

STAAT VAN DE STUDENT

Voor Loek en Marian Slaman-van Leeuwen

Pieter Slaman

Staat van de Student

*Tweehonderd jaar politieke geschiedenis van
studiefinanciering in Nederland*

Boom – Amsterdam

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



**Universiteit
Leiden**



**rijksuniversiteit
 groningen**



Universiteit Utrecht



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

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

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

Omslagontwerp: Gert Jan Slagter, Groningen

Vormgeving binnenwerk: Peter Verwey, Heemstede

© 2014 Pieter Slaman

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

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

ISBN 9789089535757

NUR 680

www.uitgeverijboom.nl

Inhoud

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

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

Inleiding

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

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

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

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

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

200 jaar studiefinanciering in het Koninkrijk der Nederlanden

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

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

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

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

Een historische blik op de verzorgingsstaat

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Inmiddels heeft een aantal historici de handschoen opgepakt. Joop Roebroek en Mirjam Hertogh onderzochten in 1998 de garantie van bestaanszekerheid, de regulering van de arbeidsmarkt en de ‘structurering van levensvoorwaarden en leefomstandigheden’ sinds de middeleeuwen.²¹ Dirk Jan Wolffram en Marcel Hoogenboom begaven zich in 2003 op hetzelfde terrein van sociale politiek, maar concentreerden zich op de overgang van de negentiende naar de twintigste eeuw. Wolffram wierp daarbij licht op de rol van vooral liberale gemeenteraden bij de ontwikkeling van sociale politiek, en Hoogenboom op de remmende invloed van conservatieve aristocratische krachten in politiek en samenleving.²² K.P. Companje voerde in 2008 de redactie over een omvangrijke geschiedenis van zorgverzekering in Nederland sinds 1880.²³

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

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

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

Het onderzoek

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Staat van vorming 1815-1829

Standsonderwijs

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

Art. 214.

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

Met dit artikel in de eerste Nederlandse Wet op het hoger onderwijs voorzag koning Willem I op 2 augustus 1815 een oude traditie van een wettelijke basis en een landelijk bereik. Zeventig studiebeurzen per jaar werden verdeeld over de 'hooge scholen' te Leiden, Utrecht en Groningen. De eerste mocht er dertig vergeven van f 300,-, de laatste beide twintig van f 200,-.² Het was de eerste stap in een reeks maatregelen van koning Willem I, die zou leiden tot een beurzenstelsel dat zijn voorgangers en directe opvolgers ver overtrof.

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

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

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

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

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

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

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

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

De landsbeurzen van koning Willem I

Restauratie en vernieuwing van de landsbeurzen

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

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

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

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

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

Oorsprong

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

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