

Studenten tussen ouders en overheid:

Het tot stand komen van de wet op de studiefinanciering

Ali de Regt

Inleiding

Op 1 oktober 1986 is de nieuwe Wet op de Studiefinanciering in werking getreden. Deze wet bevat een groot aantal wijzigingen ten opzichte van voorgaande studiefinancieringsregelingen; de belangrijkste vernieuwing is dat alle studerende van 18 tot 30 jaar nu gedurende een bepaald aantal jaren recht hebben op een basisbeurs van ongeveer f 600 per maand, onafhankelijk van het inkomen van hun ouders (1).

Het recht van studenten op een basisbeurs kan gezien worden als een verdere uitbreiding van de inkomensrechten van jongeren, die onderdeel is van de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. Aanvankelijk bestond de overheidsbemoeienis met jongeren voornamelijk uit beschermende en opvoedende maatregelen, maar na de Tweede Wereldoorlog kregen jongeren ook een aantal inkomensrechten toegekend. Jonge werknemers hebben, evenals hun oudere collega's, recht op een werkloosheidsuitkering bij onvrijwillige werkloosheid, langdurig werklozen en schoolverlaters die nog geen werk gevonden hebben krijgen een RWW-uitkering en in de jaren zeventig is het wettelijk minimumloon voor werkende jongeren ingevoerd. Ook voor studerende jongeren kwamen er meer materiële voorzieningen, maar als groepering werden zij, anders dan werkende jongeren, benaderd als leden van een gezin. Uitkeringen aan studenten werden niet onafhankelijk van het ouderlijk inkomen toegekend en een groot deel van de financiële tegemoetkoming aan studerende werd niet aan henzelf, maar in de vorm van kinderbijslag en kinderaftrek aan hun ouders uitgekeerd. Waar werkende jongeren

een zelfstandig recht op inkomen hadden verworven, bleven studerende jongeren afhankelijk van hun ouders.

In de jaren zestig en zeventig werd deze afhankelijkheid steeds vaker als probleem naar voren gebracht. Financiële afhankelijkheid zou in strijd zijn met de maatschappelijke ontwikkeling naar grotere zelfstandigheid van jongeren, zou schadelijk zijn voor de ontplooiing van studenten en negatieve gevolgen hebben voor de relaties tussen studenten en hun ouders. Een nieuwe wet op de studiefinanciering moest volgens deze opvatting een oplossing bieden voor dit probleem door studenten niet langer als gezinslid te beschouwen, maar een eigen inkomen te garanderen.

De nieuwe Wet op de Studiefinanciering voldoet echter maar zeer ten dele aan deze eis. Studerenden hebben weliswaar recht op een basisbeurs onafhankelijk van het ouderlijk inkomen, maar voor het geld dat zij daarnaast nodig hebben, blijven zij aangewezen op hun ouders. Alleen studenten wier ouders niet voldoende verdienen om de basisbeurs tot een redelijk geacht bedrag aan te vullen kunnen een beroep doen op aanvullende financiering in de vorm van rentedragende leningen en extra beurzen.

Toch betekent deze nieuwe wet een verdere stap in het proces van verstatelijking van verzorging: de verzorgingsplicht is weer iets verder verschoven van familie naar overheid. In dit stuk wil ik laten zien hoe deze verschuiving tot stand is gekomen en welke argumenten zijn gehanteerd om de kosten van studie en levensonderhoud van studerenden door ouders dan wel door de overheid te laten dragen.

In de discussie rond de studiefinanciering was grotere zelfstandigheid van jongeren slechts één argument om voor financiering door de overheid te pleiten; andere overwegingen waren de maatschappelijke behoefte aan academici en de vergroting van kansen voor kinderen uit lagere inkomensgroepen. Verschillen van mening over het doel van studiefinanciering kwamen tot uiting in onenigheid over de aard en omvang van studietoelagen: moesten alle studenten een toelage krijgen of alleen kinderen

van lager betaalden; moest de toelage de vorm krijgen van een beurs, een renteloos voorschot, een rentedragende lening, een basisbeurs of van studieloon (2)? Elk van deze alternatieven was onvermijdelijk een keuze tussen twee doelstellingen die niet met elkaar te verenigen bleken: enerzijds volledige onafhankelijkheid van studenten zonder rekening te houden met het ouderlijk inkomen, anderzijds bevoordeling van lagere inkomensgroepen waarvoor het ouderlijk inkomen juist doorslaggevend was.

Het was dit dilemma dat vanaf de jaren zeventig het denken over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen ouders en overheid domineerde. Een door de overheid gefinancierde zelfstandigheid van jongeren werd niet meer afgewezen als in strijd met de zedelijke verantwoordelijkheid van ouders voor hun kinderen, maar omdat dit strijdig was met een rechtvaardiger inkomensverdeling. De uiteindelijke studiefinancieringswet belichaamt een compromis tussen overheidsfinanciering en ouderlijke verantwoordelijkheid, tussen zelfstandigheid van studenten en kansen voor kinderen uit lagere sociale milieus. Aan de hand van nota's, rapporten en verslagen van verschillende overheidsinstanties en studentenorganisaties zal in dit artikel uiteengezet worden hoe dit compromis na jarenlange beraadslagingen, meningsverschillen en conflicten werd bereikt en welke overwegingen en belangen uiteindelijk de doorslag hebben gegeven.

Studenten en onderhoudsplicht

Artikel 404 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat ouders verplicht zijn naar draagkracht te voorzien in de kosten van verzorging en opvoeding van hun minderjarige kinderen. Deze onderhoudsplicht eindigt formeel zelfs niet bij de meerderjarigheid van het kind, maar geldt na die tijd alleen nog in geval van behoeftigheid (art. 392). In de praktijk is de onderhoudsplicht jegens behoeftige meerderjarige kinderen bij de invoering van de Algemene Bijstandswet echter verdwenen; elke volwassene die niet in staat is in eigen levensonderhoud te voorzien heeft sindsdien recht

op een uitkering zonder eerst een beroep op zijn of haar ouders te hoeven doen.

Het principe van de ouderlijke onderhoudsplicht lijkt evenwel eenduidiger dan het is en leidt met name bij studenten tot onzekerheid qua financiële rechten. Onderhoudsplicht jegens minderjarigen impliceert namelijk niet zonder meer dat ouders verplicht zijn de kosten van onderwijs van niet meer leerplichtige kinderen voor hun rekening te nemen. Bij weigering kunnen minderjarige kinderen de Raad voor de Kinderbescherming inschakelen met de mogelijkheid van een rechterlijke uitspraak, maar de kosten van een voortgezette opleiding vallen niet automatisch onder de "kosten van verzorging en opvoeding" (3).

Voor meerderjarige studenten bieden de bepalingen ten aanzien van de onderhoudsplicht nog minder zekerheid. Zoals gezegd zijn ouders formeel onderhoudsplichtig jegens hun behoeftige meerderjarige kinderen. Studenten worden echter niet geacht behoeftig te zijn, zoals blijkt uit een reeks gerechtelijke uitspraken. In 1974 bepaalde het Haagse Gerechtshof:

"Van behoeftigheid in de zin van dit artikel (art. 392 BW, AdR) is slechts sprake wanneer iemand onmachtig is zelf in zijn levensonderhoud te voorzien. In het algemeen kan van een student niet gezegd worden dat hij in zodanige onmacht verkeert" (4).

Dat meerderjarige studenten hun ouders niet rechtens kunnen aanspreken om hun studie- en leefkosten te betalen werd zo'n tien jaar later bevestigd door de Hoge Raad die meende:

"Uit de geschiedenis van art. 1:392 BW blijkt dat het niet de strekking van die bepaling is ouders te verplichten hun meerderjarige kinderen, die overigens in staat zijn door arbeid in eigen levensonderhoud te voorzien, door het verstrekken van een uitkering in staat te stellen tot het volgen of voltooien van een opleiding" (5).

Deze interpretatie van het begrip behoeftigheid is ook in meer recente procedures die studenten

tegen hun ouders aanspanden om een toelage af te dwingen aangehouden en meerderjarige studenten zagen hun eis dan ook niet gehonoreerd (6).

Bij de parlementaire behandeling van de Invoeringswet van het nieuwe Burgerlijk Wetboek eind jaren zestig was het levensonderhoud van studenten onderwerp van discussie. De pacifistisch-socialist Wiebenga diende bij die gelegenheid een amendement in om de morele verplichting van ouders tot financiering van de studie van hun kinderen om te zetten in een civielrechtelijke verplichting, maar dit voorstel vond weinig bijval, mede omdat toen al gedacht werd over een herziening van het stelsel van studiefinanciering (7).

Zowel minderjarige als meerderjarige kinderen hebben dus niet de garantie dat hun ouders de kosten van hun studie en levensonderhoud zullen betalen. Maar ook de sociale-zekerheidswetten zijn op studenten niet van toepassing. Zij komen niet in aanmerking voor een werkloosheidsuitkering omdat zij niet werkloos zijn; de Algemene Bijstandswet die een uitkering garandeert aan 'behoefte' volwassenen geldt voor hen niet omdat ze niet geacht worden behoeftig te zijn. Tot de invoering van de nieuwe Wet op de Studiefinanciering hadden studerende geen wettelijk recht op de financiering van studie- en leefkosten.

Waar geen wettelijke bepalingen bestaan die ouders verplichten de studie van hun kinderen te bekostigen, is de mogelijkheid van een voortgezette opleiding gebaseerd op de bereidheid van ouders de kosten hiervan voor hun rekening te nemen. Ook het studietoelagenbeleid is hier altijd van uitgegaan. Studietoelagen waren tot voor kort alleen bestemd voor jongeren wier ouders financieel niet in staat waren hun studie te betalen. De kamercommissie die zich boog over de invoering van het nieuw Burgerlijk Wetboek wees er op dat de bepalingen over levensonderhoud voor meerderjarige kinderen en de voorwaarden voor het verkrijgen van een studietoelage elkaar niet dekten:

"Het Ministerie grondt zijn studietoelagenbeleid der-

halve op een ouderlijke verplichting die geen wettelijke plicht is, en waaraan een ouder zich, als hij wil, vrijelijk kan onttrekken" (8).

Zoals gezegd was de Kamer toch niet bereid deze tegenstrijdigheid weg te nemen en de morele plicht van ouders in een wettelijke om te zetten; de oplossing van dit probleem werd uiteindelijk niet gezocht in verscherping van de ouderlijke onderhoudsplicht, maar in een verdergaande overheidszorg.

Studenten tussen ouders en overheid

Tot ver na de Tweede Wereldoorlog was studeren aan een instelling van hoger onderwijs voorbehouden aan jongeren wier ouders hun kinderen materieel konden en wilden onderhouden tot een leeftijd waarop het overgrote deel van hun leeftijdgenoten al in eigen levensonderhoud voorzag. Weliswaar was al in de Hoger Onderwijswet van 1876 voorzien in een systeem van beurzen voor bijzonder begaafde jongeren van onvermogenende ouders, maar het aantal van deze beurzen bedroeg niet meer dan 6 per jaar voor elke rijksuniversiteit. In 1919 werd op de begroting van onderwijs voor het eerst een bedrag opgenomen om het aantal beurzen - en vanaf 1924 ook renteloze voorschotten - uit te breiden, maar op het totaal van alle studenten bleef het aandeel van de bursalen te verwaarlozen.

Na de Tweede Wereldoorlog werd het beleid van beurzen en renteloze voorschotten aan "onvermogenende jongelieden van zeer goede studieaanleg" voortgezet, en met de groei van het aantal studenten nam ook het aantal beursstudenten toe. In 1950 waren er zo'n 29.000 studenten, van wie ongeveer 8% een toelage ontving (9). In de daaropvolgende jaren kwam aan de toename van het aantal studenten echter een einde en trad zelfs een lichte daling in: steeds minder jongeren begonnen met een universitaire studie (10). Deze ontwikkeling werd met zorg bekeken, omdat de behoefte aan academisch gevormden in deze periode van wederopbouw en versnelde industrialisatie juist toenam.

Over de oorzaken van deze stilstand liepen de

meningen uiteen. Meenden sommigen dat veel ouders financieel niet in staat waren een studie van hun kinderen te betalen, anderen dachten dat ouders ook niet langer bereid waren zich financiële offers voor hun kinderen te getroosten. Aanleiding voor deze gedachten was niet alleen het te gering geachte aanbod van studenten, maar ook de verarming van de studentenbevolking, die tot uiting kwam in groeiende aantallen spoor- en werkstudenten. Waar de oorzaak van de stagnatie in de studentenaantallen gezocht werd in de financiële situatie van ouders, lag het voor de hand financiële middelen aan te wenden om grotere groepen jongeren te bewegen voor een universitaire studie te kiezen.

In 1953 vond het VVD-kamerlid mevrouw Fortanier-de Wit grote bijval voor een motie waarin zij vroeg "dat op veel ruimere schaal dan tot nu toe geldelijke toelagen kunnen worden gegeven voor het volgen van de studie en voor het deelnemen aan het daarbij behorende, algemeen opvoedende gemeenschapsleven" (11). Enkele maanden later kwam de minister van onderwijs J.M.L.Th. Cals met een nota over de kwestie van de studiefinanciering.

Minister Cals benadrukte dat de gedachte dat de overheid verdere bemoeienis met studenten zou hebben dan alleen het geven van onderwijs vóór de Tweede Wereldoorlog nog ondenkbaar was geweest, maar nu steeds meer was geaccepteerd. Studenten die hiervoor de capaciteiten bezaten mochten niet door financiële belemmeringen van een universitaire studie worden weerhouden. Alleen al het gemeenschapsbelang eiste dat het aanwezige talent tot ontwikkeling werd gebracht. Maar ook uit rechtvaardigheidsoverwegingen was het geboden dat ieder zijn talenten kon ontplooiën. Gemeenschapsbelang en sociale rechtvaardigheid waren dus de gronden waarop overheidsingrijpen gerechtvaardigd werd. Toch werd de overheidstaak ook weer niet te ruim opgevat. Het was geenszins de bedoeling om alle kosten van studie door de overheid te laten betalen. Zoals minister Cals zei: "De directe taak van de overheid gaat niet verder dan het wegnemen van financiële belemmeringen voor hen, die blijk hebben gegeven voor de studie geschikt te zijn" (12).

Tegelijk met zijn nota stelde de minister een commissie in die advies moest uitbrengen over het stelsel van studiefinanciering. Voor de Commissie-Rutten, die in 1956 met haar eindrapport kwam, was het duidelijk dat de overheidssteun complementair moest worden aan de bijdragen van ouders. Ouders waren primair verantwoordelijk voor de studie van hun kinderen en deze verantwoordelijkheid mocht niet door de overheid worden overgenomen:

"De verantwoordelijkheid van de ouders met betrekking tot de opvoeding van hun kinderen, welke o.m. omvat de bereidheid om zo nodig zich zekere financiële offers voor universitaire studie van zoon of dochter te getroosten dient voor ogen te worden gehouden" (13).

Zoals bij vrijwel elke uitbreiding van sociale voorzieningen werd ook nu de vrees uitgesproken dat overheidsbijdragen de eigen verantwoordelijkheid van gesteunden zouden ondermijnen:

"Het stelsel van voorzieningen mag niet leiden tot het verloren gaan van het besef dat de ouders zoveel mogelijk de studiekosten van hun kinderen zelf moeten dragen" (14).

Zorg voor de studie was onderdeel van de opvoeding in het algemeen, en de overheid moest ervoor waken zich niet te veel met dit privé-terrein te bemoeien en inbreuk te maken op de verantwoordelijkheid van ouders.

Gezien het primaat van de ouderlijke verantwoordelijkheid lag het voor de hand dat de Commissie-Rutten zich uitsprak tegen studieloon, een gedachte die in studentenkringen toen al te beluisteren was (15). Een dergelijk systeem zou de beslissing of iemand al dan niet kan studeren bij de staat en niet bij de ouders leggen. Studieloon impliceerde bovendien een recht van de ontvanger tegenover de staat, iets waartegen de commissie ernstig bezwaar maakte:

"Een ernstige misvatting is het dat wanneer ouders besluiten dat zoon of dochter aan de universiteit gaat studeren de overheid daartoe geldelijke steun *moet* (cursivering origineel) verlenen. Aan dat besluit kan

geen rechtsgrond in die zin worden ontleend" (16).

De adviezen van de Commissie-Rutten werden vrijwel ongewijzigd door de regering overgenomen. Het toekennen van studietoelagen werd gerelateerd aan het inkomen van de ouders, hun vermogenspositie, aan het eventuele vermogen of inkomen van studenten zelf en aan het aantal andere kinderen dat ten laste van de ouders kwam. Studenten bleven afhankelijk van hun ouders voor het levensonderhoud, alleen als het ouderlijk inkomen beneden een bepaalde grens lag, werd het beroep op een studietoelage gehonoreerd.

De opvatting dat de overheid alleen als taak had studerenden met onbemiddelde ouders bij te staan was in de jaren vijftig zo wijdverbreid dat de geluiden om deze steun ook om andere redenen te geven gemakkelijk konden worden genegeerd. De aandacht die een lid van de Tweede Kamer vroeg voor de problemen die meerderjarige studenten hadden met hun afhankelijkheid van ouders werd door de minister opzij geschoven met de opmerking dat de wens tot onafhankelijkheid niet alleen bij studenten voorkwam en dat dit probleem de overheid niet aanging:

"Alleen bij studenten schijnt men te verwachten dat aan die wens zal worden voldaan uit de belastinggelden. Iedereen is vrij in zijn keuze om te gaan studeren of niet. Men is echter zelf verantwoordelijk voor die keuze, ook ten aanzien van de financiële consequenties ervan" (17).

Gemeenschapsbelang en sociale rechtvaardigheid legitimeerden het toekennen van studietoelagen, niet de persoonlijke onlustgevoelens van studenten.

Na 1956 nam het aantal studenten in snel tempo toe: van bijna 30.000 in 1955-56 tot bijna 60.000 in 1964-65. Het aantal beursstudenten steeg in deze periode zelfs meer dan evenredig: van bijna 5.000 in 1955-56 tot meer dan 20.000 in 1964-65; in procenten uitgedrukt was dit een stijging van 17% tot 36% van alle studenten (18). De toestroom van bursalen had invloed op de sociale samenstelling

van de studentenbevolking; langzamerhand leverden middengroepen, waaruit veel beursstudenten afkomstig waren het grootste contingent studenten. Door hun grote aantallen gingen deze middengroepen een sterker stempel drukken op het studentenleven; dit kwam bijvoorbeeld tot uiting in de oprichting van de Studenten Vakbeweging (SVB) in 1963, een politieke studentenbeweging die in alle opzichten afweek van de traditionele studentenverenigingen.

De SVB was niet tevreden met de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen ouders en overheid. Zij eiste een exclusieve financiering van alle studiekosten door de overheid. Een van de eerste strijdpunten van de SVB was het recht op studieloon ofwel integrale studiekostenvergoeding (ISV) voor alle meerderjarige studenten onafhankelijk van het inkomen van hun ouders. Elke student had volgens de SVB recht op een opleiding die bij zijn aard en aanleg paste en mocht niet door financiële belemmeringen van een studie worden afgehouden. Door studieloon zou de "externe democratisering", de toename van het aantal studenten uit lagere milieus, worden bevorderd. Studieloon kwam echter ook tegemoet aan het recht van elke meerderjarige student op onafhankelijkheid van zijn ouders. Afhankelijkheid werd door de SVB als een rem op de ontplooiing van jongeren gezien en strijdig geacht met hun feitelijke verantwoordelijkheid. De overheid moest het recht op onafhankelijkheid erkennen en honoreren door de toekenning van een integrale studiekostenvergoeding aan alle meerderjarige studenten.

Ouderlijke verantwoordelijkheid

Het pleidooi van de SVB voor een volledige overheidsfinanciering van alle studiekosten vond halverwege de jaren zestig nog weinig gehoor, integendeel zou men haast zeggen (19). De toename van het aantal studietoelagen had namelijk niet alleen de uitbreiding van nieuwe groepen studenten met andere denkbeelden tot gevolg, maar ook de groei van dat deel van het onderwijsbudget dat aan studiefinanciering werd uitgegeven. Naast pleidooien voor meer en hogere studietoelagen gingen daarom ook

steeds meer stemmen op om bijvoorbeeld via collegegeldverhogingen de bijdragen van studenten aan het onderwijs meer in overeenstemming te brengen met de werkelijke kosten daarvan.

In 1966 kwam een ambtelijke werkgroep die opdracht had het systeem van studiefinanciering opnieuw te bekijken, met een advies. De kern van dit Rapport-Sassen was een bevestiging van het uitgangspunt van het tot dan gevoerde beleid. Ouders waren de eerstverantwoordelijken voor de financiële gevolgen van de studie van hun kinderen, de overheid mocht pas te hulp komen als ouders financieel niet in staat waren aan deze verplichting te voldoen. De primaire verantwoordelijkheid van de ouders kreeg in het Rapport-Sassen extra nadruk door in het nieuw ontworpen berekeningssysteem voorrang te verlenen aan steun aan ouders; kinderbijslag en kinderaftrek werden de pijlers van het stelsel. In de toelagen aan studenten zelf werd met deze tegemoetkoming aan ouders rekening gehouden. De toelage die zij rechtstreeks van de overheid kregen was een aanvulling op het bedrag dat hun ouders voor hen ontvingen. Alleen kinderen van ouders met een inkomen beneden een bepaald minimum kregen een volledige toelage en waren verder onafhankelijk van hun ouders.

Ook de Commissie-Sassen wees het systeem van studietoeloon van de hand, omdat de ouderlijke verantwoordelijkheid hierin verdwenen was. De Commissie erkende weliswaar dat langdurige financiële afhankelijkheid problemen kon opleveren, dat sommige studenten niet langer door hun ouders onderhouden wilden worden en dat sommige ouders geen bijdrage aan de studie van hun kinderen wilden geven, maar daarmee waren dit nog geen problemen voor de overheid:

"De commissie is van oordeel, dat in gevallen waar niet gesproken kan worden van weigerachtige ouders, maar alleen van een wens tot meer zelfstandigheid van de bursaal, bezwaarlijk een beroep kan worden gedaan op de openbare middelen" (20).

Alleen voor studenten wier ouders elke bijdrage weigerden werd een regeling getroffen die hen in staat stelde een toelage te verkrijgen. Zij moesten daartoe een weigerachtigheidsprocedure volgen die

alleen bij zeer ernstige conflicten tussen ouders en kinderen werd gehonoreerd.

Naast het principe van de ouderlijke verantwoordelijkheid kwam in het Rapport-Sassen een nieuw principe naar voren dat de eigen verantwoordelijkheid van studenten en hun ouders eveneens rechtvaardigde, namelijk de investeringsgedachte. Een universitaire studie levert de betrokkenen in de toekomst opbrengsten op in de vorm van een hoger salaris dan zonder die studie zou zijn genoten:

"Tegenover de voordelen die een studie iemand biedt kan ook worden verwacht dat hij en zijn ouders naar de mate van hun krachten een redelijke geldelijke bijdrage zullen leveren tot de studie die zijn 'earning power' in de toekomst in wellicht aanzienlijke mate zal verhogen" (21).

Deze investeringsgedachte zou na die tijd in alle discussies over de juiste wijze van studiefinanciering te beluisteren zijn.

De uitvoering van de voorstellen van de Commissie-Sassen wekte grote weerstand in studentenkringen, ook buiten de SVB. De berekeningswijze was ingewikkeld en ondoorzichtig, van ouders werd een hogere bijdrage verwacht waardoor sommige studenten er daadwerkelijk op achteruit gingen. Het percentage studenten met een toelage liep na de invoering van de nieuwe berekeningswijze terug van ruim 36% in 1965 tot 29% in 1968 (22).

Als principieel bezwaar tegen de nieuwe regeling werd naar voren gebracht dat de afhankelijkheid van studenten van hun ouders niet was verminderd, maar juist versterkt. Deze regeling ging er immers van uit dat ouders de door hen ontvangen kinderbijslag en kinderaftrek aan hun studerende kinderen zouden afdragen, maar studenten hadden geen garantie dat dit ook werkelijk gebeurde. Zij wisten vaak ook niet hoeveel kinderbijslag en -aftrek hun ouders ontvingen en konden dit geld dan ook niet als aan hen toebehorend opeisen.

Dat de tegemoetkoming in de studiekosten inderdaad aan studenten ten goede kwam zou alleen gegaran-

deerd kunnen worden door deze bedragen niet aan de ouders, maar aan de studenten zelf ter hand te stellen. Dit zou een mogelijkheid zijn de afhankelijkheid van studenten te verzachten. Studerenden die een gedeeltelijke toelage kregen of die volledig van hun ouders afhankelijk waren, zouden op die manier in elk geval een gedeeltelijke zelfstandigheid verwerven en een meer reëel beeld krijgen van het bedrag dat hun ouders netto aan hen besteedden. De Commissie Harmonisatie Studietoelagen bepleitte zo'n regeling; zij was van mening:

"(...) dat ook voor de niet-bursalen een aantal psychologische moeilijkheden wordt opgelost, indien de drie, resp. twee kinderbijslag/af trek niet door de ouders wordt ontvangen maar - genormaliseerd - rechtstreeks aan de student ten goede komt. Voor de niet-bursaal geldt immers ook dat de kba versluierd in het inkomen van zijn ouders begrepen is, zodat in de verhouding tussen ouders en kinderen te vaak het bruto-bedrag dat door de ouders voor het levensonderhoud van hun kind wordt verschaft, de mate van financiële afhankelijkheid aangeeft" (23).

Voor de meer radicale studentenbeweging ging dit soort voorstellen echter niet ver genoeg. Zij kwam opnieuw met de eis van studietoelagen, nu beargumenteerd met in marxistische terminologie geschreven beschouwingen over de plaats van studenten in de samenleving.

Aan de andere kant gingen steeds meer stemmen op om de onderwijsbijdrage van studenten te verhogen en rentedragende leningen in plaats van beurzen in te voeren om studenten te laten betalen voor hun toekomstige voordelen. De beroering rond de studietoelagen, de collegegeldverhogingen en de zorg om de financiering van het hoger onderwijs waren in 1967 aanleiding voor het instellen van opnieuw een commissie die moest adviseren over de hele problematiek van de studiefinanciering. In deze Commissie-Andriessen hadden vertegenwoordigers van verschillende ministeries, van universiteiten en van studentenorganisaties zitting.

Recht op zelfstandigheid

In 1963 had de eis van volledige ouderonafhankelijkheid nog weinig weerklank gevonden, zo'n vijf jaar later was dit veranderd. Nu kreeg een officiële commissie de opdracht de financiële relatie tussen ouders en studenten ter discussie te stellen en niet bij voorbaat uit te gaan van de verantwoordelijkheid van ouders voor de studie van hun kinderen. In zijn installatierede vroeg de minister zich af:

"Is het huidige uitgangspunt, waarbij de draagkracht van de ouders een belangrijke rol speelt juist, of dient de hulp voor de kosten van studie en levensonderhoud hiervan te worden losgekoppeld, zoals door de voorstanders van integrale studiekostenvergoeding wordt beoogd?" (24).

De Commissie-Andriessen, die in 1971 met haar eindrapport kwam, slaagde er niet in tot een eensluidend advies te komen. Wel kon de hele commissie zich vinden in een analyse van "doelstellingen en desiderata die een rol spelen bij de studiefinanciering". Onderdeel hiervan was een analyse van de positie van studenten in het gezin: de verschillende leeftijden waarop jongeren bepaalde rechten kregen, de leeftijds grenzen voor kinderbijslag en kinderaftrek, de beëindiging van de wettelijke onderhoudsplicht van ouders. De conclusie die uit deze analyse werd getrokken luidde:

"Uit dit alles kan worden afgeleid dat de eigen verantwoordelijkheid voor leef- en studiegedrag door ouders en student vaak wordt gezien als moeilijk te combineren met een financiële afhankelijkheid. Tussen studenten en ouderlijk gezin ontstaat aldus een ambivalente relatie" (25).

Toch trokken niet alle leden van de commissie hieruit dezelfde consequenties. Een minderheid bleef de ouders primair verantwoordelijk stellen voor de financiering van collegegeld en kosten van levensonderhoud. De meerderheid van de commissie sprak zich er echter voor uit studenten een onafhankelijke financiële positie ten opzichte van hun ouders te geven. Het grootste deel van hen bleek voorstander van een stelsel van integrale studiekostenvergoeding door middel van rentedragende leningen voor ieder-

een, onafhankelijk van de financiële draagkracht van de ouders. Een kleiner deel pleitte voor een basisstudieloon, aangevuld met renteloze leningen, eveneens onafhankelijk van de financiële positie van de ouders.

Het Rapport-Andriessen vormde het uitgangspunt voor hernieuwde discussies en nieuwe voorstellen. Hierin kreeg het recht op onafhankelijkheid steeds meer aanhang, als een vanzelfsprekendheid die nauwelijks toelichting of rechtvaardiging behoeft. Jongeren hadden kennelijk in betrekkelijk korte tijd - althans verbaal - erkenning gevonden voor hun eis van zelfstandigheid. Zelfs in confessionele politieke kringen, waar het gezinsdenken traditioneel sterk was, werd dit recht steeds vaker als een uitgangspunt voor beleid genoemd.

Ter verdediging van die onafhankelijkheid, speciaal voor studenten, werd soms verwezen naar praktische problemen die afhankelijke studenten ondervonden: ruzies over de hoogte van de toelage, conflicten over afwijkende opinies of levensstijl. In het algemeen werd echter niet veel meer gezegd dan dat financiële afhankelijkheid niet meer in overeenstemming was met de gegroeide zelfstandigheid van studenten. Het Landelijk Beraad Studentendecanen ging nog het meest uitgebreid in op de achtergronden van hun pleidooi voor zelfstandigheid van studenten (26). Naast een al veel eerder door de SVB aangevoerd argument - de financiële afhankelijkheid was een rem op het proces van zelfstandig worden en belemmerde de ontplooiing van gaven en mogelijkheden van studenten - hanteerden de decanen ook een nieuw argument: financiële relaties waren strijdig met een goede verstandhouding tussen ouders en kinderen, emotionele relaties mochten niet doorkruist worden door materiële overwegingen. Alleen zelfstandigheid zou een positieve band tussen ouders en volwassen kinderen mogelijk maken. De studentendecanen gingen zelfs zo ver in hun afwijzing van financiële relaties tussen ouders en kinderen dat zij beweerden dat ouders geen belangen hadden bij de studie van hun kinderen en dus ook niet aansprakelijk gesteld konden worden voor de kosten ervan. Zij noemden het niet terecht om "een

betrekkelijk willekeurige groep uit de gemeenschap extra te belasten met de studiekosten van studenten waarvan zij zelf geen enkel profijt hebben" (27)

De studentendecanen verwoordden hiermee een standpunt dat steeds vaker als uitgangspunt werd gehanteerd in discussies rond verplichtingen tussen familieleden en echtgenoten. Zij pleitten voor wat later individualisering is gaan heten: het recht van elke volwassene op een zelfstandig inkomen ongeacht de financiële positie van de overige gezinsleden. Aan die opvatting lag het idee ten grondslag dat positieve emotionele relaties onvermijgbaar waren met materiële bindingen.

De vraag dringt zich natuurlijk op waarom ouderen zo snel bereid waren toe te geven aan het verlangen van jongeren naar grotere zelfstandigheid. Een antwoord op die vraag kan gezocht worden in de versterkte machtspositie van jongeren ten opzichte van ouderen, die in de jaren zestig zichtbaar werd. In de eerste plaats lagen hieraan demografische veranderingen ten grondslag. De na-oorlogse geboortegolf leidde tot een groot contingent jongeren in de jaren zestig: de groeiende macht van jongeren was in niet geringe mate de macht van de aantallen. Jongeren vormden echter niet alleen een steeds omvangrijker groepering, maar zij kregen ook een belangrijke positie in het economisch leven. In de snel groeiende na-oorlogse economie was behoefte aan hun kennis en vaardigheden; op de krappe arbeidsmarkt werden zij gewaardeerde krachten. Hierdoor deelden zij in de welvaart die na de jaren vijftig voor steeds meer mensen merkbaar werd; jongeren wisten zich in deze periode ook een belangrijke plaats als consument te veroveren. Dat laatste gold trouwens evenzeer voor jongeren die geen eigen inkomen hadden, maar die deelden in de grotere welvaart van hun ouders. Want ook binnen gezinnen veranderde de positie van jongeren, en van kinderen in het algemeen. De verhouding tussen ouders en kinderen werd minder hiërarchisch, kinderen kregen meer rechten en vrijheden. Deze ontwikkeling hangt samen met de toenemende welvaart, waardoor een minder strak opvoedingsregime mogelijk werd. Ouders konden de tradi-

tionele nadruk op gehoorzaamheid en discipline afzwakken en sneller tegemoet komen aan de psychische en materiële behoeften van hun kinderen (28). Door deze nieuwe opvoedingsstijl ontwikkelden jongeren een grotere zelfstandigheid ten opzichte van hun ouders. De rechten en vrijheden die jongeren binnen het gezin verworven hadden, wilden zij ook maatschappelijk erkend zien; zij eisten honorering van het recht op onafhankelijkheid, onder andere op materieel gebied. Voor ouders was het moeilijker geworden die eisen te negeren of te weerstaan, zoals bleek uit de vele conflicten tussen ouderen en jongeren die in de jaren zestig losbarstten. Jongeren kwamen versterkt uit die strijd tussen de generaties te voorschijn, en ouderen legden zich meer of minder van harte neer bij de gewijzigde machtsverhoudingen: zij accepteerden in grote getale het idee dat jongeren recht hebben op onafhankelijkheid.

Onafhankelijkheid versus externe democratisering

Sinds de jaren vijftig had het stelsel van studiefinanciering tot doel gehad de toestroom van kinderen uit lagere sociale milieus naar de universiteit te bevorderen: nuttigheidsoverwegingen en sociale rechtvaardigheidsargumenten speelden hierbij een rol. Door het toekennen van studietoelagen werden kinderen van minder draagkrachtige ouders in staat gesteld een universitaire studie te volgen. Al spoedig bleek echter dat ondanks een verruimd toelagenbeleid de toename van het aantal studenten uit lagere inkomensgroepen minder groot was dan verwacht. In 1950-51 was 8% van de studenten afkomstig uit de arbeidersklasse, in 1964-65 was hun aandeel 9,4%, en ook na die tijd groeide dit percentage maar langzaam (29). Gezien de voortdurende ondervertegenwoordiging van kinderen uit lagere milieus in de studentenbevolking bleef de "externe democratisering" een doelstelling van alle voorstellen tot herziening van het studiefinancieringsstelsel.

Vanaf het moment dat de wenselijkheid van financiële onafhankelijkheid voor meerderjarige studenten op iets uitgebreidere schaal werd erkend, werd erop

gewezen dat dit principe botste met het streven naar bevoordeling van lagere inkomensgroepen. Een toelage voor iedereen zou, zeker als er niet meer geld aan studiefinanciering zou worden uitgegeven ten koste gaan van het bedrag dat voor kinderen uit lagere milieus beschikbaar was; een toelage voor iedereen kwam, gezien het feit dat de meeste studenten afkomstig waren uit de hogere inkomensgroepen, onevenredig aan de beter gesitueerden ten goede en werkte dus denivellerend; een toelage voor iedereen, aangevuld met leningen, benadeelde minder-draagkrachtige studenten die van die leningen gebruik zouden moeten maken.

De SVB noemde het argument dat studieloon onrechtvaardig was omdat dit ook aan studenten van rijkere ouders ten goede kwam "primitief", maar velen zagen de bevoordeling van studenten uit lagere inkomensgroepen en financiële onafhankelijkheid van alle studenten als een reëel dilemma. Dit dilemma kon alleen gelost worden via een verreгаande inkomens- en belastingpolitiek, bijvoorbeeld door de toelage aan kinderen van rijkere ouders te bekostigen uit een belastingverhoging voor de hogere inkomensgroepen, waardoor het denivellerende effect van toelagen voor iedereen werd geneutraliseerd (30). Maar dit idee, dat door sommigen wel werd gepropageerd, is nooit serieus in concrete voorstellen uitgewerkt; alle voorstellen tot wijziging van de studiefinanciering gingen uit van bestaande belastingtarieven.

De staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen G. Klein, die in 1974 met een nota-Studiefinanciering kwam, poneerde zowel externe democratisering als financiële zelfstandigheid van studenten als uitgangspunten voor zijn beleid (31). Zijn voorstel was om alle studerende in het tertiair onderwijs een basisbeurs te verstrekken. Kinderen van minder draagkrachtige ouders zouden als aanvulling daarop een studietoelage kunnen krijgen waarvan het leningengedeelte niet groter was dan in de bestaande regeling, terwijl aan alle studenten, onafhankelijk van het inkomen van de ouders de mogelijkheid werd geboden een rentedragende lening af te sluiten. Alle studenten die nu nog afhankelijk van hun ouders waren zouden dus een alternatief hebben: ofwel geld van hun ouders accepteren, ofwel een

rentedragende lening afsluiten. Het stelsel van kinderbijslag en kinderaftrek verdween in dit voorstel. Steun aan studenten liep niet langer via ouders, maar werd aan studerenden zelf in de vorm van een basisbeurs uitgekeerd. Staatssecretaris Klein verklaarde zich tegen studieloon met als argument dat het individuele nut dat studenten van hun studie ondervonden het rechtvaardigde dat zij via rentedragende leningen zelf een deel van de kosten betaalden.

Met dit voorstel gaf de staatssecretaris uiteindelijk voorrang aan drempelverlaging voor jongeren uit lagere sociale milieus boven zelfstandigheid van alle studenten, door rekening te blijven houden met het ouderlijk inkomen en een hoog beursgedeelte in de aanvullende financiering voor te stellen. Hij werd hierin gesteund door zijn PvdA-partijgenoten, die eveneens rechtvaardigheidsargumenten lieten prevaleren boven de wens jongeren financieel onafhankelijk te maken. Studentenorganisaties verwierpen het plan-Klein omdat de financiële zelfstandigheid niet volledig was gerealiseerd. Zij werden gesteund door de VVD-fractie in het parlement, die eveneens volledige onafhankelijkheid van het ouderlijk inkomen bepleitte, maar dit gerealiseerd wilde zien door een leningsstelsel voor iedereen, dus ook voor de lagere inkomens. In dit opzicht stond de VVD lijnrecht tegenover de studentenorganisaties, die elke vorm van studieleningen als uiting van het profijtbeginsel van de hand wezen.

Door de val van het kabinet-Den Uyl werd de nota-Klein niet tot een wetsontwerp uitgewerkt. Op ambtelijk niveau werkte men door aan het ontwikkelen van een nieuw stelsel van studiefinanciering, maar de voortgang was traag en moeizaam. Men zocht naar een compromis tussen de twee genoemde principes van onafhankelijkheid en sociale rechtvaardigheid, principes die duidelijker met elkaar in strijd kwamen toen bleek dat er geen extra gelden voor studiefinanciering beschikbaar zouden komen. Na herhaaldelijk aandringen binnen en buiten de Kamer kwam de VVD-minister van Onderwijs en Wetenschappen A. Pais in 1981 met een brief waarin hij zijn beleidsvoornemens ten aanzien van studiefinanciering

kenbaar maakte. De zelfstandigheid van studenten vormde het kernpunt van zijn beleid, reden om het plan-Klein te verwerpen:

"In onze visie vormt de zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van volwassen studenten een belangrijk uitgangspunt voor een nieuw stelsel van studiefinanciering. In de plannen van het vorige kabinet werd uitgegaan van financiële afhankelijkheid van de ouders. (...) Wij hebben derhalve gemeend deze plannen niet te moeten overnemen" (32).

De zelfstandigheid van studenten zou gestalte moeten krijgen in een volledige studietoelage voor alle studerenden ongeacht het inkomen van hun ouders. De eigen verantwoordelijkheid kwam tot uiting in het soort toelage dat men voorstelde: een rentedragende lening die later terugbetaald moest worden. Dat dit er op neer zou komen dat alleen kinderen van minder draagkrachtige ouders zouden moeten lenen, omdat kinderen uit meer gegoede milieus doorgaans een beroep op hun ouders zouden kunnen doen, werd niet vermeld.

Maar ook deze plannen vonden geen doorgang. De PvdA'er Van Kemenade, die Pais opvolgde als minister van Onderwijs en Wetenschappen kwam met beleidsvoornemens die volledige onafhankelijkheid van studenten trachtten te combineren met bevoordeling van de lagere inkomensgroepen door schuldkwijtschelding voor de laatstgenoemde groep, maar zijn ambtstermijn was te kort om met een uitgewerkt voorstel te komen en de kwestie van de studiefinanciering bleef opnieuw onopgelost.

Ouderafhankelijk - ouderonafhankelijk: een compromis

Leek de volledige zelfstandigheid van studerenden ook bij bewindslieden een langzamerhand algemeen aanvaard uitgangspunt dat in een nieuwe wet gerealiseerd zou worden, enkele jaren later bleek dit toch niet het geval te zijn. Na een dringend verzoek hiertoe in de Tweede Kamer presenteerde minister Deetman, de nieuwe CDA-minister van Onderwijs en Wetenschappen in 1984 zijn *Hoofddlijnen voor een nieuw stelsel van studiefinanciering* (33). Hier-

in verliet hij het principe van volledige onafhankelijkheid dat sinds de jaren zeventig zo gangbaar was geweest in de discussies. Hij stelde met zoveel woorden dat de financiële onafhankelijkheid op dat moment om budgettaire redenen niet centraal kon staan en van ouders gevraagd moest worden te blijven bijdragen in de studie- en leefkosten van hun kinderen. Zijn voorstel behelsde een ouderonafhankelijke basisbeurs en een ouderafhankelijke aanvullende financiering met rentedragende leningen. Ondanks de kritiek op deze plannen, bijvoorbeeld van studentenzijde en van de linkse partijen in de Tweede Kamer kwam het wetsvoorstel dat twee jaar later werd ingediend in grote lijnen overeen met het eerdere voorstel. In de Memorie van Toelichting op het wetsontwerp schreef de minister:

"De ouderafhankelijkheid is een van de uitgangspunten van het nieuwe stelsel van studiefinanciering. Dit omdat onafhankelijkheid gezien de gestelde budgettaire grenzen niet mogelijk is" (34).

Een principiële discussie over het waarom van afhankelijkheid en onafhankelijkheid en over de verantwoordelijkheid van ouders dan wel overheid voor de studiekosten van jongeren werd in de Tweede Kamer niet gevoerd (35). Alleen de kleine rechtse fracties RPF, GVP en SGP, die zich altijd voorstander hadden getoond van ouderlijke verantwoordelijkheid voor de studie van kinderen, probeerden hierover een standpunt uit te lokken, maar de minister antwoordde op hun vragen dat louter op pragmatische gronden was gekozen voor een ouderafhankelijk stelsel. Ook de andere kamerleden gingen niet op deze vragen in; zij verklaarden zich zonder verdere argumentatie voor financiële zelfstandigheid. Het CDA en de VVD betreurden dat deze onafhankelijkheid om financiële redenen niet gerealiseerd kon worden, maar legden zich hierbij neer. De linkse partijen waren om verschillende redenen tegen het wetsvoorstel. Het handhaven van de afhankelijkheid was één reden, maar minstens even belangrijk was voor hen de onrechtvaardigheid in de nieuwe wet ten opzichte van de lagere inkomensgroepen. Een basisbeurs voor iedereen kwam, zoals reeds gezegd, vooral ten goede aan hogere inkomensgroepen, terwijl het systeem van rentedragende

leningen ten nadele van lagere inkomensgroepen zou werken. Een aantal kamerleden sprak de vrees uit dat de nieuwe wet een drempelverhogend effect zou hebben door de hoge schuldenlast waarmee kinderen van armere ouders zich na hun studie geconfronteerd zouden zien (36).

Na tegemoetkoming van de minister aan de kritiek op een aantal onderdelen (bijvoorbeeld de leeftijdsgrenzen van de rechthebbenden en de inkomensgrens waaronder ouders niet hoeven bij te dragen) werd de Wet op de Studiefinanciering in het voorjaar van 1986 aangenomen. Volgens deze wet hebben alle studerende van 18 tot 30 jaar gedurende zes jaar recht op een basisbeurs die de kinderbijslag en de kinderaftrek aan ouders vervangt. Voor de beslissing of studerende daarnaast recht hebben op aanvullende financiering blijft het ouderlijk inkomen het voornaamste criterium, en de berekening van de "ouderlijke bijdrage", het bedrag dat ouders op basis van hun belastbaar inkomen en gezinsamenstelling geacht worden aan hun studerende kinderen te geven, vormt een belangrijk onderdeel van de regeling. Alleen wanneer het inkomen van ouders niet voldoende is om de maximale ouderlijke bijdrage te leveren, kunnen studerende een beroep doen op de aanvullende financiering die is opgebouwd uit een deel rentedragende lening, en, als daarmee nog geen voldoende inkomen bereikt is, een deel aanvullende beurs.

Hoewel de basisbeurs studerende dus gedeeltelijk onafhankelijk van hun ouders maakt, blijft de financiële band tussen ouders en kinderen gehandhaafd. In bepaalde gevallen wordt die band zelfs versterkt, zoals voor kinderen van gescheiden ouders: hun toelage wordt nu afhankelijk van het inkomen van beide natuurlijke ouders, ook als ze met hen geen enkele relatie meer onderhouden. Ook voor jongeren wier ouders wel in staat zijn een financiële bijdrage te geven, maar dit weigeren, is het moeilijker geworden een toelage buiten de ouders om te verkrijgen. De keuze voor versterking van financiële bindingen is echter niet gebaseerd op een principiële voorkeur voor ouderlijke verantwoordelijkheid, maar, zoals het hele ouderafhankelijke stelsel, op louter budgettaire overwegingen.

Toch is het duidelijk dat het handhaven van de ouderafhankelijkheid uitdrukking is van een verzwakte machtspositie van jongeren. Door de economische recessie is hun positie op de arbeidsmarkt minder sterk geworden, de vraag naar hun kennis en vaardigheden is afgenomen, en dit geldt niet in de laatste plaats ook voor afgestudeerden aan het hoger onderwijs. Jongeren vinden hierdoor minder gehoor voor hun eisen, en met name financiële verlangens worden minder snel gehonoreerd. Daar komt bij dat de heftige generatieconflicten zijn geluwd, de generatie jongeren staat nu minder duidelijk als groepering tegenover de oudere generatie, waardoor de realisering van een onafhankelijke positie van jongeren ten opzichte van hun ouders politiek niet langer urgent is.

Tot besluit

Sinds de jaren zeventig is de financiële afhankelijkheid van jongeren ten opzichte van hun ouders als een van de belangrijkste redenen opgevoerd om tot een herziening van het stelsel van studiefinanciering te komen. Jongeren slaagden er in deze periode in het recht op economische zelfstandigheid erkend te krijgen. Niet-studerenden zagen dit recht ten dele gerealiseerd door zelfstandige uitkeringsrechten en door invoering van het minimum-jeugdloon, maar voor studerenden liet de realisering van dit recht langer op zich wachten. De verbale steun voor hun eis van een ouderonafhankelijke toelage voor iedereen was weliswaar zo wijdverbreid en onomstreden dat alle bewindslieden die plannen voor een nieuw studiefinancieringssysteem ontwikkelden, ouderonafhankelijkheid als uitgangspunt voor hun beleid proclameerden, maar gedurende zo'n vijftien jaar kwam men niet verder dan beleidsvoornemens.

In de nieuwe Wet op de Studiefinanciering is de zelfstandigheid van studerenden ten opzichte van hun ouders maar tot op zekere hoogte gerealiseerd. Studenten hebben weliswaar allemaal recht op een zelfde basisbeurs, maar voor een ander deel van hun inkomen zijn zij afhankelijk van hun ouders gebleven. Gezien het gemak waarmee het principe van

volledige onafhankelijkheid in de nieuwe wet terzijde is geschoven, kan men zich afvragen of de erkenning van het recht op zelfstandigheid meer was dan lippendienst aan een eis waartegen vrijwel niemand zich openlijk durfde te verzetten, maar die in een periode van economische achteruitgang ook weer gemakkelijk kon worden opgegeven.

Wanneer de onafhankelijkheid van studenten werkelijk zo zwaar had gewogen zou er in ieder geval een oplossing gezocht zijn voor die gevallen waarin de afhankelijkheid van studenten van hun ouders feitelijk tot problemen leidt: bij een slechte verhouding tussen ouders en kinderen, bij weigerachtigheid van ouders, wanneer - zoals soms bij gescheiden ouders - de relatie tussen ouders en kinderen volledig is verbroken. Zo'n oplossing was mogelijk geweest door aan alle studenten de keuze te bieden tussen het accepteren van een ouderlijke bijdrage of het afsluiten van een rentedragende lening. Op die manier zouden niet alleen moeizame weigerachtigheidsprocedures overbodig zijn, maar zou voor alle studenten die dit wensen de mogelijkheid tot zelfstandigheid gegarandeerd zijn. Het is opvallend dat een dergelijke keuzemogelijkheid - onderdeel van het plan-Klein - tijdens de discussies over de nieuwe wet in de Tweede Kamer zelfs niet meer ter sprake is gekomen.

Voor de minister had het handhaven van de ouderlijke verantwoordelijkheid voor het bekostigen van de studie van hun kinderen een louter pragmatische reden: elke andere regeling zou meer geld kosten. Sommige parlementariërs achtten een bijdrage van meer gegoede ouders aan de studie van hun kinderen óók gewenst om de overheidssteun in grotere mate te kunnen doen toekomen aan de lagere inkomensgroepen. Een volledige toelage voor iedereen was in hun ogen onrechtvaardig vanwege de voordelen die dit de hogere inkomensgroepen zou bieden.

Aan deze visie ligt een impliciet uitgangspunt ten grondslag, dat sociologisch goed verdedigbaar is (37). Jongeren worden niet als op zichzelf staande individuen gezien, maar als deel uitmakend van een gezin en daarmee ook van een sociale klasse. Jon-

geren delen in belangrijke opzichten de positie van hun ouders in het systeem van sociale ongelijkheid en worden door het inkomen van hun ouders - direct of indirect - relatief bevoordeeld of benadeeld. Door alle studenten als gelijk te behandelen worden deze klasseverschillen ontkend en tegelijkertijd versterkt. Een gelijke toelage voor iedereen betekent, afhankelijk van de vraag of ouders hun kinderen nog een aanvulling op hun beurs geven, een vergroting van het besteedbaar inkomen van meer goedgeoede ouders, van hun studerend kind, of van elk van hen. Ook op langere termijn werkt zo'n regeling ten gunste van kinderen van meer bemiddelde ouders, omdat die met hun bijdrage kunnen voorkomen dat hun kinderen een rentedragende lening hoeven af te sluiten. Vooral in gezinnen waar financiële middelen voldoende voorhanden zijn, eindigt de materiële relatie tussen ouders en kinderen doorgaans niet met het bereiken van de meerderjarige leeftijd, maar blijven jongeren profiteren van de grotere welvaart van hun ouders, ongeacht het studiefinancieringssysteem. De voorlopige resultaten van een onderzoek naar ouders en studerende kinderen laten zien dat zowel ouders als hun kinderen deze economische bindingen veelal als normaal en vanzelfsprekend aanvaarden en dat een ouderlijke bijdrage slechts bij uitzondering onoverkomelijke problemen oplevert (38).

De principes van "sociale rechtvaardigheid" enerzijds en de mogelijkheid tot "onafhankelijkheid" anderzijds zijn alleen met elkaar te verenigen door vèrgaande inkomensherverdeling en het zwaarder belasten van hogere inkomensgroepen. Zulke voorstellen zijn, gezien de politieke verhoudingen, voorlopig echter volstrekt onhaalbaar en hebben in de discussies rond studiefinanciering ook slechts een marginale rol gespeeld. In het nieuwe stelsel van studiefinanciering is gekozen voor een compromis dat aan beide uitgangspunten een beetje recht doet en aan geen van beide voldoende tegemoet komt. Consequenter zou het zijn geweest voor een van beide uitgangspunten te kiezen.

Naar mijn mening zou, mede gezien de duurzame financiële bindingen tussen meer goedgeoede ouders en hun

kinderen, de voorrang gegeven moeten worden aan bevoordeling van de lagere inkomensgroepen. Dit zou betekenen dat het stelsel van studiefinanciering niet de onafhankelijkheid van kinderen ten opzichte van hun ouders hoeft te bewerkstelligen, wat in de praktijk ook niet gebeurt, maar dat van ouders die hiertoe in staat zijn verwacht wordt dat zij de studie van hun kinderen bekostigen. Door die keuze komt geld beschikbaar dat ten goede kan komen aan de lagere inkomens. Dit schept de mogelijkheid meer beurzen en minder leningen te verstrekken. Wel zou in zo'n stelsel van ouderafhankelijke studiefinanciering voor jongeren die om welke reden dan ook niet van hun ouders afhankelijk kunnen of willen zijn, de mogelijkheid moeten bestaan om in plaats van de ouderlijke bijdrage een lening af te sluiten. Door de voorkeur te geven aan het principe van sociale rechtvaardigheid boven ouderonafhankelijkheid kan een duidelijker en meer rechtvaardig studiefinancieringssysteem gerealiseerd worden dan met het huidige pragmatische compromis, dat een goede rechtvaardigingsgrond ontbeert.

Noten

1. De Wet Studiefinanciering bevat niet alleen een regeling voor studerenden van 18 tot 30 jaar (hoofdstuk II), maar ook regelingen voor studerenden jonger dan 18 jaar (hoofdstuk III) en voor studerenden tot 55 jaar die geen volledig dagonderwijs volgen (hoofdstuk IV). Op 1 oktober trad alleen hoofdstuk II in werking. Over dit hoofdstuk van de wet gingen alle discussies, ook in het parlement. Zie voor een gedetailleerde beschrijving van dit deel van de WSF: D. Backx en H. Backx, *De studiefinanciering*, Zwolle: Tjeenk Willink 1987.
2. Het verschil tussen deze vormen van studietoelagen is aanzienlijk. Een beurs is een gift die niet terugbetaald hoeft te worden. Een renteloos voorschot is een lening die na de studie terugbetaald dient te worden. Bij een rentedragende lening wordt de terug te betalen som verhoogd met een bepaald rentepercentage. Een basisbeurs is een gift die elke student ontvangt, niet terugbetaald hoeft te worden, maar niet alle kosten van studie en levensonderhoud dekt. Studieloon of integrale studiekostenvergoeding is een toelage voor iedereen die wel alle kosten van studie en levensonderhoud dekt; studie-

- loon kan verstrekt worden als gift, als renteloos voorschot of rentedragende lening, of als een combinatie hiervan.
3. Vgl. het rapport *Studiefinanciering. Lasten voor gemeenschap en student. Rapport van de Commissie Studiefinanciering Wetenschappelijk Onderwijs. (Rapport Andriessen)*, juli 1971, p. 36. Zie ook *Brief van de Minister van O en W aan de Tweede Kamer*, Kamerstuk 19.125, nr. 86 (1985-1986).
 4. *Nederlandse Jurisprudentie* 1975, nr. 216.
 5. *Nederlandse Jurisprudentie* 1984, nr. 535.
 6. Vgl. bijv. *Het Parool*, 11 sept. 1987. Procedures tegen ouders worden vooral aangespannen door kinderen van gescheiden ouders die hun vader willen dwingen hun studie te bekostigen.
 7. Zie voor een bespreking van de paragrafen over levensonderhoud door de Vaste Commissie voor Justitie en de Tweede Kamer: C.J. van Zeben, *Parlementaire geschiedenis van het Nieuwe Burgerlijk Wetboek. Invoeringswet Boek I*, Deventer/Antwerpen: Kluwer z.j., pp. 1423-1440. In een brief van 12 okt. 1987 aan de Tweede Kamer deelt minister Deetman mee dat hij zal proberen de onderhoudsplicht van ouders voor hun studerende kinderen van 18 tot 30 jaar in het BW vast te leggen (vgl. *NRC-Handelsblad*, 13 okt. 1987). Dit voorstel maakte in 1968 zo weinig kans dat Wiebenga zijn amendement introk.
 8. Geciteerd bij Van Zeben, p. 1425.
 9. Zie voor aantallen studenten in opeenvolgende jaren: CBS, *Statistiek van het hoger onderwijs*, diverse jaren. Zie voor aantallen beursstudenten: *Rapport van de ambtelijke commissie voor rijksstudietoelagen, uitgebracht aan de Minister van O en W op 12 augustus 1966* (Rapport-Sassen), Bijlage A; *Diskussienota Studiefinanciering*, LOG 1974, pp. 2-2. Naast de 8% studenten die een rijksstudietoelage ontvingen kreeg een ongeveer even grote groep studenten een toelage uit privé-fondsen, van familieleden of andere particulieren; vgl. Jacques Janssen en Paul Voestermans, *Studenten in beweging*, Baarn: Ambo 1984, p. 80.
 10. In 1949-50 kwamen 4729 eerstejaars-studenten naar het hoger onderwijs, in 1952-53 was dit aantal gedaald tot 3515, maar steeg daarna weer langzaam. In 1953-54 bereikte het totale aantal studenten weer het niveau van 1948, zo'n 28.000; zie CBS, *Statistiek van het hoger onderwijs 1954-55/1955-56*, p. 9.
 11. Geciteerd in *Rapport van de Adviescommissie voor te treffen voorzieningen ten behoeve van studenten* (Rapport-

- Rutten), 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij 1956, p. 2.
12. Geciteerd in *Rapport-Rutten*, p. VIII.
 13. *Rapport-Rutten*, p. 10.
 14. *idem*, p. 11.
 15. Het idee van studieloon werd in de jaren vijftig onder meer naar voren gebracht door het Verbond van Wetenschappelijke Onderzoekers, de studentenvereniging Politeia en door de Wiardi Beckmanstichting; vgl. Janssen en Voestermans, p. 84.
 16. *Rapport-Rutten*, pp. 9-10.
 17. Minister van Onderwijs Bot in antwoord op het CHU-kamerlid Schuring. *Handelingen Tweede Kamer* 1958-1959, pp. 722-23.
 18. *Rapport-Sassen*, Bijlage A; *Diskussienota Studiefinanciering* LOG, p. 2-2.
 19. Zelfs in studentenkringen was studieloon niet algemeen aanvaard. Het Nederlands Studenten Accoord had het bijvoorbeeld over het "asociale studieloon"; vgl. Janssen en Voestermans, p. 108.
 20. *Rapport-Sassen*, p. 65.
 21. *idem*, p. 19.
 22. Zie *Diskussienota Studiefinanciering*, p. 2-6. Na 1968 steeg het percentage bursalen weer tot ruim 30% in 1970.
 23. *Rapport van de Commissie Harmonisatie Studiesteun*, 's-Gravenhage 1968, p. 16. Deze commissie had tot taak een advies uit te brengen over de manier waarop verschillende vormen van studiesteun beter op elkaar afgestemd konden worden.
 24. Installatierede van de minister van Onderwijs en Wetenschappen G.H. Veringa. Opgenomen in het *Rapport-Andriessen*, Bijlage A, p. 66.
 25. *Rapport-Andriessen*, p. 37.
 26. Zie *Discussienota van het Landelijk Beraad Studentendecanen over studiefinanciering*, juni 1972.
 27. *idem*, p. 37.
 28. Zie voor verschuivingen in machtsrelaties tussen ouders en kinderen Christien Brinkgreve, Ali de Regt, "Mannen, vrouwen en kinderen", in: Nico Wilterdink en Bart van Heerikhuizen (red.), *Samenlevingen*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1985, pp. 234-236.
 29. Zie voor de sociale herkomst van studenten: CBS, *De sociale en regionale herkomst der studenten bij het hoger onderwijs 1958/59; 1961/62; Rapport-Andriessen*, p. 22. De verschuiving in de sociale herkomst is in percentages niet spectaculair:

<u>jaar</u>	<u>hoger</u>	<u>middelbaar</u>	<u>lager</u>	<u>onbekend</u>
1954	47	46	7	-
1958	49	43	8	-
1961	46	45	9	-
1964-65	42,4	46,5	9,4	1,7

(Bron: *Rapport-Andriessen*, p. 22)

Cijfers over latere jaren zijn niet bekend, wel zijn enkele gegevens beschikbaar over de sociale herkomst van eerstejaars-studenten. In 1970-71 kwam 13,5% van hen uit een lager, 48,4% uit een middelbaar en 35,7% uit een hoger milieu. In 1974-75 waren die cijfers resp. 18%, 49% en 33%; vgl. CBS, *Statistiek van het wetenschappelijk onderwijs 1974-75*, p. 34. De doorstroming van arbeiderskinderen naar hogere vormen van onderwijs kreeg in de jaren zestig grote aandacht. Het Talentenproject van Van Heek was een van de eerste grootscheepse onderzoeken op dit gebied. De discussie ging niet zozeer over de doorstroming naar het hoger onderwijs, maar meer naar de overgang lagere school-voortgezet onderwijs en naar de belemmeringen die arbeiderskinderen al heel vroeg in hun schoolcarrière ondervonden; Vgl. T. IJzerman, "Onderwijs en ongelijkheid", in: J.L. Peschar, A.A. Wesseling (red.), *Onderwijssociologie*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1985, pp. 309-342.

30. Deze ideeën werden in het parlement naar voren gebracht door de kleine linkse partijen PPR, PSP en CPN.
31. *Nota Studiefinanciering*, kamerstuk 12.778, nr. 2 (1973-1974).
32. Kamerstuk 16.650 (1980-1981), p. 1.
33. Kamerstuk 18.441 (1983-1984).
34. *Memorie van Toelichting op de Wet Studiefinanciering*, kamerstuk 19.125, nr. 3 (1984-1985), p. 16.
35. Zie *Handelingen Tweede Kamer*, 1985-1986, pp. 2578-2655; 2740-2769.
36. Naast kritiek op het ontbreken van ouderonafhankelijkheid en op de drempelverhogende effecten van de wet, kwam in de Tweede Kamer ook veel kritiek op het onderdeel van de wet waarin de partnerafhankelijkheid werd ingevoerd: bij de berekening van de hoogte van de toelage en de eventuele terugbetalingsbedragen zou rekening gehouden worden met het inkomen van de partner (gehuwd of samenwonend). Ondanks alle kritiek bleef deze bepaling in de uiteindelijke wet gehandhaafd; vgl. Backx en Backx, pp. 67-68.
37. Zie voor een analyse van verschillende soorten bindingen tussen familieleden Ali de Regt, "Geld en gevoel. Enkele opmerkingen over financiële afhankelijkheden tussen

familieleden", *Sociologisch Tijdschrift*, jrg. 13, nr. 4 (febr. 1987), pp. 796-818.

38. Dit zijn aanwijzingen verkregen in een nog lopend onderzoek naar de financiële relaties tussen studenten en hun ouders. Ten behoeve van dat onderzoek heb ik gesprekken gevoerd met zowel studenten als hun ouders over de verschillende kanten van hun relatie.