

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

Conclusies

Waarom besloten bestuurders dat de gemeenschap moest bijdragen aan de persoonlijke kosten van een studie? Waarom en hoe veranderde die bijdrage in de loop van twee eeuwen? Waarom kregen in de twintigste eeuw alle studenten recht op die hulp? Met deze vragen naar de oorsprong, de ontwikkeling en vorm van het Nederlandse beurzen- en studiefinancieringsbeleid begon dit onderzoek. Antwoorden zijn te vinden in de politieke besluiten die in de afgelopen tweehonderd jaar werden genomen. Met die antwoorden eindigt het boek.

Waarom was de staat van de student een zorg voor de staat?

Hoewel studenten gedurende deze hele geschiedenis door financiële problemen zijn geplaagd, is het oplossen van die problemen nooit de voornaamste reden geweest voor de rijksoverheid om hen met geld te steunen. Steeds waren er politieke en maatschappelijke belangen in het spel die de persoonlijke belangen van studenten overstegen.

De oudste en meest praktische reden voor overheden om beurzen beschikbaar te stellen is de wens om de omvang en kwaliteit van bepaalde beroeps-groepen te vergroten. De Staten van Holland boden sinds 1592 kost en inwo-ning aan studenten om de opleiding van predikanten mogelijk te maken. Het waren vooral jongemannen zonder eigen geld die predikant wilden worden, en zonder ondersteuning zou een gebrek in de jonge gereformeerde kerk ont-staan. Koning Willem I gebruikte vanaf 1815 publiek geld en kerkelijk stich-tingsgeld om dienaren van de jonge Nederlandse staat op te leiden. Hij steun-de studenten die zijn project van volksopvoeding konden uitdragen in kerken, scholen en universiteiten. Ministers van Binnenlandse Zaken, van Onderwijs en van Koloniën gebruikten beurzen tot ver in de twintigste eeuw om het on-derwijzerskorps in het openbaar lager onderwijs en het openbaar bestuur in Nederlands-Indië uit te bouwen. Het ging steeds om beroepen die van direct belang waren voor de geestelijke, economische en bestuurlijke ontwikkeling van het koninkrijk. Ook voor de Duitse bezetter was zulke sturing de belang-rijkste drijfveer. In de naoorlogse jaren verdween de koppeling met specifieke

beroepsopleidingen en kregen studenten van alle erkende opleidingen recht op ondersteuning. Zo ging het niet langer om het aanvullen van bepaalde beroepsgroepen, maar om het ontwikkelen van de beroepsbevolking over de hele breedte. Ook nu is aanvulling en verbetering van het aanbod op de arbeidsmarkt een belangrijke reden om studiefinanciering te verstrekken.

Het tweede, idealistische motief stelde op verlichtingsidealen. Op voorspraak van volksvertegenwoordiger Albert Jan Verbeek voerde de Bataafsche Republiek vanaf 1801 studiebeurzen in die de grootste talenten onder het volk moesten helpen om zich te ontwikkelen. Hier speelde slechts een klein deel filantropie een rol (het zou de beste manier zijn om armen structureel vooruit te helpen) en vooral veel algemeen belang: de hele samenleving zou later voordeel hebben van de kennis en kunde van deze talenten. Persoonlijke ontwikkeling en nut voor de gemeenschap waren twee waarden die in het Verlichte denken hoog in het vaandel stonden. Ze klonken nog lang door, onder andere in de Hogeronderwijswetten van 1815 en 1876, die beiden een rijksbeurzen voor jongeren 'van goeden aanleg' bevatten. Liberalen waren de voornaamste dragers van deze idealen, maar niet de enige. De christelijk-historische minister J.Th. de Visser richtte in 1919 een ruimer beurzenstelsel op voor onvermogene talenten, want het kwam in zijn ogen 'ten nadeele der gemeenschap, wanneer zij het niet brengen tot den graad van kunde en bekwaamheid, dien zij anders hadden kunnen bereiken'.¹ Door de crisis in de jaren dertig werd nog strenger op dat talent geselecteerd. Ministers en Kamerleden toonden zo steeds het besef dat talent voor studie in alle lagen van de bevolking gevonden kon worden, terwijl middelbaar en hoger onderwijs zich vooral op de hogere standen richtten. Beurzen konden helpen om te voorkomen dat uitzonderlijk talent daardoor voor de gemeenschap verloren ging. Tot 1964 bleven hoge cijfers van de middelbare school een voorwaarde om een rijksstudietoelage te kunnen ontvangen, om er zeker van te zijn dat alleen getalenteerde jongeren een beurs ontvingen. Overigens speelde het verlangen naar doelmatigheid daarbij evenzeer een rol als de zoektocht naar talent. In 1964 kwam de cijfereis voor een rijksstudietoelage te vervallen. Met de invoering van de tempobeurs en prestatiebeurs in de jaren negentig keerde selectie op talent en inzet terug, nu na afloop van de studie. De beurs moet weer worden verdiend.

Een derde reden was de sociale rechtvaardigheid, een begrip waaraan mensen in verschillende tijden en op verschillende posities heel uiteenlopende invulling gaven. In de negentiende eeuw ging het vooral om bescheiden liefdadigheid, een trek die zichtbaar was in de eisen die werden gesteld aan het ouderlijk inkomen van de beursstudent. Verbeek richtte zich op 'minvermogene Liefhebbers' en de wet van 1815 op 'jonge lieden (...), welker omstandigheden van fortuin hun niet toelaten, op eigen kosten de lessen aan de hooge school bij te wonen'. De wet van 1876 schreef 'ondersteuning van onvermogene studen-

ten' voor. Vanaf 1919 noemde de begroting 'onvermogene jongelieden'. Toch mag mededogen tot 1919 niet al te zwaar gewogen worden als argument. De standsverschillen in de maatschappij stonden nauwelijks ter discussie en beurzen mochten niet dienen om de grenzen te vervagen. Dat bleek bijvoorbeeld uit de grote weerstand die vanaf 1828 ontstond tegen de komst van jongeren uit de lagere standen naar de universiteiten. Bovendien week de praktijk van alledag geregeld af van de wettelijke voorschriften. Echte armen konden zelden aanspraak maken op een beurs, zoals blijkt uit het onderzoek van Wouter Marchand. Onder druk van grote sociale spanningen voerde de minister van Onderwijs in 1919 voor het eerst een voorziening in die een begin moest maken met een meer gelijke toegankelijkheid van het onderwijs voor alle Nederlandse jongeren, waarbij sociale rechtvaardigheid een hoofdargument was. Het duurde echter tot in de jaren zestig van de twintigste eeuw tot zich in politiek en samenleving een duidelijke meerderheid af begon te tekenen van mensen die een gelijke en volledige toegankelijkheid van het onderwijs zagen als eis van sociale rechtvaardigheid. Al snel werd daar ook de eis van een volledig zelfstandig en wettelijk geregeld inkomen voor studenten aan verbonden. Die wens is nooit vervuld. De wens tot gelijke onderwijs toegankelijkheid is echter een hoofdreden geworden om studiefinanciering te verstrekken.

Studiebeurzen zijn zo de afgelopen twee eeuwen door beleidsmakers gebruikt als middel om de arbeidsmarkt te beïnvloeden, om talent te ontwikkelen en sociale rechtvaardigheid te bevorderen. Op deze manieren konden beurzen dienen om belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen in gewenste richtingen te sturen. Over de vraag welke richtingen dan precies wenselijk waren bestond echter steeds verschil van mening. Dit is bij uitstek een politieke vraag, een vraag die de studiefinanciering in het midden plaatste van wisselende ideologische tegenstellingen.

Twee eeuwen ideologische strijd

Achter de geschiedenis van beurzenbeleid gaat een permanente strijd schuil tussen de grote ideologische stromingen in de Nederlandse politiek. Die strijd werd in de negentiende eeuw sterk bepaald door de ervaringen van Nederland onder de regering van koning Willem I. Deze vorst zag zichzelf als vader die met goedaardige maar vaste hand de bevolking moest opvoeden en sturen. Hij geloofde in de 'maakbaarheid' van de samenleving, en studiebeurzen hoorden bij zijn gereedschap. Zijn doel was een eensgezind, loyaal en nijver volk in een stevig gevestigde staat. Die maakbaarheidsgedachte wekte weerstand bij liberale denkers die vonden dat de overheidsbemoeienis op het gebied van studiebeurzen niet verder mocht gaan dan zachte aanmoediging. De maatschappij zou

zelf haar beste krachten tot ontwikkeling moeten brengen. Abraham Kuyper meende zelfs dat de staat helemaal niet geroepen was om jongeren rechtstreeks bij hun opleiding te steunen. Dat moesten maatschappelijke organisaties doen, eventueel daarbij geholpen door de overheid. Voor zowel liberalen als antirevolutionairen gold de statelijke bemoeizucht van Willem I als het slechte voorbeeld. Tot de Eerste Wereldoorlog bleef sterke terughoudendheid de norm in het beleid.

Toch was die norm niet onomstreden. Sociaalliberalen riepen sinds de jaren zeventig van de negentiende eeuw om een meer gelijke toegankelijkheid van het onderwijs voor alle jongeren, zodat de beste krachten onder het volk zo goed mogelijk tot ontwikkeling zouden komen. Vooruitgang was het toverwoord en alle talenten die in het volk aanwezig waren, moesten actief worden aangesproken. Sociaaldemocraten wilden een volledig gelijke toegankelijkheid van het onderwijs om een einde te maken aan de selectie op stand en vermogen van de familie. Volgens beide ideologieën was het onderwijs onrechtvaardig zolang het de standsverschillen in de samenleving bleef bevestigen. In hun ogen waren grote publieke uitgaven nodig om daaraan een einde te maken.

Een meerderheid in het parlement kregen deze stromingen niet, ook niet toen in 1918 de eerste verkiezingen onder het algemeen kiesrecht werden georganiseerd. De confessionele partijen namen langdurig de overhand. Deze bleven zich verzetten tegen te grote overheidsbemoeienis met de maatschappelijke verhoudingen, met de inhoud en opzet van het onderwijs en met het gezin. De bevoorrechte positie in het onderwijs van de hogere burgerlijke kringen was in veel confessionele ogen een logisch onderdeel van de natuurlijke maatschappelijke orde. In 1953 zorgden de confessionelen samen met de vvd voor een systeem van studiefinanciering dat steun bood aan ouders die al zelf in staat waren om hun kinderen te laten studeren, en dat bovendien in de uitvoering gedeeltelijk in private handen bleef. Zo bleven standsverschillen en weerstand tegen staatsbemoeienis doorwerken in het beleid toen het publieke stelsel van studiefinanciering al massale vormen begon aan te nemen.

De jaren zestig van de twintigste eeuw brachten een aardverschuiving in de Nederlandse politiek. Kiezers keerden de confessionele partijen de rug toe en beloonden progressief beleid. Studenten verzetten zich luidruchtig tegen traditionele machtsverhoudingen in het gezin, het onderwijs en de maatschappij. De boodschap werd in Den Haag behendig opgepikt. De politieke vraag was niet langer óf de overheid gelijkheid in het onderwijs na moest streven, maar welke gelijkheid dat precies moest zijn. Was het gelijkheid tussen inkomensgroepen, tussen mannen en vrouwen, tussen jongeren en ouderen? Veel sociaaldemocraten hadden moeite met die keuze maar benadrukten uiteindelijk vooral gelijkheid tussen huishoudens uit verschillende inkomensgroepen. De

partij wilde studiefinanciering richten op lagere inkomens zodat steun alleen nog terecht zou komen bij gezinnen die dat het meest nodig hadden. Daarmee beperkten ze soms onbedoeld de onderwijskansen voor jongeren uit rijkere families, vooral voor meisjes. Veel jongeren bleven immers financieel aan hun ouders verbonden, waardoor hun eigen keuzevrijheid kon worden beperkt. De liberalen wierpen zich op voor hun recht. Zij benadrukten vooral de gelijkheid tussen de leden van het gezin. Elk individu moest zich in vrijheid kunnen ontplooien en vooral daarom mochten volwassen studenten niet langer worden geremd door financiële banden met hun ouders. Alle studenten moesten volgens de liberale onderwijsminister Arie Pais eenzelfde bedrag aan studiefinanciering ontvangen. Nog in de jaren negentig verzette de vvd zich tegen elke poging om te nivelleren ten koste van de basisbeurs. De christendemocraten bevonden zich in een wat ongemakkelijke positie in het midden. Ze bleven sterke gezinsbanden en ouderlijke verantwoordelijkheid belangrijk vinden, maar tegelijkertijd was ook bij hen een streven naar emancipatie doorgedrongen. Wim Deetman spande zich in voor financiële zelfstandigheid voor studenten.

Welke vorm van gelijkheid ook werd nagestreefd, alle politieke partijen wilden een grotere deelname aan het middelbaar en hoger onderwijs bereiken. Die is in vijftig jaar inderdaad indrukwekkend gegroeid door een wisselwerking tussen overheidsbeleid, een proces van individualisering en de steeds hogere eisen van de arbeidsmarkt. Na het jaar 2000 groeide de deelname zelfs uitzonderlijk snel. Het politieke debat is daardoor van toon veranderd. Niet langer gaat het om de vraag welke investeringen nodig zijn om de toegankelijkheid van het onderwijs verder te vergroten, maar om de vraag welke besparingen mogelijk zijn zonder onacceptabel verlies van toegankelijkheid. Het gaat niet meer vooral om groei, maar om behoud van het hoge niveau dat is bereikt. Bovendien worden studerende jongeren minder dan voorheen gezien als mensen in een zwakke positie die steun nodig hebben. De tegenpolen op links en rechts zijn elkaar daardoor opmerkelijk dicht genaderd. In haar afkeer van publieke ondersteuning van bevoorrechte mensen wil de PvdA studenten meer laten lenen. De vvd vindt het subsidiëren van studenten minder noodzakelijk nu zovelen hun weg naar het hoger onderwijs weten te vinden, en komt ook bij leningen uit. Zo is in 2014 een akkoord bereikt dat de vervanging van de basisbeurs door een studievoorschot kan betekenen.

Van gunst naar recht

De ideologische tegenstellingen en veranderingen kunnen niet genoeg verklaren waarom de rijksoverheid in korte tijd zo veel verantwoordelijkheid voor het betalen van studiekosten in handen kreeg. Nog in 1913 verklaarde de sociaallibe-

rale premier Cort van der Linden dat de overheid wel studiekosten voor jongeren kon verlagen, maar niet met studiebeurzen kon vergoeden. Veertig jaar later kregen vrijwel alle studenten indirect recht op gemeenschappelijke steun via de kinderbijslag. Dat was jaren voordat gelijkheid van onderwijskansen hoog in het politieke vaandel kwam te staan. Hoe is die sterke groei van de overheidsrol dan te verklaren?

Er waren twee momenten waarop de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid met een schok groter werd. Het eerste was in 1919, toen minister van Onderwijs J.Th. de Visser verklaarde alle getalenteerde jongeren de kans op een opleiding te zullen bieden, zowel in openbaar als in bijzonder onderwijs. De omvang van de vraag naar beurzen moest beslissend worden voor de hoogte van de uitgaven. De Vissers ambities bleken te hoog gegrepen, maar de publieke uitgaven en het aantal beursstudenten namen toch fors toe. De tweede piek volgde na 1953 toen ouders van studerenden een automatisch recht kregen op inkomensondersteuning wanneer ze hun kinderen zelf onderhielden. De leerprestaties van die kinderen speelden daarbij geen rol meer. Vanaf dat moment gingen de aantallen studenten veel sterker de gemeenschappelijke uitgaven aan studiefinanciering bepalen. Vanaf dat moment ook verving de overheid op grote schaal de particuliere financieringsbronnen die traditioneel de hoofdrol hadden gespeeld. In die beslissing ligt de basis voor het recht op studiefinanciering voor alle studenten. Om deze twee uitbreidingen te kunnen begrijpen verdient de besluitvorming rond die twee momenten extra aandacht.

De maatregelen van De Visser konden bij zijn aantreden in september 1918 door niemand worden voorzien. De eerste verkiezingen op basis van algemeen kiesrecht waren voor de sociaaldemocraten en de liberalen teleurstellend verlopen. De Vissers eigen CHU verzette zich tegen een grotere inmenging van de overheid en ook De Visser zelf had geen plannen in die richting. De rijksbegroting voor het volgende jaar was al opgesteld, zonder extra geld voor rijksbeurzen. Binnen twee maanden sloeg de situatie echter totaal om. Door de oorlog die rondom Nederland woedde heerste groot gebrek aan brandstoffen en levensmiddelen. Het prijspeil rees schrikbarend en de sociale nood was op veel plaatsen groot, vooral in de steden. In november 1918 brak in Duitsland revolutie uit en in zeer korte tijd kwamen de keizerlijke huizen van Duitsland en het Habsburgse Rijk ten val. In Nederland braken stakingen en rellen uit. In een stemming van grote onzekerheid, zelfs van paniek, verdwenen veel principiële bezwaren tegen duur sociaal beleid als sneeuw voor de zon. Het waren bezwaren die de politieke discussie over een uitbouw van de sociale politiek al meer dan veertig jaar bepaalden. Het kabinet nam die uitbouw nu ter hand 'met de snelheid die past bij den polsslag van dezen tijd'.² In een haastige aanvullende begroting met de datum van 13 december 1918 droeg De Visser zijn steentje bij

door een begin te maken met een groeiende beurzenvoorziening die vooral op sociale rechtvaardigheid was gebaseerd. Zonder de paniekerige stemming in de winter van 1918-1919 zou die stap moeilijk denkbaar zijn geweest. Hetzelfde gold voor nieuwe staatsverantwoordelijkheden op het gebied van woningbouw, gezondheidszorg, oudedagsvoorzieningen en arbeidsomstandigheden.

De tweede cruciale uitbreiding in 1953 is op haar eigen manier ook ontstaan in een sfeer van crisis. Tijdens en na de Duitse bezetting trad opnieuw een enorme inflatie op, nu in combinatie met plundering en vernietiging. Alle standen en klassen in de samenleving deelden in armoede. Ook de traditioneel zo belangrijke private beurzenstichtingen zagen hun kapitalen verdampen. Die situatie was buitengewoon problematisch. Niet alleen werd het heel moeilijk om voldoende studenten te werven voor de noodzakelijke industrialisatie, het dreigde zelfs onmogelijk te worden om de onderwijsdeelnemers op het vooroorlogs niveau te houden. Vanaf 1950 liep de deelname aan het hoger onderwijs zorgwekkend terug. Dit probleem konden private partijen niet langer aan omdat het hun aan draagkracht ontbrak om het nodige geld op te brengen. Bovendien was de rijksoverheid de meest voor de hand liggende partij om in te grijpen omdat deze sinds de bevrijding een strikte controle uitoefende op de ontwikkeling van lonen en prijzen. De regering had zichzelf in grote mate verantwoordelijk gemaakt voor de verdeling van draagkracht onder de bevolking en daarmee voor het vermogen van mensen om in hun behoeften te voorzien. Burgers en bedrijfsleven verwachtten daarom een oplossing uit Den Haag. In die omstandigheden ontstond een automatisch recht op collectieve steun, ook voor de hogere inkomensgroepen.

Dit alles betekent niet dat deze overheidsingrepen onvermijdelijk waren. Het betekent wel dat momenten van crisis, van grote schokken in het maatschappelijk leven door oorlog, revolutiedreiging en economische ellende, ervoor konden zorgen dat ideeën die eerder zeer omstreden waren plotseling op brede politieke en maatschappelijke steun konden rekenen.³ Dat het brede stelsel van studiefinanciering desondanks met de nodige tegenzin werd ontworpen blijkt uit de vorm. Daarin bleef de verantwoordelijkheid van ouders en private partijen zoveel mogelijk in stand via het middel van de kinderbijslag. Zo hoopten liberalen en confessionelen de kwalijke invloed van al die overheidsbemoeienis ondanks alles beperkt te houden.

De regelingen van 1919 en 1953 waren blijvend, ook na het wijken van de crisistemming. Ze waren zelfs het fundament waarop in 1986 het nieuwe stelsel van studiefinanciering werd gebouwd. Er loopt een directe historische lijn tussen de rijksbeurzen van De Visser, de rijksstudietoelagen en de aanvullende beurs in het stelsel van 1986. De kinderbijslagregeling werd in 1986 omgezet naar de basisbeurs. Zo hebben de sociale en economische gevolgen van twee

wereldoorlogen een heel belangrijke rol gespeeld bij het ontstaan van een recht op studiefinanciering, en bij de keuze voor een vorm die daarna altijd herkenbaar is gebleven in het stelsel. Ook de mogelijke vervanging van de basisbeurs door een studievoorschot kan worden gezien als een aanpassing binnen deze bestaande structuur.

Ambtelijke invloed

Een reden voor deze vormvastheid van het beleid sinds 1953 is de toename van het aantal betrokken partijen in de besluitvorming. Met de groei van overheidsverantwoordelijkheden werd die besluitvorming steeds minder een zaak voor de politiek alleen. Achter de schermen werd ook een ambtelijke strijd gevoerd tussen verschillende ministeries, waarbij het onderwijsministerie vaak aan het kortste eind trok.

In de negentiende eeuw was het beurzenbeleid in handen van de koning en later de ministers van Binnenlandse Zaken, meestal politieke zwaargewichten die de meest centrale, coördinerende rol hadden binnen de regering. Binnen de grenzen die het parlement stelde hadden deze ministers een grote vrijheid van handelen. Ambtelijke invloed beperkte zich tot advies. Vanaf het moment waarop in 1918 een apart ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen werd opgericht veranderde dat. Het ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer ontnamen de eerste onderwijsminister al snel veel van zijn bewegingsruimte. Zij brachten hem er met een beroep op de nieuwe begrotingsregels toe een formeel systeem van studieleningen in te voeren, iets wat hij zelf nooit wilde. Na de Tweede Wereldoorlog namen de ministeries van Financiën en Sociale Zaken zware onderdelen van de financiering van studenten voor hun eigen rekening. De verschillende onderdelen van het beleid raakten verspreid en konden niet goed op elkaar worden afgestemd. Bewindslieden op Onderwijs die al die delen wilden bundelen tot één samenhangend stelsel hebben vanaf 1973 dertien jaar lang moeten strijden voor dat doel. Hun positie was daarbij zwak omdat de kinderbijslag en de belastingen onderdeel waren van gescheiden en ingewikkelde systemen. Ambtenaren wierpen tal van technische bezwaren op. Toen de samenbundeling onder grote politieke druk uiteindelijk toch slaagde moest minister Deetman alsnog toelaten dat het ministerie van Sociale Zaken en het ministerie van Financiën vasthielden aan de bestaande inkomenseffecten en omvang, waardoor de ruimte voor een nieuwe opzet minimaal bleef. Sterker nog: de basis voor het nieuwe stelsel van studiefinanciering werd door ambtenaren van Sociale Zaken ontworpen en opgelegd. Het samenstel van een gelijke basisbeurs voor alle inkomensgroepen en een aanvullende beurs voor de laagste inkomens is vooral daaruit voortgekomen. Het waren sinds

1918 vaak andere, machtiger ministeries die op sleutelmomenten de koers van de studiefinanciering konden bepalen zonder dat het ministerie van Onderwijs daar veel invloed op had. Bovendien werd besluitvorming sterk vertraagd en konden Nederlandse kiezers en studenten niet doorzien wat er achter de schermen gebeurde. Hun mogelijkheden om invloed uit te oefenen werden zo zeer beperkt.

Dit alles kan niet simpelweg worden geweten aan ambtelijke onwil. Verschillende organisaties hadden elk hun eigen verantwoordelijkheden, en de belangen waar zij voor opkwamen waren vaak strijdig. De sterke verknoping van de studiefinanciering met andere beleidsterreinen maakte daardoor bijna elke verandering ingewikkeld. Al te grote veranderingen hadden onacceptabele gevolgen voor de begroting, voor kinderregelingen als de kinderbijslag en voor de inkomenspositie van huishoudens. Zelfs binnen het 'eigen' onderwijsveld was verandering onmogelijk zonder gevolgen voor andere zaken als de hoogte van collegegelden en de duur van opleidingen. Ambtenaren wezen voortdurend op dit soort problemen, waardoor de politieke bewegingsruimte werd ingeperkt.

Om tot grote hervormingen te kunnen komen moet op veel terreinen tegelijk worden hervormd, en zo'n meervoudige operatie is bijna ondoenlijk geworden binnen een enkele regeringstermijn. Nu regeringen sinds 1998 gemiddeld zo kort in het zadel blijven is dat probleem nog groter geworden. Zo is volgens Roel in 't Veld een 'beleidsgevangenis' ontstaan, een pad waar maar moeilijk van afgeweken kan worden.⁴ Dat is een deel van de verklaring voor het feit dat de opzet van het stelsel in grote lijnen door de jaren dezelfde is gebleven: een vaste uitkering voor alle studenten die niet afhankelijk is van het ouderlijk inkomen, en aanvullende financiering voor studenten uit de lagere inkomensgroepen. Die vorm bleef, ondanks een grote hoeveelheid kritiek en alternatieve ideeën. Zelfs een overgang van de basisbeurs naar een studievoorschot kan worden gezien als een gedeeltelijke aanpassing binnen een blijvende structuur.

Drie discussies, moeizame compromissen

Een andere verklaring voor die vormvastheid is de constante verwarring in het politieke en maatschappelijke debat. Het beleid was ooit vooral bedoeld om de toegankelijkheid van het onderwijs te beïnvloeden, maar sinds studiebeurzen er niet meer alleen zijn voor 'onvermogene studenten van buitengewonen aanleg' is het ook een middel voor onderwijsfinanciering, een inkomensvoorziening voor honderdduizenden studenten en een vorm van lastenverlichting voor hun ouders. In politiek en samenleving worden daarom al meer dan zestig jaar drie verschillende discussies naast en door elkaar gevoerd.

In de eerste plaats is er discussie over de toegankelijkheid van het onderwijs. Die draait vooral om de vraag welke studenten de gemeenschapssteun het meest verdienen. Terwijl sociaaldemocraten daar vooral denken aan studenten met ouders uit lagere inkomensgroepen, denken liberalen aan getalenteerde en ijverige jongeren. Christendemocraten nemen een middenpositie in. Deze discussie heeft gevolgen voor de omvang van de aanvullende beurs en op prestatie-eisen die aan het recht op steun worden verbonden.

De tweede discussie gaat over de vraag wie verantwoordelijk is voor de kosten van zowel het onderwijs als het levensonderhoud van studenten. Is dat de gemeenschap, de student zelf, of ook zijn of haar ouders? Deze discussie heeft consequenties voor het deel van het studentenbudget dat met giften of met leningen door de overheid moet worden gedekt, voor de bijdrage die van ouders wordt verwacht en voor de hoogte van eigen bijdragen en schulden.

Ten slotte is er de netelige vraag welke effecten dit beleid mag hebben op de inkomensverhoudingen in Nederland. Door de onderlinge verhouding tussen de hoogte van de algemene en de aanvullende financiering te veranderen kan het stelsel meer of minder denivellerend worden gemaakt. Partijen die nivellering van inkomens nastreven willen dat studiefinanciering vooral bestaat uit aanvullende financiering voor lagere inkomensgroepen, zodat 'de slager op de hoek' niet hoeft bij te dragen aan 'de studie van een advocaat',⁵ om met de woorden van Wouter Bos te spreken. Anderzijds kan een kind van rijke ouders niet altijd rekenen op royale inkomsten, en kan steun voor hem of haar ook nodig zijn. Liberalen willen eigenlijk geen koppeling van de beurshoogte aan het ouderlijk inkomen, in de eerste plaats omdat zij studenten los zien van hun ouders maar ook uit weerzin tegen het gelijktrekken van inkomens door de overheid. Zij hebben daarom lang vastgehouden aan de hoogte van de basisbeurs.

Het Nederlandse stelsel van studiefinanciering kent allerlei mogelijkheden om toegankelijkheid te beïnvloeden, om verantwoordelijkheid voor kosten te verschuiven of om inkomenspolitiek te bedrijven. Kabinetten van verschillende politieke kleuren hebben op die manier hun wensen in het stelsel kunnen verwerken. In die zin is het stelsel flexibel genoeg om naar hartenlust bij te sturen, en dat kan hebben bijgedragen aan het lange behoud ervan.

Toch valt vooral de onveranderlijkheid van het stelsel op: al zestig jaar kent het ongeveer dezelfde onderdelen. Die onveranderlijkheid is er niet alleen omdat studiefinanciering raakt aan zo veel andere beleidsterreinen, maar ook omdat ze zelf meerdere gezichten heeft. Omdat drie principiële discussies tegelijk en door elkaar worden gevoerd is het heel moeilijk om tot politieke overeenstemming te komen. De commissie-Andriessen raakte in 1971 in die knoop verstrikt en gooide na vier jaar onenigheid het bijltje erbij neer. Regeringscoalities

konden het daar nooit bij laten en waren steeds gedwongen om compromissen te sluiten. Een gevolg was dat zij zelden tot ingrijpende veranderingen kwamen. Regeringen stelden zich tevreden met kleine stapjes in de gewenste richting. Mede daardoor hebben de vormen die werden gekozen in 1919, in 1953 en in 1986 zo'n lange adem gehad. Vanwege de gevoeligheid van deze discussies is de besluitvorming ook steeds meer aan het oog van de buitenwereld onttrokken omdat deze onderdeel is geworden van de onderhandelingen tijdens kabinetsformaties. Zelfs onderwijsministers waren daar niet altijd bij betrokken.

De drie verschillende gezichten van de studiefinanciering spelen de besluitvorming ook nu nog parten. In december 2013 debatteerde de Tweede Kamer over het sociaal leenstelsel. Daarbij maakte Paul van Meenen, onderwijswoordvoerder van D66, de zegsman van GroenLinks een verwijt dat veel zegt over de worsteling:

Dat was een helder betoog van de heer Klaver. Ik heb de indruk dat hij zegt dat we met het huidige studiefinancieringsstelsel eigenlijk inkomenspolitiek bedrijven, maar niet op de manier die GroenLinks voor ogen heeft en dat we nu naar een nieuw stelsel gaan waarmee we op een andere manier inkomenspolitiek gaan bedrijven. Zouden we dit niet los moeten maken van dat gegeven? Zouden we het in plaats daarvan niet echt over onderwijs moeten hebben?⁶

Misschien moet dat inderdaad, maar het is in de hele naoorlogse periode vrijwel onmogelijk gebleken.

Tot slot

Dit onderzoek was een zoektocht naar antwoord op de vraag hoe de politieke besluitvorming achter het studietoelage- en studiefinancieringsbeleid van de Nederlandse rijksoverheid sinds 1815 tot stand is gekomen. De rijksoverheid steunde studenten om in de vraag naar opgeleide arbeidskrachten te voorzien, om talenten in de bevolking tot ontwikkeling te brengen en om sociale rechtvaardigheid te bevorderen. Voor beleidsmakers was de ondersteuning van studenten een middel om grote maatschappelijke veranderingen in een gewenste richting te sturen, zoals staats- en natievorming, economische ontwikkeling en emancipatie. Die richting was voortdurend omstreden omdat die sterk door ideologie werd bepaald. In tijden van grote sociale en economische nood verminderde de politieke strijd echter omdat particuliere financiering wegviel. Regeringen breidden de overheidstaak op zulke momenten sterk uit. De overheid vestigde eerst een recht op ondersteuning voor ouders van bijna alle studenten, en daarna voor studenten zelf. Dit recht maakte dat studiefinanciering naast

onderwijsbeleid ook een vorm van sociaal beleid en een instrument voor inkomenspolitiek werd. Dat bracht grote bestuurlijke complicaties met zich mee. Politieke besluitvorming rond de studiefinanciering is een lange weg van kleine stappen geworden. Juist daarom bepalen de beslissingen uit het verleden nog altijd zo sterk de inrichting van het Nederlandse stelsel van studiefinanciering.