



Niet-gebruik van de aanvullende beurs

24% van de eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs die recht hebben op een aanvullende beurs, maakt daar geen gebruik van. Deze studenten lopen naar schatting gemiddeld 175 euro aan maandelijkse aanvullende beurs mis.

41% van de niet-gebruikers van de aanvullende beurs maakt wel gebruik van de leenfaciliteiten van DUO, terwijl de voorwaarden voor de lening minder gunstig zijn dan die van de aanvullende beurs.

Samenvatting

24% van de eerstejaars hoger onderwijsstudenten die recht hebben op een aanvullende beurs, maakt daar geen gebruik van. Deze studenten lopen naar schatting gemiddeld 175 euro aan maandelijkse aanvullende beurs mis. In totaal komt dit neer op ongeveer 1,5 miljoen euro per maand. Dit is ongeveer 18% van het totale bedrag dat in oktober 2018 aan eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs aan aanvullende beurs is uitgekeerd. Het niet-gebruik is hoger dan gemiddeld onder studenten die recht hebben op een lagere (niet-maximale) aanvullende beurs. Maar ook onder studenten die recht hebben op een maximale beurs van ongeveer 400 euro (13% van de studenten) maakt 12% geen gebruik van de beurs.

De aanvullende beurs is bedoeld voor het financieel ondersteunen van studenten met ouders met een lager inkomen. Naar schatting had 34% van de studenten in oktober 2018 recht op de aanvullende beurs. De hoogte van de beurs hangt vooral af van het inkomen van de ouders en de gezinssituatie. Het is een zogenoemde prestatiebeurs: een lening die wordt omgezet in een gift als de student binnen tien jaar zijn of haar studie succesvol afrondt. Studenten kunnen de beurs mislopen als ze die niet aanvragen terwijl ze er wel recht op hebben, dit noemen we niet-gebruik. Als studenten geen gebruik maken van de aanvullende beurs terwijl ze hier wel recht op hebben, lenen of werken ze tijdens hun studie mogelijk meer dan nodig is.

Het valt op dat 41% van niet-gebruikers van de aanvullende beurs, wel gebruikmaakt van de leenfaciliteiten van DUO (de lening en/of het collegegeldkrediet). Deze groep leent gemiddeld €584 per maand, terwijl de voorwaarden voor de lening minder gunstig zijn dan die van de aanvullende beurs.

Onder studenten die na het eerste jaar direct beginnen aan het tweede studiejaar, daalt het niet-gebruik van 21% in het eerste jaar naar 19% in het tweede jaar. Het niet-gebruik lijkt dus iets af te nemen naarmate studenten verder in hun studie zijn, maar het niet-gebruik blijft ook in het tweede studiejaar substantieel.

In 2013 en 2014, voor de invoering van de Wet studievoorschot, maakte ook ongeveer een kwart van de rechthebbenden geen gebruik van de aanvullende beurs. Opvallend is dat in 2013 en 2014 vrijwel alle (99%) rechthebbende eerstejaars hoger onderwijsstudenten in onze onderzoekspopulatie wel gebruikmaakte van de basisbeurs, terwijl de basisbeurs en de aanvullende beurs identieke voorwaarden hebben/hadden.

Het is aannemelijk dat een deel van het niet-gebruik komt doordat studenten niet goed op de hoogte zijn van hun recht, de aanvraagprocedure en/of de voorwaarden van de beurs. Studenten lijken wel financiële ondersteuning nodig te hebben. Zo vragen ze bijvoorbeeld wel een lening aan, waarvan de voorwaarden minder gunstig zijn of maakten ze voor invoering van het studievoorschot wel gebruik van de basisbeurs. Daarnaast weten we op basis van eerder onderzoek dat de kennis van studenten over veel aspecten van de studiefinanciering relatief beperkt is (Van den Broek e.a., 2020). Andere mogelijke oorzaken van het niet-gebruik zijn: leenaversie, stigma, privacyoverwegingen, het geld niet nodig hebben en de complexere aanvraagprocedure voor studenten die een conflict of geen contact hebben met de ouder(s).

Wat kan het niet-gebruik mogelijk terugdringen? Automatische toekenning zou het niet-gebruik sterk kunnen terugdringen, maar dit zou wel betekenen dat studenten automatisch een (voorwaardelijke) lening toegekend krijgen (in de vorm van een prestatiebeurs). Het automatisch controleren van het recht op de aanvullende beurs en rechthebbenden hiervan op de hoogte stellen is een minder vergaande optie, maar hier vormen privacy-aspecten mogelijk alsnog een belemmering. Aangezien een substantieel deel van de niet-gebruikers wel leent via DUO, zouden aanpassingen op het online aanvraagscherm van studiefinanciering in potentie ook het niet-gebruik kunnen verminderen. Daarnaast is de kennis over de aanvullende beurs onder studenten mogelijk nog te vergroten door meer of andere voorlichting aan de student.

1 Inleiding

De aanvullende beurs is bedoeld voor het financieel ondersteunen van studenten met ouders met een lager inkomen. Hiermee wil de overheid de toegankelijkheid van het onderwijs waarborgen. De aanvullende beurs is een prestatiebeurs: een lening die wordt omgezet in een gift als de student binnen tien jaar zijn of haar studie succesvol afrondt. Studenten met ouders met een gezamenlijk inkomen tot ongeveer 33 duizend euro hebben recht op het maximale bedrag (ongeveer 400 euro per maand). Als de ouders gezamenlijk meer dan 33 duizend euro verdienen, neemt de hoogte van de aanvullende beurs af naarmate het inkomen toeneemt. Studenten moeten de aanvullende beurs bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) aanvragen, waarna DUO vaststelt op welk bedrag de student recht heeft. Studenten ontvangen dus geen aanvullende beurs, ook al hebben zij hier recht op, als ze die niet aanvragen. Dit noemen we niet-gebruik.

Niet-gebruik van de aanvullende beurs kan leiden tot problematiek. Als studenten geen gebruik maken van de aanvullende beurs terwijl ze hier wel recht op hebben, lenen of werken ze tijdens hun studie mogelijk meer dan nodig is. Ook zijn deze studenten mogelijk afhankelijker van bijdragen van hun ouders, die hier misschien juist beperkt de middelen voor hebben, aangezien de beurs gericht is op studenten met ouders met een lager inkomen. Inzicht in de mate van het niet-gebruik van de aanvullende beurs is ook relevant in het licht van de huidige maatschappelijke discussie over mogelijke aanpassingen in het stelsel voor studiefinanciering.

Er is een aantal mogelijke oorzaken van het niet-gebruik. Ten eerste kan het zijn dat er onwetendheid is over de aanvraagprocedure en/of de voorwaarden, mogelijk vragen studenten de beurs niet aan omdat ze (ten onrechte) denken dat ze er geen recht op hebben. Andere mogelijke oorzaken zijn: leenaversie (angst/zorg dat de prestatiebeurs later moet worden terugbetaald), stigma, privacyoverwegingen, het geld niet nodig hebben en de complexere aanvraagprocedure voor studenten die geen contact of een conflict hebben met hun ouders. In paragraaf 4 bespreken we welke redenen meer of minder voor de hand liggen. Het is echter in dit onderzoek niet mogelijk om het precieze aandeel van deze oorzaken in het niet-gebruik vast te stellen.

Op verzoek van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap brengt deze notitie het niet-gebruik van de aanvullende beurs voor eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs in kaart.

Daarnaast kijken we naar het niet-gebruik in het tweede studiejaar. We schatten het niet-gebruik van de aanvullende beurs voor de maanden oktober en maart. Om het niet-gebruik voor ouderejaars- en mbo-studenten te schatten is meer onderzoek nodig.

Eerdere onderzoeken geven indicaties van de omvang van het niet-gebruik van de aanvullende beurs, maar hebben belangrijke beperkingen. Het CPB schatte eerder dat ongeveer 20% van de groep studenten die op basis van het inkomen van hun ouders in aanmerking komt voor de maximale aanvullende beurs, geen aanvullende beurs ontvangt (Kuijpers e.a., 2020). Ondanks dat dit cijfer geen volledig beeld gaf, was dit al wel een eerste indicatie dat het niet-gebruik substantieel is. ResearchNed heeft in een enquête gevraagd of de student recht heeft op de aanvullende beurs en, zo ja, of de student hier ook gebruik van maakt (Van den Broek e.a., 2020). ResearchNed concludeert dat het zelf-gerapporteerde niet-gebruik in het hoger onderwijs rond de 7% ligt. Dit relatief lage percentage kan mogelijk verklaard worden door het feit dat studenten hun recht op de aanvullende beurs verkeerd inschatten. Het kan voor studenten namelijk lastig zijn om in te schatten op welk bedrag ze recht hebben. De hoogte van de aanvullende beurs hangt voornamelijk af van het (verzamel)inkomen van de (juridische) ouders van twee jaar geleden, maar ook het aantal studerende broers/zusjes en de studieschuld van de ouders speelt mee.

Niet-gebruik van de aanvullende beurs kan de toegankelijkheid van het onderwijs beïnvloeden.

Inkomensafhankelijke regelingen, zoals toeslagen en de aanvullende beurs, zijn bedoeld om gericht bepaalde

groepen te ondersteunen en daarmee de ongelijkheid te verminderen. Niet-gebruik kan deze doelstelling ondermijnen. Het is mogelijk dat er potentiële studenten zijn die om financiële redenen besluiten om niet te gaan studeren, omdat ze niet op de hoogte zijn van de aanvullende beurs of (mogelijk ten onrechte) denken dat ze hier geen recht op hebben. Wij kunnen in dit onderzoek echter alleen het niet-gebruik schatten voor mensen die wél zijn gaan studeren.

Leeswijzer

Deze notitie presenteert de omvang van het niet-gebruik van de aanvullende beurs, daarnaast bespreken we de mogelijke oorzaken van het niet-gebruik en de beleidsimplicaties van de resultaten. In paragraaf 2 bespreken we eerst de kenmerken van de aanvullende beurs: wie heeft er recht op, hoe hoog is de beurs en hoe zit de aanvraagprocedure in elkaar? In paragraaf 3 brengen we het niet-gebruik in kaart. Om te schatten wie er recht heeft op de aanvullende beurs construeren we een proxy. Deze proxy vergelijken we vervolgens met de daadwerkelijke ontvangen aanvullende beurs om het niet-gebruik in kaart te brengen. Hiervoor gebruiken we gedetailleerde data op individueel niveau afkomstig van DUO en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). We kijken in deze paragraaf ook naar kenmerken van de groep niet-gebruikers en naar het niet-gebruik in het tweede studiejaar. In paragraaf 4 bespreken we de mogelijke oorzaken van het niet-gebruik. Tot slot gaat paragraaf 5 in op de beleidsimplicaties.

2 De aanvullende beurs

De aanvullende beurs is een inkomensafhankelijke (prestatie)beurs bedoeld voor het financieel ondersteunen van studenten met ouders die een lager inkomen hebben. Studenten in het hoger onderwijs hebben recht op de aanvullende beurs voor de officiële (nominale) duur van de studie (meestal 4 jaar). Net als het studentenreisproduct is de aanvullende beurs een prestatiebeurs: een (voorwaardelijke) lening die wordt omgezet in een gift als de student binnen tien jaar zijn of haar studie succesvol afrondt. De eerste vijf maanden aanvullende beurs vallen niet onder de prestatiebeurs en zijn een gift. De voormalige basisbeurs viel ook onder de prestatiebeurs, deze beurs is in september 2015 echter afgeschaft voor het hoger onderwijs met invoering van de Wet studievoorschot (vaak het leenstelsel genoemd). Tegelijkertijd is ook de aanvullende beurs verhoogd en verviel het verschil in studiefinanciering tussen thuis- en uitwonende studenten. Het wegvallen van de basisbeurs is dus deels gecompenseerd door een hogere aanvullende beurs, zie Bolhaar e.a. (2020) voor meer informatie over de effecten van de invoering van de Wet studievoorschot.

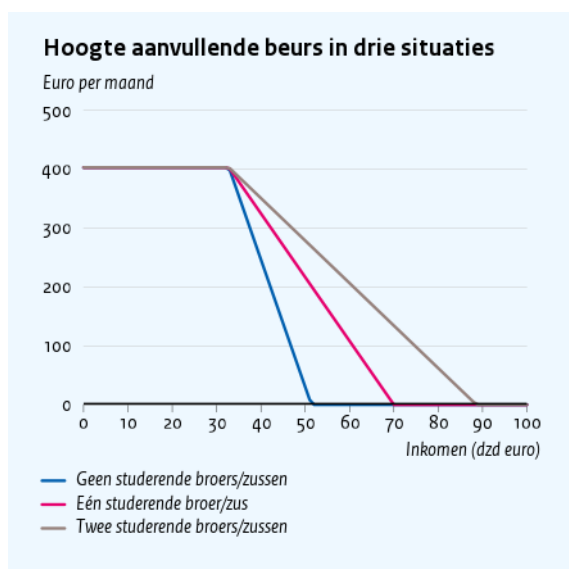
De hoogte van de aanvullende beurs hangt af van 5 factoren:

1. Het verzamelinkomen of het belastbaar loon van de juridische ouders van twee jaar geleden. Bij een substantiële daling van het inkomen (minimaal 15%) is het mogelijk om verlegging van het peiljaar aan te vragen. DUO kijkt dan niet naar het inkomen van twee jaar geleden, maar naar het inkomen van één jaar geleden of zelfs naar het verwachte inkomen in hetzelfde jaar dat de student de beurs aanvraagt.
2. Of het huishouden van de ouder(s) een eenouderhuishouden is.
3. Het aantal (studerende) broers of zussen die een aanvullende beurs hebben aangevraagd.
4. Het aantal andere schoolgaande kinderen dat de ouders verzorgen.
5. Of de ouders zelf nog een studieschuld terugbetalen aan DUO.

De hoogte van de maximale aanvullende beurs in het hoger onderwijs is op dit moment ongeveer 400 euro per maand. Studenten met ouders met een gezamenlijk inkomen tot ongeveer 33 duizend euro hebben recht op het maximale bedrag. Als de ouders gezamenlijk meer dan 33 duizend euro verdienen, neemt de hoogte van de aanvullende beurs af naarmate het inkomen toeneemt. Figuur 2.1 geeft de hoogte van de aanvullende beurs weer voor drie voorbeeldsituaties. Als de student geen studerende broers/zussen heeft, heeft de student

recht op een aanvullende beurs als het gezamenlijke inkomen van de ouders maximaal 50 duizend euro per jaar is. Met een studerende broer/zus ligt deze grens op 69 duizend euro en met twee studerende broers/zussen op 88 duizend euro. In dit voorbeeld is het huishouden van de ouders geen eenouderhuishouden, betalen de ouders zelf geen studieschuld terug en verzorgen de ouders geen schoolgaande kinderen. Zie Appendix A.3 voor de precieze berekeningswijze van de hoogte van de aanvullende beurs.

Figuur 2.1 De hoogte van de aanvullende beurs hangt onder andere af van de hoogte van het inkomen en het aantal studerende broers/zussen



Bron: OCW, eigen illustratie. Noot: Recht op de aanvullende beurs voor een student met geen, een, of twee studerende broers/zussen. Het inkomen is het gezamenlijke verzamelinkomen of belastbaar inkomen van de ouders. In dit voorbeeld is het huishouden van de ouders geen eenouderhuishouden, betalen de ouders zelf geen studieschuld terug en verzorgen de ouders geen schoolgaande kinderen.

De aanvraagprocedure

Studenten moeten de aanvullende beurs zelf bij DUO aanvragen, vervolgens kijkt DUO op welk bedrag de student recht heeft. Voor de meeste studenten is dit een eenvoudige procedure waarbij de student alleen online hoeft aan te geven dat ze de beurs willen ontvangen. In de meeste gevallen hoeven zij geen persoonlijke gegevens aan te leveren. De aanvraag vindt plaats op de persoonlijke pagina op de website van DUO (Mijn DUO), waar studenten bijvoorbeeld ook het studentenreisproduct, de lening en het collegegeldkrediet kunnen aanvragen. DUO vraagt vervolgens het inkomen van de ouders automatisch op bij de Belastingdienst en vaak krijgt de student dan binnen een week bericht over de hoogte van de aanvullende beurs. Als DUO het inkomen niet kan opvragen bij de Belastingdienst, bijvoorbeeld als een ouder in het buitenland woont, moet de ouder zelf het jaarinkomen aan DUO doorgeven.

Als er een conflict of geen contact is met de ouder(s) is de aanvraagprocedure minder eenvoudig. In dit geval kan de student DUO verzoeken de betreffende ouder buiten beschouwing te laten bij de berekening van het recht op de aanvullende beurs.¹ De student moet dan een formulier en een aantal bewijsstukken opsturen (of inleveren bij een servicekantoor). Uitsluitel over het recht en de hoogte van de beurs kan dan een aantal maanden duren.

¹ Een aantal mogelijke redenen om het inkomen van de ouder(s) buiten beschouwing te laten zijn bijvoorbeeld: de student is niet erkend als kind door de ouder, het contact met de ouder is verbroken voor de 12^e verjaardag, er is een ernstig en structureel conflict tussen de student en de ouder of de student is als vluchteling naar Nederland gekomen zonder de ouder. Zie de website van DUO ([link](#)) voor meer informatie.

3 In kaart brengen van het niet-gebruik

3.1 De proxy

Om het niet-gebruik in kaart te brengen moeten we eerst bepalen wie er recht heeft op de aanvullende beurs. Hiervoor gebruiken we administratieve gegevens afkomstig van het CBS van alle inwoners in Nederland. We kijken naar eerstejaars hbo- en wo-bachelorstudenten, die zijn begonnen in de studiejaar 2013/2014 tot en met 2018/2019. We maken een schatting van het recht dat deze studenten hebben op de aanvullende beurs, op basis van inkomensgegevens, de (eventuele) studieschuld van de ouders en de gezinssituatie (de relevante factoren voor de hoogte van de aanvullende beurs). Dit houdt in dat we voor eerstejaars bachelorstudenten inschatten of ze recht hebben op de aanvullende beurs, en zo ja: op welk bedrag. Deze schatting noemen we een proxy.

Deze proxy vergelijken we vervolgens met de hoogte van de daadwerkelijk ontvangen aanvullende beurs. Hiervoor gebruiken we data van DUO met daarin gegevens van alle ontvangers van studiefinanciering. Zie de appendix voor een uitgebreide beschrijving van de proxy en de gebruikte gegevens van DUO en het CBS.

De proxy is niet perfect, maar lijkt wel accuraat. Tabel 3.1 geeft een indicatie van de accuraatheid van de schatting van het recht op de aanvullende beurs: slechts 2% van de eerstejaarsstudenten ontvangt in oktober 2018 wel een aanvullende beurs, terwijl ze hier volgens onze proxy geen recht op heeft. Dit kunnen studenten zijn die een peiljaarverlegging hebben aangevraagd of studenten van wie een ouder buiten beschouwing is gelaten bij de berekening van het recht op de aanvullende beurs. Of een student een conflict of geen contact heeft met de ouder(s) en/of peiljaarverlegging heeft aangevraagd, kunnen wij niet zien in de administratieve data.² Appendix A.4 gaat uitgebreider in op de redenen dat de proxy in bepaalde gevallen kan verschillen van het daadwerkelijk ontvangen bedrag.

Tabel 3.1 Het aantal eerstejaarsstudenten in oktober 2018 dat volgens onze proxy recht heeft op een aanvullende beurs, vergeleken met het aantal studenten dat daadwerkelijk een aanvullende beurs ontvangt.

	In werkelijkheid geen aanvullende beurs ontvangen	In werkelijkheid wel een aanvullende beurs ontvangen
Volgens de proxy geen recht op de aanvullende beurs	67.862 (64%)	1.615 (2%)
Volgens de proxy wel recht op de aanvullende beurs	8.626 (8%)	27.588 (26%)

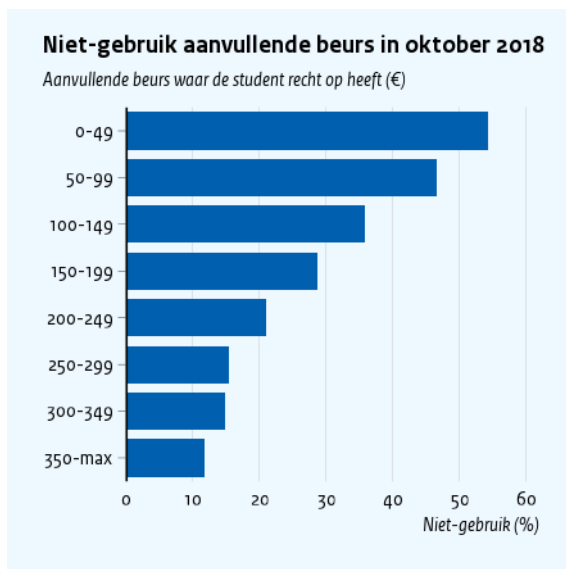
² Als een student een conflict of geen contact heeft met de ouder(s), kan de student DUO verzoeken deze ouder buiten beschouwing laten bij de berekening van de aanvullende beurs (zie ook paragraaf 2). Het buiten beschouwing laten van een ouder leidt tot een hoger recht op de aanvullende beurs. Met betrekking tot de peiljaarverlegging, wij gaan in onze proxy uit van de standaard situatie waarin het recht wordt bepaald op basis van het inkomen van de ouders van twee jaar geleden. Met andere woorden, het niet aanvragen van de peiljaarverlegging beschouwen we niet als niet-gebruik. De reden hiervoor is dat de student extra stappen moet nemen om de peiljaarverlegging aan te vragen. Aangezien peiljaarverlegging alleen kan leiden tot een hoger recht op de aanvullende beurs, leidt dit tot een lagere schatting van het niet-gebruik. In appendix A.4 bespreken we de peiljaarverlegging uitgebreider en laten we zien wat het niet-gebruik van de aanvullende beurs is als je het niet aanvragen van de peiljaarverlegging ook als niet-gebruik beschouwt.

3.2 Het niet-gebruik van de aanvullende beurs

24% van de rechthebbende eerstejaars hoger onderwijsstudenten in 2018 maakt geen gebruik van de aanvullende beurs.³ 34% van de eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs heeft in oktober 2018 recht op een aanvullende beurs (8% plus 26%, zie de onderste rij van de tabel 3.1). Van deze groep maakt 24% geen gebruik van de aanvullende beurs (8% gedeeld door 34%).

13% van de eerstejaarsstudenten heeft recht op de *maximale* aanvullende beurs (van bijna 400 euro per maand). Binnen deze groep maakt 12% geen gebruik van de aanvullende beurs. Studenten die recht hebben op de maximale aanvullende beurs, vragen de beurs dus vaker aan dan studenten die recht hebben op een lagere aanvullende beurs. Dit wordt ook geïllustreerd in figuur 3.1: het niet-gebruik is het hoogst onder studenten die recht hebben op lagere bedragen.

Figuur 3.1 Het niet-gebruik is hoger onder studenten die recht hebben op een lager bedrag.



Noot: max verwijst naar de maximale hoogte van de aanvullende beurs, in oktober 2018 was dit €389,16.

In 2018 liepen niet-gebruikers in het hoger onderwijs naar schatting maandelijks gemiddeld 175 euro mis. In totaal komt dit neer op ongeveer 1,5 miljoen euro per maand aan gemiste aanvullende beurs onder eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs. Dit is ongeveer 18% van het totale bedrag dat in oktober 2018 aan eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs aan aanvullende beurs is uitgekeerd.⁴

Het valt op dat 41% van niet-gebruikers van de aanvullende beurs, wel gebruikmaakt van de leenfaciliteiten van DUO (de lening en/of het collegegeldkrediet). Deze groep leent gemiddeld €584 per

³ Zie appendix A.1 voor de gemaakte selecties en de precieze definitie van de onderzoekspopulatie.

⁴ Merk op dat we een aantal selecties op de onderzoekspopulatie maken om het recht op de aanvullende beurs accuraat te bepalen. In appendix A.2 bespreken we deze selecties. De belangrijkste selectie is dat we alleen studenten meenemen voor wie we het inkomen van de ouders kunnen vinden in de administratieve gegevens van het CBS (afkomstig van de Belastingdienst). Hierdoor zitten niet alle eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs die recht hebben op de aanvullende beurs in onze onderzoekspopulatie. Zowel het gemiste als het totaal uitgekeerde bedrag zal dus in werkelijkheid hoger uitvallen.

maand, terwijl de voorwaarden voor de lening minder gunstig zijn dan die van de aanvullende beurs.⁵ De lening moet immers altijd worden terugbetaald en de aanvullende beurs alleen als de student binnen tien jaar geen diploma behaalt. Ook onder studenten die recht hebben op de maximale aanvullende beurs (van ongeveer €400 per maand), maar hier geen gebruik van maken, wordt vaak geleend. 31% van niet-gebruikers van de maximale aanvullende beurs leent een gemiddeld bedrag van €650 per maand. Merk wel op dat in absolute aantallen dit een relatief kleine groep studenten betreft (ongeveer 0,5% van alle eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs in oktober 2018). Tabel A.2 in appendix A.5 bevat de kenmerken van niet-gebruikers van de maximale aanvullende beurs die wel en niet lenen.⁶

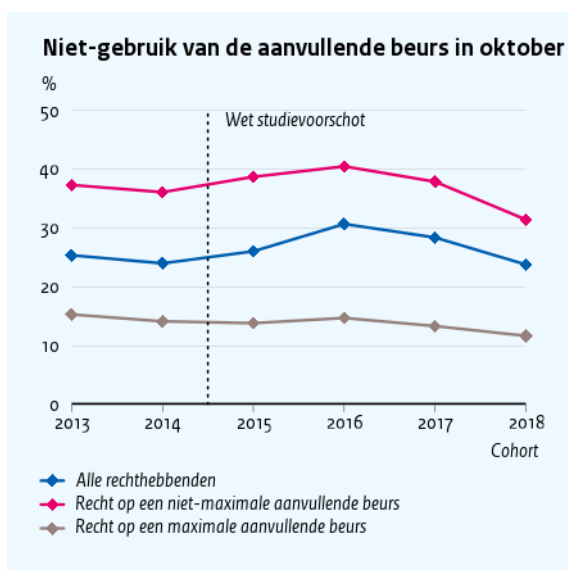
Niet-gebruik is van alledag, zowel voor als na de invoering van de Wet studievoorschot en ook bij andere inkomensafhankelijke regelingen zoals toeslagen/belastingkortingen is er sprake van niet-gebruik. In de jaren voor de invoering van de Wet studievoorschot (in 2015) maakte ook ongeveer een kwart van de rechthebbenden geen gebruik van de aanvullende beurs (figuur 3.2). Bovendien zien we in de (internationale) literatuur ook niet-gebruik van andere inkomensafhankelijke regelingen/belastingkortingen. Zo maakt een op de vijf van de rechthebbenden geen gebruik van de *Earned Income Tax Credit* in de Verenigde Staten (IRS, 2020) en is het niet-gebruik van de *Working Tax Credit* in het Verenigd Koninkrijk zelfs 34% (HM Revenue & Customs, 2019), dit zijn beide heffingskortingen/arbeidskortingen. In Nederland maakt ongeveer 10% geen gebruik van huurtoeslag en 15% maakt geen gebruik van het kindgebonden budget (Berkhout e.a., 2019).

Het niet-gebruik van de aanvullende beurs voor de invoering van de Wet studievoorschot is vergelijkbaar met het niet-gebruik in de jaren na de invoering van de Wet studievoorschot (figuur 3.2). Hierbij is het wel belangrijk om op te merken dat onze schatting van het niet-gebruik in 2018 accurater lijkt dan voor de jaren 2013-2017 (zie Appendix A.4 voor meer toelichting). A priori zou je zowel een toename als een afname in het niet-gebruik kunnen verwachten als gevolg van de invoering van de Wet studievoorschot. Aan de ene kant is het mogelijk dat studenten de aanvullende beurs nu vaker nodig hebben dan voorheen, vanwege het wegvallen van de basisbeurs. Bovendien is de aanvullende beurs verhoogd, waardoor het mogelijk aantrekkelijker is om de beurs aan te vragen. Aan de andere kant komen studenten mogelijk minder in aanraking met DUO, omdat ze geen basisbeurs meer ontvangen.

⁵ Van de studenten die wel gebruikmaken van de aanvullende beurs leent 46%, deze groep leent gemiddeld €494 per maand. Merk op dat studenten die geen aanvullende beurs ontvangen, dit bedrag extra kunnen lenen: het bedrag aan ontvangen aanvullende beurs wordt afgetrokken van het maximale bedrag wat studenten kunnen lenen.

⁶ Hierbij valt op dat de mensen die geen gebruik maken van de maximale aanvullende beurs, maar wel lenen gemiddeld vaker studenten in het wetenschappelijk onderwijs zijn (t.o.v. hbo), vaker hoogopgeleide ouders hebben en vaker ouders hebben die niet in hetzelfde huishouden wonen (een aanwijzing dat de ouders niet meer bij elkaar zijn).

Figuur 3.2 Het niet-gebruik van de aanvullende beurs (in oktober) is vergelijkbaar met de jaren voor invoering van de Wet studievoorschot, maar lijkt wel te dalen.



Noot: De cohorten vanaf 2015 vallen onder de Wet studievoorschot. Met de invoering van de Wet studievoorschot is (onder andere) de basisbeurs afgeschaft voor studenten in het hoger onderwijs. Tegelijkertijd is ook de aanvullende beurs verhoogd en verviel het verschil in studiefinanciering tussen thuis- en uitwonende studenten

Het is belangrijk om op te merken dat we in dit onderzoek alleen kijken naar het niet-gebruik van mensen die wel zijn gaan studeren in het hoger onderwijs. Er is mogelijk ook een groep die niet is gaan studeren, omdat die niet op de hoogte was van de aanvullende beurs of dacht hierop geen recht te hebben. We hebben (nog) geen zicht op deze groep. Daarnaast schat dit onderzoek alleen het niet-gebruik van de aanvullende beurs in het hoger onderwijs, er is meer onderzoek nodig om ook het niet-gebruik van de aanvullende beurs in het mbo in kaart te brengen. Dat dit van belang is, blijkt ook uit de enquête van ResearchNed: het zelf-gerapporteerde niet-gebruik van de aanvullende beurs in het mbo is hoger dan in het hoger onderwijs (Van den Broek e.a., 2020).

Kenmerken van niet-gebruikers van de maximale aanvullende beurs

Onder de studenten die recht hebben op een *maximale* aanvullende beurs, maken studenten in het wetenschappelijk onderwijs, studenten met hoogopgeleide ouders en studenten zonder migratieachtergrond gemiddeld vaker geen gebruik van de beurs (tabel 3.2). Ook studenten met ouders die werken als zelfstandige maken vaker geen gebruik van de beurs. Studenten met ouders die een uitkering als voornaamste inkomensbron hebben, maken juist vaker wel gebruik van de maximale aanvullende beurs.

Tabel 3.2 Gemiddelden van kenmerken van studenten die recht hebben op de maximale beurs en deze wel (eerste kolom) of niet (tweede kolom) gebruiken.

	Gebruikers	Niet-gebruikers	Totaal: alle rechthebbenden op de maximale aanvullende beurs
Vrouw	55%	52%	55%
Leeftijd	19	19	19
Geen migratieachtergrond	52%	72%	54%
Westerse migratieachtergrond	8%	10%	8%
Niet-westerse migratieachtergrond (2 ^{de} generatie)	34%	15%	32%
Niet-westerse migratieachtergrond (1 ^{ste} generatie)	6%	3%	6%
Volgt universitaire opleiding (t.o.v. hbo)	19%	25%	20%
Leent via DUO	44%	31%	42%
Geleend bedrag (conditioneel op het hebben van een lening)	€471	€650	€487
Moeder is hoogopgeleid	14%	21%	15%
Vader is hoogopgeleid	15%	21%	16%
Aantal andere studerende kinderen van de moeder	1,2	1,2	1,2
Aantal andere studerende kinderen van de vader	1,2	1,2	1,2
Aantal schoolgaande kinderen van de moeder (telkinderen)	0,7	0,7	0,7
Aantal schoolgaande kinderen van de vader (telkinderen)	0,7	0,7	0,7
Ouders wonen in hetzelfde huishouden	75%	75%	75%
Voornaamste inkomstenbron moeder:			
Werknemer	29%	41%	31%
Zelfstandige of DGA	18%	26%	19%
Ontvanger van een uitkering	26%	9%	24%
Zonder (waargenomen) inkomen	19%	17%	19%
Ontvanger pensioenuitkering	3%	3%	3%
Overig	4%	5%	4%
Voornaamste inkomstenbron vader:			
Werknemer	24%	21%	24%
Zelfstandige	35%	52%	37%
Ontvanger van een uitkering	26%	9%	24%
Zonder (waargenomen) inkomen	4%	11%	5%
Ontvanger pensioenuitkering	4%	3%	4%
Overig	6%	4%	6%
Aantal studenten	12.364	1.639	14.003

Noot: Bij het berekenen van de gemiddelden wordt niet gecorrigeerd voor de andere (achtergrond)kenmerken.

Niet-gebruik na een half jaar en in het tweede studiejaar

Het is mogelijk dat studenten die net begonnen zijn nog niet goed op de hoogte zijn en bijvoorbeeld gedurende het studiejaar van medestudenten 'leren' dat ze mogelijk recht hebben op de aanvullende beurs. Daarom kijken we ook naar het niet-gebruik in het tweede studiejaar. Daarnaast hebben we ook onderzocht of het een verschil maakt als we het niet-gebruik schatten op een later moment in het eerste studiejaar: in de maand maart (in plaats van oktober). Het niet-gebruik in de maand maart is vergelijkbaar met het niet-gebruik in de maand oktober.⁷

Het niet-gebruik in het tweede studiejaar is iets lager dan in het eerste studiejaar, maar blijft substantieel. We zijn hier geïnteresseerd in de vraag of studenten in hun tweede studiejaar vaker gebruikmaken van de aanvullende beurs. Daarom vergelijken we het niet-gebruik van studenten in het eerste en tweede jaar onder de groep die direct na het eerste jaar doorstroomt naar het tweede jaar en in beide studiejaar recht heeft op de aanvullende beurs. Studenten die in het eerste jaar uitvallen, worden hier dus niet meegenomen in de analyse. Het percentage niet-gebruik onder studenten die in het studiejaar 2017/2018 zijn begonnen in het hoger onderwijs (en in 2018/2019 in hun tweede studiejaar zitten) is 21% in het eerste jaar en 19% in het tweede jaar. Het niet-gebruik onder studenten die recht hebben op de maximale aanvullende beurs is 11% in het eerste jaar en 9% in het tweede jaar. Het niet-gebruik daalt dus met ongeveer 10% (2%-punt), maar blijft substantieel.

Het lagere niet-gebruik zou kunnen komen doordat studenten bekender zijn met de regels/voorwaarden en het systeem (een "leereffect"), maar dit kunnen we op basis van dit onderzoek niet aantonen. Het is ook mogelijk dat tweedejaarsstudenten meer vertrouwen hebben dat ze de studie succesvol gaan afronden dan eerstejaarsstudenten en daarom vaker gebruikmaken van de aanvullende beurs (omdat de kans groter is dat de beurs een gift wordt).

4 Mogelijke oorzaken van het niet-gebruik

Deze paragraaf bespreekt de mogelijke oorzaken van het niet-gebruik van de aanvullende beurs: onwetendheid over de aanvraagprocedure en/of de voorwaarden, leenaversie, stigma, privacy-overwegingen, het geld niet nodig hebben en, tot slot, de complexere aanvraagprocedure voor studenten die een conflict of geen contact hebben met hun ouder(s). We bespreken welke redenen meer of minder voor de hand liggen. Dit onderzoek maakt het niet mogelijk om het precieze aandeel van deze oorzaken in het niet-gebruik vast te stellen.

Onwetendheid over de aanvraagprocedure en/of de voorwaarden

Een mogelijke oorzaak van het niet-gebruik kan zijn dat studenten niet goed op de hoogte zijn van de aanvraagprocedure of denken geen aanspraak te kunnen maken op de beurs. Mogelijk kennen studenten

⁷ Het niet-gebruik in maart 2019 is 22% onder alle rechthebbenden en 11% onder de studenten die recht hebben op het maximale bedrag. Het niet-gebruik is dus iets lager dan in het begin van het studiejaar (oktober 2018). Omdat de beurs met terugwerkende kracht kan worden aangevraagd tot het begin van het studiejaar, is het niet mogelijk de verschillen in de percentages niet-gebruik tussen de maanden oktober en maart te interpreteren als een "leereffect". Er zijn twee mogelijke verklaringen voor de verschillen tussen oktober en maart. Ten eerste vallen studenten uit tussen oktober en maart en dit is mogelijk een selectieve groep. Ten tweede updatet DUO de inkomensgegevens op 1 januari, door veranderingen in het jaarinkomen van de ouders is de groep die in oktober recht had niet per definitie hetzelfde als de groep die in maart van het volgende kalenderjaar recht heeft. Als de student de aanvullende beurs al een keer heeft aangevraagd, berekent DUO automatisch opnieuw het recht op de aanvullende beurs.

de beurs niet of slecht, denken ze (ten onrechte) dat hun ouders te veel verdienen of zijn ze niet op de hoogte dat het veel uitmaakt of je studerende broers en/of zussen hebt. Ook kan het recht op de aanvullende beurs sterk veranderen over tijd, als er grote veranderingen zijn in het inkomen van de ouders en/of als er broers/zussen gaan studeren. Mogelijk realiseren studenten zich onvoldoende dat zij onder deze omstandigheden alsnog aanspraak kunnen maken op de aanvullende beurs. Onwetendheid over de wijze van aanvraag kan een andere oorzaak zijn.

Bovendien laat ResearchNed op basis van een enquête onder scholieren, studenten en ouders zien dat de kennis over veel aspecten van de studiefinanciering relatief beperkt is. Slechts 7% van de hogere onderwijsstudenten geeft in de enquête aan geen gebruik te maken van de aanvullende beurs terwijl ze hier wel recht op hebben (Van den Broek e.a., 2020). Dat het zelf-gerapporteerde niet-gebruik (7%) zo veel lager is dan het geschatte niet-gebruik (24% in 2018), is een indicatie dat de studenten hun recht niet goed inschatten. Zo heeft bijna de kwart van de studenten weinig tot geen kennis over wanneer iemand recht heeft op een aanvullende beurs. Bovendien heeft ongeveer de helft van de respondenten weinig tot geen kennis over het maximale bedrag van de aanvullende beurs (Van den Broek e.a., 2020).

Daarnaast is het opvallend dat een substantieel deel van de studenten die geen gebruik maken van de aanvullende beurs wel leent via DUO, terwijl de voorwaarden van de aanvullende beurs gunstiger zijn. De lening moet in ieder geval worden terugbetaald, terwijl de aanvullende beurs alleen terugbetaald moet worden als de student binnen 10 jaar geen diploma haalt. 41% van de studenten die recht hebben op een aanvullende beurs, maar hier geen gebruik van maakt, leent wel via DUO (de 'normale' lening en/of het collegegeldkrediet). Van de studenten die geen gebruik maken van de *maximale* aanvullende beurs, leent 31% (zie tabel 3.2). Het aanvragen van de lening en de aanvullende beurs gebeurt op hetzelfde aanvraagscherm binnen Mijn DUO (de online omgeving waar studenten zaken rondom studiefinanciering kunnen regelen). Dit is ook een aanwijzing van onwetendheid over de voorwaarden en/of het recht op de aanvullende beurs.

Leenaversie

Het is mogelijk dat een deel van de studenten de aanvullende beurs niet aanvraagt vanwege een angst voor schulden. De aanvullende beurs is een prestatiebeurs: een lening die wordt omgezet in een gift na het behalen van een diploma binnen tien jaar. Middels een open vraag in de enquête van ResearchNed konden studenten die naar eigen zeggen recht hebben op de beurs maar hier geen gebruik van maken, hun reden hiervoor aangeven (Van den Broek e.a., 2020). 18% van respondenten geeft aan de beurs niet te gebruiken vanwege een angst voor schulden. Merk wel op dat deze enquêteresultaten sterk vertekend kunnen zijn, als studenten hun recht op de aanvullende beurs verkeerd inschatten.

Het feit dat vrijwel iedereen wel van de basisbeurs (ook een prestatiebeurs) gebruikmaakte en 41% van de niet-gebruikers leent via DUO, maakt leenaversie echter een minder aannemelijke verklaring. Voor de groep die wel leent, lijkt leenaversie dus in ieder geval geen rol te spelen. Daarnaast ontving in 2013 en 2014, voor de invoering van het leenstelsel, 99% van de rechthebbende eerstejaars hogere onderwijsstudenten in onze onderzoekspopulatie de basisbeurs. In die jaren was het niet-gebruik van de aanvullende beurs 25% en dus vergelijkbaar met het niet-gebruik na de invoering van het studievoorschot. De basisbeurs en de aanvullende beurs hadden/hebben identieke voorwaarden (de prestatiebeurssystematiek). Aan de andere kant is het ook mogelijk dat studenten niet goed op de hoogte waren van de voorwaarden van de basisbeurs en (ten onrechte) de basisbeurs als een (onvoorwaardelijke) gift zagen.

Niet nodig hebben van de beurs, stigma of privacy-overwegingen

Onder studenten die denken dat ze recht hebben op de aanvullende beurs, is de belangrijkste (zelf-gerapporteerde) reden voor het niet-gebruik dat ze het geld niet nodig hebben. 32% van de studenten die naar eigen zeggen recht hebben op de beurs maar hier geen gebruik van maken, gaf als reden op de beurs niet

nodig te hebben (Van den Broek e.a., 2020). Zoals eerder al benoemd, deze enquêteresultaten kunnen sterk vertekend zijn, als studenten hun recht op de aanvullende beurs verkeerd inschatten. Het feit dat 41% van de niet-gebruikers leent en vrijwel alle studenten gebruikmaakten van de basisbeurs zijn indicaties dat studenten het geld wel nodig hebben.

Andere mogelijke verklaringen zijn dat studenten een stigma ervaren rondom de aanvullende beurs of studenten en/of de ouders niet willen dat er naar het inkomen (van de ouders) wordt gekeken uit privacy-overwegingen. Het is mogelijk dat studenten stigma ervaren rondom (het aanvragen van) de aanvullende beurs, omdat de beurs bedoeld is voor het financieel ondersteunen van studenten met ouders die een lager inkomen hebben. Dit is ook een mogelijke verklaring voor het verschil in het niet-gebruik tussen de basisbeurs en de aanvullende beurs. Het recht op de basisbeurs hing niet af van het inkomen van de ouders en/of de gezinssituatie. Daarnaast zouden privacy-overwegingen, met betrekking tot de inkomensgegevens, een rol kunnen spelen. Op dit punt verschilt de basisbeurs ook van de aanvullende beurs, voor de basisbeurs was de hoogte van het inkomen van de ouders niet relevant.

Geen contact of conflict met de ouders

De complexere aanvraagprocedure voor studenten die een conflict of geen contact hebben met hun ouder(s) kan een barrière vormen en daarmee ook een oorzaak zijn van het niet-gebruik. De aanvraagprocedure is voor de meeste mensen eenvoudig en snel geregeld, maar is ingewikkelder en langduriger voor studenten die een conflict of geen contact hebben met hun ouder(s) (zie ook paragraaf 2). Dit wordt ook door respondenten van de enquête van ResearchNed genoemd als reden voor het niet-gebruik, al is het niet een van de belangrijkste redenen (Van den Broek e.a., 2020). Het is niet mogelijk op basis van de voor ons beschikbare data te bepalen/zien of een student geen contact of een conflict heeft met de ouder(s).

5 Beleidsimplicaties

Ten eerste is het belangrijk om meer zicht te krijgen op de redenen voor het niet-gebruik. Als studenten (vooral) geen gebruik maken van de beurs omdat ze zelf vinden dat ze de beurs niet nodig hebben, is dit mogelijk een minder groot probleem dan als studenten de beurs niet gebruiken omdat ze de beurs niet kennen en/of niet goed op de hoogte zijn van de regels/voorwaarden. We kunnen in dit onderzoek niet aantonen wat de precieze bijdragen van de verschillende mogelijke redenen zijn, wel zijn er indicaties die bepaalde redenen aannemelijker maken dan andere. Zo is het aannemelijk dat een deel van het niet-gebruik komt doordat studenten niet goed op de hoogte zijn van het bestaan van de beurs, hun recht, de voorwaarden en/of de aanvraagprocedure. De onderstaande beleidsopties zijn dan ook vooral gericht op dit aspect, met als doel te voorkomen dat studenten door het mislopen van de aanvullende beurs onnodig veel lenen en/of moeten werken naast hun studie.

De meest vergaande beleidsoptie is om de aanvullende beurs automatisch uit te keren. Hierbij is een belangrijk aandachtspunt dat de aanvullende beurs in het hoger onderwijs een prestatiebeurs is die in eerste instantie wordt toegekend als een lening. Als een student binnen 10 jaar een diploma behaalt, wordt de lening omgezet in een gift. Bij een automatische toekenning/uitkering van de aanvullende beurs zou de student dus automatisch een lening aangaan. In mbo 1 en mbo 2 is de aanvullende beurs wel direct een gift.

Een lichtere variant van deze beleidsoptie zou zijn om het recht op de aanvullende beurs automatisch te controleren en vervolgens studenten te berichten over het bedrag waar ze recht op hebben. Hier vormen privacy-aspecten mogelijk wel een belemmering: de overheid zou dan de gegevens (van de ouders) van de student raadplegen zonder dat de student hierom heeft gevraagd.

Aanpassingen op het aanvraagscherm zouden mogelijk ook het niet-gebruik kunnen verminderen. Op het aanvraagscherm van de lening zou bijvoorbeeld een aanvinkmogelijkheid (selectievakje) toegevoegd kunnen worden, waarmee de student DUO toestemming geeft om het inkomen van de ouders te controleren om te kijken of (een deel van) de aangevraagde lening niet kan worden omgezet in een prestatiebeurs (aanvullende beurs). Dit zou mogelijk het aantal studenten dat geen gebruik maakt van de beurs maar wel leent kunnen verlagen. Dit zou ook eerst door middel van een pilot/experiment onderzocht kunnen worden. Eerder is al gebleken dat een relatief kleine aanpassing op het aanvraagscherm het (leen)gedrag van studenten kan beïnvloeden. Het verwijderen van de aanvinkmogelijkheid om maximaal te lenen (in 2014) heeft tot een daling geleid in het aantal studenten dat een maximale lening aanvraagt (Rijksoverheid, 2017).⁸

Aanvullende voorlichting zou mogelijk behulpzaam kunnen zijn. Ondanks dat er al communicatie richting studenten is over de aanvullende beurs en er een rekenhulp bestaat waarmee (potentiële) studenten hun recht op de aanvullende beurs kunnen berekenen, blijkt uit de enquête van ResearchNed dat een substantieel aantal studenten weinig kennis heeft van het studiefinancieringsstelsel (Van den Broek e.a., 2020). Belangrijk is dat de additionele voorlichting een nieuw kanaal of een andere werkwijze kiest naast de huidige communicatie, hierbij kan gebruikgemaakt worden van gedragsinzichten (zie bijvoorbeeld BIN NL (2020) en Linos e.a. (2018)).

Referenties

Berkhout, E., N. Bosch, P. Koot, 2019, Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland, CPB Notitie ([link](#)).

BIN NL, 2020, Verlagen niet-gebruik aanvullende beurs onder studenten, geraadpleegd op 30-11-2020 ([link](#)).

Bolhaar, J., S. Kuijpers, M. Zumbuehl, 2020, Effect Wet studievoorschot op toegankelijkheid en leengedrag, CPB Policy Brief ([link](#)).

HM Revenue & Customs, 2019, Child Benefit, Child Tax Credit and Working Tax Credit Take-up rates 2017 to 2018 ([link](#)).

IRS, 2019, EITC Participation Rate by States, geraadpleegd op 30-11-2020 ([link](#)).

Kuijpers, S., M. Zumbuehl, S. Leijen, T. Nielen, 2020, Eerste effecten invoering Wet studievoorschot, CPB Achtergronddocument ([link](#)).

Linos, E., V. Reddy, J. Rothstein, 2018, Increasing the Take-Up of Cal Grants, California Policy Lab, ([link](#)).

Rijksoverheid, 2017, Rijk aan gedragsinzichten: editie 2017 ([link](#)).

Van den Broek, A., J. Cuppen, K. de Korte, J. Warps, 2020, Beleidsdoorlichting artikel 11 Studiefinanciering ([link](#)).

⁸ Voor 2014 stond op het aanvraagscherm de volgende tekst met twee keuzemogelijkheden: "Hoeveel wil je lenen?; maximaal; minder, namelijk ... per maand". Vanaf 2014 moeten studenten altijd zelf het bedrag invullen op het aanvraagscherm.

Appendix

A.1 Databronnen

In dit onderzoek maken we gebruik van verschillende databronnen met administratieve gegevens. Al deze databronnen zijn met elkaar gekoppeld en geanalyseerd in de Remote Access (RA-)omgeving van het CBS. De gebruikte databronnen zijn:

- Twee databestanden met administratieve gegevens van DUO:
 - Een bestand met de ontvangen studiefinanciering, met onder andere informatie over de ontvangen basisbeurs, aanvullende beurs, lening en het collegegeldkrediet. We kijken naar de jaren 2013 tot en met 2018. Op basis van dit bestand weten we welke studenten de aanvullende beurs daadwerkelijkheid hebben ontvangen.
 - Een bestand van alle debiteuren die een studieschuld aan DUO terugbetalen tussen 2012 en 2018. Dit bestand gebruiken we om te kijken of de ouder zelf nog een studieschuld terugbetaalt. Dit is relevant voor de berekening van de aanvullende beurs.
- Microdata van het CBS met daarin de volgende informatie die relevant is voor het berekenen van het recht op de aanvullende beurs:
 - De onderwijsinschrijving van de student.
 - Gegevens over de gezinssituatie (de ouders, broers en zussen) en het huishouden (wel/geen eenouderhuishouden).
 - Het inkomen van de ouders.
- Daarnaast bevatten de administratieve gegevens van het CBS informatie over relevante achtergrondkenmerken van de student zelf (leeftijd, geslacht, migratieachtergrond en hoogst behaalde diploma).

A.2 Het samenstellen van de onderzoekspopulatie

Niet elke student in het hoger onderwijs heeft recht op studiefinanciering en/of de aanvullende beurs. Het recht hangt af van leeftijd, opleiding en nationaliteit. De student moet jonger dan 30 jaar zijn als de studiefinanciering ingaat en een voltijd- of duale opleiding volgen. Deeltijdopleidingen geven geen recht op studiefinanciering. Voor studenten met een andere nationaliteit dan de Nederlandse, gelden extra voorwaarden voor het recht op de aanvullende beurs. Hoe lang studenten recht hebben op de aanvullende beurs hangt af van de nominale studieduur.

Om er zo zeker mogelijk van te zijn dat we alleen het recht op de aanvullende beurs bepalen voor studenten die daadwerkelijk in aanmerking komen voor de beurs, passen we de volgende selecties toe:

- a) We kijken naar eerstejaars bachelorstudenten in het hoger onderwijs (hbo en universiteit). Studenten die een deeltijdopleiding volgen worden niet meegenomen, omdat deze studenten geen recht hebben op studiefinanciering. Om zeker te weten dat de student niet reeds zijn/haar rechten op studiefinanciering heeft opgebruikt, selecteren we alleen studenten die in 2013-2018 aan een bachelor zijn begonnen en niet eerder in het hoger onderwijs stonden ingeschreven in de periode vanaf 2003.⁹ We bepalen alleen het recht van op de aanvullende beurs voor studenten die op het desbetreffende moment nog staan ingeschreven in het hoger onderwijs. Als studenten zich (tijdelijk) laten uitschrijven, hebben ze namelijk geen recht op de aanvullende beurs. Na deze selecties hebben we 729.766 observaties in de dataset.

⁹ In paragraaf 3.2 kijken we ook naar het niet-gebruik van deze studenten in hun tweede studiejaar. We kijken in deze analyse alleen naar studenten die direct doorstuderen, studenten die zijn uitgevallen of een tussenjaar nemen worden in deze analyse niet meegenomen.

- b) Vervolgens verwijderen we studenten van wie we beide ouders niet in de CBS-gegevens kunnen vinden. Dit zijn vooral buitenlandse studenten. Buitenlandse studenten kunnen onder bepaalde voorwaarden wel recht hebben op studiefinanciering, maar voor deze studenten is het niet mogelijk om op basis van de administratieve gegevens van het CBS betrouwbaar te bepalen of de student recht heeft op de aanvullende beurs. Als de ouders in het buitenland wonen/werken, moet de student zelf bewijsstukken aan DUO aanleveren, zodat DUO het recht op de aanvullende beurs kan bepalen. Van deze ouders weten wij op basis van de administratieve gegevens echter niet wat ze verdienen, wat het niet mogelijk maakt het recht op de aanvullende beurs te bepalen. Na deze selectie hebben we nog 661.438 observaties in de dataset.
- c) Vervolgens behouden we alleen studenten jonger dan 30 jaar. Na deze selecties hebben we nog 657.924 observaties in de dataset.

Om het recht op de aanvullende beurs accuraat te bepalen, hebben we de inkomensgegevens van de ouders nodig. Hiervoor gebruiken we administratieve gegevens binnen de CBS-omgeving van de Belastingdienst. Er zijn echter studenten van wie we het inkomen van (één van) de ouders niet kunnen vinden in de administratieve gegevens van het CBS.¹⁰ Dit kan verschillende redenen hebben. Wij laten deze studenten echter uit de analyse, omdat we voor deze studenten niet betrouwbaar het recht op de aanvullende beurs kunnen inschatten. Na deze selectie hebben we nog 617.217 observaties in de dataset voor de maand oktober. Doordat er minder studenten staan ingeschreven in het hoger onderwijs in de maand maart, hebben we 530.662 observaties voor de maand maart.

Het feit dat in de jaren 2013 en 2014 ongeveer 99% van onze onderzoekspopulatie gebruikmaakte van de basisbeurs, is een teken dat de onderzoekspopulatie studenten bevat die daadwerkelijk recht hebben op de aanvullende beurs. Studenten die recht hebben op de basisbeurs, hebben namelijk altijd in potentie (afhankelijk van het inkomen en de gezinssituatie) ook recht op de aanvullende beurs.

Tot slot, we kunnen in dit onderzoek alleen kijken naar het niet-gebruik onder mensen die hebben besloten om te gaan studeren. Mogelijk zijn er ook mensen die hebben besloten om niet te gaan studeren omdat ze dachten geen recht te hebben op de aanvullende beurs. Dit zou je ook een vorm van niet-gebruik kunnen noemen. In deze studie kunnen we deze vorm van niet-gebruik echter niet in kaart brengen.

A.3 De proxy: het berekenen van het recht op de aanvullende beurs

Voor de ruim 600 duizend studenten eerstejaars bachelorstudenten tussen 2013 en 2018 (de hierboven beschreven onderzoekspopulatie) bepalen we het recht op de aanvullende beurs.

De hoogte van de aanvullende beurs wordt als volgt bepaald¹¹:

$$\text{aanvullende beurs} = \max\{0, \text{maximale aanvullende beurs} - \text{totale ouderbijdrage}\}$$

De overheid gaat ervan uit dat ouders een financiële bijdrage leveren aan de studie van hun kind(eren). Dit wordt de ouderbijdrage genoemd. De ouderbijdrage is niet verplicht, ouders kunnen meer of minder bijdragen aan de studie van hun kind(eren).

¹⁰ We kunnen in de gegevens wel zien als een ouder overleden is, hier houden we rekening mee bij de berekening van het recht op de aanvullende beurs. Studenten van wie een ouder is overleden (of beide ouders) worden dus wel meegenomen in de analyse.

¹¹ In het studiejaar 2015-2016 kregen alle studenten die onder het nieuwe stelsel vielen en een aanvullende beurs ontvingen een verhoging van de beurs van €110,74. Dit was een overgangssituatie, omdat de aanpassingen aan de aanvullende beurs als gevolg van de invoering van het leenstelsel nog niet correct in de DUO-systemen was ingebouwd. We houden hier rekening mee in onze berekening voor het recht op de aanvullende beurs.

De aanvullende beurs kan niet negatief zijn, als de totale ouderbijdrage hoger is dan de maximale aanvullende beurs, heeft de student geen recht op een aanvullende beurs. De maximale hoogte van de aanvullende beurs wordt elk jaar in januari aangepast, de normbedragen zijn te vinden in de Wet Studiefinanciering 2000. Voor studenten die onder het oude stelsel vallen wordt hier rekening gehouden met de woonsituatie (thuis- of uitwonend), deze informatie is opgenomen in de gegevens afkomstig van DUO. In het nieuwe stelsel is dit onderscheid niet meer relevant.

Voor het bepalen van de ouderbijdrage zijn de gegevens van de ouders relevant. De totale ouderbijdrage berekenen we als volgt:

$$totale\ ouderbijdrage = \left(\frac{ouderbijdrage_{ouder1}}{\# kinderen\ met\ recht\ AB_{ouder1}} \right) + \left(\frac{ouderbijdrage_{ouder2}}{\# kinderen\ met\ recht\ AB_{ouder2}} \right)$$

Op dit punt kijken we af van de manier waarop DUO het recht op de aanvullende beurs berekent. In de standaardberekening van DUO wordt de ouderbijdrage gedeeld door het aantal kinderen dat de aanvullende beurs heeft aangevraagd. We delen de ouderbijdragen echter door het aantal kinderen dat *recht* heeft op de aanvullende beurs, zonder rekening te houden of ze aanvullende beurs hebben aangevraagd.¹² In onze data kunnen we niet zien of een student de beurs heeft aangevraagd (alleen of de student de beurs daadwerkelijk ontvangt). Als broers/zussen van de student die wel recht hebben op de aanvullende beurs deze niet hebben aangevraagd, is onze schatting van het recht op de aanvullende beurs van de student hoger dan het bedrag dat de student daadwerkelijk ontvangt. Merk echter op dat deze discrepantie een gevolg van niet-gebruik is: als iedereen die recht heeft op de aanvullende beurs deze ook had aangevraagd, zou het niet uitmaken of je de ouderbijdrage van iedere ouder deelt door het aantal kinderen dat recht heeft, of het aantal kinderen dat de beurs ontvangt.

De ouderbijdrage per (juridische) ouder wordt op de volgende manier berekend:

$$ouderbijdrage = \frac{((inkomen - vrije\ voet) * 0,26 - termijnbedrag - (\# telkinderen * 363))}{12}$$

Het inkomen is het verzamelinkomen of het belastbaar loon van de ouder van twee jaar eerder.¹³ De hoogte van de vrije voet is afhankelijk van de huishoudsituatie en de bedragen zijn te vinden in de Wet Studiefinanciering 2000, voor 2018 gelden bijvoorbeeld de volgende bedragen:

- €15.793,38 als het als het huishouden van de betreffende ouder geen eenouderhuishouden is (peilmoment is 1 januari),
- €20.009,18 als het huishouden van de betreffende ouder een eenouderhuishouden was twee jaar geleden (peilmoment is 1 januari),
- en €31.586,76 als de andere (juridische) ouder is overleden of als er geen tweede (juridische) ouder geregistreerd is.

Als de ouder nog een studieschuld terugbetaalt, wordt hier rekening mee gehouden in de berekening van de ouderbijdrage. Het termijnbedrag is het bedrag dat de ouder op de peildatum aan studieschuld terugbetaalt.

¹² Dit betekent dat we in de data kinderen selecteren die in het mbo (en 18 jaar of ouder zijn) of in het hoger onderwijs (geen minimumleeftijd) zitten, die niet langer studeren dan de nominale studieduur en jonger dan 30 jaar waren toen ze begonnen met de studie.

¹³ Indien het inkomen van de ouders met minimaal 15% is gedaald, kan de student peiljaarverlegging aanvragen, in appendix A.4 wordt de peiljaarverlegging besproken.

Tot slot wordt er bij de berekening van de ouderbijdrage rekening gehouden met het aantal niet-studerende kinderen dat de ouders verzorgen, de zogeheten “telkinderen”, dit hoeven geen biologische kinderen te zijn. Hiervoor tellen we kinderen mee die:

- bij de ouder wonen,¹⁴
- 12 jaar of ouder zijn op 30 juni (in het jaar dat de beurs wordt aangevraagd),
- nog geen 19 zijn op 31 juli (in het jaar dat de beurs wordt aangevraagd) of tussen de 19 en de 30 jaar zijn maar voorgezet onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs of vavo heeft gevolgd in het voorgaande schooljaar,
- en niet staan ingeschreven in het hoger onderwijs.

A.4 Accuraatheid van de proxy

We kunnen de accuraatheid van onze proxy alleen maar controleren voor de groep die de aanvullende beurs in werkelijkheid ontvangt. Voor deze personen kunnen we kijken of onze proxy overeenkomt met het bedrag dat deze student in werkelijkheid aan aanvullende beurs ontvangt. De eerste kolom van tabel A.1 laat zien voor hoeveel studenten we het bedrag goed inschatten (met een marge van 10%). Afhankelijk van het cohort komt de geschatte hoogte van de beurs voor 67% (2016) tot 77% (2018) ongeveer overeen met de daadwerkelijke ontvangen beurs. Op basis hiervan valt te concluderen dat onze proxy beter presteert in 2018: we schatten het recht vaker goed in.

Tabel A.1 Accuraatheid van de proxy

Cohort	Het daadwerkelijk ontvangen bedrag wijkt minder dan 10% af van de proxy	Het daadwerkelijk ontvangen bedrag wijkt meer dan 10% af van de proxy	
		Proxy geeft een onderschatting	Proxy geeft een overschatting
2013	19.915 (72%)	4.194 (15%)	3.489 (13%)
2014	19.707 (71%)	4.417 (16%)	3.793 (14%)
2015	18.891 (73%)	2.941 (11%)	3.947 (15%)
2016	18.109 (67%)	3.845 (14%)	5.184 (19%)
2017	19.167 (68%)	3.646 (13%)	5.515 (19%)
2018	22.366 (77%)	4.636 (16%)	2.201 (8%)

In de tweede en derde kolom van tabel A.1 kijken we naar de studenten voor wie het daadwerkelijk ontvangen bedrag meer dan 10% afwijkt van de proxy. We kijken voor hoeveel studenten per cohort de proxy hoger (overschatting) of een lager (onderschatting) is dan het daadwerkelijk ontvangen bedrag. Dit is een aanwijzing of we het niet-gebruik over- of onderschatten. In 2018 is de proxy vaker een onderschatting dan een overschatting. Bovendien is de proxy in 2018 minder vaak een overschatting dan in de jaren 2013-2017. Een aannemelijke verklaring hiervoor is dat DUO in 2018 een nieuw systeem in gebruik heeft genomen. Dit systeem kan automatisch, accurater en sneller de gezinssituatie en het inkomen van de ouders bepalen.¹⁵ Een belangrijke verandering die het hogere percentage overschattingen in 2013-2017 kan verklaren is dat DUO (door dit nieuwe systeem) sinds 2018 automatisch het aantal telkinderen kan bepalen.¹⁶ Voor 2018 moesten studenten/ouders nog zelf het aantal telkinderen aan DUO opgeven. Zoals besproken in appendix A.3 leidt elk telkind tot een korting op de ouderbijdrage van 363 euro en dus tot een hogere aanvullende beurs. Merk op

¹⁴ Dit is geen verplichting vanuit de wet, maar we gebruiken dit als indicatie dat de ouder het kind verzorgt.

¹⁵ Aangezien onze schatting gebaseerd is op dezelfde databronnen die DUO gebruikt (gegevens uit de BRP en van de Belastingdienst), lijkt het logisch dat daarom in 2018 onze schatting vaker overeenkomt met het daadwerkelijk ontvangen bedrag.

¹⁶ Telkinderen zijn niet-studerende kinderen die de ouders verzorgen, zie ook appendix A.3.

dat dit in principe ook een vorm van niet-gebruik is: de student zou recht gehad hebben op een hogere aanvullende beurs als de student en/of de ouders bij DUO het aantal telkinderen had opgegeven.

Daarnaast zijn er verschillende redenen dat onze proxy niet volledig overeenkomt met het daadwerkelijke recht op de aanvullende beurs, dit kan zowel tot een onder- als een overschatting van het niet-gebruik leiden. Hieronder bespreken we de belangrijkste oorzaken van deze afwijkingen en of dit tot een onder- of een overschatting van het niet-gebruik leidt.

1. Ten eerste kunnen studenten een verlegging van het peiljaar aanvragen als het inkomen van hun ouders substantieel (minimaal 15%) gedaald is. DUO kijkt dan niet naar het inkomen van twee jaar geleden, maar naar het inkomen van één jaar geleden of zelfs naar het verwachte inkomen in hetzelfde jaar waarin de student de beurs aanvraagt. Wij kunnen in onze gegevens echter niet zien of een student een verlegging van het peiljaar heeft aangevraagd. We maken een conservatieve schatting van het niet-gebruik door in de hoofdresultaten aan te nemen dat niemand een peiljaarverlegging aanvraagt. Dit leidt dus tot een onderschatting van het niet-gebruik, omdat peiljaarverlegging alleen maar kan leiden tot een hoger recht op de aanvullende beurs. Als we echter aannemen dat iedereen die daar recht op heeft, wél de peiljaarverlegging aanvraagt, heeft 38% recht op de aanvullende beurs (in plaats van 34%). Het niet-gebruik van de aanvullende beurs neemt dan toe naar 29% in oktober 2018 (in plaats van 24%). In andere woorden, slechts 14% van de studenten die recht krijgen op een aanvullende beurs dóór de peiljaarverlegging (en dus geen recht hebben zonder peiljaarverlegging) maakt gebruik van de aanvullende beurs. Dit is een indicatie dat slechts een deel van de studenten gebruikmaakt van deze regeling.
2. Ten tweede kunnen we in de CBS-data niet zien of een student een conflict of geen contact heeft met de ouder(s). Er zijn studenten die volgens onze proxy geen recht hebben op de beurs maar vanwege een conflict of geen contact met de ouder(s) de beurs in werkelijkheid wél ontvangen, omdat een ouder buiten beschouwing wordt gelaten bij de berekening. Uit Tabel 3.1 blijkt dat in oktober 2018 2% van de studenten (1615 mensen) volgens onze proxy geen recht had op een aanvullende beurs maar deze in werkelijkheid wel ontving, bij een deel van deze groep is dus mogelijk een ouder buiten beschouwing gelaten bij de berekening. Er zijn ook studenten die een conflict of geen contact met de ouder(s) hebben en in werkelijkheid géén aanvullende beurs ontvangen. Dit kan tot een onderschatting van het niet-gebruik leiden als ze volgens onze proxy geen recht hebben op de aanvullende beurs, de beurs in werkelijkheid ook niet ontvangen, maar wel recht op de beurs zouden hebben als ze bij DUO de aanvraag indienen om (een van) de ouders buiten beschouwing te laten bij de berekening. De grootte van deze groep kunnen we echter niet in kaart brengen, omdat deze groep niet zichtbaar is in de DUO- noch in de CBS-gegevens.
3. In onze berekening van de totale ouderbijdrage, delen we de ouderbijdrage van iedere ouder door het aantal kinderen dat recht heeft op de aanvullende beurs. Zoals eerder besproken, deelt DUO bij deze berekening echter de ouderbijdrage door het aantal kinderen dat de aanvullende beurs heeft aangevraagd (iets wat wij niet kunnen zien in onze data). Dit kan een deel van de overschatting in tabel A.1 verklaren. Als broers/zussen die wel recht hebben op de aanvullende beurs deze niet hebben aangevraagd, is onze schatting van het recht hoger dan het bedrag dat de betreffende student ontvangt. Merk op dat dit een vorm van niet-gebruik is: als iedereen die recht had op de aanvullende beurs deze ook had aangevraagd, zou het niet uitmaken of je de ouderbijdrage van iedere ouder deelt door het aantal kinderen dat recht heeft of het aantal kinderen dat de beurs ontvangt. Doordat er broers en zussen zijn die de beurs niet aanvragen, is de ouderbijdrage hoger en ontvangt de betreffende student een lagere aanvullende beurs.

A.5 Kenmerken van niet-gebruikers van de maximale aanvullende beurs die wel/niet lenen

Tabel A.2 Gemiddelden van kenmerken van niet-gebruikers van de maximale beurs en wel (eerste kolom) of niet (tweede kolom) lenen.

	Wel een lening	Geen lening	Totaal: alle niet-gebruikers van de maximale aanvullende beurs
Vrouw	48%	53%	52%
Leeftijd	19	19	19
Geen migratieachtergrond	72%	72%	72%
Westerste migratieachtergrond	9%	11%	10%
Niet-westerse migratieachtergrond (2 ^{de} generatie)	15%	15%	15%
Niet-westerse migratieachtergrond (1 ^{ste} generatie)	4%	2%	3%
Volgt universitaire opleiding (t.o.v. hbo)	29%	23%	25%
Leent via DUO	100%	0%	31%
Geleend bedrag (conditioneel op het hebben van een lening)	€650		€650
Moeder is hoogopgeleid	27%	18%	21%
Vader is hoogopgeleid	28%	18%	21%
Aantal andere studerende kinderen van de moeder	1,2	1,2	1,2
Aantal andere studerende kinderen van de vader	1,3	1,2	1,2
Aantal schoolgaande kinderen van de moeder (telkinderen)	0,7	0,7	0,7
Aantal schoolgaande kinderen van de vader (telkinderen)	0,7	0,7	0,7
Ouders wonen in hetzelfde huishouden	62%	81%	75%
Voornaamste inkomstenbron moeder:			
Werknemer	41%	41%	41%
Zelfstandige of DGA	24%	26%	26%
Ontvanger van een uitkering	13%	7%	9%
Zonder (waargenomen) inkomen	16%	18%	17%
Ontvanger pensioenuitkering	2%	3%	3%
Overig	5%	5%	5%
Voornaamste inkomstenbron vader:			
Werknemer	19%	21%	21%
Zelfstandige	48%	54%	52%
Ontvanger van een uitkering	12%	8%	9%
Zonder (waargenomen) inkomen	13%	10%	11%
Ontvanger pensioenuitkering	6%	2%	3%
Overig	3%	5%	4%
Aantal studenten	515	1.124	1.639

Noot: Bij het berekenen van de gemiddelden wordt niet gecorrigeerd voor de andere (achtergrond)kenmerken.