



Niet-gebruik van de aanvullende beurs in het mbo

In 2019 had meer dan de helft van de mbo-studenten die in aanmerking kwamen voor studiefinanciering recht op een aanvullende beurs. 26,5% van deze studenten maakte hiervan echter geen gebruik, waardoor zij gemiddeld 190 euro per maand misliepen. Het niet-gebruik is lager onder studenten die recht hebben op het maximale bedrag van de aanvullende beurs.

Studenten die een mbo-studie volgen en wiens ouders geringe financiële draagkracht hebben, kunnen recht hebben op een aanvullende beurs om hen financieel te ondersteunen tijdens hun studie.

Samenvatting

Studenten in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) van wie de ouders weinig financiële draagkracht hebben, kunnen recht hebben op een aanvullende beurs om hen financieel te ondersteunen tijdens hun studie. Hiermee wil de overheid de toegankelijkheid van het mbo waarborgen. Het recht op en de hoogte van de aanvullende beurs hangen af van een aantal factoren, zoals het inkomen van de ouders, de samenstelling van het huishouden, het aantal broers en zussen dat ook een aanvullende beurs ontvangt of nog schoolgaand is, de studieschuld van de ouders, of de student lesgeld betaalt, of de student thuis- of uitwonend is en of het inkomen van de student onder de drempelwaarde valt. Voor mbo-1 en mbo-2 studenten is de aanvullende beurs een gift en voor mbo-3 en mbo-4 is het een prestatiebeurs. Een prestatiebeurs wordt omgezet in een gift als de student binnen tien jaar het diploma behaalt.

In 2019 had 53% van de mbo-studenten recht op een aanvullende beurs, maar van deze groep maakte 26,5% hiervan geen gebruik. Des te lager het bedrag van de aanvullende beurs waarop een student recht heeft, des te hoger het niet-gebruik. Zo maakt 38% van de studenten die recht hebben op een deel van de aanvullende beurs hiervan in 2019 geen gebruik tegenover 15% van de studenten die recht hebben op de maximale aanvullende beurs. De niet-gebruikers lopen gemiddeld zo'n 190 euro per maand mis. Studenten vragen de aanvullende beurs mogelijk niet aan door onbekendheid met de aanvullende beurs of omdat zij niet weten dat zij er recht op hebben. Ook denken ze vaak dat de aanvraagprocedure ingewikkeld is of maken ze uit privacyoverwegingen of stigma de keuze om deze mogelijkheid niet te gebruiken.

Het niet-gebruik van de aanvullende beurs kan voor verschillende problemen zorgen. Zo kan het zijn dat ouders van rechthebbende studenten financieel bijspringen, terwijl die waarschijnlijk weinig middelen hebben om dit te doen. Verder kan het niet-gebruik ervoor zorgen dat studenten tijdens hun studie meer werken en lenen dan nodig is. Het kan echter ook voorkomen dat de drempel om te studeren te hoog is zonder de extra financiële ondersteuning, waardoor een student helemaal niet gaat studeren.

Er is een aantal mogelijkheden om het niet-gebruik onder mbo-studenten terug te dringen, waaronder een automatische berekening voor wie recht heeft op de aanvullende beurs. Dit recht en de hoogte van de aanvullende beurs kunnen voor alle studenten automatisch worden berekend en vervolgens aan hen gecommuniceerd worden. Op deze manier heeft een student de juiste informatie over de hoogte van de aanvullende beurs voordat hij of zij ervoor kiest om wel of niet gebruik te maken van de aanvullende beurs en andere studiefinancieringsproducten. Deze aanpak vergt echter een wetswijziging.

Ook een verandering in de aanvraagprocedure kan het niet-gebruik terugdringen. Zo heeft DUO bijvoorbeeld recentelijk een extra check tijdens de aanvraagprocedure ingebouwd wanneer een student de aanvullende beurs niet aanvraagt. Een andere mogelijkheid is om de aanvullende beurs automatisch aangevinkt te hebben staan op het inschrijfformulier, waarbij een student dit vinkje moet uitzetten om de beurs niet aan te vragen. Deze laatste optie kan echter ongewenste studieschuld veroorzaken.

Het niet-gebruik kan ook teruggedrongen worden door juiste informatie te verstrekken. Mbo-studenten hebben vanaf verschillende momenten in hun studie recht op studiefinanciering. Dit maakt het ingewikkelder om ervoor te zorgen dat studenten op het juiste moment de juiste informatie ontvangen. Vaste voorlichtingsmomenten of aangewezen voorlichtingspersonen, zoals een studiebegeleider of een mentor, kunnen bijdragen aan een betere uitleg over de regels rondom studiefinanciering en studenten helpen om de juiste financiële keuzes te maken. Er is echter nog weinig empirisch onderzoek uitgevoerd naar de (kosten)effectiviteit van deze beleidsinterventies.

1 Inleiding

De aanvullende beurs is een vorm van studiefinanciering die extra financiële ondersteuning biedt aan studenten uit gezinnen met een laag inkomen. Door deze studenten extra financieel te steunen, wil de overheid de toegankelijkheid van het mbo waarborgen en gelijkere studiekansen te creëren.

Het recht op en de hoogte van de aanvullende beurs hangen af van een aantal factoren. Deze factoren zijn het inkomen van de ouders, de samenstelling van het huishouden, het aantal broers en zussen dat ook een aanvullende beurs ontvangt of nog schoolgaand is, de studieschuld van de ouders, of de student lesgeld betaalt, of de student thuis- of uitwonend is en of het inkomen van de student onder de drempelwaarde valt.¹ Alleen studenten die een beroepsopleidende (bol) mbo-studie volgen, hebben recht op studiefinanciering. Voor mbo-1 en mbo-2 studenten is de aanvullende beurs een gift. Voor mbo-3 en mbo-4 is het een prestatiebeurs. Studenten krijgen de maximale aanvullende beurs als hun ouders gezamenlijk minder dan 36 duizend euro verdienen. Het bedrag van de aanvullende beurs kan oplopen tot ruim 360 euro per maand. Naast de aanvullende beurs hebben mbo-studenten ook recht op het gebruik van de basisbeurs, het studentenreisproduct en een lening. Paragraaf 2 geeft een gedetailleerde beschrijving van deze studiefinancieringsproducten en welke factoren samenhangen met de hoogte van de aanvullende beurs.

Niet alle studenten die recht hebben op de aanvullende beurs maken hiervan gebruik, wat voor problemen kan zorgen. Studenten die de beurs mislopen, werken en lenen tijdens hun studie wellicht meer dan nodig is. Het kan ook voorkomen dat ouders financieel moeten bijspringen, terwijl zij waarschijnlijk (te) weinig middelen hebben om dit te doen. Mogelijk leidt het mislopen van de aanvullende beurs tot te hoge financiële drempels om te gaan studeren. In dit laatste geval vormen deze personen echter geen onderdeel van deze studie, omdat zij uiteindelijk dus niet als mbo-student staan ingeschreven.

Omdat het recht op de aanvullende beurs alleen vastgesteld wordt als de student een aanvraag doet, is de omvang van het niet-gebruik van de aanvullende beurs in het mbo niet bekend. DUO berekent alleen het recht op en de hoogte van de aanvullende beurs als een student deze beurs bij DUO aanvraagt. De personen die de aanvullende beurs niet aanvragen, blijven dus buiten beeld. De redenen om de beurs niet aan te vragen zijn divers. Zo kan een student niet de juiste informatie hebben, maar ook factoren als leenaversie en privacyoverwegingen kunnen een rol spelen.

Dit onderzoek brengt, op basis van eigen berekeningen, het niet-gebruik van de aanvullende beurs in het mbo in kaart in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. We brengen het niet-gebruik in kaart voor de periode 2016-2020, waarbij we de hoofdanalyses uitvoeren voor het schooljaar 2019/2020 (hierna 2019 genoemd).² Naast het in beeld brengen van het totale niet-gebruik, splitsen we het niet-gebruik naar verschillende kenmerken. We maken onderscheid tussen rechthebbenden op de maximale aanvullende beurs en rechthebbenden op een gedeeltelijk bedrag van de aanvullende beurs. Ook laten we het niet-gebruik per mbo-niveau zien en relateren we het niet-gebruik aan verschillende achtergrondkenmerken van de student. We kijken ook naar het niet-gebruik van andere studiefinancieringsproducten om inzicht te krijgen in de redenen van niet-gebruik.

¹ De drempelwaarde voor het bijverdienen van de mbo-studenten was in 2019 14.682,96 euro.

² We voeren de hoofdanalyses uit voor het schooljaar 2019/2020 en niet 2020/2021, omdat de studiefinancieringsdata van schooljaar 2020/2021 niet compleet zijn (de data van de tweede helft van dat schooljaar – vanaf 1 januari 2021 – zijn nog niet beschikbaar) en daardoor minder betrouwbaar. Verder valt schooljaar 2020/2021 tijdens de coronapandemie, waardoor de data moeilijker vertaalbaar zijn naar andere jaren.

Leeswijzer

Dit onderzoek is als volgt opgebouwd. Paragraaf 2 beschrijft wanneer een student recht heeft op de aanvullende beurs en welke factoren de hoogte van de aanvullende beurs bepalen. Deze paragraaf beschrijft ook de proxy waarmee wij bepalen of een student recht heeft op de aanvullende beurs en de kenmerken van de rechthebbenden. Paragraaf 3 gaat vervolgens in op het niet-gebruik en laat zien welke studenten geen gebruik maken van de aanvullende beurs. De mogelijke oorzaken van het niet-gebruik worden in paragraaf 4 besproken en paragraaf 5 gaat in op de beleidsaanbevelingen voor het tegengaan van het niet-gebruik.

2 Recht op de aanvullende beurs

Studenten die een beroepsopleidende mbo-opleiding volgen kunnen recht hebben op vier soorten studiefinanciering: de basisbeurs, de aanvullende beurs, het studentenreisproduct en een lening. Op welk van deze studiefinancieringsvormen een student recht heeft, hangt af van de leeftijd van de student, het type opleiding binnen het mbo³, eerder gevolgde studies en bijbehorende studiefinancieringsproducten en het inkomen van de ouders. Studenten in het mbo hebben al recht op een studentenreisproduct voor hun 18^e. De basisbeurs, aanvullende beurs en lening kunnen zij pas vanaf hun 18^e verjaardag ontvangen. Studenten die een mbo-1 of mbo-2 opleiding volgen, hebben recht op deze vier studiefinancieringsproducten zolang ze een mbo-1 of mbo-2 opleiding volgen (zonder maximumtermijn). Voor deze niveaus zijn de basisbeurs, aanvullende beurs en het reisproduct altijd een gift. Studenten die een mbo-3 of mbo-4 opleiding volgen, hebben recht op de basisbeurs en de aanvullende beurs gedurende de nominale duur van hun studie. Daarna hebben zij nog drie jaar lang recht op een lening. Het studentenreisproduct ontvangen zij maximaal zeven jaar. De basisbeurs, aanvullende beurs en het studentenreisproduct van mbo-3 en mbo-4 opleidingen zijn een prestatiebeurs.⁴ Als een student binnen tien jaar na het begin van de eerste studie een diploma⁵ haalt, worden deze studiefinancieringsproducten omgezet in een gift.

Het recht op en de hoogte van de aanvullende beurs hangt af van een aantal 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 dat een aanvullende beurs heeft aangevraagd.
- 4) Het aantal andere schoolgaande kinderen dat de ouders verzorgen.
- 5) Of de ouders zelf nog een studieschuld moeten terugbetalen aan DUO.
- 6) Of de student lesgeld betaalt.
- 7) Of de student thuis- of uitwonend is.
- 8) Of het inkomen van de student onder de drempelwaarde valt.

³ Studenten hebben geen recht op studiefinanciering als zij een bbl-opleiding volgen.

⁴ Studenten die 48 maanden of meer studiefinanciering gebruikt hebben voor mbo-3 of mbo-4 hebben geen recht meer op studiefinanciering tijdens een mbo-1 of mbo-2-opleiding. Studenten die 48 maanden of meer studiefinanciering gebruikt hebben voor een hbo of universitaire studie, hebben geen recht meer op studiefinanciering voor een mbo studie.

⁵ De student moet een diploma halen van een van de volgende opleidingen: een vakopleiding (niveau 3), middenkaderopleiding (niveau 4), aangewezen opleiding in het buitenland (niveau 3 of 4), specialistenopleiding (niveau 4), beroepsbegeleidende leerweg (niveau 3 of 4), hbo (ook associate degree) of universiteit.

De maximale aanvullende beurs is in 2019 ruim 360 euro voor uitwonende studenten en ruim 340 euro voor thuiswonende studenten. Dit is circa 100 euro minder als een student geen lesgeld betaalt. De precieze bedragen van de maximale aanvullende beurs, de basisbeurs en de lening zijn te vinden in appendix A.1. Hier worden ook de regels rondom het al dan niet recht hebben op de aanvullende beurs meer gedetailleerd uitgelegd.

De aanvraagprocedure

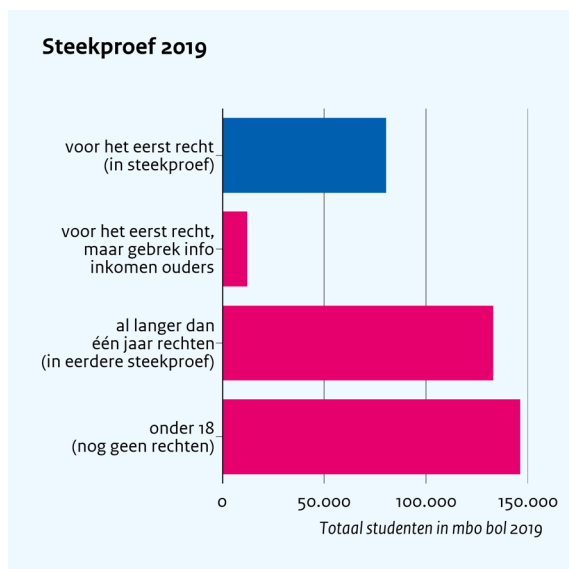
Studenten moeten, net als bij de andere studiefinancieringsproducten, de aanvullende beurs zelf aanvragen bij DUO. Dit gebeurt online, waarbij studenten op hun persoonlijke pagina op de website van DUO aangeven welke vormen van studiefinancieringsproducten zij willen ontvangen (door het aanvinken van een vakje bij het desbetreffende product). Als een student een aanvullende beurs aanvraagt, berekent DUO of de student recht heeft op deze beurs en zo ja, hoe hoog de beurs wordt. DUO berekent dit op basis van het inkomen van de ouders. Informatie hierover wordt opgevraagd bij de Belastingdienst. Wanneer de Belastingdienst niet over de inkomensgegevens van de ouder(s) beschikt, bijvoorbeeld omdat de ouder(s) in het buitenland woont/wonen, moet de ouder/student zelf de inkomensgegevens aan DUO doorgeven. Wanneer er geen contact meer is tussen de student en de ouder(s), is de aanvraagprocedure minder eenvoudig.⁶ De student moet dan een aantal bewijsstukken aanleveren om de claim te onderbouwen om het inkomen van de ouder(s) buiten beschouwing te laten. Het bepalen van het recht op de aanvullende beurs en de hoogte van deze beurs kan dan een paar maanden duren.

Onderzoekspopulatie

Dit onderzoek brengt het recht hebben op en het gebruik van de aanvullende beurs in kaart voor de mbo-studenten die hierop voor het eerst recht hebben. Om een beter beeld te krijgen van de individuele keuze om wel of geen aanvullende beurs aan te vragen, bekijken we het gedrag van studenten op één meetmoment. Onze steekproef bestaat uit studenten die op 1 oktober (het peilmoment) tussen de 18-29 jaar oud zijn en die voor het eerst recht hebben op de aanvullende beurs op dit peilmoment. Als een student later in het studiejaar alsnog de aanvullende beurs aanvraagt, wordt dit met terugwerkende kracht toegekend waardoor zij ook op het peilmoment van 1 oktober meegenomen worden. Van het totale aantal mbo-studenten heeft een deel geen recht op de aanvullende beurs, omdat ze nog geen 18 jaar zijn op het peilmoment (39% in 2019). Bij deze studenten is nog geen sprake van niet-gebruik en ze vormen daarom ook geen onderdeel van onze steekproef. Verder behouden wij maar één observatie per mbo-student en zijn wij geïnteresseerd in het niet-gebruik op het eerste moment dat iemand recht heeft op de aanvullende beurs. De studenten die in een bepaald schooljaar voor het tweede of derde jaar op rij recht hebben, worden ook niet gebruikt in de steekproef in dat jaar (36% in 2019). Zij worden echter wel meegenomen in de steekproef van het jaar dat ze voor het eerst recht hadden op de aanvullende beurs. Verder zijn de studenten die wel voor het eerst recht hebben op de aanvullende beurs en op het peilmoment tussen de 18-29 jaar oud, maar voor wie we geen informatie hebben over het inkomen van een van de of beide ouders, ook geen onderdeel van de steekproef (3% in 2019). Zonder deze informatie kunnen we namelijk niet berekenen of deze personen recht hebben op de aanvullende beurs (zie de informatie onder het kopje Proxy voor een verdere uitleg).

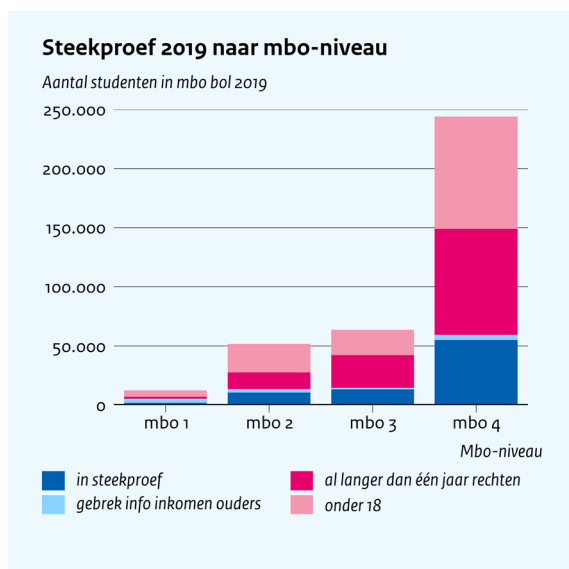
⁶ Hier kunnen verschillende redenen voor zijn, o.a.: de student is niet erkend door de ouder(s), de student is als alleenstaande minderjarige vluchteling naar Nederland gekomen, het contact met de ouders is voor de 12^e verjaardag verbroken, of er is een ernstig en structureel conflict tussen de ouders en de student. Op de website van DUO is meer informatie te vinden over de voorwaarden voor het buiten beschouwing laten van het inkomen van de ouders ([link](#)).

Figuur 2.1 Redenen waarom studenten (geen) onderdeel zijn van onze onderzoekspopulatie



De verdeling van studenten per mbo-niveau binnen onze steekproef is representatief voor de totale verdeling van mbo-studenten per mbo-niveau. In figuur 2.2. is te zien dat op mbo-4-niveau het aantal studenten het hoogst is; bijna 250.000 studenten. Op mbo-niveaus 2 en 3 zijn tussen de 50.000 en 65.000 studenten ingeschreven in 2019. Het aantal mbo-1-studenten is het laagst. De verhoudingen van de studenten per mbo-niveau in de steekproef (het donkerblauwe deel) komen overeen met de verhoudingen van het totale aantal studenten per mbo-niveau. Verreweg de meeste studenten in onze onderzoekspopulatie volgen een mbo-4-opleiding. In appendix A.2 en A.3 staat een uitgebreide beschrijving van de data en onderzoekspopulatie.

Figuur 2.2 De aantallen van onze steekproef zijn representatief voor de totale aantallen mbo-studenten



Proxy

Om het niet-gebruik van de aanvullende beurs vast te stellen, moeten we allereerst bepalen wie recht heeft op de aanvullende beurs. Hierbij bootsen we de berekening na die DUO hanteert bij het bepalen van het al dan niet toekennen van de aanvullende beurs op basis van administratieve gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Dit noemen we een proxy. Het voordeel van deze proxy is dat ook voor studenten die geen aanvraag voor een aanvullende beurs bij DUO indienden, het recht op en de hoogte van de aanvullende beurs berekend kan worden. DUO registreert namelijk alleen de hoogte en het recht op de aanvullende beurs van studenten die de aanvullende beurs aangevraagd hebben. De proxy berekent het bedrag van de aanvullende beurs waarop een mbo-student recht heeft. Aan de hand van deze bedragen delen we studenten in drie categorieën in: (1) geen recht op de aanvullende beurs, (2) recht op een deel van het bedrag van de aanvullende beurs, en (3) recht op het maximale bedrag van de aanvullende beurs. Een uitgebreide beschrijving van de berekening van de proxy is te vinden in appendix A.4.

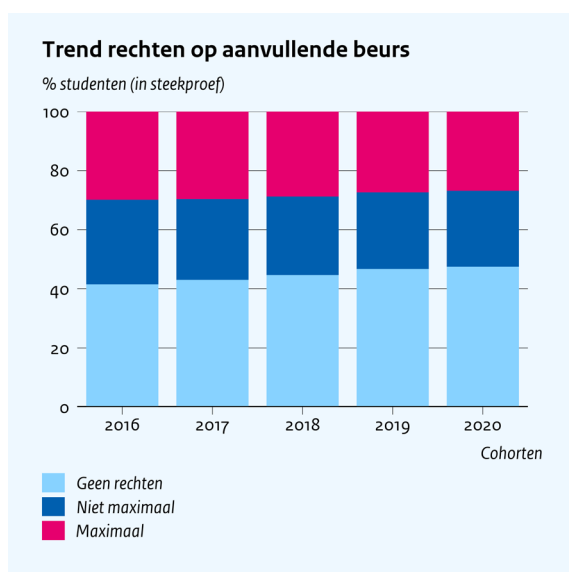
De proxy is niet perfect, maar lijkt voor studenten die in 2019 de aanvullende beurs hebben ontvangen wel accuraat. Zo berekent de proxy slechts voor minder dan 1% van deze studenten dat ze geen recht hebben op de aanvullende beurs, terwijl zij wel een aanvullende beurs van DUO ontvangen. De accuraatheid van de proxy kan echter alleen gecontroleerd worden voor de studenten die een aanvullende beurs van DUO ontvangen, zodat we het bedrag van de proxy kunnen vergelijken met het werkelijk ontvangen bedrag. Appendix A.5 gaat uitgebreider in op de redenen waarom de proxy in bepaalde gevallen meer dan 10% kan verschillen van het daadwerkelijk ontvangen bedrag.⁷

Rechthebbenden op de aanvullende beurs

In de periode 2016-2020 had tussen de 50%-60% van de mbo-studenten uit onze steekproef recht op een aanvullende beurs. Er is wel een lichte afname van het percentage rechthebbenden over tijd te zien (figuur 2.3). Verder zijn de percentages studenten die recht hebben op het maximale bedrag van de aanvullende beurs en de percentages die recht hebben op een deel van het bedrag vergelijkbaar. In 2019 had 47% geen recht op de aanvullende beurs, 26% had recht op een deel van de aanvullende beurs en 27% had recht op de maximale aanvullende beurs.

⁷ Bij een deel van deze groep is mogelijk een ouder buiten beschouwing gelaten. 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.

Figuur 2.3 Het percentage studenten dat recht heeft op de aanvullende beurs verschilt niet sterk over tijd



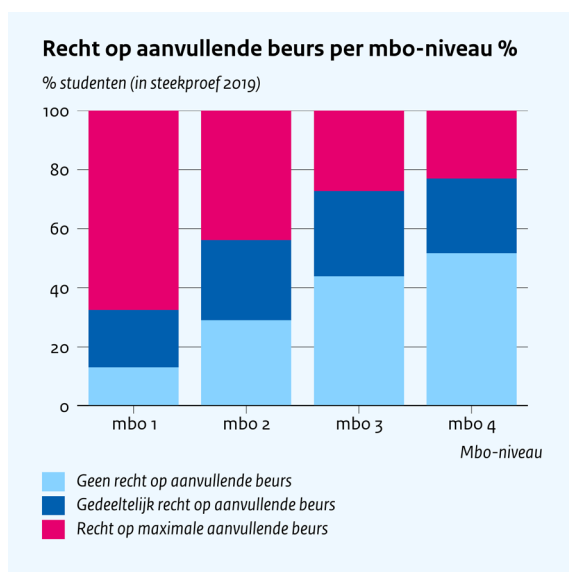
Studenten die recht hebben op de aanvullende beurs verschillen van studenten die geen recht hebben. Zo zijn rechthebbenden in 2019 vaker studenten met een migratieachtergrond, studenten met ouders die niet hoogopgeleid zijn, studenten met ouders die een uitkering ontvangen, studenten op een mbo-1, mbo-2 of mbo-3 opleiding of uitwonende studenten (tabel 2.2).

Tabel 2.1 Studentenkenmerken per rechthebbenden en niet-rechthebbenden op de aanvullende beurs in 2019

Kenmerk	Geen recht	Recht op een deel van de aanvullende beurs	Recht op de maximale aanvullende beurs
Vrouw	0,499	0,528	0,545
Geen migratieachtergrond	0,873	0,785	0,513
Moeder is hoogopgeleid	0,215	0,098	0,064
Vader is hoogopgeleid	0,262	0,109	0,072
Moeder ontvangt uitkering	0,052	0,120	0,337
Vader ontvangt uitkering	0,026	0,080	0,330
Mbo 1	0,006	0,016	0,053
Mbo 2	0,081	0,136	0,209
Mbo 3	0,154	0,183	0,163
Mbo 4	0,758	0,666	0,575
Uitwonend	0,037	0,056	0,095
Observaties	37.533	20.936	22.006

In 2019 heeft ongeveer de helft van de mbo-4-studenten recht op een aanvullende beurs. Van de andere mbo-niveaus heeft meer dan de helft van de studenten recht op de aanvullende beurs (figuur 2.4). Bij deze percentages dient echter wel rekening gehouden te worden met de lage aantallen van studenten, met name bij mbo-1. De rechthebbenden van mbo-1-opleidingen hebben relatief gezien vaker recht op de maximale aanvullende beurs.

Figuur 2.4 Het percentage studenten dat recht heeft op de aanvullende beurs verschilt tussen mbo-niveaus in 2019

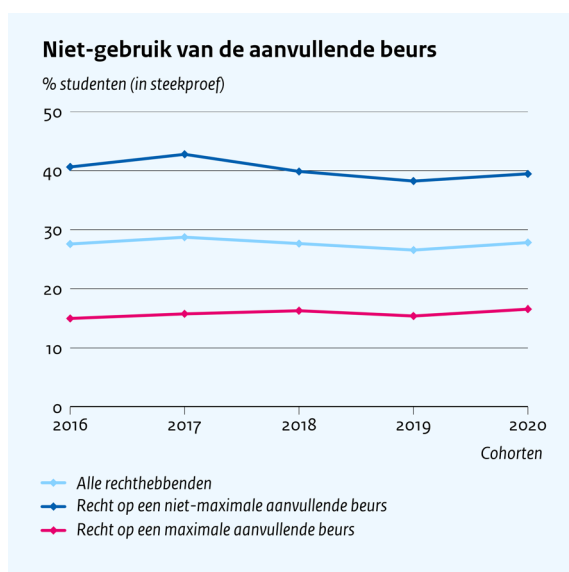


3 Niet-gebruik van de aanvullende beurs

Niet-gebruikers zijn studenten die volgens onze proxy recht hebben op (een deel van) de aanvullende beurs, maar geen aanvullende beurs van DUO ontvangen. Geen gebruik maken van de aanvullende beurs kan leiden tot verschillende problemen. Zo kunnen studenten de misgelopen bedragen proberen te compenseren door meer te werken of extra te lenen. Ook moeten de ouders van de niet-gebruikers mogelijk extra bijspringen, terwijl deze ouders al weinig financiële middelen tot hun beschikking hebben.

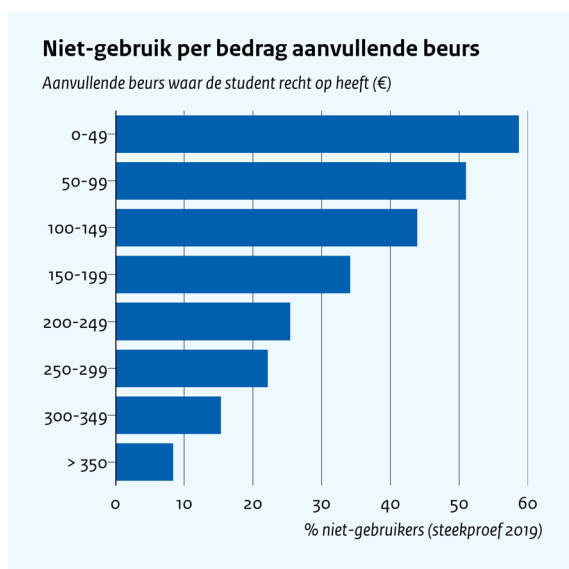
In 2019 maakte 26,5% van de mbo-studenten die voor het eerst recht hebben op een aanvullende beurs hiervan geen gebruik. 15% van de studenten die recht hebben op de maximale aanvullende beurs en 38% van de studenten die recht hebben op een deel van de aanvullende beurs maken hiervan in 2019 geen gebruik. Dit gegeven is stabiel over de laatste jaren (figuur 3.1). Gemiddeld lopen alle niet-gebruikers zo'n 190 euro per maand mis. Een student die uitwonend is en lesgeld betaalt, kan ruim 360 euro per maand mislopen.

Figuur 3.1 Het niet-gebruik van de aanvullende beurs was de afgelopen jaren circa 27%



Des te lager het bedrag van de aanvullende beurs waar een mbo-student recht op heeft, des te hoger het niet-gebruik. Zo is het niet-gebruik van studenten die recht hebben op een aanvullende beurs van minder dan 50 euro bijna 60% in 2019, terwijl 15% of minder van de studenten die recht hebben op meer dan 300 euro hier geen gebruik van maken (figuur 3.2). Het is belangrijk om bij figuur 3.2 te bedenken dat het bedrag van een maximale aanvullende beurs verschilt per situatie en in de hoogste vier categorieën kan vallen (200 – 249 euro, 250 – 299 euro, 300 – 349 euro of >350 euro). Hoe de hoogte van de bedragen van de aanvullende beurs samenhangt met de situatie van de student is terug te vinden in appendix A.1.

Figuur 3.2 In 2019 komt niet-gebruik vaker voor bij studenten die recht hebben op een lager bedrag



Studenten die geen gebruik maken van de aanvullende beurs, verschillen van studenten die er wel gebruik van maken. Zo zijn studenten die geen gebruik maken van de aanvullende beurs vaker man en hebben ze vaker hoogopgeleide ouders. De niet-gebruikers hebben minder vaak een migratieachtergrond of ouders die bijstand ontvangen en zijn minder vaak uitwonend. Deze verschillen gelden voor zowel de maximale als een deel van de aanvullende beurs (tabel 3.1). Dit kan twee verschillende oorzaken hebben. Zo

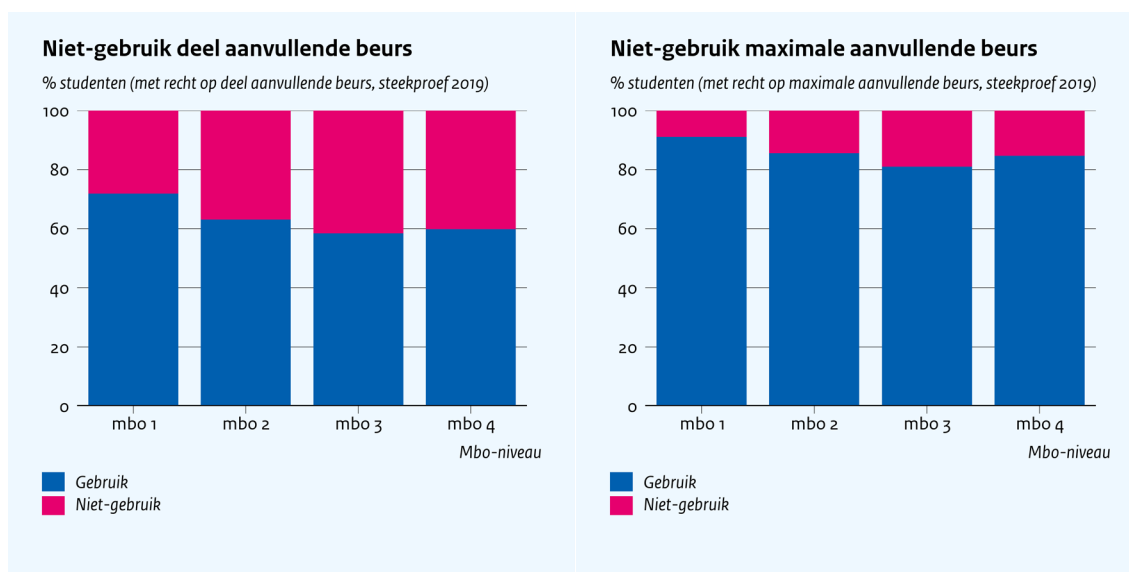
kunnen studenten met deze kenmerken minder vaak de aanvullende beurs aanvragen of kiezen deze studenten er juist vaker voor om geen opleiding te volgen. Het toetsen van deze mogelijke verklaringen is geen onderdeel van deze studie.

Tabel 3.1 De achtergrondkenmerken van niet-gebruikers in 2019

Kenmerk	Recht op de maximale aanvullende beurs		Recht op een deel van de aanvullende beurs	
	Gebruik	Niet-gebruik	Gebruik	Niet-gebruik
Vrouw	0,550	0,516	0,539	0,510
Geen migratieachtergrond	0,471	0,741	0,741	0,854
Moeder is hoogopgeleid	0,061	0,079	0,091	0,109
Vader is hoogopgeleid	0,070	0,081	0,098	0,126
Moeder ontvangt uitkering	0,375	0,126	0,152	0,068
Vader ontvangt uitkering	0,369	0,116	0,096	0,055
Mbo 1	0,057	0,031	0,018	0,012
Mbo 2	0,212	0,195	0,143	0,124
Mbo 3	0,156	0,202	0,178	0,191
Mbo 4	0,575	0,572	0,661	0,672
Uitwonend	0,100	0,053	0,071	0,031
Observaties	18.613	3393	12.933	8003

Als we kijken naar de groep studenten die recht heeft op een aanvullende beurs, verschilt het niet-gebruik van mbo-1-studenten van het niet-gebruik van de andere mbo-niveaus. Het niet-gebruik van de niet-maximale aanvullende beurs is voor mbo-1-studenten 28%, voor mbo-2-studenten 37% en voor mbo-3 en mbo-4-studenten ruim 40%. Het niet-gebruik van de maximale aanvullende beurs is voor mbo-1-studenten 9%, voor mbo-2 en mbo-4-studenten rond de 15% en mbo-3-studenten 19%.

Figuur 3.3 Het niet-gebruik van mbo-2, mbo-3 en mbo-4-niveaus is vergelijkbaar in 2019



Als we met behulp van de proxy het totale bedrag van de aanvullende beurs berekenen waar mbo-studenten in 2019 recht op hadden, vinden we dat het niet-gebruik ongeveer 20% van dit totale bedrag is. Deze 20% komt overeen met gemiddeld ruim 2 miljoen euro per maand die niet aangevraagd wordt door de groep niet-gebruikers. Dit percentage en bedrag dienen wel met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden, omdat dit gebaseerd is op een steekproef, die maar een deel van de rechthebbenden studenten bevat. Dit bedrag is dus slechts een gedeelte van het totale bedrag dat mbo-studenten maandelijks laten liggen. Ook zijn de cijfers berekend op basis van een proxy, die niet volledig accuraat is. Het geeft echter wel een idee van de orde van grootte van het bedrag dat iedere maand op de plank blijft liggen.

4 Mogelijke verklaringen voor het niet-gebruik

Er zijn verschillende mogelijke oorzaken waarom een student de aanvullende beurs niet gebruikt. Ten eerste kan een student niet de juiste informatie hebben. Zo kan een student niet op de hoogte zijn van het bestaan van de aanvullende beurs, begrijpt een student de voorwaarden rondom de aanvullende beurs niet of verkeerd of denkt een student onterecht dat hij of zij er geen recht op heeft. Ten tweede kan een student een leenaversie hebben. Voor mbo-3 en mbo-4-studenten is de aanvullende beurs een prestatiebeurs; er is dus een kans dat de student de aanvullende beurs moet terugbetalen. Verder kan een student de aanvraagprocedure te complex vinden. In gevallen waarbij DUO het inkomen van de ouders niet kan vaststellen of wanneer er geen contact is met de ouders, moet de student zelf een aantal gegevens aanleveren. Andere redenen om de aanvullende beurs niet aan te vragen zijn onder andere stigma's of privacyoverwegingen.

Informatie

Het is mogelijk dat studenten niet op de hoogte zijn van het bestaan van de aanvullende beurs of niet beschikken over de juiste informatie over de aanvullende beurs, waardoor zij de aanvullende beurs niet aanvragen. Zo kunnen studenten bijvoorbeeld de inkomensgrens voor een aanvullende beurs onderschatten, of niet op de hoogte zijn van het inkomen van hun ouders en dit overschatten. Uit een studie van het Nibud (Groen en Houtsma, 2021) onder 1212 mbo-studenten blijkt dat bijna 40% van deze studenten die ouder dan 18 jaar zijn niet uitgezocht heeft of ze recht hebben op de aanvullende beurs, omdat men niet wist dat de beurs bestaat of dat men er recht op heeft. Ook geeft een groot deel van de studenten aan dat ze niet de juiste informatie hebben of weten te vinden.

We kunnen de ondergrens van de hoeveelheid studenten die niet over de juiste informatie beschikt, inschatten door te kijken hoeveel studenten geen gebruik maken van de aanvullende beurs maar wel een lening aangaat. De voorwaarden van de aanvullende beurs zijn namelijk altijd beter dan de voorwaarden van een lening. Zo is de aanvullende beurs altijd een gift voor mbo-1 en mbo-2-studenten en een mogelijke gift voor mbo-3 en mbo-4-studenten (mits zij binnen 10 jaar een diploma halen). Een lening dient altijd terugbetaald te worden aan DUO. In onze steekproef maakt 10% van alle studenten gebruik van een lening. We verwachten echter dat studenten die recht hebben op een aanvullende beurs en de voorwaarden van de studiefinancieringsproducten begrijpen, altijd de aanvullende beurs verkiezen boven een lening. Toch zien we dat circa 6% van de niet-gebruikers wel leent.⁸ Dit geldt voor zowel de niet-gebruikers van een deel van de aanvullende beurs als de niet-gebruikers van de maximale aanvullende beurs. Het is zeer waarschijnlijk dat deze groep studenten niet de juiste informatie heeft over de studiefinancieringsproducten. Van de studenten

⁸ Het gaat hier om een ondergrens, omdat een student ook over verkeerde informatie kan beschikken als deze student niet leent.

uit de Nibud-studie (Groen en Houtsma, 2021) die een mbo-1 of mbo-2-studie volgen, weet twee derde bijvoorbeeld niet dat hun studiefinanciering een gift is.

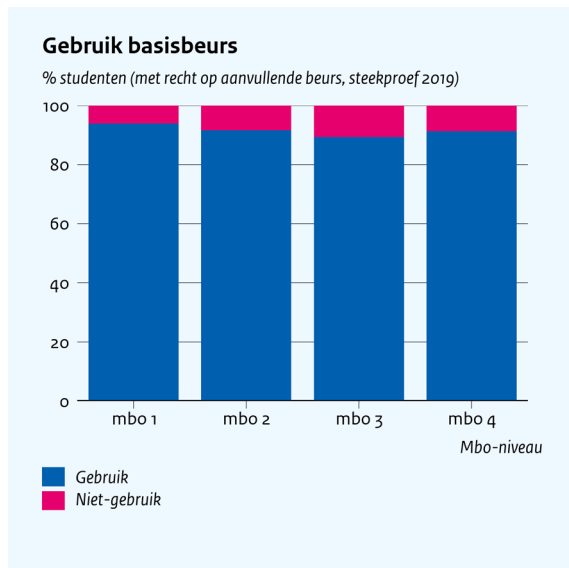
Naast een gebrek aan juiste kennis kan het aanbieden van te moeilijke informatie afschrikkend werken.

Zo werd in het verleden bij de rekenhulp op de site van DUO gevraagd naar het inkomen van de ouders. Dit werd in de rekenhulp gebruikt om een inschatting te maken van het bedrag waarop de student mogelijk recht had. In ons peiljaar, 2019, was deze pagina met de rekenhulp een van de eerste zoekresultaten als men informatie zocht over studiefinanciering. Bij deze rekenhulp stond echter niet duidelijk vermeld dat als de student besluit om de aanvullende beurs aan te vragen, DUO de precieze inkomensgegevens van de ouders bij de Belastingdienst opvraagt. Anekdotisch komt naar boven dat deze rekentool een afschrikkend effect had.⁹ De rekenhulp is sinds twee jaren vervangen door een vraag en antwoord-‘tool’, die bij de meerderheid van de studenten aangeeft dat alleen een boxje aangevinkt hoeft te worden om de beurs aan te vragen.

Leenaversie

Leenaversie kan ook een reden zijn voor het afzien van de aanvullende beurs. We onderzoeken dit mechanisme door het gebruik van de basisbeurs in kaart te brengen voor studenten voor wie dit een gift is (mbo-2) en voor wie het een prestatiebeurs is (mbo-3 en mbo-4). Het percentage studenten dat de basisbeurs niet gebruikt is vergelijkbaar tussen mbo-2 en mbo-3/mbo-4 (ruim 9%) (figuur 4.2). Dit is een indicatie dat leenaversie geen grote verklarende factor voor het niet-gebruik is. Het gebrek aan verschil tussen niet-gebruik van de basisbeurs tussen mbo-2 en mbo-3/mbo-4 kan echter ook komen doordat studenten niet op de hoogte zijn van de regels rondom de studiefinanciering, bijvoorbeeld of zij te maken hebben met een gift of prestatiebeurs.

Figuur 4.1 Het percentage studenten dat de basisbeurs niet gebruikt is vergelijkbaar tussen mbo-niveaus



Geen contact of conflict met ouders

De ingewikkelde procedure die volgt als een student geen contact of een conflict heeft met de ouders, kan als een drempel dienen bij het aanvragen van de aanvullende beurs. Als een student het inkomen van de ouders buiten beschouwing wil laten bij de berekening van het recht op en de hoogte van de aanvullende beurs, moet de student een aantal bewijsstukken aanleveren. De procedure is hierdoor een stuk complexer en

⁹ Dit bleek uit vertrouwelijke gesprekken met medewerkers van o.a. het ministerie van OCW, DUO, Nibud en JOB mbo.

duurt langer, zie ook paragraaf 2. In de data kunnen wij echter niet zien of een student geen contact of een conflict heeft met de ouders.

Privacy overwegingen en stigma

Studenten of hun ouders kunnen de aanvullende beurs ook niet willen aanvragen vanwege privacy-overwegingen of stigma. Door de aanvraag van de aanvullende beurs geeft de student DUO toestemming om de inkomensgegevens van de ouders op te vragen bij de Belastingdienst. Het kan voorkomen dat studenten of ouders deze inkomensgegevens niet willen delen door privacy-overwegingen. Verder kunnen studenten het doel van de aanvullende beurs verkeerd interpreteren. Zo kan gedacht worden dat de aanvullende beurs alleen een extra hulpmiddel is voor de allerlaagste inkomens. Studenten vragen de aanvullende beurs dan niet aan door stigma of omdat ze denken dat ze er niet voor in aanmerking komen, omdat ze niet in de allerlaagste inkomensgroep (denken te) vallen.

5 Beleidsaanbevelingen

26,5% van de mbo-studenten die in 2019 recht had op een aanvullende beurs maakte hiervan geen gebruik, waardoor zij gemiddeld 190 euro per maand misliepen. Het mislopen van de aanvullende beurs kan ervoor zorgen dat studenten meer werken of lenen tijdens hun studie dan nodig is of dat hun ouders financieel bijspringen, terwijl ze dit wellicht financieel niet kunnen opbrengen. Er zijn beleidsopties die het niet-gebruik kunnen verlagen.

Om het niet-gebruik terug te dringen, kan een automatische berekening van het recht op en de hoogte van de aanvullende beurs voor alle studenten ingevoerd worden. Vervolgens kan via een brief of via Mijn DUO de student geïnformeerd worden over de hoogte van de aanvullende. Op deze manier heeft een student de juiste informatie over de hoogte van de aanvullende beurs, voordat hij of zij de keuze maakt om er wel of geen gebruik van te maken. Hoewel deze methode heel kansrijk is om het niet-gebruik terug te dringen, kan dit nog steeds voorkomen, bijvoorbeeld omdat de automatische berekening uitgaat van een standaardsituatie. Als er sprake is van een peiljaarverlegging of geen contact met de ouders moet er alsnog extra informatie aangeleverd worden. Als een student dit niet doet, ontvangt hij minder dan waarop hij recht heeft. Om deze optie uitvoerbaar te maken dient de Wet studiefinanciering 2000 aangepast te worden om DUO het recht te geven automatisch persoonsgegevens te verzamelen van studenten en hun ouders.

In de aanvraagprocedure kan ook het een en ander veranderd worden om het niet-gebruik terug te dringen. Zo heeft DUO recentelijk ingevoerd dat er een extra bevestiging wordt gevraagd als een student in de 'Mijn DUO'-omgeving de aanvullende beurs niet aanvinkt. Voordeel hiervan is het feit dat je niemand tot iets dwingt en je een extra informatiemoment kan inbouwen tijdens de aanvraag. De informatie die bij de bevestiging gegeven wordt, moet echter voldoende informeren zonder af te schrikken. In een beslisnota (2022) wordt ook een optie geschetst waarbij de aanvullende beurs al aangevinkt is en de student dit vinkje zelf moet uitzetten bij het afzien van dit onderdeel. Deze optie heeft echter als nadeel dat sommige studenten met een ongewilde studieschuld te maken kunnen krijgen als ze niet aan de voorwaarden van de prestatiebeurs voldoen. Een alternatief van het werken met het aanvinken van studiefinancieringsproducten is het aanklikken van een 'ja'- of 'nee'-optie per studiefinancieringsproduct. Zo wordt een student gedwongen om een bewuste keuze te maken per studiefinancieringsproduct.

Verder kan betere voorlichting op de middelbare school en tijdens de mbo-studie ervoor zorgen dat studenten over de juiste informatie beschikken. Bij deze voorlichting dient rekening gehouden te worden met het feit dat mbo-studenten op verschillende momenten in hun studie recht krijgen op de basis- en

aanvullende beurs. Sommige mbo-studenten worden namelijk in hun eerste studiejaar 18 jaar, anderen pas later in de studie. Door jaarlijks meerdere voorlichtingsmomenten in te plannen en door via een mentor of studiebegeleider tussentijds informatie te verstrekken, kan ervoor gezorgd worden dat studenten de juiste informatie hebben op het moment dat ze de aanvullende beurs kunnen aanvragen. Door al op de middelbare school en tijdens open dagen voor mbo-studies middelbare scholieren op de hoogte te stellen van de kosten van studeren en de mogelijke ondersteuning via studiefinancieringsproducten, kunnen de studenten die potentieel afzien van een mbo-studie bereikt worden. Er is echter nog weinig empirisch onderzoek uitgevoerd naar de (kosten-)effectiviteit van deze beleidsinterventies. Uit een studie onder toekomstige studenten van het hoger onderwijs blijkt dat de aanvraag voor een aanvullende beurs steeg als deze toekomstige studenten een mail hadden ontvangen met basisinformatie over de aanvullende beurs en informatie om leenangst en complexiteitsangst tegen te gaan (Prins, 2020).¹⁰

Ten slotte is het belangrijk om stil te staan bij welke informatie gegeven wordt. Zo kan bijvoorbeeld het beter communiceren van onder andere het percentage studenten dat een aanvullende beurs gebruikt, studenten helpen bij het verminderen van stigma's en het verlagen van de drempel om de aanvullende beurs aan te vragen. Uit onderzoek onder studenten in het hoger onderwijs blijkt een brief een effectiever communicatiemiddel dan een email (Van der Steeg en Bloem, 2021).¹¹

Referenties

Prins, L., 2020, Free money? Why not?! Using a letter experiment to explain non-take-up of the Dutch supplementary grant, Master thesis Radboud Universiteit. ([link](#))

Van der Steeg, M. en N. Bloem, 2021, Rapportage effecten actie terugdringen niet-gebruik AB april 2021. ([link](#))

Groen, A. en N. Houtsma, 2021, Nibud Mbo-onderzoek 2021, Nibud Rapport. ([link](#))

¹⁰ Hoe deze situatie van toekomstige studenten in het hoger onderwijs zich vertaalt naar de mbo-context is niet onderzocht.

¹¹ Ook voor deze studie is het niet bekend hoe de uitkomsten zich verhouden tot de mbo-context.

Appendix

A.1 Studiefinanciering: regels en bedragen

Een mbo-student kan in aanmerking komen voor vier verschillende vormen van studiefinanciering: de basisbeurs, het studentenreisproduct, een lening en de aanvullende beurs. Of een mbo-student recht heeft op studiefinanciering hangt af van de leeftijd, nationaliteit en verblijfsstatus van de student en het type mbo-opleiding. Zo hebben studenten die ouder zijn dan 30 jaar als ze de studiefinanciering aanvragen geen recht op studiefinanciering. Mbo-studenten die een beroepsbegeleidende leerweg (bbl) of een deeltijdstudie volgen komen niet in aanmerking voor studiefinanciering. Alleen mbo-studenten die voltijd een beroepsopleidende leerweg (bol) studie volgen, hebben recht op studiefinanciering. Voor studenten die geen Nederlandse nationaliteit hebben, gelden aanvullende regels voor het in aanmerking komen voor studiefinanciering.

Mbo-studenten hebben al voor hun 18^e recht op een studentenreisproduct. Ze moeten echter ouder dan 18 jaar zijn om in aanmerking te komen voor de basisbeurs, een lening en een aanvullende beurs. Studenten kunnen deze studiefinancieringsproducten voor het eerst aanvragen vanaf het eerste kwartaal na hun 18^e verjaardag. Hoe lang studenten recht hebben op studiefinanciering hangt af van het mbo-niveau. Studenten die een mbo-1 of mbo-2-opleiding volgen hebben recht op alle vormen van studiefinanciering zolang ze deze opleiding volgen.¹² Voor hen zijn de basisbeurs, aanvullende beurs en studentenreisproduct altijd een gift. Studenten op een mbo-3 of mbo-4-opleiding hebben gedurende de nominale duur van hun studie recht op de basisbeurs en aanvullende beurs. Ze hebben maximaal zeven jaar recht op het studentenreisproduct en een lening.¹³ Voor deze studenten zijn de basisbeurs, aanvullende beurs en studentenreisproduct een prestatiebeurs.¹⁴

De hoogte van de basisbeurs en de aanvullende beurs hangt af van de woonsituatie van de student en of de student lesgeld betaalt. Een student die een bol-studie volgt en die op 1 augustus 18 jaar of ouder is moet dat collegejaar lesgeld betalen. Een student die lesgeld betaalt, ontvangt een hoger bedrag dan een student die geen lesgeld betaalt.¹⁵ Ook een student die uitwonend is, ontvangt een hoger bedrag dan een thuiswonende student. In onderstaande tabel (tabel A.1) zijn de (maximale) bedragen voor de jaren 2016 tot en met 2020 opgenomen.

Tabel A.1 Bedragen studiefinanciering

Jaar	Maximale aanvullende beurs - Thuiswonend		Maximale aanvullende beurs - Uitwonend		Basisbeurs - Thuiswonend	Basisbeurs - Uitwonend	Basislening
	Lesgeld	Geen lesgeld	Lesgeld	Geen lesgeld			
2016	€ 336,23	€ 241,48	€ 357,83	€ 263,08	€ 81,81	€ 266,99	€ 178,22
2017	€ 337,68	€ 242,93	€ 359,41	€ 264,66	€ 82,30	€ 268,59	€ 179,29
2018	€ 339,96	€ 243,71	€ 361,76	€ 265,51	€ 82,56	€ 269,45	€ 179,86

¹² Als studenten al meer dan 48 maanden studiefinanciering ontvangen hebben voor een mbo-3 of mbo-4-opleiding, hebben ze geen recht meer op studiefinanciering voor een mbo-1 of mbo-2-opleiding.

¹³ Studenten die een specialistenopleiding volgen kunnen 2 jaar extra studiefinanciering en een reisproduct krijgen.

¹⁴ Als een student met een prestatiebeurs binnen 10 jaar een diploma van een van de volgende niveaus behaald, dan worden de basisbeurs, aanvullende beurs en studentenreisproduct omgezet in een gift. De student moet een diploma halen van een van de volgende opleidingen: een vakopleiding (niveau 3), middenkaderopleiding (niveau 4), aangewezen opleiding in het buitenland (niveau 3 of 4), specialistenopleiding (niveau 4), beroepsbegeleidende leerweg (niveau 3 of 4), hbo (ook associate degree) of universiteit.

¹⁵ In onze steekproef betalen de personen die tussen het inschrijfmoment (1 augustus) en het peilmoment (1 oktober) 18 jaar worden geen lesgeld.

2019	€ 344,40	€ 247,07	€ 366,50	€ 269,17	€ 83,70	€ 273,17	€ 182,34
2020	€ 351,46	€ 251,29	€ 373,94	€ 273,77	€ 85,13	€ 277,84	€ 185,46

De bedragen in bovenstaande tabel geven de maximale bedragen weer. Het werkelijke bedrag van de aanvullende beurs hangt af van een aantal factoren, zie ook paragraaf 2. Het gaat hier om de samenhang tussen de volgende factoren. In appendix A.4 staat beschreven hoe deze elementen terugkomen in de berekening van de aanvullende beurs:

- 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 dat een aanvullende beurs heeft aangevraagd.
- 4) Het aantal andere schoolgaande kinderen dat de ouders verzorgen.
- 5) Of de ouders zelf nog een studieschuld moeten terugbetalen aan DUO.
- 6) Of de student lesgeld betaalt.
- 7) Of de student thuis- of uitwonend is.
- 8) Of het inkomen van de student onder de drempelwaarde valt.

A.2 Data

In deze studie gebruiken we administratieve data op individueel niveau. Deze data zijn afkomstig uit het Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden (SSB) van het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS). De data zijn gekoppeld en geanalyseerd in de Remote-Acces (RA-)omgeving van het CBS. Voor deze studie zijn de administratieve databronnen aangevuld met maatwerk afkomstig van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

De databestanden die gebruikt zijn in deze studie, zijn als volgt:

- 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 2016 tot en met 2020. Op basis van dit bestand weten we welke studenten de aanvullende beurs daadwerkelijkheid hebben ontvangen.
 - De gegevens van het collegejaar 2020/2021 zijn echter maar tot eind 2020 compleet. Aangezien het gebruik van de aanvullende beurs met terugwerkende kracht aan de data toegevoegd wordt, zijn de gegevens van het gebruik in 2020 niet compleet.
 - Een bestand van alle debiteuren die een studieschuld aan DUO terugbetalen tussen 2016 en 2020. 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, zie ook appendix A.4.
- 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.
 - De leeftijd van de student.
 - Of de student thuiswonend of uitwonend is.
 - 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 (geslacht, migratieachtergrond en hoogst behaalde diploma).

A.3 Samenstellen van de onderzoekspopulatie

We hebben onze steekproef in de volgende stappen samengesteld:

- a) Dit onderzoek bekijkt het gebruik van studiefinanciering in de periode 2016 tot en met 2020, waarbij de resultaten voor 2019 gebruikt zijn als hoofdanalyse. Op basis van de onderwijsinschrijvingen selecteren we alle studenten die op een mbo-opleiding ingeschreven stonden in deze periode.
- b) Verder bekijken we het gebruik van studiefinanciering tijdens het eerste jaar dat een student het hele jaar recht heeft op studiefinanciering. Aangezien een mbo-student pas recht heeft op de aanvullende beurs, basisbeurs en lening vanaf hun 18^e verjaardag, nemen we de studenten die op 1 oktober (de peildatum van de onderwijsinschrijvingen-bestanden) nog geen 18 zijn niet mee.
- c) Vervolgens selecteren we enkel de studenten die in aanmerking kwamen voor studiefinanciering. Hierbij volgen we de regels zoals beschreven in appendix A.1. Studenten die ouder dan 30 jaar zijn bij ingang van de studiefinanciering, die geen bol-opleiding volgen en studenten die een deeltijds mbo-opleiding volgen, komen niet in aanmerking voor studiefinanciering. Deze studenten nemen we niet mee in onze onderzoekspopulatie.
- d) Om met grote zekerheid vast te kunnen stellen wie recht heeft op de aanvullende beurs en wat de hoogte van deze beurs is, selecteren we enkel studenten van wie we de nodige gegevens hebben over de ouders en het inkomen van de ouders. De studenten van wie (een deel van) deze informatie niet beschikbaar is, maken geen deel uit van onze onderzoekspopulatie:
 - a. We verwijderen studenten wiens ouders we 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.
 - b. 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.¹⁶ 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.

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 of niet wisten dat deze er überhaupt is. 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.

¹⁶ We kunnen in de gegevens wel zien als een ouder overleden is, hiermee houden we rekening 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.

A.4 Het opstellen van de proxy voor de aanvullende beurs

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). Bij het bepalen van de hoogte van de aanvullende beurs speelt deze ouderbijdrage een rol. Hoe hoger de veronderstelde ouderbijdrage, des te lager is de aanvullende beurs (waarbij de ouderbijdrage nul is als de deze negatief is):

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

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 (zie tabel A.1). Bij het bepalen van de bedragen wordt rekening gehouden met de woonsituatie (thuis- of uitwonend) en of de student lesgeld moet betalen. De totale ouderbijdrage berekenen we als volgt:

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

Op dit punt wijken 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.¹⁷ 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:

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

Het inkomen is het verzamelinkomen of het belastbaar loon van de ouder van twee jaar eerder.¹⁸ De hoogte van de vrije voet is afhankelijk van de huishoudsituatie en de bedragen zijn te vinden in de Wet Studiefinanciering 2000, voor 2019 gelden bijvoorbeeld de volgende bedragen:

- 17.898,54 euro als het als het huishouden van de betreffende ouder geen eenouderhuishouden is (peilmoment is 1 januari),
- 21.204,43 euro als het huishouden van de betreffende ouder een eenouderhuishouden was twee jaar geleden (peilmoment is 1 januari),
- en 35.797,08 euro 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

¹⁷ 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.

¹⁸ Indien het inkomen van de ouders met minimaal 15% is gedaald, kan de student peiljaarverlegging aanvragen, in appendix A.5 wordt de peiljaarverlegging besproken.

gehouden in de berekening van de ouderbijdrage. Het termijnbedrag is het bedrag dat de ouder op de peildatum aan studieschuld terugbetaalt.

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,
- 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.5 Accuraatheid proxy

De accuraatheid van de proxy kan alleen gecontroleerd worden voor de groep die de aanvullende beurs in werkelijkheid ontvangt van DUO. Voor deze groep studenten bekijken we of het bedrag dat ze ontvangen hebben van DUO overeenkomt met het geschatte bedrag van onze proxy. De eerste kolom in tabel A.2 geeft weer voor hoeveel studenten de proxy het ontvangen bedrag goed inschat (met een marge van 10%). In 2019 en 2020 kwam de geschatte beurs voor 88% overeen met de daadwerkelijk ontvangen beurs, in de jaren daarvoor lag dit iets lager (tussen de 76% - 82%).

Tabel A.2 De proxy is voor een groot deel van de studenten accuraat

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
2016	27.048 (76%)	2574 (7%)	5905 (17%)
2017	26.403 (78%)	2188 (6%)	5382 (16%)
2018	27.634 (82%)	2615 (8%)	3252 (10%)
2019	28.501 (88%)	2272 (7%)	1520 (5%)
2020	27.957 (89%)	2016 (6%)	1561 (5%)

De tweede en derde kolom van tabel A.2 laat het aantal studenten zien voor wie het daadwerkelijk ontvangen bedrag meer dan 10% afwijkt van de proxy. We maken een onderscheid naar of de proxy een onderschatting (tweede kolom) of overschatting (derde kolom) geeft. Bij een onderschatting is het bedrag van de proxy meer dan 10% lager dan het daadwerkelijk ontvangen bedrag. Bij een overschatting is het bedrag van de proxy meer dan 10% hoger dan het daadwerkelijk ontvangen bedrag. In 2019 en 2020 is de proxy vaker een overschatting (5%) dan een onderschatting (7%). De hoge overschattingspercentages in 2016 en 2017 kunnen verklaard worden doordat DUO sinds 2018 een nieuw systeem in gebruik heeft genomen. Dit nieuwe systeem zorgt ervoor dat DUO automatisch het aantal telkinderen kan bepalen, terwijl voor 2018 studenten zelf het aantal telkinderen van hun ouders door moesten geven aan DUO. Elk extra telkind leidt tot een extra korting van 363 euro op de ouderbijdrage (zie ook Appendix A.4) en dus tot een hogere aanvullende beurs. In principe is het niet meetellen van telkinderen voor 2018 ook een vorm van niet-gebruik: 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.

Er zijn verschillende redenen waarom onze proxy meer dan 10% afwijkt van het daadwerkelijk ontvangen bedrag:

1. Peiljaarverlegging

Als het inkomen van de ouders substantieel (minimaal 15%) gedaald is, kan een student een verlegging van het peiljaar aanvragen. Bij een peiljaarverlegging kijkt DUO niet naar het inkomen van twee jaar geleden, maar naar het inkomen van één jaar geleden of zelfs naar het verwachte inkomen van de ouders in hetzelfde jaar van dat de student de aanvullende beurs aanvraagt. In onze data kunnen wij echter niet zien wie een peiljaarverlegging aanvraagt en gebruiken we altijd het inkomen van de ouders van twee jaar geleden. Een peiljaarverlegging kan alleen maar zorgen voor een hoger recht op de aanvullende beurs. Door er van uit te gaan dat niemand een peiljaarverlegging aanvraagt geven onze resultaten een onderschatting van het recht.

2. Conflict of geen contact met de ouders

In onze data kunnen we ook niet zien of iemand een conflict of geen contact heeft met de ouders. In dat geval kan een student een aanvraag indienen bij DUO om het inkomen van de ouders niet mee te nemen in de berekening. Er zijn dus 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.

3. Aantal kinderen dat recht heeft op de aanvullende beurs

Zoals besproken in appendix A.4 wijken we bij een onderdeel van de berekening af van DUO. Bij de berekening van de totale ouderbijdrage delen wij de ouderbijdrage van iedere ouder door het aantal kinderen dat recht heeft op de aanvullende beurs. DUO deelt hier echter door het aantal kinderen dat de aanvullende beurs ook daadwerkelijk aangevraagd heeft. Dit kan tot een overschatting leiden. Als broers/zussen die wel recht hebben op de aanvullende beurs deze niet hebben aangevraagd, is onze schatting van het recht namelijk 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.