand rond de collegegeldboycot was chaotisch geworden. De meeste studenten hadden niet betaald en studeerden toch verder omdat hun onderwijsinstellingen dat gedoogden; enkelen hadden wel betaald en voelden zich nu onterecht benadeeld. Onzekerheid onder studenten was groot. De rechtse oppositie eiste een snelle ingreep, want de boycot betekende een financieel debacle en volgens sommigen een onacceptabele ongehoorzaamheid.²⁵ De PvdA was een snelle maatregel aan zijn kiezers bovendien verplicht omdat Den Uyl tijdens de verkiezingscampagne wat overmoedig had beloofd dat zijn partij de duizendguldenwet terug zou draaien.²⁶ Den Uyl kondigde in de regeringsverklaring aan dat het collegegeldprobleem zou kunnen verdwijnen door integratie in een nieuw stelsel van studiefinanciering, dat in september 1974 in werking moest treden. Voor het nieuwe studiejaar moesten de problemen zijn opgelost.

Klein belegde al een maand na zijn aantreden een persconferentie, waarbij hij op een schoolbord voor de verzamelde pers een mogelijke oplossing presenteerde. Studenten zouden tijdens hun studie door de overheid worden onderhouden, om na afstuderen via een verhoogde inkomstenbelasting terug te betalen aan de gemeenschap. Deze 'academicusbelasting' maakte het mogelijk om te financieren naar behoefte, en terug te betalen naar draagkracht. Het succes van zo'n regeling was afhankelijk van de onderlinge solidariteit van de afgestudeerden. Immers, belasting werd betaald naar inkomen, zodat afgestudeerden in verschillende mate zouden gaan terugbetalen. Klein wilde een open discussie aangaan met studenten om hun bereidheid daartoe te peilen. Zo'n discussie paste in de antiautoritaire stijl van het nieuwe kabinet, een stijl die uitging van overleg 'in plaats van aan de top van het beleid iets gaar te koken en als kant en klare oplossing te presenteren'. De staatssecretaris waarschuwde wel dat in dit debat rekening gehouden moest worden met de beperkte financiële mogelijkheden van de overheid.²⁷

Bij de reacties die volgden werd deze beperking op grote schaal in de wind geslagen. Vanuit de radicale studentenbewegingen bleven de eisen van studieloon en kosteloos onderwijs veelal onverkort staan. De studenten wezen op hun relatief slechte inkomenspositie en hun gebrek aan vrijheid. In september 1973

schaarde het Landelijk Beraad Studentendecanen zich aan hun zijde. De studentendecanen zagen dat veel studenten onder bijstandsniveau leefden, en dat de financiële afhankelijkheid van hun ouders aanleiding gaf tot allerlei vormen van 'morele chantage'. Volgens de decanen moesten studenten als werknemers studieloon ontvangen dat gelijk was aan bijstandsniveau.²⁸ Ger Klein moest herhaaldelijk benadrukken dat men niet meer kon komen met zulke dure wensen. 'Als we alle verlangens moeten honoreren hebben we nog eens één miljard gulden extra nodig,' zei hij.²⁹

De nota studiefinanciering

Intussen ging Klein zelf met een ambtelijke werkgroep, de 'werkgroep-Kronenberg', aan de slag om een stelsel te ontwerpen. Daarbij trok de pragmatische staatssecretaris al snel de conclusie dat de voorgestelde academicusbelasting te grote praktische bezwaren opriep. Het zou leiden tot een verhoging van de inkomstenbelasting met 10 tot 15% voor afgestudeerden. Deze belasting zou slechts het gestudeerde deel van de bevolking treffen en de hoogte werd bepaald door de hoogte van het inkomen in plaats van de opleidingskosten, zodat de lasten onderling zeer ongelijk zouden worden verdeeld. Zo'n stelsel zou het behalen van een diploma kunnen ontmoedigen en vlucht naar het buitenland kunnen bevorderen. Premier Den Uyl wees bovendien op de maximale ruimte voor lastenverzwaring die voor de komende jaren door het kabinet was vastgesteld. Die ruimte was nodig voor andere politieke prioriteiten. Verdere verzwaring van de belastingdruk vond de premier met het oog op draagvlak onverantwoord.³⁰

De variant die het dichtst in de buurt van de academicusbelasting kwam, was het sociaal leenstelsel. Klein had hiertegen bezwaren omdat welvarende studenten daarmee de kans kregen terug te vallen op hun ouders, terwijl studenten uit armere gezinnen gedwongen werden schulden op zich te nemen. Zo werd de gewenste gelijkheid niet bereikt. Bovendien kon de student volgens de staatssecretaris niet zuiver worden gezien als ondernemer; een leenstelsel deed geen recht aan de positieve externe maatschappelijke effecten van studeren.

De werkgroep maakte daarom een fundamentele afweging die de basis vormde voor het uiteindelijke voorstel. De student vertoonde volgens de groep zowel kenmerken van een werknemer als van een ondernemer; er was sprake van maatschappelijk en van individueel belang; de student was zowel onderdeel van een gezin als een op zichzelf staand individu. Al deze elementen speelden samen een rol. Dit pluriforme karakter moest tot uitdrukking komen in een gemengd stelsel waarin samenleving, student en ouders de kosten deelden. De ambtelijke werkgroep greep terug op een voorstel van de Tilburgse hoogleraar Van Dijk:

een basisbeurs voor alle studenten die de maatschappelijk bijdrage vertegenwoordigde, een leningdeel dat de uitdrukking vormde van eigen investering van de student, en een ouderlijke bijdrage indien gewenst. De basisbeurs kon budgettair neutraal worden gecreëerd door het geld voor kinderbijslag en -aftrek te bundelen, weg te halen bij de ouders en rechtstreeks bij de student te brengen. Zo werd ook een gedeeltelijke emancipatie van de student tegenover zijn ouders bewerkstelligd. Er werd een aanvullende beurs voor de laagste inkomensgroepen aan toegevoegd, die moest verzekeren dat het financiële zwaartepunt van het stelsel bij de lagere inkomens bleef liggen. Bij dit element bleef een koppeling aan ouderlijk inkomen gehandhaafd. Voor verdere behoefte bood het plan een beperkte mogelijkheid tot lenen. Een lening kon vooral uitkomst bieden wanneer ouders weigerden bij te dragen. Lenen mocht van Klein niet meer renteloos, want de verliezen die de staat jaarlijks moest nemen door inflatie groeiden sterk.³¹

Als dit systeem zou worden ingevoerd, zou Nederland na Zweden het tweede land in de westerse wereld zijn waar alle studenten een individueel recht op een beurs zouden hebben, ongeacht het ouderlijk inkomen. Het zou in vergelijking met andere landen een zeer progressief en emanciperend systeem zijn.³² Tegelijkertijd sloot het nauw aan op de systematiek van het bestaande stelsel. De geldstromen van kinderbijslag en -aftrek werden niet beëindigd, maar verlegd naar de student in de vorm van een basisbeurs. De bestaande rijksstudietoelagen werden omgezet in de aanvullende beurs en lening. Bovendien bleef een financiële band met ouders gehandhaafd. Deze keuzes hielpen om binnen de financiële perken van het bestaande stelsel te blijven, en om de gevoeligheden die vooral onder confessionelen in parlement en kabinet leefden te ontzien. Klein koos met zijn gemengde stelsel dus voor een politiek veilige route.³³

In de ministerraad liep Klein met zijn gemengde voorstel in november 1973 juist daarom tegen de nodige weerstand van collega-bewindslieden op. Jan Pronk en Hans Gruijters bleven vasthouden aan de academicusbelasting, de eerste onder verwijzing naar het progressieve program *Keerpunt* '72. Pronk zag geen enkel principieel argument voor het verstrekken van beurzen als gift, anders dan het vermijden van een te grote breuk met het verleden. Als een fiscale oplossing niet mogelijk bleek zag hij liever een leenstelsel. Volgens Pronk was een vermeend drempeleffect daarvan nooit wetenschappelijk aangetoond. Minister van Financiën Duisenberg zag tal van technische problemen in de omzetting van kinderbijslag en kinderaftrek (sociale verzekeringen en Financiën) naar een basisbeurs (Onderwijs). Minister van Sociale Zaken Jaap Boersma toonde zich wel bereid om de kinderbijslag voor studerenden over te dragen aan Onderwijs, maar niet om daarbij onderscheid te maken tussen studerenden in het hoger onderwijs en andere opleidingstypen. Dat gebeurde in de kinder-

bijslag immers ook niet. Van Kemenade en Klein verdedigden hun plan als het best haalbare, en kregen daarbij beslissende bijval van de minister-president. Den Uyl noemde de oplossing 'realistisch en pragmatisch', hoewel hij bezwaren bleef houden tegen de ouderafhankelijkheid en het drempeleffect van leningen. Toch schaarde hij zich achter het voorstel van zijn bewindslieden omdat hij geen ruimere mogelijkheden zag in het budget. Bovendien moest de discussie wat hem betreft snel worden afgesloten. Er was nu tien jaar gediscussieerd en als het collegegeldprobleem niet binnen zes weken werd opgelost, ontstond bij het nieuwe academisch jaar opnieuw een verliespost voor het rijk, aldus de premier. Vooral de tijdsfactor gaf de doorslag, zodat het gemengde stelsel van Klein vrijwel ongewijzigd werd voorgelegd aan de Tweede Kamer.³⁴

Intussen was gebleken dat niet alleen de academicusbelasting was gesneuveld, maar dat ook de duizendguldenwet niet volledig terug kon worden gedraaid. De meerjarenramingen in het hoger onderwijs gingen uit van duizend gulden en een volledige teruggang bleek nauwelijks te compenseren met andere gelden. Van Kemenade besloot, tot herstel van de rust en orde aan de universiteiten, het collegegeld voorlopig te halveren tot vijfhonderd gulden.³⁵ Opstaande schulden werden met strengheid geïnd. Bij invoering van de nieuwe studiefinanciering zou deze kwestie definitief kunnen worden geregeld.

Tijdens grote studentenprotesten op het Binnenhof werden de nota studiefinanciering en de collegegeldverlaging in januari 1974 voorgelegd aan de Tweede Kamer, om nog voor september tot wetgeving te kunnen komen. Ook in het parlement koos Klein de aanpak van vrije gedachtevorming. Zijn voorstel voor een gemengd stelsel was niet vervat in een wetsvoorstel, maar in een discussienota waarin verschillende beleidsopties werden besproken en waarin de regering haar voorkeur aangaf. Het parlement werd uitgenodigd om erop te reageren.³⁶

De reacties uit het parlement waren niet ongunstig. De PvdA-fractie accepteerde het voorstel als het best haalbare. De confessionelen reageerden zelfs blij verrast. Hoewel zij enige bezorgdheid lieten doorschemeren over hun indruk dat het voorstel de student wel erg los leek te snijden van zijn context van gezin en maatschappij, vonden zij het bescheiden aanvullend karakter van het voorstel wel prettig. Eigenlijk leek het erg op het bestaande systeem, zo constateerden ze tevreden. Ook in dit voorstel droegen ouders een grote verantwoordelijkheid voor de studie van hun kinderen. Klein had zelfs het profijtbeginsel aangedragen om een eigen bijdrage te rechtvaardigen. De nota stelde namelijk dat 'het grote individuele nut' rechtvaardigde dat 'studenten vooralsnog zelf een deel van de kosten dragen'.³⁷ Bijna pesterig stelden de confessionele fracties bovendien dat vooral de rentedragende lening niet zozeer leek te zijn ingegeven door maatschappelijke idealen, als wel door 'aritmetische' overwegingen. Al met al was er brede steun.

De vvd maakte bezwaar tegen de nivellerende effecten van de aanvullende beurs. Als studenten onafhankelijk moesten kunnen zijn van hun ouders, dan moesten zij volgens de liberalen allemaal gelijk worden bedeed ongeacht het inkomen van hun ouders. Het geld dat studenten daarna tekortkwamen moesten zij allen onder gelijke voorwaarden kunnen lenen.

De grootste kritiek kwam ten slotte van de kleine christelijke partijen: het voorstel om de ondersteuning weg te halen bij de ouders en bij de student te brengen zagen zij als een inbreuk op de onaantastbare band tussen ouders en hun kinderen. Uit het debat bleek echter dat deze partijen op weinig bijval uit de Kamer konden rekenen.³⁸ Het uitgangspunt van financiële onafhankelijkheid van de volwassen student werd inmiddels in de politiek breed gedragen.

Zo vriendelijk als de ontvangst was in de Kamer, zo fel waren de reacties in studentenkringen. Het Landelijk Overleg Grondraden meende dat vooral het leninggedeelte zou leiden tot een vermindering van de onderwijsstoeganke-lijkheid.³⁹ Veel studenten vonden dat de verkiezingsbeloftes niet werden nagekomen. Van Kemenade en Klein werden uitgemaakt voor 'verraders' van de socialistische idealen, of erger. Klein ging de confrontatie op studentenvergaderingen niet uit de weg en probeerde de menigtes verbaal te slim af te zijn. Tot in detail kon hij voorrekenen wat studeren volgens hem moest kosten, inclusief een avondje 'uit de band springen', uitgaande van een gulden voor een bier-tje. De boze studenten kwamen met hun berekeningen beduidend hoger uit. Zij meenden niet rond te kunnen komen van de voorgestelde bedragen. Klein zou hun bij een bijeenkomst in Groningen hebben toegevoegd: 'Het zingen is erop vooruitgegaan, maar het rekenen is er niet beter op geworden.'⁴⁰

Complicaties

Gaandeweg bleek dat Kleins geplande invoeringsdatum van 1 september 1974 te ambitieus gesteld was. Hij had de complexiteit van het onderwerp onderschat. Om de omzet van kinderbijslag en belastingaftrek naar een basisbeurs mogelijk te maken bleken ingrijpende wijzigingen in de verschillende kinderbijslagwet-ten en de Wet op de loon- en inkomstenbelasting nodig. De opgave werd nog ingewikkelder nadat de Tweede Kamerfracties van de PvdA, de PPR en DS'70 evenals de minister van Sociale Zaken een integraal stelsel wensten voor alle jongeren van achttien jaar en ouder die een opleiding volgden, dus ook in het voortgezet en het particulier onderwijs. Dit uit het oogpunt van gelijke behan-deling en eenvoud. Het vermoeden bestond dat ook de Sociaaleconomische Raad op gelijkheid aan zou dringen. Die wens leverde een lastige definitievraag op, want welke activiteiten dienden wel of niet onder studeren te worden gere-kend? Een sterke samenhang was er ook met het onderwerp van verlaging van

de juridische grens van meerderjarigheid naar achttien jaar, die implicaties had voor tal van andere wettelijke regelingen. In mei 1974 moest Klein toegeven dat de invoering van de nieuwe studiefinanciering in de eerstvolgende jaren een onhaalbare kaart was. De voorzitter van de Tweede Kamer riep een speciale Kamercommissie voor studiefinanciering in het leven om de vaste onderwijscommissie te ontlasten. Daarnaast werd uitgebreid interdepartementaal overleg gevoerd waarbij liefst vijf ministeries werden betrokken: Onderwijs, Financiën, Sociale Zaken (kinderbijslag), Landbouw (agrarische opleidingen) en Justitie (o.a. verlaging van de wettelijke grens van meerderjarigheid). Dit proces vertraagde de besluitvorming aanzienlijk.⁴¹

De overheveling van de kinderbijslag van Sociale Zaken naar de begroting van Onderwijs was een politiek gevoelige kwestie. Een groot bedrag uit de socialeverzekeringssfeer moest worden overgezet naar de onderwijsbegroting, die deel uitmaakte van de algemene middelen. Zo ontstond de vraag of dan ook de sociale premies konden worden verlaagd. Zo ja, dan moest de belasting gelijktijdig omhoog zodat daaruit de basisbeurs kon worden betaald. Zo niet, dan kon de rijksbijdrage aan de sociale verzekeringen worden verlaagd zodat daaruit de basisbeurs kon worden betaald. In het ene geval betaalde de hele gemeenschap (dat wilden de confessionele ministers Boersma van Sociale en Lubbers van Economische Zaken), in het andere geval de werkgevers (dat wilde Duisenberg van Financiën). De staatssecretaris van Sociale Zaken waarschuwde voor borrelende ontevredenheid bij de werkgevers. Den Uyl maakte zich daarentegen zorgen over het 'politieke klimaat', dat zich tegen lastenverzwaringen voor de burger leek te keren. De premier stelde een behoedzaam compromis voor, waarin beide opties werden gecombineerd. Maar daardoor kwamen nieuwe pijnlijke vragen tevoorschijn. Welke premies mochten dan omlaag? En welke belasting omhoog? De mogelijkheden dienden eerst uitvoerig te worden onderzocht op de betrokken departementen, en de Sociaaleconomische Raad moest zich over deze kwestie uitspreken.⁴²

Het ministerie van o&w had weinig ervaring met een operatie die zo ver buiten het afgebakende onderwijsspecialisme reikte. Sommige betrokken ambtenaren hadden moeite met de inkomenspolitieke en fiscale aspecten van het onderwerp. Minister Van Kemenade opperde mede daarom begin 1975 met enige voorzichtigheid de mogelijkheid om de hele studiefinanciering onder te brengen bij het ministerie van Sociale Zaken, zodat het daar integraal kon worden behandeld met de bestaande kinderregelingen. Dat zou ook de technische uitvoering een stuk eenvoudiger kunnen maken. De Raden van Arbeid, die medeverantwoordelijk waren voor uitkering van de kinderbijslag, hadden al eerder op zo'n oplossing gezinspeeld.⁴³ Sociale Zaken liet echter informeel weten daar geen heil in te zien. De studiefinanciering was een onderwijsvoorziening uit de

algemene middelen en hoorde daarom niet in de sfeer van sociale verzekeringen, aldus het ministerie. Vanuit Onderwijs bestond het bezwaar dat het stelsel een onlosmakelijk deel van het onderwijsbeleid was, waarop men geen grip wilde verliezen.⁴⁴ De studiefinanciering bleef dus bij o&w en een ingewikkelde interdepartementale behandeling bleef de enige weg naar een nieuw beleid.

Op de lange baan

In de zomer van 1975 werd de regering van Den Uyl geconfronteerd met de gevolgen van de tegenvallende economische ontwikkelingen. Al enkele maanden na haar aantreden was de eerste oliecrisis uitgebroken. Aanvankelijk dacht de regering de economische schade van de olieboycot beperkt te kunnen houden door de overheidsuitgaven op te voeren. In augustus 1975 bleken de geraamde inkomsten echter dermate tegen te vallen, en meer lenen zulke onverantwoorde risico's met zich mee te brengen, dat De Nederlandsche Bank en minister Duisenberg het kabinet voor het blok zetten. Er moest gesneden worden in de uitgaven. Duisenberg legde zijn collega's de norm op die stelde dat de publieke lastendruk met maximaal 1% mocht stijgen in relatie tot het nationaal inkomen.⁴⁵ Voor het eerst sinds de oorlog kon de overheid niet meer rekenen op een stabiele economische groei en constante toename van de rijksinkomsten. In de 25 jaren die volgden ontkwam geen enkel kabinet aan de noodzaak tot bezuinigen.

De 1%-norm van Duisenberg veranderde de houding van Financiën en Sociale Zaken tegenover de overheveling van de kinderbijslag naar de onderwijsbegroting. Zij zochten manieren om de lastendruk te verlichten, en een van de voornaamste posten die voor matiging in aanmerking kwam was de kinderbijslag. Door de gestegen welvaart en de kleinere gezinnen zou de directe noodzaak voor deze voorziening zijn verdwenen. Bovendien meende de PvdA dat deze inkomensafhankelijk zou moeten worden gemaakt. Met zulke besparingen was ongeveer 800 miljoen gulden te winnen. Het studiefinancieringsplan van Klein dreigde die mogelijkheid echter te dwarsbomen en kwam voor Sociale Zaken nu ongelegen. Bij Ger Klein en zijn ambtelijke staf rees het vermoeden dat Sociale Zaken de onderhandelingen rond de overdracht bewust vertraagde in afwachting van de komende hervormingen. Onderhandelaars wierpen tal van zaken op die in Kleins ogen slechts details waren, zoals de eigen inkomensgrens en de positie van getrouwde studenten. sz-onderhandelaar D.C. van Melsen versterkte dat vermoeden. Als lid van de commissie-Andriessen had hij een vorm van studiefinanciering voorgestaan via de sociale verzekeringen, in de vorm van een 'omgekeerde AOW'. Hij leek niet van plan om Onderwijs tegemoet te komen.⁴⁶

Klein zag dat hij grip op de onderhandelingen verloor en viel gefrustreerd uit

tegen ambtenaren die nieuwe bezwaren opwierpen. Het hielp hem weinig: in november 1975 lieten Duisenberg en Boersma de ministerraad weten dat zij de technische behandeling van de wet stil wilden leggen in afwachting van de komende maatregelen in de kinderbijslag. Vanuit Sociale Zaken werd 'informeel' aan de SER gemeld dat deze zijn advies over het wetsvoorstel op kon schorten. Dit tot verontwaardiging van de betrokkenen op Onderwijs, die daarvan niet op de hoogte waren.⁴⁷ Ger Klein moest niet alleen de regie uit handen geven, maar dreigde nu ook het nodige geld voor zijn basisbeurs te verliezen. In 1977 werd duidelijk dat de beoogde besparingen een onzekerheid over de beschikbaarheid van 300 miljoen gulden voor het nieuwe stelsel van studiefinanciering zouden veroorzaken.⁴⁸

Toen het kabinet-Den Uyl in 1977 ten val kwam leek realisatie van het voorstel van Klein ver weg. De staatssecretaris zag het als zijn persoonlijke visitekaartje, en kon ook jaren na dato daarom zijn teleurstelling niet verbergen:

Het stelsel is gesaboteerd door Sociale Zaken en Financiën. Sociale Zaken wilde het geld dat bespaard werd op de kinderbijslag zelf houden. De hoeveelheid daglicht die men elkaar gunt in het Haagse circuit is niet erg groot. Wie de meeste centen heeft, heeft het meest te vertellen. Zo simpel wordt daar gedacht in dat ambtelijk overleg met remmers in vaste dienst. Lui die al dat nieuwe niet moeten, zonder argumenten maar om het dwarsliggen.⁴⁹

Het is moeilijk vast te stellen of inderdaad sprake was van doelbewuste sabotage. Minister Boersma had in overeenstemming met de ministerraad besloten de hervormingen in de sociale voorzieningen voorrang te geven op de invoering van studiefinanciering. Eenzijdig was die keuze niet. Zo was de sfeer niet in het kabinet, aldus Van Kemenade. Wel is goed mogelijk dat de ambtenaren van Sociale Zaken vooruitliepen op die beslissing door vast barrières op te werpen in de onderhandelingen. Volgens Van Kemenade was dat 'een typische ambtelijke vertragingstactiek'.⁵⁰ Het uitstel liet zien dat de studiefinanciering niet op zichzelf stond, maar verbonden was aan bredere en vooral zwaardere politieke en financiële belangen.

Klein gaf niet alleen anderen de schuld van de mislukking maar stak ook de hand in eigen boezem. Hij had spijt van zijn open overlegaanpak. Door een vrijblijvende discussienota voor te leggen aan het parlement zou de discussie daar te vrijblijvend, te breed en niet toegespitst op het voorstel zijn geweest. Tal van zaken die slechts zijdelings aan tertiair onderwijs raakten, werden bij de discussie betrokken en compliceerden de zaak volgens Klein nodeloos. Zo was bij zijn vertrek nog altijd de discussie gaande over de vraag wie wel en niet onder de noemer 'studerenden' mocht vallen. Achteraf had hij het beter gevonden als hij

een voorontwerp van wet aan de Kamer had voorgelegd die alleen studenten in het hoger onderwijs betrof; dan zouden Kamerleden volgens hem gedwongen zijn geweest om concreter op de specifieke voorstellen in te gaan.⁵¹

Modernisering van het oude stelsel

De studentenbeweging zag het geheel met groeiende verontwaardiging aan. Eerst presenteerde Klein een plan dat slechts gedeeltelijk aan de eisen tegemoetkwam, en vervolgens bleek de invoering onmogelijk. Intussen waren al enkele jaren geen inflatiecorrecties meer doorgevoerd, waardoor de reële waarde van de oude studietoelagen daalde. Gedurende de kabinetsperiode verslechterde de relatie tussen de studentenbeweging en de staatssecretaris. Het Landelijk Overleg Grondraden en de ASVA bleven benadrukken dat lage inkomensgroepen de dupe werden van de leningcomponent van het nieuwe stelsel. Een geïrriteerde Klein liet zich in 1975 ontvallen dat de organisaties eens moesten ophouden met 'keihard liegen'.⁵² Steeds minder was hij geneigd om met hun vertegenwoordigers over de inkomenspositie van studenten te praten, vooral omdat hij geloofde dat invoering van het nieuwe stelsel vanzelf veel bezwaren weg zou nemen. Verzoeken tot overleg hield hij lange tijd af.⁵³

Toen Klein gaandeweg beseftte dat het nieuwe stelsel er voorlopig niet komen zou, veranderde zijn houding. Hij nodigde de organisaties uit om te praten en zette zich in om tot een redelijke inflatiecompensatie te komen. Hij bereikte bij zijn collega's in het kabinet dat de bijdragevrije voet voor ouders naar boven werd bijgesteld, zodat ongeveer 55.000 studenten een hogere rijksstudietoelage ontvingen en 4000 studenten extra in aanmerking kwamen voor een toelage. Deze maatregelen zorgden samen met een sterk groeiende studentenpopulatie voor een kostenstijging van de studietoelagen van 390 miljoen gulden in 1977 naar 484 miljoen in 1978.⁵⁴

In 1975 werd een belangrijke stap gezet in het proces van automatisering in de uitvoering van het beleid. Niet langer hoefde eens per twee weken een lading gecodeerde formulieren vanuit Groningen naar de Rijkscentrale voor Mechanische Administratie te Apeldoorn te worden gezonden in afwachting van kant-en-klare berichten aan aanvragers of andere betrokkenen. Er werd een lijnverbinding naar Apeldoorn gelegd die het de ambtenaren in Groningen mogelijk maakte direct informatie op te vragen. Een jaar later werd ook invoering van gegevens op afstand mogelijk. Zo kon sneller en efficiënter worden gewerkt, maar raakten ambtenaren ook een deel van hun vertrouwde werkmethoden kwijt. De individuele beslissingsbevoegdheid behielden zij nog wel.⁵⁵ De automatisering maakte vanaf 1977 een maandelijks uitbetaling van de toelagen mogelijk, waar voorheen slechts driemaal per jaar kon worden uitbetaald.⁵⁶

Mede met het oog op het komende nieuwe stelsel betrok de Centrale Directie Studiefinanciering een nieuwe huisvesting in Groningen. De officiële opening van het gebouw riep gemengde gevoelens op, zo blijkt uit de toespraak van plaatsvervangend secretaris-generaal Van Boven: 'Wat er met het indertijd voorgestelde nieuwe stelsel van studiefinanciering gaat gebeuren, weet dacht ik op dit moment niemand.'⁵⁷ Het dossier was inmiddels in handen gekomen van een nieuwe minister.

Het plan-Pais, 1977-1981

Na de verkiezingen van 1977 keerden de politieke kansen. De PvdA boekte tien zetels winst en verwachtte een nieuwe regeringstermijn. Onderhandelingen met de lijstverbinding van het CDA verliepen echter moeizaam en werden afgebroken, waarna de katholieke voorman Dries van Agt verrassend snel tot een akkoord kwam met de VVD. Met grote tegenzin moesten de progressieve ministers plaatsnemen in de oppositiebanken.⁵⁸ De liberale Amsterdamse econoom dr. Aäron Pais nam de verantwoordelijkheid over het onderwijs over.

De studiefinanciering had niet meer de politieke prioriteit die ze vier jaar eerder had. De toestand rond de collegegelden was tot rust gekomen en de aanpassingen van Klein hadden de oude regelingen iets houdbaarder gemaakt. Van Agt repte in zijn regeringsverklaring met geen woord over studiefinanciering, wat hem op kritiek van Den Uyl kwam te staan.⁵⁹ De nieuwe onderwijsminister wachtte in eerste instantie de nog lopende hervormingen in de kinderbijslag af. 'Bij de studiefinanciering is de samenhang met maatregelen op het gebied van de sociale voorzieningen dermate eng, dat het op dit moment nog niet mogelijk is daarover zeer concrete zaken te melden,' liet hij de Tweede Kamer weten.⁶⁰

Met Pais kreeg o&w de eerste liberale minister na de oorlog, een minister die op veel fronten het tegenbeeld wilde lijken van zijn voorgangers. Hij zette zich sterk af tegen de vermeende socialistische hervormingswoede van de afgelopen vier jaren en presenteerde zich als verdediger van de vrijheid van onderwijs. Als hoogleraar in de economie legde hij meer financieel-economische accenten dan de onderwijskundige Van Kemenade. Zo brak hij met het ideaal van gratis onderwijs. Een beroep op een grotere eigen bijdrage van de student was volgens hem een serieuze optie vanwege het in liberale ogen meer individuele karakter van het 'goed' onderwijs. Pais gaf het Instituut voor Onderzoek naar Overheidsuitgaven opdracht om voorstellen te doen tot toepassing van het profijt-beginsel in het onderwijs.⁶¹

Toch toonden zich ook veel overeenkomsten tussen de nieuwe minister en zijn voorgangers. Pais zette in het middelbaar en hoger onderwijs belangrijke

beleidslijnen voort, waaronder de invoering van een tweefasestructuur van doctoraalopleiding en promotie in het hoger onderwijs en een beperking van de normale opleidingsduur tot vier jaren. Bovendien deed Pais ideologisch weinig onder voor de sociaaldemocraten in zijn inspanningen voor emancipatie van het individu, vooral van de vrouw. Een krachtige maatschappelijke maakbaarheidsgedachte was op dat punt ook de liberalen niet vreemd. De vvd maakte zich sterk voor het gelijktrekken van individuele kansen tot zelfontplooiing en stelde daartoe zelfs een staatssecretaris voor emancipatiezaken aan.

De liberale benadering van het studiefinancieringsprobleem deed denken aan het negentiende-eeuws sociaalliberalisme. Talent dat onvoldoende kans kreeg tot ontwikkeling vormde volgens de liberalen een verlies voor de samenleving in sociaal en economisch opzicht. De vrije markt werkte hier niet optimaal, waardoor de staat mocht ingrijpen met subsidies in de vorm van studiebeurzen. Dit moest een tijdelijke ingreep zijn. Als ooit de selectieve barrières in het onderwijs geslecht zouden worden, zouden deze subsidies marktverstoring gaan werken en moeten verdwijnen, een argument in lijn met klassieke liberale kritiek op studiebeurzen. In die situatie zou een leenstelsel rechtvaardiger zijn, een persoonlijke investering in de eigen toekomst. Al aan het einde van de jaren zeventig was dit leenstelsel een doel voor de lange termijn, maar vooralsnog waren beurzen als gift volgens veel liberalen noodzakelijk.⁶²

Pais plaatste het vraagstuk van de studiefinanciering in het licht van emancipatie en stelde zich principiëler en rechtlijniger op dan de pragmatische Ger Klein. Pais was persoonlijk overtuigd van de noodzaak om volwassenen een zelfstandige inkomenspositie te bieden, zodat zij vrij van anderen hun persoonlijke keuzes konden maken. Hij omschreef liberaal beleid als 'het bieden van maximale individuele ruimte in gemeenschapsverband'.⁶³ Hij koesterde een groot wantrouwen tegen bemoeienis van buitenaf met de persoonlijke levenssfeer. Dat bleek onder andere uit zijn persoonlijke warsheid van heersende sociale normen: hij was vegetariër en geheelonthouder, en woonde lange tijd onge-trouwd samen.⁶⁴

Die vrijheid wenste Pais ook studenten toe. De meeste studenten waren formeel volwassen en moesten volgens de minister daarom in staat worden gesteld om vrij van financiële banden met hun familie of partner te leven. In het nieuwe stelsel van studiefinanciering mocht daarom geen rekening worden gehouden met het gezins- of partnerinkomen; alle studenten moesten recht hebben op dezelfde ondersteuning, die voldoende moest zijn om van te leven. Pais wilde de hoogte daarvan koppelen aan het sociaal minimum om gelijkheid van de student met werkende leeftijdsgenoten te bewerkstelligen. Hij had eerder een vaste basisvoorziening voor alle studenten in gedachten dan een bescheiden aanvullend stelsel. Als dit plan zou worden verwezenlijkt, zou het in de hele

westerse wereld daarin zijn weerga niet hebben. De enige verzorgingsstaat die het beursrecht ontkoppelde van het ouderlijk inkomen was Zweden, maar daar bestond wel een koppeling met het eigen inkomen van de student en zijn of haar partner. Pais wilde echter gelijke bedragen voor iedereen.⁶⁵

Het plan-Klein was voor Pais slechts beperkt van nut vanwege de ouderlijke bijdrage. Hij schortte de lopende adviesaanvraag bij de SER op. De aanvullende beurs van Klein liet hij vallen, en verving hij door rentedragende leningen. Zijn ideeën volgden wel die van zijn voorganger in de omzetting van kinderbijslag voor ouders naar een basisbeurs voor de student. Om het drempel effect voor studenten uit kansarme milieus te verkleinen konden zij in het voorstel tot hun twintigste levensjaar een rentesubsidie op de lening ontvangen.⁶⁶

Confrontatie

Terwijl de minister het Interuniversitair Studentenoverleg reeds liet weten dat hij aan een basisbeurs van 7000 gulden per jaar dacht, ontmoette hij achter de schermen veel ambtelijke en politieke weerstand. De afschaffing van de ouderlijke bijdrage zou veel geld kosten, en financiële ruimte slonk voortdurend. Bovendien waarschuwde de ambtelijke stuurgroep studiefinanciering op o&w al in december 1978 dat schrapping van de ouderbijdrage politiek slecht zou kunnen vallen bij de oppositie en de christendemocratische coalitiegenoten, vooral wegens denivellerende inkomenseffecten. Bij interdepartementaal overleg een halfjaar later rezen technische bezwaren. Volgens de nieuwe wetgeving werden kinderen op hun achttiende volwassen, maar behielden hun ouders de onderhoudsplicht tot het eenentwintigste jaar. Een financieel zelfstandige positie voor de student zou wringen met de onderhoudsplicht en met de systematiek van de sociale verzekeringen, aldus Justitie en Sociale Zaken. 'Toch aan vasthouden,' zo instrueerde Pais zijn onderhandelaars. Volgens hem was studiefinanciering een zelfstandig recht, en geen aanvullende voorziening. Hij vond daarom dat de juridische onderhoudsplicht irrelevant was. Pais wilde op dat punt nauwelijks water bij de wijn doen. In een instructie voor zijn ambtelijke onderhandelaars in juni 1979 maande hij hen vast te houden aan het plan en drukte hij hun op het hart dat 'gewijzigde samenlevingsvormen de oude opstelling steeds meer illusoir [zullen] maken'.⁶⁷

Het ministerie van Financiën wierp onoverkomelijke financiële bezwaren op. Pais wilde studenten genoeg laten lenen om zelfstandig te kunnen leven, maar Financiën wilde voorkomen dat studenten massaal geld zouden gaan lenen. De stijgende rente maakte het steeds moeilijker voor het bedrijfsleven om te investeren, en droeg zo bij aan een afremming van de economie. Lenende studenten zouden een extra beslag leggen op de kapitaalmarkt en de rente verder op kun-

nen drijven. Daarom blokkeerde Financiën het plan. Toch hield Pais vast aan de financiële zelfstandigheid van de student, waardoor de onderhandelingen tussen de ministeries vastliepen.⁶⁸

Ook op andere punten verliepen politieke en persoonlijke contacten tussen Pais en collega's in het kabinet soms stroef. Pais had uitgesproken opvattingen, die hij theoretisch zwaar onderbouwde, en kon die koppig verdedigen. Hij schuwde de persoonlijke confrontatie niet. Dat bracht hem op gespannen voet met de minister van Financiën Frans Andriessen. Terwijl Andriessen aanstuurde op een strenge lijn van bezuiniging om ernst te maken met de vermindering van het financieringstekort, probeerde Pais zijn eigen begroting daaraan te onttrekken. Herhaaldelijk stak hij in de ministerraad macro-economische betogen af waarin hij tot de conclusie kwam dat drastisch bezuinigd moest worden, maar niet op Onderwijs. Wanneer hij de druk te groot vond worden dreigde hij met ontslag. Tot frustratie van Andriessen en premier Van Agt wist Pais zich zodoende herhaaldelijk onder bezuinigingen uit te werken, soms ten koste van andere departementen.⁶⁹

Na verloop van tijd kostte het Pais steeds meer moeite om zijn verzet tegen bezuinigingen vol te houden. Landbouwminister Fons van der Stee dreigde uit het kabinet te stappen als Onderwijs niet zijn deel nam in de bezuinigingen.⁷⁰ Uitgerekend deze Van der Stee werd minister van Financiën toen Andriessen begin 1980 uit onvrede aftrad. Politiek gesterkt door een tweede oliecrisis in 1979 kon de nieuwe minister de financiële teugels strakker aantrekken. Ook Pais moest zich nu schikken, getuige staatssecretaris van Onderwijs De Jong:

Pas Fons bleek in staat Pais tegen de muur te drukken. Als hij bleef tegenstribbelen, hield Fons stug vol, het kon hem niet schelen of dat lang duurde. In de nacht voor Prinsjesdag 1980 lukte het Fons dan toch Pais tegen de muur te krijgen. Van Agt was daar uiterst tevreden over, want die had al veel eerder met de man willen afrekenen.⁷¹

Studenten in het hoger onderwijs hebben de gevolgen gevoeld. De jaarlijkse inflatiecorrectie op studietoelagen werd ingeperkt, en de college- en schoolgelden werden verhoogd. Toch heeft Pais nooit volledig aan de bezuinigingsdruk toegegeven. Sommige ingrepen die hij presenteerde als bezuinigingen, waren in praktijk niet meer dan kasverschuivingen. Zo tilde hij de uitbetaling van de rijksstudietoelagen over 31 december 1981 heen om de balans voor dat jaar gunstiger te doen uitkomen, terwijl daarmee het tekort voor het volgende jaar slechts werd vergroot.⁷² Pais maakte daarmee geen vrienden bij collega's in het kabinet, die soms meer moesten inleveren.⁷³ Het leidde ertoe dat hij een relatie-

ve buitenstaander bleef in een ministersploeg die zich voor liet staan op verder goede onderlinge relaties.

Op de klippen

Pais' onwil om zijn principiële overtuigingen te laten wijken voor financiële beperkingen remde ook de onderhandelingen rond de nieuwe studiefinanciering. Lange tijd was daarin weinig beweging te bespeuren. Zowel het voorstel van Pais als de bezwaren daartegen bleven gehandhaafd. Voor de onderwijsminister was dat aanvankelijk geen probleem, omdat hij zijn politieke prioriteit vooral bij de herstructurering van het hoger onderwijs legde. Maar juist die prioriteiten kwamen in gevaar door de trage vorderingen op het gebied van de studiefinanciering. De Sociaaleconomische Raad verklaarde eind 1980 niet in staat te zijn om te adviseren rond de hervorming van de kinderbijslag zolang er onduidelijkheid was over de positie van studenten. De Academische Raad dreigde 1980 elke verhoging van het collegegeld 'principiële onaanvaardbaar' te verklaren zolang het oude beurzenstelsel nog functioneerde. Volgens de gezamenlijke universiteiten was hier zelfs sprake van 'het in hoge mate veronachtzamen van een overheidstaak'.⁷⁴ De Onderwijsraad verwierp de verhoging van cursusgeld in den brede, inclusief de voorgestelde invoering van f 650,- collegegeld voor het hbo als geen plannen voor een nieuwe studiefinanciering zouden worden gepresenteerd. Studentenorganisaties gingen zich roeren door de aangekondigde lastenverzwaringen en kondigden nieuwe boycotacties aan. Politiek gevoeliger voor de minister was de aanneming van de motie-Waltmans op 10 december 1980 waarin de Tweede Kamer er bij de regering op aandrong 'ruim vóór inwerkingtreding van een nieuwe wet voor de structuur van het hoger onderwijs een ontwerp-regeling voor een nieuw stelsel van studiefinanciering aan de Kamer te doen toekomen'. PPR-Kamerlid Waltmans stelde dat de voorgestelde verkorting van de studieduur de mogelijkheden belemmerde voor studenten om bij te verdienen, zodat ze onder het vigerende beurzenstelsel in financiële problemen zouden raken.⁷⁵ Het waren pijnlijke waarschuwingen: als de regering geen haast maakte met de nieuwe studiefinanciering, zouden speerpunten van het beleid en de sluiting van de begroting in gevaar komen.

Pais nam de waarschuwingen serieus. De verkiezingen werden gehouden in mei 1981, en voor die tijd wilde hij zijn ingrijpende tweefasestructuur invoeren.⁷⁶ Eind februari 1981, bij de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer, moest de minister daarom zijn plannen voor de studiefinanciering presenteren. Er was te weinig tijd om nog tot uitgewerkte nieuwe plannen te komen. Ondanks alle financiële en technische bezwaren legde Pais zijn bestaande plan daarom in ongewijzigde vorm voor aan de ministerraad.

‘De minister laat het niet aankomen op een discussie in de ministerraad, maar is zeker van voldoende steun, voordat een controversieel onderwerp aan de orde komt,’ doceerde voormalig onderwijsminister Jo Ritzen in 1998 zijn lezers.⁷⁷ Wijze woorden, zo bleek toen Pais op 20 februari 1981 een concept-Kamerbrief over zijn plannen aan de raad voorlegde. De geschillen met de andere departementen bleken onvoldoende opgelost en de plaatsvervangend minister van Financiën sprak direct een ‘niet aanvaardbaar’ uit. Hij accepteerde geen enkel beslag op de kapitaalmarkt, zeker niet een van deze omvang.⁷⁸

Drie dagen later werd met spoed een extra vergadering van de ministerraad belegd om de Tweede Kamer een dag later toch nog een plan te kunnen tonen. De betrokken departementen kregen een laatste kans om nadere voorstellen te doen. Pais drukte zijn collega’s op het hart dat ze zonder bezwaar met het voorstel konden instemmen omdat het binnen deze regeringstermijn niet meer tot invoering zou komen. De voorgestelde Kamerbrief was vooral bedoeld om de kritische Kamer en de adviesorganen gunstig te stemmen op het gebied van collegegelden en structuurhervormingen in het hoger onderwijs, zo benadrukte hij.

De ministerraad toonde in de extra vergadering op dinsdagavond 24 februari echter weinig begrip voor de lijn van Pais. Zijn voorstel werd nu van meerdere kanten aangevallen. Van der Stee hield stevig vast aan zijn financiële bezwaren. Aan de afspraak dat het nieuwe stelsel budgettair neutraal moest zijn waar het de rijksmiddelen betrof, was volgens hem niet voldaan. Dat kwam vooral doordat nieuwe besparingen op de kinderbijslag niet mee waren genomen in de berekening. In ruimere zin eiste Van der Stee ook neutraliteit op de kapitaalmarkt. Zijn ambtenaren schatten de omvang van de voorgestelde leningcomponent tussen 300 en 900 miljoen gulden. Men zou daarom volgens Van der Stee niet moeten praten over budgettaire neutraliteit, maar eerder over een korting van 10% op het bestaande systeem van studiefinanciering.

Vervolgens had de katholieke CDA’er Van der Stee principiële bezwaren tegen de maatschappelijke uitgangspunten van het voorstel. Juist nu het kabinet-Van Agt het gezin weer als uitgangspunt in het beleid nam, presenteerde Pais een stelsel waarin de gezinsband werd doorgesneden. Omdat het alle studenten gelijktrok zag Van der Stee bovendien een onacceptabele inkomenshervreiding van laag naar hoog ontstaan. Hij beschouwde de studenten als een relatief bevoorrechte groep die in tijden van werkloosheid en economische malaise geen overheidshulp behoeften, zeker niet een met een uitkeringsniveau op het sociaal minimum. Premier Van Agt en CDA-ministers Gardeniers, Van Trier en Beelaerts van Blokland sloten zich daarbij aan. De laatste stelde onomwonden dat het kabinet zich beter druk kon maken om mensen ‘die het werkelijk moeilijk hebben’.⁷⁹ Pais stond er alleen voor.

Om toch de Tweede Kamer bij de begrotingsbehandeling van de volgende dag iets te kunnen tonen, werd Pais' plan met spoed zo ver mogelijk uitgekleed. De koppeling met het sociaal minimum werd geschrapt, en op aanwijzing van Financiën werden concrete cijfers en bedragen uit de Kamerbrief verwijderd. Wat overbleef was een brief met globale uitgangspunten, waaraan budgettaire neutraliteit voor beurzen én leningen werd toegevoegd, en 'rechtvaardigheid in de onderlinge inkomensposities' in relatie tot andere groepen in de maatschappij.⁸⁰ Daarmee werd de centrale doelstelling van financiële zelfstandigheid ondergraven.

Een dag later, op de avond van 25 februari 1981, arriveerde Arie Pais op de valreep in de Tweede Kamer met veertig enveloppen onder zijn arm. De leden van de onderwijscommissie moesten ter plekke van de inhoud kennisnemen.⁸¹ De PvdA noemde de brief 'een afleidingsmanoeuvre van het pijnlijke van deze begrotingsbehandeling' en deed hem af als 'lachwekkend',⁸² maar de regeringsfracties leken door de brief toch meer bereid om over verhoging van de collegegelden te praten. Van invoering van het in de brief voorgestelde stelsel van studiefinanciering kon zo vlak voor de verkiezingen geen sprake meer zijn, maar in ruil voor compensatie in het oude stelsel van rijksstudietoelagen kreeg Pais zijn collegegeldverhogingen en later ook zijn Wet op de tweefasestructuur door het parlement.⁸³

De schipbreuk van het plan-Pais in de ministerraad toonde aan dat financiële onafhankelijkheid van de volwassen student in de gegeven omstandigheden nauwelijks meer haalbaar was. Wanneer de regering financiële prioriteiten moest stellen legden de belangen van studenten het af tegen die van een groeiende categorie uitvallers uit de arbeidsmarkt. Bovendien bleek de volledige financiële verzelfstandiging van de student bij sommigen binnen het CDA nog altijd gevoelig te liggen. Terwijl de behoefte aan individuele zelfstandigheid groeide, namen de praktische en politieke mogelijkheden daartoe af. Intussen bleef het oude systeem in werking, ondanks alle bezwaren.

Het 'plan-Van Kemenade', 1981-1983

Op de kleine afdeling Beleid van de Centrale Directie Studiefinanciering in Groningen werd het resultaat van de moeizame onderhandelingen intussen niet afgewacht. De referendaris B.P.M. Nieuwhof ontwikkelde in samenspraak met collega's een opzet die aan veel politieke en technische bezwaren tegemoet zou kunnen komen, en die bovendien mede was ingegeven door de eisen van de uitvoeringspraktijk.

Het plan ging evenals dat van de minister uit van het standpunt dat inko-

menspolitiek individueel moest worden gericht. Met de emancipatie van vrouwen en jongvolwassenen kon pas ernst worden gemaakt wanneer zij zelfstandig over inkomen konden beschikken. Ook was een individueel gericht stelsel minder gevoelig voor fraude met samenlevingsverbanden. Toch moest worden voorkomen dat mensen die geen onderwijs genoten onnodig zouden meebetalen aan de opleiding van anderen. Leningen konden zo'n effect opvangen.⁸⁴ Vanuit die gedachte ontstond het plan 'studiefinanciering voor volwassenen', dat alle studerenden tussen 18 en 60 jaar in één voorziening zou vatten. Het stelsel zou een zelfstandige inkomenspositie bieden aan studenten tussen 18 en 23 jaar, en inkomensterugval opvangen voor drieëntwintig tot zestigjarigen die in deeltijd studeerden. Het stelsel zou bekostigd worden met de gelden van de kinderbijslag, de rijksstudietoelagen en mogelijke besparingen op uitkeringen. Jongeren die voor hun drieëntwintigste begonnen met studeren kregen in het plan recht op volledige studiefinanciering in de vorm van een lening en gift. Kinderen van ouders met een lager inkomen hoefden minder te lenen omdat zij recht zouden krijgen op een 'schuldlimiteringsbijdrage'. Voor volwassenen die al tot de kring der werkenden behoorden was er een vergoeding in de studiekosten en eventueel in reiskosten. Zij moesten door (deeltijd)werk of een uitkering in hun levensonderhoud voorzien. Vooral voor deze groep moest het stelsel nauw aansluiten op verschillende sociale voorzieningen, en werden wezenlijke besparingen op de uitkeringen beoogd door ze deels te vervangen door studiefinanciering.

Om de verschillende doelgroepen een passende ondersteuning te bieden, werd het stelsel opgebouwd uit verschillende budgetten. Het 'levensonderhoudsbudget' was bedoeld voor zaken als huur, voeding en verzekeringen. Het was vooral gericht op jonge mensen die voltijds studeerden en nog niet tot de beroepsbevolking behoorden. Dit budget bestond voor 80% uit beurs en voor 20% uit lening. De hoogte was gekoppeld aan het sociaal minimum. Het studiekostenbudget was er voor alle direct aan de studie gerelateerde kosten en bestond volledig uit een rentedragende lening, met schuldlimitering voor lagere inkomensgroepen. Dit budget was bedoeld voor bovengenoemde categorie van jonge studenten, en voor mensen uit de beroepsbevolking die gedeeltelijk in hun levensonderhoud konden voorzien middels (deeltijd)werk of uitkering. Ten slotte was er een reiskostenbudget, dat deels bestond uit gift en deels uit lening, afhankelijk van de woonsituatie. Door deze budgetten verschillend te doseren in hele, halve en 'studiekosten'-pakketten kon op individuele behoeften worden ingespeeld, waarbij voor de studerenden uit de beroepsbevolking een nauwe samenhang met de sociale voorzieningen moest bestaan. Het uitgangspunt was dat studerenden van 23 jaar en ouder geheel onafhankelijk van familie of partner konden leven en leren, zodat het stelsel een emanciperende werking hebben zou.⁸⁵

Toen Jos van Kemenade in 1981 terugkeerde als minister van Onderwijs en Wetenschappen trof hij dit ver uitgewerkte plan aan in het overdrachtdossier. Vanuit de Centrale Directie Studiefinanciering was het ingebracht in de formatieonderhandelingen van de nieuwe coalitie. Voor de minister persoonlijk had het onderwerp op dat moment weinig prioriteit. Vanwege de zeer gespannen verhoudingen tussen regeringspartijen CDA, PvdA en D'66 hield hij er rekening mee dat het jonge kabinet elk moment kon sneuvelen en dat hem wellicht weinig tijd gegund zou zijn om zijn belangrijkste punten door te voeren. De minister stortte zich vooral op de ontwikkeling van de middenschool, en liet de studiefinanciering graag over aan zijn departement.⁸⁶

Toch had Van Kemenade er belang bij dat ook de studiefinanciering snel definitief werd geregeld. Zijn voorganger Pais had op de valreep de invoering van collegegeld voor het hbo en een verhoging voor het wo door de Kamer geloodst. Van Kemenade had zich daar als Kamerlid tegen verzet maar moest de maatregelen als minister uitvoeren bij gebrek aan alternatieve dekking. De Tweede Kamer achtervolgde hem daarmee. De minister kon niet veel anders doen dan compensatie voor de studenten beloven in de vorm van een nieuw stelsel van studiefinanciering. De tijd van discussienota's was definitief voorbij, zo beloofde hij de Kamer. 'Ik zet alles op alles om nu eindelijk de discussie die wij nu al 10 tot 15 jaar voeren over een fatsoenlijke wettelijke regeling voor een stelsel van studiefinanciering te kunnen beëindigen, althans daartoe een duidelijk wetsvoorstel aan deze Kamer voor te leggen.'⁸⁷

Van Kemenade nam het 'Groningse' plan over. Het voldeed in veel opzichten aan zijn wensen. Al jaren maakte hij zich hard voor de emancipatie van maatschappelijke achterstandsgroepen als vrouwen, lager opgeleiden en culturele minderheden, die vaak met structurele onderwijsachterstanden kampten. Deze opdracht kreeg extra gewicht nu de economische crisis vooral onder deze groepen grote werkloosheid veroorzaakte. Van Kemenade was in het nieuwe kabinet bovendien aangesteld als 'projectminister volwasseneneducatie'. Een stelsel dat zo nadrukkelijk individueel was gericht en mensen tot zestig jaar bediende kwam hem daarom als geroepen. Bovendien leverde het plan een bijdrage aan het regeringsbeleid, dat een gelijkmatiger verdeling van de schaarse arbeid over de beroepsbevolking beoogde. Door deeltijdstudies te faciliteren zou deeltijdwerken worden gestimuleerd. Daarnaast konden de voorzieningen voor deeltijdstudenten het verschijnsel van oneigenlijk studeren met een uitkering ofwel het 'sluikstuderen' tegengaan. Ten slotte voldeed het plan aan de eis die de sociaaldemocraat Van Kemenade al jaren aan elk nieuw stelsel verbond: de hogere inkomens werden weinig bevoordeeld.⁸⁸

De unieke politieke positie van de onderwijsminister was gunstig voor de realisering van het plan omdat deze de overbrugging van grenzen tussen ministe-

ries mogelijk maakte. Van Kemenade was de politieke secondant geworden van Joop den Uyl, die in het kabinet 'superminister' van Sociale Zaken en Werkgelegenheid was. Den Uyl gaf Van Kemenade de opdracht om een sociaaleconomisch PvdA-alternatief te ontwerpen voor de bezuinigingskoers van het CDA. De onderwijsminister was daarnaast namens Den Uyl voorzitter van het wekelijkse PvdA-bewindslidenoverleg.⁸⁹ Deze minister was daarom in een uitgelezen positie om de verschillende betrokken ministeries tot gezamenlijke actie te bewegen.

De ontwikkeling van het stelsel nam nu een vlucht en al op 27 mei 1982 kon Van Kemenade de nieuwste voornemens openbaar maken. Hij deed dat tijdens een toespraak bij de opening van een nieuw gebouw voor de Centrale Directie Studiefinanciering in Groningen.⁹⁰ In het VARA-radioprogramma *In de Rooie Haan* presenteerde hij het enthousiast voor het grote publiek. Voortaan ging het ambtelijke plan 'studiefinanciering voor volwassenen' door het leven als het 'plan-Van Kemenade'. De Groningse opening bleek echter zijn laatste officiële daad als minister: het tweede kabinet-Van Agt bezweek al na negen maanden en de PvdA-ministers boden collectief hun ontslag aan. Na een veelbelovende start ging ook dit plan een onzekere toekomst tegemoet.

*'Kampioen wetgever' Deetman*⁹¹

Na het plotselinge vertrek van Jos van Kemenade nam CDA-staatssecretaris Wim Deetman de ministerspost over. De overgang van een sociaaldemocraat naar een christendemocraat betekende niet de sterke beleidsverschuiving die misschien kon worden verwacht. Ondanks de schijnbare verschillen tussen de gedreven emancipatiekampioen Van Kemenade en de degelijke, solide en op punten behoudende Deetman bleken de twee het op politiek, onderwijskundig en persoonlijk gebied goed met elkaar te kunnen vinden. Zij hadden samen de middenschool verdedigd en maakten zich samen hard voor volwasseneneducatie.⁹² Tegen vermeende royale of nivellerende elementen van het 'plan-Van Kemenade' had Deetman weinig bezwaar. Zij pasten in zijn principiële overtuiging dat voor de minder draagkrachtigen en mensen met onderwijsachterstand extra steun geboden was. Directeur-generaal van Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek Roel in 't Veld zei na zes jaar samenwerking met deze 'linkse CHU'er':

Als je kijkt naar wat Deetman wil op het terrein van de culturele minderheden, op het gebied van de volwasseneneducatie, op het gebied van de inkomensverhoudingen, zijn zorg voor de werkgelegenheid in en buiten het onderwijs, voor de toegankelijkheid van het onderwijs: het zijn opvattingen die zo in het verkiezingsprogramma van de PvdA kunnen worden ingepast.⁹³

Bovenal had de resultaatgerichte Deetman de ambitie om eindelijk een aantal langsepende discussies af te sluiten met stevige wetgeving. Daarbij vond hij concrete daden soms belangrijker dan principiële heroverwegingen. Een Wet op de studiefinanciering leek binnen handbereik als het wetgevingstraject dat onder Van Kemenade was ingezet zou worden afgemaakt. Problemen ontstonden echter toen Deetman eind 1982 het derde kabinet-Van Agt vervuilde voor het centrumrechtse kabinet van Ruud Lubbers. Het bleek buitengewoon moeilijk om dit plan te handhaven in een tijd waarin de 'nieuwe zakelijkheid' regeerde en de verzorgingsstaat grondig aan herziening werd onderworpen.

Lubbers 1: een 'aantasting van de fundamenteën van de studiefinanciering'

Terwijl het 'plan-Van Kemenade' zich nog bevond in de risicovolle fase van interdepartementale onderhandeling veranderden de politieke en financiële omstandigheden drastisch. De rijksstudietoelagen en de kinderbijslag gingen na het aantreden van het eerste kabinet van Ruud Lubbers een tijd van flinke bezuinigingen tegemoet. Wim Deetman bleef aan als minister met de opdracht om dit pijnlijke proces in goede banen te leiden, en intussen een nieuw stelsel van studiefinanciering in te voeren. Naarmate de financiële ruimte afnam bleven echter steeds minder opties voor een nieuw stelsel over, terwijl de tijdsdruk groeide.

De toestand van de economie en de overheidsfinanciën was rond 1982 zeer zorgelijk geworden. Met aan de hoge inflatie gerelateerde stijgende loonkosten en een ongekend hoge rentestand bleven private economische investeringen achter. De werkloosheid was opgelopen tot 13,5% van de beroepsbevolking en bijna eenzelfde percentage was formeel arbeidsongeschikt. De stijgende sociale lasten drukten zwaar op de rijksbegroting, terwijl de overheidsinkomsten terugliepen. Met een financieringstekort van 11% van het nationaal inkomen drukte de staatsschuld steeds zwaarder. Zonder wezenlijke vermindering van de overheidsuitgaven zou deze negatieve spiraal blijven doorwerken.

Het gebruikelijke anticyclische overheidsbeleid, dat gericht was op de aanmoediging van de vraag door bestedingen, werd onbetaalbaar, en werd van meerdere zijden fel bekritiseerd. Het bedrijfsleven en adviesorganen als de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid eisten meer aandacht voor de aanbodzijde van de economie. De private sector moest meer financiële ruimte krijgen om te investeren. Publieke lasten zouden daarom moeten krimpen, de overheid zou minder geld moeten herverdelen en zich schikken in een meer beperkte, 'marktconforme' rol.⁹⁴ Het CDA en de VVD raakten van deze boodschap doordrongen.

Bij de kabinetsformatie in het najaar van 1982 gingen de twee coalitiepartners

uit van ombuigingen (besparingen of inkomstenverhogingen) van tien miljard gulden per jaar. Het eerste doel daarbij was om het financieringstekort terug te dringen zonder het verzwaren van de publieke lasten. In het besef van de politieke risico's die aan zulke zware bezuinigingen verbonden waren, legden het CDA en de VVD in het regeerakkoord gedetailleerd vast hoe de pijn over de verschillende begrotingsposten moest worden verdeeld. Het ministerie van Financiën kreeg daarbij een voortrekkersrol. Het regeerakkoord kreeg een zekere politieke onaantastbaarheid om te voorkomen dat gedurende de rit onenigheid kon ontstaan.⁹⁵ Het bepaalde onder meer dat op de rijksstudietoelagen en de kinderbijslag zou worden bezuinigd, en tegelijk dat in de loop van 1983 de hoofdlijnen van een nieuw stelsel van studiefinanciering aan de Kamer moesten worden gepresenteerd. Dat nieuwe stelsel mocht niet duurder zijn dan het oude, en geen onacceptabel beslag leggen op de kapitaalmarkt. Deetman noemde dit 'beperkingen van niet geringe betekenis', want zij maakten de gewenste financiële zelfstandigheid van de student praktisch onmogelijk.⁹⁶

Wim Deetman accepteerde bij zijn aantreden een zware ombuigingstaak van anderhalf miljard gulden voor 1983. Ambtenaren van Financiën schreven gedetailleerd voor op welke posten hij moest bezuinigen, waarbij ze de studiefinanciering hoog aansloegen. Bezuinigen op de studiefinanciering was zowel juridisch als politiek eenvoudiger dan op de meeste andere onderwijsposten. Bijna 82% van de onderwijsbegroting bestond uit personeelslasten en omdat de Tweede Kamerfracties van de regeringspartijen behoud van banen eisten, was inkrumping van onderwijspersoneel onmogelijk. Tot woede van de onderwijswereld voerde het kabinet een salariskorting van 1,65% door. Bij de zoektocht naar verdere bezuinigingsmogelijkheden kwam al snel de onderwijskwaliteit in het geding of moest aan het sluiten van opleidingen worden gedacht.⁹⁷ Het inkomen van studenten was daarentegen nog altijd niet wettelijk vastgelegd en kon met relatief eenvoudige maatregelen van bestuur worden verlaagd. Een beperking lag bovendien voor de hand omdat de post rijksstudietoelagen recentelijk forse overschrijdingen op de begroting vertoonde: alleen in 1982 ging het al om honderd miljoen gulden. Door de verminderde koopkracht deden steeds meer mensen een beroep op deze aanvullende voorziening, die bovendien forse inflatiecorrecties van rond 6 % vroeg. Hier was sprake van een negatieve spiraal die volgens de filosofie van het kabinet doorbroken moest worden.

In het regeerakkoord werd vastgelegd dat de bijdragevrije voet van het ouderlijk inkomen niet langer volledig met prijsstijgingen zou worden gecorrigeerd. Dat betekende dat na verloop van tijd minder studenten in aanmerking zouden komen voor een toelage. Vervolgens werd bij de bepaling van toekenning en hoogte van een studietoelage minder rekening gehouden met gezinsomvang. Ten slotte werd het maximumbedrag voor de rijksstudietoelagen verlaagd

tot de norm die gold voor de werkloosheidsuitkering. De opbrengst van deze maatregelen zou na enkele jaren flink op gaan tellen: van 35 miljoen in 1983 en 95 miljoen in 1984 tot 260 miljoen in 1987. Ter vergelijking: de post rijksstudietoelagen bedroeg in 1983 ongeveer 1500 miljoen gulden.⁹⁸

Het stelsel in het 'plan-Van Kemenade' moest krimpen om aan de eis van budgettaire neutraliteit te kunnen blijven voldoen. Het regeerakkoord sprak van een nieuw stelsel voor volledig dagonderwijs, en zweeg over deeltijdstudies voor mensen met een baan. Daarmee haalden de onderhandelaars een belangrijke ambitie uit het voorgestelde stelsel weg.⁹⁹

Deetman accepteerde de bezuinigingen en heroverwegingen, en vervulde ze uit plichtsbef. Ook hij geloofde in de noodzaak om het financieringstekort terug te dringen. Het jaar 1983 begon met massale demonstraties van boze onderwijzers en studenten. In de onderwijswereld en de publieke opinie ontstond een zeker beeld van Wim Deetman als koele rekenmeester en harteloze saneerder.

Wat de demonstranten echter niet zagen, was dat Deetman na deze heftige beginfase achter gesloten deuren een grens trok en geen verdere bezuinigingen op het onderwijs wilde accepteren. Vanaf het voorjaar van 1983 beschouwde hij zijn bezuinigingstaakstellingen als volbracht en wilde hij de rust en ruimte op zijn begroting om tot constructief beleid te kunnen komen. Deze opstelling leidde vrijwel direct tot botsingen tussen de standvastige Deetman en de minister van Financiën Onno Ruding. Deze was vastbesloten om nieuwe overschrijdingen van de rijksbegroting tijdig de kop in te drukken, en bleef daarom aanvullende bezuinigingsvoorstellen doen. Het gevolg was dat Deetman voortdurend moest strijden voor het behoud van middelen voor de studiefinanciering.

Een eerste aanvaring tussen Deetman en Ruding was tekenend voor de kwetsbare positie waarin de studietoelagen zich nu bevonden. Toen voor 1983 opnieuw een overschrijding op de post studietoelagen met 59 miljoen gulden werd verwacht, eiste Ruding al in maart extra ingrepen. Hij stelde een structurele verlaging van de budgetnormen voor, of een volledige bevrozing van de beursbedragen. Later wilde hij deze bedragen met 10% verlagen. Deetman accepteerde geen van deze voorstellen omdat volgens hem met de uitvoering van de bepalingen in het regeerakkoord 'de grenzen van het maatschappelijk aanvaardbare' al waren bereikt. Een budgetverlaging of -bevrozing vond hij onverantwoord omdat de normbedragen voor de student al achterliepen bij het sociaal minimum. Deetman en Ruding stonden in deze tegenstelling vrijwel alleen, zodat de opstelling van de minister-president beslissend werd. Premier Lubbers zocht voortdurend naar politiek evenwicht en betrok een middenpositie. Hoewel hij erkende dat op de studietoelagen al fors ingegrepen was, was hij anderzijds met Ruding van mening dat de begrotingsoverschrijding structureel

van aard was en dat een 'neerwaartse aanpassing' daarom 'onontkoombaar' was.¹⁰⁰ Hij velde een salomonsoordeel: de beurzen voor studenten onder 21 jaar zouden mee moeten zakken met het verlaagde jeugdminimumloon, waarna Ruding op zijn beurt ongeveer de helft van de 59 miljoen voor eigen rekening moest nemen.¹⁰¹ Een compromis dat voor niemand echt bevredigend was.

Hierna volgde een reeks van zulke compromissen, waarbij Deetman er niet in slaagde om de studietoelagen van bezuiniging te vrijwaren. In augustus 1983 maakte Ruding een punt van het zogenaamde 'weglekeffect' of 'fietsbandmechanisme'. Dit effect deed zich voor bij inkomensgebonden voorzieningen. Wanneer bezuinigingen leidden tot inkomensdalingen, deden meer burgers een beroep op zulke voorzieningen, zodat een deel van de beoogde overheidsbesparingen teniet werd gedaan of 'weglekte'. Dat was voor Ruding onacceptabel. De twee grootste boosdoeners waren volgens hem de huursubsidie en de studietoelagen.¹⁰² Rudings oplossing was eenvoudig: verliezen als gevolg van dit effect moesten worden gecompenseerd op de begrotingspost waar het probleem werd veroorzaakt. Deetman moest daarom de post verlagen met 50 miljoen gulden voor 1987 en 100 miljoen voor de volgende jaren.¹⁰³

Daarbovenop kwam een potentieel nog grotere aanslag in oktober. De Tweede Kamerfracties van het CDA en de VVD blokkeerden de invoering van schoolgeldheffing, waarmee een bedrag gemoeid was dat opliep van 140 miljoen gulden direct, tot een half miljard na een aantal jaren. Ruding wilde dat geld nu elders uit de onderwijsbegroting halen en CDA-fractievoorzitter Bert de Vries wees op de studietoelagen. Terwijl Lubbers geschokt aan de Kamer vroeg: 'Goede vrienden, weet u wel wat U zegt?',¹⁰⁴ onderzochten ambtenaren op het ministerie van Financiën reeds de mogelijkheden om de post studietoelagen aan te wenden als financiële buffer. Wanneer ontslagen in het onderwijs onvermijdelijk zouden worden, zou die buffer worden aangewend om deze te voorkomen.¹⁰⁵ Deze kwestie eindigde na protest van Deetman opnieuw in een compromis: 70 miljoen kwam voor rekening van Ruding, en 70 miljoen ten koste van de studietoelagen en de tegemoetkoming in de studiekosten.¹⁰⁶

Tegelijkertijd werd ook op de kinderbijslag, de financiële basis voor het toekomstige stelsel van studiefinanciering, gekort. Het kabinet voerde een differentiëring naar leeftijd in waarbij voor kinderen onder 21 jaar minder werd uitgekeerd. Ondanks protesten uit het parlement was staatssecretaris van Sociale Zaken Louw de Graaf niet bereid om het bespaarde geld voor de nieuwe studiefinanciering te reserveren. Zolang er geen wettelijk stelsel was zag hij daar geen dwingende reden toe.¹⁰⁷

Deetman moest vechten om bij immer groeiende studentenaantallen en saneringen financiële grond voor het 'plan-Van Kemenade' te behouden. Eind november 1983 betoogde hij in de ministerraad dat de bezuinigingen uit het

regeerakkoord en de voorjaarsnota samen op termijn tot 30% vermindering van het budget voor rijksstudietoelagen zouden leiden, en dat inmiddels sprake was van een 'aantasting van de fundamenteën van de studiefinanciering'. Nu kwamen daar respectievelijk de weglekeffecten, de buffervorming en de versobering van de kinderbijslag bovenop. Niet alleen was in de nabije toekomst de financiële onafhankelijkheid van de student een onmogelijkheid geworden, zo betoogde hij, ook voor een bescheiden aanvullend stelsel bleef nauwelijks ruimte. Deetman betwijfelde of een parlementaire meerderheid nog met een stelsel op basis van zulke beperkte middelen akkoord zou kunnen gaan. Herhaaldelijk waarschuwde hij voor een dreigend 'ernstig conflict' met de Tweede Kamer.¹⁰⁸

De onderwijsminister raakte verder overtuigd van de noodzaak om de studiefinanciering nog binnen zijn ambtstermijn, dus uiterlijk in 1986, van een wettelijk kader te voorzien. Zonder wettelijk beschermde inkomenspositie voor studenten zou de studiefinanciering ook in de komende regeringsperiodes kwetsbaar blijven voor de voortdurende bezuiniging. Immers, zelfs in het gunstigste geval zou het financieringstekort in 1986 nog altijd een forse 7,5% bedragen. Hij werd in zijn streven gesterkt door het regeerakkoord en door de regeringsfracties in de Tweede Kamer, die meenden dat invoering niet opnieuw 'tot Sint-Juttemis' kon worden uitgesteld.¹⁰⁹

Strijd om het 'plan-Van Kemenade'

Terwijl Deetman in de ministerraad streed voor behoud van middelen, onderhandelden zijn ambtenaren met de ministeries van Financiën en Sociale Zaken over invoering van het 'plan-Van Kemenade'. De omstandigheden voor invoering van zo'n emanciperend stelsel waren echter dermate ongunstig geworden dat niet alleen het plan, maar zelfs de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van Onderwijs en Wetenschappen op het terrein van studiefinanciering ter discussie kwamen te staan.

Na zijn aantreden in het kabinet-Lubbers informeerde Deetman bij zijn ambtenaren of een middenweg gevonden kon worden tussen de gebrekkige bestaande voorzieningen en het inmiddels te dure 'plan-Van Kemenade'. Het antwoord luidde dat hij moest kiezen tussen het volledige nieuwe plan of een 'face-lift' van het bestaande stelsel, en dat een middenweg niet goed begaanbaar was.¹¹⁰ Deetman besloot het 'plan-Van Kemenade' daarom voorlopig te handhaven.

In de onderhandelingen met de andere departementen ontstonden direct problemen. Het plan was volgens Financiën opnieuw te kostbaar. Studenten zouden voldoende moeten kunnen lenen om desgewenst zelfstandig in hun

volledige studiekosten en levensonderhoud te kunnen voorzien. De schaal waarop zij van die gelegenheid gebruik zouden maken liet zich moeilijk voorstellen, maar Financiën hield rekening met een extra kapitaalmarktbeslag van 2 miljard gulden. Financiën handhaafde het standpunt dat een verhoogde vraag naar leningen een verdringend effect zou hebben op de kapitaalmarkt, terwijl het kabinet daar juist de investeringsruimte voor bedrijven wilde vergroten. Daarnaast wilde Financiën niet dat het studentenbudget werd gekoppeld aan het sociaal minimum, omdat zo'n koppeling ten koste zou gaan van de mogelijkheid om de bedragen beleidsmatig bij te stellen. Staatssecretaris van Sociale Zaken Louw de Graaf maakte bezwaar tegen de individuele benadering van de student in het plan, terwijl in de systematiek van de sociale voorzieningen steeds rekening werd gehouden met het gezinsinkomen. Het individualiserende 'plan-Van Kemenade' zou daarmee dus moeilijk aan kunnen sluiten, aldus De Graaf. De technische bezwaren kwamen daarmee in grote lijnen overeen met die tegen het 'plan-Pais', dat ook uitging van financiële zelfstandigheid van de student.

De betrokken bewindslieden en premier Lubbers besloten in februari 1983 om een interdepartementale ambtelijke werkgroep te laten onderzoeken welke alternatieven mogelijk waren. Vertegenwoordigers van Sociale Zaken en Financiën probeerden daarin met geheel nieuwe opzetten het initiatief van Onderwijs over te nemen. Directeur-generaal van Sociale Zekerheid Leo Lamers opperde het idee om de kinderbijslag in stand te houden en door de Raden van Arbeid rechtstreeks aan studenten uit te laten keren. Onderwijs kon dan de post rijksstudietoelagen handhaven voor de lagere inkomensgroepen. o&w wees die minimale oplossing af omdat daarmee nauwelijks tegemoet werd gekomen aan de bezwaren tegen de bestaande verspreide regelingen. Financiën kwam met een radicaler alternatief: de oprichting van een particulier studiefonds dat rentedragende leningen zou verstrekken, aangevuld met een rijksbijdrage om afbetaling te garanderen. Daarmee zou de studiefinanciering voor een groot deel van de rijksbegroting kunnen verdwijnen. Ook dat plan wees Deetman af. Met lenen tegen hoge markttrentes kon leenaversie optreden, en kon de toegankelijkheid van het onderwijs voor de lagere inkomensgroepen niet worden gegarandeerd. Daarmee was voor de minister niet aan de belangrijkste voorwaarde voldaan. Zo ontstond opnieuw een patstelling, waarbij de betrokken bewindslieden op 18 augustus 1983 besloten om het ambtelijke 'plan-Van Kemenade' definitief ter zijde te schuiven zonder aanvaardbaar alternatief.¹¹¹

Minister Deetman was van mening dat nu het ministerie van Onderwijs weer aan zet was om een alternatief te bedenken. Daartoe vroeg hij het kabinet om de beschikking over de anderhalf miljard gulden kinderbijslag en de ongeveer gelijke post studietoelagen. Die gelegenheid werd hem door Sociale Zaken en

Financiën niet meer gegeven. Ruding verklaarde zich tegen aanwending van de kinderbijslag omdat geld uit de socialeverzekerings sfeer niet eenvoudig kon worden overgezet naar de onderwijsbegroting. In het verleden kon nog geld worden gehaald uit vermindering van de rijksbijdrage aan de sociale verzekeringen, maar deze bijdrage bestond sinds kort niet meer. Daarom zou de betrokken anderhalf miljard gulden uit de rijksbegroting moeten komen, en dat was voor Ruding onacceptabel. De Graaf van Sociale Zaken herhaalde de mogelijkheid om de kinderbijslag in stand te houden en rechtstreeks aan studenten uit te keren. Omdat Deetman die optie een tweede maal afwees, adviseerde directeur-generaal Lamers zijn politieke chef op Sociale Zaken om Deetman in de onderhandelingen klem te zetten:

Hedenmorgen vernam ik van ambtelijk o&w dat Minister Deetman weinig of niets voelt voor het in deze nota geschetste stelsel. Daarmee geeft Minister Deetman feitelijk te kennen dat hij alleen maar de k[inder]b[ijslag]-pot van f 1500 mln. wil hebben, waarna hij zelf zal zorgen voor een nieuw stelsel! Ik adviseer u met klem om in dat geval vast te houden aan het standpunt dat afschaffing van kinderbijslag onherroepelijk leidt tot daling van de akw [kinderbijslag]-premie, m.a.w. dat Financiën dus f 1500 mln. op tafel moet brengen.¹¹²

Sociale Zaken trok op advies van Lamers één lijn met Financiën, zodat de anderhalf miljard gulden van de kinderbijslag geblokkeerd werd voor een nieuw stelsel zolang niet aan de wensen van Sociale Zaken was voldaan.

Sociale Zaken had bijzondere redenen om de kinderbijslag zo veel mogelijk in stand te willen houden. Buiten een mogelijke behoefte aan grip op inkomenspolitiek en eenheid van sociaal beleid was er een zorg voor de eigen werkgelegenheid. De Raden van Arbeid die de kinderbijslag uitkeerden werden bedreigd door banenverlies wegens automatisering. Het afstoten van kinderbijslag voor jongvolwassenen tussen 18 en 27 jaar zou dat verlies vergroten. In het zwartste scenario ging de helft van de betrokken 2200 banen verloren. De Raden wilden ingeschakeld worden bij de uitkering van studiefinanciering om deze verliezen op te vangen, en De Graaf ondersteunde dat streven. De Raden zouden daarnaast beter dan de Centrale Directie Studiefinanciering in Groningen toegerust zijn om de inkomenspositie en het samenlevingsverband van studenten te toetsen.¹¹³

Onderwijs alleen kon tegenover de machtige ministeries van Financiën en Sociale Zaken weinig uitrichten. Slechts met hulp van premier Lubbers wist Deetman in een bewindslidenoverleg op 7 september 1983 een laatste kans te krijgen om nieuwe voorstellen te doen. Met de wensen van de Tweede Kamer

in het achterhoofd kwamen de bewindslieden overeen dat de kinderbijslag voor kinderen tussen 18 en 27 jaar toch moest worden afgeschaft, en dat een soortgelijk bedrag beschikbaar moest worden gesteld aan o&w. Dat was een kleine overwinning voor de geplaagde Deetman.

Met slechts vier maanden te gaan voor de einddatum die in het regeerakkoord lag verankerd stuurde Deetman de kleine afdeling Beleid van de Centrale Directie Studiefinanciering terug naar de tekentafel. Nu de financiële ruimte zo beperkt was legde Deetman prioriteit bij het garanderen van de toegankelijkheid van het onderwijs, en verschoof hij verwezenlijking de financiële zelfstandigheid van de student naar de toekomst. Dat betekende dat het stelsel voorlopig een sterk nivellerend, inkomensafhankelijk karakter moest krijgen, waarbij het zwaartepunt lag bij de lagere inkomens en waarbij studenten uit meer welvarende gezinnen op hun ouders werden aangewezen. Financiële zelfstandigheid van de student zou in de toekomst moeten worden gerealiseerd door middel van een wettelijk vastgelegd groei-model. In dit model werden terugbetaalde schulden en niet-opgenomen kredieten gereserveerd voor uitbreiding van het beurzenstelsel, zodat op langere termijn het 'plan-Van Kemenade' voor voltijdstudenten alsnog zou kunnen worden gerealiseerd.

In het nieuwe plan dat onder Deetmans leiding werd opgesteld was vooralsnog een grote plaats voor ouderlijke bijdragen en leningen ingeruimd. Een voordeel daarvan was volgens de minister dat zowel een band met de huidige als met de toekomstige inkomenspositie van de student werd gelegd. De eerste 7000 gulden van het studentenbudget diende in principe door de ouders te worden opgebracht. Naarmate het ouderlijk inkomen daalde, werd een groeiend deel van dit bedrag overgenomen door de overheid in de vorm van een gift, met een maximum van de volledige 7000 gulden. Zo konden de kosten van het levensonderhoud op uitkeringsniveau worden bestreden. De rest van het studentenbudget kon met betaling van rente van de staat worden geleend, wederom afhankelijk van het ouderlijk inkomen en met een maximum van 4.000 gulden. Leningen gaven de student meer prikkels om zuinig om te gaan met tijd en geld. Wanneer een student uitzonderlijk hoge kosten moest maken kon hij nog aanspraak maken op een 'topbeurs'. In het groei-model zou de topbeurs na verloop van jaren steeds ruimer toegankelijk moeten worden ter versterking van de zelfstandigheid van de student.¹¹⁴

Terwijl ambtenaren van de Centrale Directie Studiefinanciering tussen september 1983 en februari 1984 zelfstandig aan dit bescheiden en nivellerende plan werkten, maakten ambtenaren op Financiën en Sociale Zaken zich zorgen. Zij hadden vanaf de eerste minuut bij het opstellen van de nieuwe plannen betrokken willen worden om hun voorwaarden in een vroeg stadium in te kunnen brengen. Deetman hield echter vast aan het recht van zijn ministerie om

het toekomstige stelsel vorm te geven. Het betrof hier volgens hem in de eerste plaats onderwijsbeleid, terwijl Financiën en Sociale Zaken meer vanuit een financieel-economisch en inkomenspolitiek perspectief naar het onderwerp keken.

Toen de details van het 'plan-Deetman' in februari 1984 op de andere departementen bekend werden, brachten zij die perspectieven alsnog in. Nieuwe bezwaren en beperkingen kwamen op tafel. De Belastingdienst lichtte de inkomenseffecten van het voorstel door, en kwam tot de conclusie dat de koopkracht van veel huishoudens te sterk zou worden aangetast door het nivellerende plan. Alle ouders zouden hun recht op kinderbijslag verliezen, en voor gezinnen met een inkomen van f 55.000,- of meer stond daar niets tegenover behalve een beperkte mogelijkheid tot lenen. Bij het achttien jaar worden van een kind verloren sommige gezinnen alle overheidssteun. Vooral voor grote gezinnen zou dat negatief uitpakken. Vanuit het belastingtechnische 'horizontale draagkrachtbeginsel' en het uitgangspunt dat schokken in de koopkrachtontwikkeling zo veel mogelijk vermeden dienden te worden, schreef de Belastingdienst voor dat benadeelde ouders gecompenseerd moesten worden met een belastingaftrek voor buitengewone lasten. Deze inkomstenderving voor het rijk kon oplopen tot een omvang van 800 miljoen gulden, waarmee volgens Financiën opnieuw niet aan de eis van budgettaire neutraliteit was voldaan.¹¹⁵ Deetman benaderde de zaak meer uit onderwijskundig perspectief en wat hem betreft waren de inkomenseffecten daarom minder relevant:

Uiteindelijk telt voor mij alleen de toegankelijkheid [van het onderwijs]. Studiefinanciering is geen instrument voor inkomensverdeling of koopkracht.¹¹⁶

Voor Financiën en Sociale Zaken waren deze bezwaren echter reden genoeg om op 19 april 1984 ook het 'plan-Deetman' te verwerpen, zelfs in afgezwakte vorm.¹¹⁷ De pers had intussen geruchten over het plan opgevangen en verspreid. De gealarmeerde Tweede Kamer kreeg van de minister te horen dat het hier geen concreet voorstel had betroffen, maar slechts een 'beleidsexercitie' en een 'academische variant'.¹¹⁸

Een 'coup' van Sociale Zaken

Inmiddels voerde de Tweede Kamer de tijdsdruk hoger op. In januari 1984 weigerde de vaste Kamercommissie voor onderwijs de voorgestelde verhoging van collegegelden goed te keuren zonder concreet zicht op een nieuw stelsel van studiefinanciering. De CDA- en VVD-fracties in de Kamer speelden met deze

blokkade politiek hoog spel, want ook zij hadden zich verbonden aan de financiële doelstellingen van het kabinet en de geleidelijke verhoging van de onderwijsbijdragen. Via de motie-Lansink/Den Ouden-Dekkers vroeg de Kamer om een nota over een nieuw stelsel vóór 1 mei, zodat de budgettaire schade toch beperkt zou kunnen blijven.¹¹⁹

Met deze naderende tijdslimiet, de nauwe financiële grenzen en de geringe ruimte om af te wijken van de bestaande inkomensverhoudingen restte Deetman praktisch geen mogelijkheid meer om nog met nieuwe eigen plannen te komen. Een nieuw stelsel van studiefinanciering bleek voor Financiën en Sociale Zaken slechts aanvaardbaar wanneer het in zijn werking en bedragen direct aansloot op de bestaande toestand. Zo kon Deetman nauwelijks meer om de wens van Sociale Zaken heen om de bestaande systematiek van de kinderbijslag te handhaven. De nieuwe directeur-generaal van Sociale Zekerheid zag dat in en waarschuwde staatssecretaris De Graaf dat nu het juiste moment was om het eigen plan in stelling te brengen:

In het dan ontstane vacuüm kan het hier geschetste plan wellicht eventueel via de minister-president naar voren geschoven worden in de wetenschap dat ook financiën voor een dergelijk stelsel opteert.¹²⁰

Binnen enkele dagen presenteerde Sociale Zaken het plan-De Graaf: een basisbeurs die in systeem en omvang overeen kwam met de kinderbijslag, en voor lagere inkomens renteloze voorschotten die in omvang gelijk waren aan de bestaande post rijksstudietoelagen. Zevenentwintig- tot zestigjarigen waren genoeg uit het plan verdwenen, evenals nivellerende elementen. Een deel van het studentenbudget bleef ongedekt, waardoor een ouderbijdrage gehandhaafd bleef.

Minister Deetman had geen tijd meer om het initiatief terug te nemen. Hij wist dat een gemengd stelsel met een basisbeurs en een inkomensafhankelijk deel een politiek acceptabele keuze was, zoals het dat tien jaar eerder ook voor Ger Klein was geweest. De CDA-fractie stuurde in januari 1984 reeds op zo'n oplossing aan, mogelijk na druk uit de achterban.¹²¹ Dat betekende echter niet dat hij zich zonder weerwerk bij het plan van Sociale Zaken neer wilde leggen. Hij had zich steeds ingezet voor een stelsel waarvan het zwaartepunt bij de lage inkomens zou liggen. In de korte tijd die hem restte voor het zomerreces probeerde hij dit zwaartepunt in het plan-De Graaf te versterken door de basisbeurs te verkleinen en een aanvullende beurs voor lage inkomens te introduceren. Daarnaast maakte hij zich hard voor een onderwijskundig verantwoorde afbakening van het stelsel rond ingeschrevenen aan erkende opleidingen, in plaats van de praktische eis van Sociale Zaken om alle kinderbijslaggerechtigden op

te nemen. Ten slotte drong Deetman aan op introductie van het groeimodel in de wet, dat in de toekomst uitzicht zou bieden op de gewenste financiële zelfstandigheid van studenten. Hij wist te bereiken dat ook in deze opzet de rente en aflossing die studenten op hun leningen zouden gaan betalen gereserveerd zouden worden voor een geleidelijke verhoging van de beursbedragen.

Door met zo veel tijdsdruk nog ingrijpende veranderingen in het plan-De Graaf te willen brengen liep de irritatie tussen Onderwijs en Sociale Zaken in mei en juni hoog op. 'o&w verzint per dag drie nieuwe molenstenen,' aldus een betrokken onderhandelaar. Hij stoorde zich aan Deetmans voortdurende verwijzingen naar de eisen van Financiën en de Tweede Kamer en zijn vermeende weigering om 'de hand in eigen boezem' te steken.¹²² Tegelijkertijd besepte Sociale Zaken dat het niet op alle punten de eigen zin door kon drijven ten koste van Onderwijs. Deetman was een politiek zwaargewicht binnen de regering en binnen het CDA, en wist de Tweede Kamer op veel punten aan zijn kant. Vandaar het interne advies aan de onderhandelaars van Sociale Zaken om hem op punten tegemoet te komen. 'Deetman moet [het] idee krijgen dat [het] plan van hem is.'¹²³

Het resultaat van deze snelle onderhandelingen kon voor weinig betrokkenen echt bevredigend zijn. Deetman had voorlopig een nivellerend stelsel gewild, en had nu een grote, voor alle inkomens gelijke basisbeurs opgelegd gekregen. Hij moest tevreden zijn met enkele bijstellingen en het behoud van het nieuwe stelsel voor zijn begroting. Sociale Zaken had een behoud van de kinderbijslag gewild en een bescherming van eigen werkgelegenheid, maar moest deze deels uit handen geven. Het kon zich troosten met een stelsel dat nauw aansloot bij de sociale voorzieningen. Financiën had tevergeefs gezocht naar mogelijkheden tot privatisering en afstoting, maar kon zich enigszins tevreden stellen met een budgettair neutraal stelsel dat minimale gevolgen had voor de inkomensverhouding. Het was in tal van opzichten een compromis, het maximaal haalbare in zeer korte tijd.

De uitkomst was een stelsel met een relatief grote basisbeurs voor iedereen, die in hoogte verschilde per leeftijd en woonsituatie. Het onderscheid naar leeftijd was ontleend aan de kinderbijslag. Voor lagere inkomens was er een bescheiden aanvullende beurs, en een recht tot lenen dat eveneens gerelateerd was aan het ouderlijk inkomen. Studenten in het mbo hadden recht op hogere beursbedragen dan studenten in het hbo en wo op grond van de verwachting dat zij later minder draagkracht zouden hebben voor terugbetaling. Er was daarnaast een reiskostenvergoeding, waarvan de hoogte werd bepaald door de afstand tussen de postcodes van de verblijfplaats en de opleidingsplaats van de student. Het geheel was alleen bedoeld voor jonge voltijdstudenten: er was een bovengrens aan bijverdiensten en aan leeftijd. Mensen ouder dan 27 vielen niet onder het stelsel, waarmee de relatie met de volwasseneneducatie werd verbro-

ken. Ook Nederlandse studenten in het buitenland en studenten op Curaçao vielen om budgettaire redenen buiten de boot, hoewel Antilliaanse studenten wel onder de wet vielen wanneer zij zich aan een Nederlandse onderwijsinstelling lieten inschrijven.¹²⁴ In vergelijking met het oorspronkelijke ‘plan-Van Kemenade’ had de regering het ambitieniveau van het nieuwe stelsel pijnlijk verlaagd.

Uit de reacties in de ministerraad bleek dat de uitkomst juist vanwege het zakelijke compromiskarakter door dit no-nonsensekabinet werd gewaardeerd: minister Rietkerk sprak van een ‘rationele aanpak’, Korthals Altes van een ‘realistische benadering’ en Ruding van een ‘pragmatisch en realistisch’ voorstel. Job de Ruiter had als minister van Justitie sinds 1977 de vergeefse inspanningen van drie onderwijsministers gadeslagen en zei blij te zijn dat de ‘dogmatische benadering’ van de zelfstandige student eindelijk was losgelaten. Minister van Economische Zaken Gijs van Aardenne legde wellicht onbedoeld de vinger op de zere plek. Als het nieuwe stelsel zo dicht bij de bestaande toestand bleef, zo vroeg hij, waarom dan zo veel moeite gedaan? Waarom niet de kinderbijslag in stand gehouden en aan studenten zelf uitgekeerd? De studietoelagen en kinderbijslag zouden dan als gescheiden betalingscircuits kunnen blijven bestaan. Wim Deetman waarschuwde echter dat het kabinet niet verder kon gaan in het voorbijgaan aan de wensen van de Tweede Kamer. Het was nog zeer de vraag of dit minimale voorstel in de huidige vorm wel een parlementaire meerderheid halen zou, zo stelde hij.¹²⁵

Deetman bleek de politieke situatie redelijk te hebben ingeschat. Pas toen hij met Louw de Graaf op 26 juni in een gezamenlijke persconferentie de radiostilte verbrak konden parlementariërs, studenten en andere betrokkenen kennisnemen van de plannen. Er kwamen nauwelijks enthousiaste reacties los. Hoewel door velen positief werd gewaardeerd dat nu eindelijk alle volwassen voltijdstudenten in een integraal systeem werden opgenomen, was er vooral veel kritiek. Veel van die kritiek daalde neer op elementen die behoorden tot de gehandhaafde systematiek van de kinderbijslag, zoals een differentiatie naar leeftijd in de hoogte van de basisbeurs, een leeftijdsafbakening tussen 18 en 27 jaar, een denivellerend karakter en een grote complexiteit en verfijning van regelingen. Een andere hoofdlijn van kritiek richtte zich op de financiële beperkingen. Ouderafhankelijkheid bleef gedeeltelijk bestaan en de zo gewaardeerde gelijke rechten voor alle studenten werden betaald door studenten in het hoger onderwijs te laten inleveren.¹²⁶ Deetman had geprobeerd een aantal van deze zaken te voorkomen, maar moest ze naar buiten toe loyaal verdedigen. Dat kon hij volhouden tegenover de Landelijke Studenten Vakbond, die het geheel ‘een gedrocht’¹²⁷ noemde, en ook tegenover de PvdA, die het bij monde van Jacques Wallage afdeed als ‘te laat, te vrijblijvend, onduidelijk en te schraal’.¹²⁸ Moei-

lijker werd dat tegenover de kritische Kamerfracties van regeringspartijen CDA en VVD. Vooral de onderwijsspecialist van het CDA Ad Lansink was kritisch en onderschreef op opvallend veel punten de kritiek van de Partij van de Arbeid.

Tegelijk beseften de Kamerfracties dat voor het eerst sinds het kabinet-Den Uyl een voorstel op tafel lag dat nog op tijd werd ingediend, dat bestuurstechnisch aanvaardbaar was en dat met enige aanpassingen ook politiek acceptabel te maken was. Tien jaar na de eerste nota van Klein wilde niemand binnen de coalitie meer extra vertraging veroorzaken. Zo werd het plan-De Graaf uit de koker van Sociale Zaken toch de basis van de Wet op de studiefinanciering, die in 1986 een einde maakte aan een jarenlange en moeizame weg naar een wettelijk stelsel.

Invoering en uitvoering in een snelkookpan

Van plan naar wet

In het verleden is gebleken dat het onderwerp zo omvangrijk is, dat het eigenlijk niet in één kabinetsperiode is af te handelen. Het afwachten van een nieuwe kabinetsperiode zou echter betekenen dat er weer opnieuw een standpunt wordt bepaald over diverse delen van dit uitgebreide onderwerp. De kans dat het wetsvoorstel dan weer opnieuw terug zou moeten 'naar af' is dan levensgroot aanwezig. Anderzijds geeft het wetsvoorstel zoveel verbeteringen waarop al jaren is gewacht, dat het risico van fouten die bij een hoog tempo kunnen ontstaan, genomen moest worden.¹²⁹

Met deze woorden verdedigden Wim Deetman en Louw de Graaf in maart 1986 tegenover de Eerste Kamer de grote snelheid waarmee zij de Wet op de studiefinanciering tot stand hadden gebracht, en de tekortkomingen die daar het gevolg van waren. Ze zwegen tactisch over de dwingende rol van de Tweede Kamer en over de vrees voor de financiële gevolgen van een volgende kabinetsformatie. Deze factoren dwongen niet alleen tot een snelle wet, maar ook op een ongekend snelle invoeringsoperatie. Minister Deetman stelde 1 augustus 1986, drie maanden nadat de zittingstermijn van het kabinet zou verstrijken en vlak voor de uitbetaling van het laatste kwartaal kinderbijslag, als het moment waarop het nieuwe stelsel in werking moest treden. Hij kreeg daarbij politieke steun van het kabinet en van de regeringsfracties in de Kamer.¹³⁰

De regering kon deze datum slechts halen als zij de gebruikelijke volgorde in het wetgevingsproces losliet. Deetman gaf in samenspraak met het kabinet opdracht om de verschillende fasen in het wetgevingsproces als een harmonica

in elkaar schuiven. Fasen die elkaar in normale omstandigheden opvolgden in de tijd, werden nu parallel aan elkaar afgehandeld. Het kabinet legde het wetsvoorstel voor aan de Raad van State nog voordat de SER en andere raden advies hadden uitgebracht; de Tweede Kamer kreeg het wetsvoorstel voorgelegd vóór de Raad van State zich had uitgesproken en de Eerste Kamer had het ontwerp in studie voor de Tweede Kamer het had aangenomen. Eén kink in de kabel kon dit proces vertragen. Deetman zette de betrokken lichamen aan tot spoed en legde sommige adviezen naast zich neer, met de nodige irritatie bij de SER, de Raad van State en het parlement van dien.¹³¹ Toch stemde een Kamermeerderheid in met het hoge tempo om de financiële doelstellingen van het kabinet-Lubbers niet in gevaar te brengen.

De haastige behandeling heeft volgens deskundige commentaren geen goede invloed gehad op de kwaliteit en uitvoerbaarheid van de wet.¹³² Zo was volgens de Raad van State de draagkrachtbepaling van ouders en partners onvoldoende, waren er tekortschietende controlemechanismen en was de wet erg complex ondanks de behoefte aan deregulering. Juristen bekritiseerden onder meer een onduidelijke terminologie en een gebrekkige voorbereiding en systematiek van de wet.¹³³ Van een grondige reparatie kwam het in de parlementaire behandeling niet. CDA-Kamerlid Lansink erkende dat door de haast op termijn nog een algemene 'schoonmaak' nodig zou zijn.¹³⁴

De Tweede Kamer besteedde relatief veel aandacht aan inhoudelijke wijzigingen die nodig waren om het stelsel politiek aanvaardbaar te maken. In dat proces haalde Deetman alsnog een aantal punten binnen die hij achter de schermen had moeten prijsgeven: de hoogte van de basisbeurs werd voor alle leeftijden gelijkgetrokken, en met 700 gulden verder verlaagd ten gunste van de aanvullende beurs. De inkomensgrens waaronder ouders niet hoefden bij te dragen werd verhoogd van bijna 22.000 naar meer dan 27.000 gulden. Zo kreeg het stelsel, ondanks verzet uit de vvd en met steun van de linkse fracties, toch een iets meer nivellerende werking. Bovendien werd de leeftijdsgrens van het stelsel verhoogd tot dertig jaar. Terwijl het hoofdgebouw van de Centrale Directie Studiefinanciering en enkele universiteitsgebouwen door studenten werden bezet en politie te paard een demonstratie op het Binnenhof uiteensloeg, ging de Tweede Kamer op 23 januari 1986 akkoord met het gewijzigde voorstel.¹³⁵

Drie maanden later, slechts een halfjaar voor het moment waarop het nieuwe stelsel in werking moest zijn getreden, ging ook de Eerste Kamer akkoord. Na dertien moeizame jaren was er eindelijk een wet waarin een integraal stelsel van studiefinanciering was vastgelegd. In mei waren de verkiezingen; het wetgevingsproces was op de valreep afgerond. Daarmee waren ten dele problemen opgelost waar al meer dan twintig jaar mee geworsteld werd, zoals de versnip-

pering van voorzieningen, de ongelijke behandeling van verschillende typen studenten en de grote ouderafhankelijkheid. Bij invoering van het stelsel bleek echter dat ook de nodige nieuwe problemen waren veroorzaakt.

Uitvoeringsproblemen

Na de haastige stelselvorming volgde wat wellicht het meest bekende en bewogen hoofdstuk werd van deze geschiedenis: de snelle invoering van het nieuwe stelsel in oktober 1986 en de uitvoeringsproblemen die erop volgden. In deze politieke geschiedenis is tot nu toe vooral aandacht besteed aan de wijze waarop beleid tot stand kwam, en minder aan de uitvoering. De problemen bij deze uitvoering kregen in de jaren erna echter zulke grote gevolgen voor de politieke benadering van het stelsel dat zij in dit onderzoek niet onbesproken mogen blijven. Uitvoerige analyses van de achterliggende problemen zijn reeds door anderen verricht;¹³⁶ hier wordt volstaan met enkele hoofdpunten.

Met spoed werd door organisaties vanuit verschillende beleidssferen gewerkt aan de invoering van een van de grootste en meest complexe geautomatiseerde systemen die Nederland kende. Waar voorheen ongeveer 250.000 mensen in aanmerking kwamen voor rijksstudietoelagen en tegemoetkoming in de studiekosten, moesten nu alle 572.000 onderwijsvolgers van achttien jaar en ouder in het nieuwe systeem worden ingevoerd met moeilijk controleerbare gegevens over hun ouders, partners en reisafstand. De gegevens die Sociale Zaken aanleverde bleken daarbij gebrekkig te zijn.

Vooraf door de grote tijdsdruk bestond voortdurend frictie tussen de politieke sfeer enerzijds, waar Deetman met steun van de regering en de Tweede Kamer vasthield aan de invoeringsdatum van 1 augustus (later 1 oktober) 1986, en de ambtelijke sfeer anderzijds. Nog in juni 1985 handhaafde de uitvoerende Centrale Directie Studiefinanciering haar standpunt dat een verantwoorde invoering niet eerder dan in de loop van 1988 zou kunnen plaatsvinden. De overkoepelende 'projectmanagementgroep' die belast was met de coördinatie plaatste op dat moment 'grote vraagtekens (...) bij het realiteitsgehalte' van de voorgestelde invoeringsdatum.¹³⁷ Een halfjaar eerder had zij de minister echter loyaal beloofd 'haar uiterste best te doen om de uiterst minieme kans te benutten'.¹³⁸ Ambtenaren van andere betrokken departementen stelden zich minder bereidwillig op. Justitie, Sociale Zaken en Landbouw waarschuwden dat zij zich niet op lieten jagen, en veroorzaakten uitloop in de strakke planning.¹³⁹

Om tijd te besparen liet Deetman de ontwikkeling van de geautomatiseerde systemen en de uitvoerende organisatie beginnen ruim voordat de wet definitief door het parlement was aangenomen. Terwijl deze nog openstond voor verandering was het ontwerp van de computerprogrammatuur reeds begon-

nen op basis van voornemens. De testfase werd gedeeltelijk parallel aan deze ontwikkeling doorlopen en ingekort. Ambtenaren konden de programmeurs van het softwarebedrijf niet goed controleren, en slechts beperkt invloed uitoefenen op het systeemontwerp. De reorganisatie van de uitvoerende instantie, de Centrale Directie Studiefinanciering te Groningen, kreeg intussen mindere prioriteit. De meeste aandacht ging uit naar de systeembouw. De rol van de Centrale Directie bleef lang onzeker omdat de Raden van Arbeid langs parlementaire weg probeerden om de uitkering van de studiefinanciering alsnog naar zich toe te trekken.¹⁴⁰ Omdat de reorganisatie in een laat stadium alsnog werd aangevat was deze nog niet afgerond toen het nieuwe systeem in oktober 1986 operationeel werd. Directeur Hans van Schoten en de accountantsdienst waarschuwden daarom voor dreigende uitvoeringsproblemen, maar deze signalen zouden de minister onvoldoende hebben bereikt.¹⁴¹

Omdat zo veel processen tegelijk in nauwe onderlinge samenhang moesten worden aangestuurd was een goede centrale coördinatie onmisbaar, maar juist die toonde gebreken. De traditionele organisatie van het onderwijsministerie en de Centrale Directie bleek niet toereikend voor het beheersen van zo'n groot project. De ambtelijke structuren waren gebaseerd op een vroegere, meer kleinschalige werkwijze. Zo hield zowel het ministerie als de Directie zich bezig met beleidskwesties en was de scheiding van verantwoordelijkheden niet altijd duidelijk. Bovendien bemoeilijkte de grote fysieke en soms ook mentale afstand tussen Zoetermeer en Groningen het nodige overleg.¹⁴²

Hoewel organisatorisch nog veel werk was te verrichten leken de computersystemen op tijd klaar te zijn. Op basis van positieve testresultaten en garanties van de systeemontwikkelaars en de Centrale Directie besloot minister Deetman op 23 juni 1986 daarom definitief dat de verstrekking van voorschotten in oktober zou beginnen. Hij nam daarmee een risico, maar op basis van de geleverde garanties leek dat aanvaardbaar.¹⁴³ Omdat de financiële systeemdelen niet op tijd klaar waren werd besloten tot tijdelijke verstrekking van ruime voorlopige voorschotten aan studenten vanaf 1 oktober, die in de loop van 1987 moesten overgaan in reguliere uitbetalingen. Eventueel te veel uitgekeerd geld zou dan kunnen worden teruggevorderd. Dit was een oplossing, maar wel een die de druk op de uitvoering verder vergrootte.¹⁴⁴

Het nieuwe systeem boekte in de spannende opstartfase wisselende resultaten. Enerzijds werden duizenden beurzen te laat, foutief of zelfs in het geheel niet uitbetaald door bijvoorbeeld fouten in het gegevensbestand of door een onverwacht lange verwerkingstijd. Veel studenten kwamen in financiële problemen, vooral wanneer zij niet terug konden vallen op ouderlijke ondersteuning. Anderzijds verliep het grootste deel van de uitbetalingen redelijk voo spoedig. Voor sommige categorieën studenten bleek niet het systeem, maar de

wet zelf tekort te schieten. Tien- tot twintigduizend ouderparen weigerden tot Deetmans verbazing bij te dragen aan de studie van hun kinderen, of bleken onvindbaar. Niet alleen voor studenten maar ook voor grote gezinnen en bijstandsmoeders ontstonden inkomensproblemen. Het was moeilijk, zo niet onmogelijk om goed zicht te krijgen op de totale omvang van de groep gedupeerden.

Onder studenten ontstond woede door de uitvoeringsfouten en door onbegrip voor de nieuwe bepalingen. De overgang van de voorschotbetaling in het begin van het kwartaal naar reguliere betalingen aan het einde van elke maand leidde bijvoorbeeld tot landelijke protestacties in maart 1987 en zelfs tot een aangifte tegen de minister wegens 'verduistering van inkomen'. Onzekere studenten en hun ouders overlaadden de Centrale Directie Studiefinanciering te Groningen met brieven en telefoontjes. Deze kwam daardoor handen tekort en had in januari 1988 een werkachterstand van 210.000 onbeantwoorde brieven. Telefoonlijnen raakten overbelast en werden onbereikbaar. De toestand in Groningen werd gaandeweg onoverzichtelijker.¹⁴⁵

Studentenacties werden in de loop van 1987-1988 verbeterd en bij uitzondering gewelddadig, vooral omdat de problemen ongelukkig samenvielen met de invoering van de nieuwe Harmonisatiewet, die het recht van studenten op relatief goedkope inschrijving en studiefinanciering inperkte tot zes jaar. Luidruchtige demonstraties, bezettingsacties en persoonlijke bedreigingen aan het adres van de minister, mogelijk afkomstig van krakers, waren het gevolg. Nadat hij tijdens een demonstratie lijfelijk was aangevallen kreeg Deetman tijdelijk intensieve persoonsbeveiliging, zelfs tijdens zijn zondagse kerkgang. Een vreemdend beeld in de Nederlandse politiek.¹⁴⁶ Voor het eerst in de geschiedenis was de studiefinanciering een onderwerp dat bijna dagelijks de krantenkoppen en het televisiejournaal haalde.

In alle hectiek was het moeilijk om de ernst van de uitvoeringsproblemen objectief in te schatten. Hoewel enerzijds de 12.000 tot 13.000 studenten die uit financiële nood gebruik moesten maken van een 'bypass-regeling' maar 2,2% van het totale aantal beursstudenten uitmaakten, waren indirect veel meer mensen gedupeerd door de grote onzekerheid, de gebrekkige informatievoorziening en de onrust.¹⁴⁷ 164.000 studenten ontvingen een te hoog voorschot en moesten terugbetalen. De pers en de oppositie schuwden grote woorden niet en spraken van een 'chaos' en een 'debacle'.¹⁴⁸

Over de verantwoordelijkheid voor eventueel gemaakte fouten liepen de meningen sterk uiteen. Minister Deetman meende dat hij door zijn ambtenaren niet adequaat was geïnformeerd en liet de externe 'commissie-De Hart' de gang van zaken onderzoeken. Deze concludeerde dat vooral communicatie- en coördinatieproblemen op ambtelijk niveau de problemen hadden veroorzaakt.

De minister zou weinig te verwijten zijn. Topambtenaren daarentegen meenden dat zij onder druk waren gezet door de politiek in het algemeen en de minister in het bijzonder om het onmogelijke te presteren, en dat hun waarschuwingen door Deetman in de wind waren geslagen. Onderzoeken naar mogelijk verwijtbare fouten liepen uit in onderling tegenstrijdige resultaten.¹⁴⁹

Deetman kon misschien niet persoonlijk maar wel staatsrechtelijk verantwoordelijk worden gehouden, en moest zijn handelen op 16 en 17 december 1987 voor de Tweede Kamer verdedigen. Zijn politieke lot was onzeker, want de oppositie beschuldigde hem van het verkeerd informeren van de Kamer en de PvdA had zich door anonieme bronnen binnen de Centrale Directie laten informeren. De verzwakte coalitiepartner vvd toonde weinig geduld met de omstreden minister, waardoor voldoende politieke steun niet verzekerd was. Ondanks een ingediende motie van afkeuring en een dreigende parlementaire enquête wist Deetman zich na spijtbetuiging echter te handhaven. Op het cruciale moment bleken de coalitiepartijen niet uit op een mogelijke kabinetscrisis, en begrepen zij dat Deetman niet alleen verantwoordelijk gehouden kon worden voor een toestand die de politieke betrokkenen samen hadden laten ontstaan. Tot die betrokkenen hoorden zeker ook de regeringsfracties van de Tweede Kamer. Zij hadden herhaaldelijk de verhoging van collegegelden aan de invoering van een nieuw beurzenstelsel gekoppeld; zij hadden ingestemd met financiële kaders die uitgingen van een collegegeldverhoging in 1985, en zelfs een versnelde gang van zaken mogelijk gemaakt door de wetsbehandeling te versnellen en het voorschottensysteem goed te keuren.¹⁵⁰ Deze betrokkenheid stond politiek dualisme en effectieve parlementaire controle op de regering in de weg. Deetman zei daarover later:

De studiefinanciering was ingebed in het totale financiële beleid. Er was onder Lubbers I overleg geweest met de regeringsfracties. Die stonden daar in 1987 niet blanco. Dat is een groot misverstand.¹⁵¹

Ongeacht de vraag wie verantwoordelijk was bleef een feit dat tienduizenden burgers direct of indirect de dupe geworden waren van de problematische invoering. De Nationale Ombudsman nam het voor hen op toen hij stelde:

(...) dat in het algemeen aan de invoering van nieuwe regelgeving zodanige eisen behoren te worden gesteld dat een uitvoeringspraktijk is gewaarborgd die van geval tot geval behoorlijk functioneert vanaf het moment van invoering van nieuwe voorschriften. Dit vereiste is te meer van belang als belanghebbenden voor hun levensonderhoud een grote afhankelijkheid hebben van een goed functionerende uitvoeringspraktijk.¹⁵²

Minister Deetman bleef aan, hoewel hij veel krediet bij publiek en parlement had verloren. Voor veel betrokken topambtenaren gold dat niet; onderlinge verhoudingen waren door de druk zeer verslechterd en velen verlieten kort daarna de dienst. De stressvolle geschiedenis trok een zware wissel op het departement.

Direct na het Kamerdebat stuurde Deetman zijn voormalige directeur-generaal van Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek dr. R.J. in 't Veld aan het hoofd van een crisisteam naar Groningen om 'orde op zaken te stellen'. In 't Veld was met vergaande volmachten uitgerust om een diagnose te stellen, een behandeling voor te schrijven en die vervolgens ook uit te voeren. Hij toonde zich daarbij vaandeldrager van een nieuwe stijl van besturen en beleid maken, een stijl die de overgang markeert naar de meest recente periode in deze geschiedenis.

Conclusie

Nadat de moeizame pogingen van vier onderwijsmannen om een samenhangend en alomvattend stelsel van studiefinanciering tot stand te brengen in beeld zijn gebracht, is er een mogelijkheid om meer algemene conclusies te trekken. Waarom nam het hele proces van eerste onderzoek naar wet negentien jaar en zes regeerperiodes in beslag? Waarom werd uiteindelijk gekozen voor een stelsel met een basisbeurs en een aanvullende beurs, een stelsel dat tot de huidige dag de basis vormt voor de studiefinanciering in Nederland?

Klein, Pais, Van Kemenade en Deetman hebben ieder op hun eigen manier geprobeerd om de verspreide, verschillende en slecht op elkaar afgestemde voorzieningen voor studerenden samen te binden, en rechtstreeks aan studenten toe te kennen. Ze vonden veel problemen op hun weg, in de eerste plaats omdat betrokken partijen veel te verliezen hadden. Bestaande aanspraken moesten worden afgewezen en elders toegekend, systemen afgebroken en opnieuw opgebouwd, middelen moesten worden weggenomen en op een nieuwe manier verdeeld. Elke actie kende zijn winnaars en verliezers, waardoor de ruimte om te manoeuvreren beperkt was.

Op politiek-ideologisch gebied werden de vragen rond maatschappelijke rechtvaardigheid en de gewenste verdeling van middelen op erg verschillende manieren beantwoord. Sociaaldemocraten als Van Kemenade en Klein legden vooral een nadruk op de herverdelende werking van het stelsel. Zij zagen het denivellerende effect van de bestaande kinderbijslag als groot bezwaar, en ijverden ervoor het financiële zwaartepunt van een nieuw stelsel bij de lagere inkomens te leggen. Daarbij namen zij een mogelijk behoud van de ouderlijke bijdrage op de koop toe. De christendemocraat Deetman wilde eveneens zo'n

nivellerend stelsel, maar wilde ook financiële zelfstandigheid voor de student. Hij wilde geen keuze maken tussen zelfstandigheid voor allen of extra steun voor enkelen. De liberaal Pais meende op zijn beurt dat elke student individueel in staat moest worden gesteld om zonder hulp van familie of partner in zijn onderhoud en studiekosten te voorzien. Volgens hem moest het stelsel daarom geheel los worden gesneden van ouderlijk inkomen, zodat alle studenten gelijke aanspraak op ondersteuning konden maken. Een denivellerende werking was daarbij voor hem geen probleem.

In sommige gevallen leverde dit verschil van politiek inzicht conflicten op, bijvoorbeeld rond het voorstel van Pais, dat mede op ideologische gronden werd afgekeurd door CDA-ministers. In meerdere gevallen leidde dit verschil tot politieke en bestuurlijke vertragingen omdat geen van de nieuw aantredende bewindslieden, met uitzondering van Wim Deetman, bereid was om op het werk van zijn voorganger voort te bouwen. Daardoor moest na elke regeringswisseling opnieuw worden begonnen met ontwerpen en onderhandelen.

De meeste problemen deden zich op bestuurlijk niveau voor in de onderhandelingsfase, in de moeizame samenwerking tussen de verschillende betrokken ministeries. Samenbinden van verspreide voorzieningen betekende het doen van ingrepen in de fiscale, de sociale en de onderwijskundige sfeer. Deze sferen hadden elk hun eigen en onderling verschillende logica, hun eigen belangen en waarden, hun eigen culturen. Aan beleidsmakers op het gebied van studiefinanciering de taak om tussen die sferen samenhang te brengen of af te dwingen. Slechts door vergaande coördinatie, vooral op politiek niveau, kon zo'n operatie lukken.

Zulke coördinatie kwam vaak pas laat of onvoldoende tot stand. De verschillende bewindslieden op Onderwijs hebben het maken van een eerste opzet van een nieuw stelsel van studiefinanciering steeds als exclusieve taak van hun eigen ministerie gezien. Daarom was de eerste ontwerpfasen uitsluitend in handen van het ministerie van o&w, dat vanuit een pedagogische sfeer werkte aan een stelsel dat in de eerste plaats was gericht op toegankelijkheid van het onderwijs. Ambtenaren van Onderwijs waren vaak niet goed thuis in de werkgebieden van de andere betrokken ministeries, de inkomenspolitiek en de financiën.¹⁵³ Een gevolg daarvan was dat de voorstellen van o&w bij presentatie aan de andere ministeries herhaaldelijk werden overladen met bezwaren. Uiteindelijk namen Financiën en Sociale Zaken zelfs met succes het initiatief uit handen van Onderwijs.

De traditionele machtsverhoudingen tussen de ministeries frustreerden een goede samenwerking. De informele rangorde van ministeries maakte dat de vier departementen die het meest direct betrokken waren bij het maken van financieel-economisch en sociaaleconomisch beleid de meeste invloed konden

uitoefenen op het regeringsbeleid. Financiën en Sociale Zaken waren onderdeel van deze machtige vierhoek. Onderwijs stond als *spending-department* lager in de bestuurlijke rangorde. Wanneer de onderwijsminister een politiek zwaar-gewicht was en goede persoonlijke relaties onderhield met zijn collega's in het kabinet konden nadelen daarvan worden verkleind, maar als dat niet het geval was stond hij alleen. Daarom was het nadelig dat het initiatief in het ontwerp van een nieuwe wet voortdurend bij o&w lag. De bewindspersonen van dit ministerie waren niet in een gunstige positie om desnoods medewerking van betrokken departementen af te dwingen. Dit verklaart een deel van de herhaaldelijk optredende vertragingen in de totstandkoming van het stelsel.

Interessant was in dit licht de suggestie van Jos van Kemenade in 1975 om de hele verantwoordelijkheid over de studiefinanciering bij Sociale Zaken te leggen, zodat Onderwijs van de ingewikkelde materie zou zijn verlost. Toch is daar niets van terechtgekomen, mede vanwege de bescherming van gevestigde belangen.

Naast de bestuurlijke problemen waren er financiële. De wens van studenten om financieel onafhankelijk te zijn van hun ouders of partner ontstond in de eerste naoorlogse decennia, toen de economie en de sociale voorzieningen zo constant bleven groeien dat de wens van studieloon helemaal niet onrealistisch was. Op het moment waarop het eerste kabinet zich serieus over het vraagstuk boog was echter het ideale moment voor zo'n ruime voorziening al voorbij. Economische groei bleek niet de beloofde onuitputtelijke bron van welvaart te zijn. Terwijl de massa werklozen groeide in omvang en in kosten, verdubbelde het aantal volwassen studenten in middelbaar en hoger onderwijs van 200.000 in 1973 naar meer dan 400.000 in 1984. De bedragen voor studietoelagen en kinderbijslag legden zo een groeiend beslag op krimpende middelen. Wanneer harde keuzes moesten worden gemaakt tussen financiële belangen van studenten en die van de honderdduizenden uitvallers uit het arbeidsproces, werden de laatsten zwaarder gewogen. Studenten werden door weinigen gerekend tot de zwakkeren in de samenleving. Pais' poging om studenten financieel zelfstandig te maken is mede op die houding gestrand. De voortdurend afnemende ruimte op de begroting leidde ook tot een krimpende bereidheid tot medewerking van de verschillende ministers van Financiën, tot dat departement zelfs het plan opperde om de studiefinanciering grotendeels af te stoten naar de particuliere kapitaalmarkt. De groeiende tijdsdruk die daardoor ontstond verklaart deels de grote haast waaronder het nieuwe stelsel uiteindelijk tot stand kwam.

De studentenbeweging heeft na de fase van vrije gedachtevorming onder Ger Klein veelal buitenspel gestaan. Klein kon zijn ongeduld met de vaak radicale organisaties nauwelijks verhullen en stelde ontmoetingen uit tot het einde van zijn regeerperiode. Rond 1980 was de studentenbeweging versnipperd geraakt.

Vanaf dat moment kwam het zwaartepunt van de besluitvorming meer te liggen in ontoegankelijke bestuurlijke onderhandelingen, waarin weinig ruimte bestond om op eisen van studenten in te gaan. Studenten namen aan die gesprekken nauwelijks deel. Met de wet van 1986 werden zij voor voldongen feiten geplaatst. Historici en bestuurskundigen hebben vaker gezien dat politieke besluitvorming ontoegankelijk kan worden wanneer deze inzet wordt van interne ambtelijke strijd. Bestuurskundige Klaartje Peters stelde dat:

(...) ambtenaren die betrokken zijn bij een besluitvormingsproces dat wordt gedomineerd door onderlinge stammenstrijd, 'al hun aandacht en energie nodig hebben voor de interne strijd'. Daardoor staan ze niet open voor contacten met en invloedspogingen van andere actoren, zeker niet als die van buiten het parlement of de rijksdienst komen.¹⁵⁴

Die beschrijving is hier de spijker op zijn kop. Al tijdens de periode van Ger Klein bleef van de vrije publieke gedachtevorming niet veel over. De belangrijkste besluiten werden genomen achter gesloten deuren.

Ondanks de beperkte overheidsmiddelen en geringe invloed van studenten had het stelsel van 1986 enkele opvallend genereuze elementen. Met ongeveer 7000 gulden per jaar was de basisbeurs van Deetman en De Graaf meer dan tweemaal groter dan die van Klein tien jaar eerder, en ongeveer even groot als die van Pais. Dat is opmerkelijk, temeer omdat Pais' plan vooral was gestrand op hoge kosten en omdat Deetman zo'n basisbeurs überhaupt niet had gewild. De verklaringen liggen grotendeels buiten de invloedssfeer van betrokken onderwijsministers en moeten vooral worden gezocht in het geforceerde verloop van de onderhandelingen. Sociale Zaken was door zijn betere onderhandelingspositie in staat geweest om onder tijdsdruk de basis van het nieuwe stelsel voor te schrijven. Daarbij speelden andere overwegingen een rol dan onderwijskundige of financiële. Door de bestaande toestand zo veel mogelijk in stand te houden hoopte Sociale Zaken op behoud van grip op de inkomensontwikkeling, op eenvormigheid van voorzieningen, op relatief gemakkelijke invoering en op behoud van banen bij de Raden van Arbeid. Door het samenvallen van die wensen met de strikte bewaking van de uitgaven en de inkomensverdeling door Financiën en mogelijk met financiële belangen van de politieke achterban van CDA en VVD kon de kinderbijslag bijna volledig worden omgezet in een basisbeurs. Dit leidde tot een stelsel dat ook aan studenten met vermogende ouders flinke ondersteuning te bieden had. De logica van de sociale verzekeringen en fiscale voorzieningen die de Nederlandse studiefinanciering vanaf de jaren vijftig zo'n bijzondere denivellerende werking gaf werd daarom na 1986 gedeeltelijk gehandhaafd. Het nieuwe stelsel was behoudend van aard, ondanks Deet-

mans inspanningen om het als een grote vernieuwing te presenteren.

Met de invoering van de basisbeurs ging Nederland belangrijk afwijken van het patroon in andere Europees-continentale landen, waar ouders in de eerste plaats verantwoordelijk bleven voor het onderhoud van studenten. In België, Frankrijk en West-Duitsland bleef bijvoorbeeld een combinatie van kinderbijslag voor ouders en aanvullende beurzen voor de minst draagkrachtige studenten bestaan. Ook in Engeland bestonden alleen inkomensafhankelijke beurzen. Nederlandse studenten kregen zelfs ruimere rechten dan hun Deense en Zweedse collega's, die alleen een beurs kregen wanneer hun eigen inkomen onder een bepaalde grens bleef. In die zin kon het stelsel dus wel vernieuwend worden genoemd.¹⁵⁵

Het plotselinge einde van het moeizame besluitvormingsproces werd mede afgedwongen door een ongeduldige Tweede Kamer, die in januari 1984 haar vermaningen tot spoed kracht bijzette door een verhoging van collegegelden te verwerpen. Grote overschrijdingen van de begroting konden slechts worden voorkomen door een zeer spoedige invoering van een nieuw stelsel van studiefinanciering. Het geforceerde snelle einde van de weg naar een nieuw wettelijk stelsel is een belangrijke oorzaak geweest voor politiek omstreden elementen in het stelsel, voor zwakke plekken in de wet en voor een problematische uitvoering. Daarmee lag dit einde aan de basis van de volgende periode, die deels in het teken stond van pogingen om zulke gebreken te repareren.

