

(Audit)onderzoek effectiviteit ov- boetemaatregelen

Datum: 3-4-2020
Status: F01

Colofon

Titel: (Audit)onderzoek effectiviteit ov-boetemaatregelen
Opdrachtgever: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Directie Hoger Onderwijs en Studiefinanciering (HO&S)
Datum: 3-4-2020
Auteurs: John Kleppe, Jan Willem Mulder, Rob Rijnhout
Status: F01

Aanbieder: Hypercube Business Innovation
Adres: Kromme Nieuwegracht 11A
3512 HC Utrecht
Telefoon: 030 2338080
Internet: www.hypercube.nl

Voorwoord

Dit rapport gaat over de effectiviteit van de maatregelen die genomen zijn om de ov-boetes aan (ex-)studenten te verminderen.

Zodra het recht op het studentenreisproduct vervallen is, is een actieve handeling van de student noodzakelijk. De student moet langs een ophaalautomaat om het product van zijn of haar ov-chipkaart te verwijderen. Doet men dat niet tijdig dan volgen er mogelijk boetes.

Eind 2017 heeft de minister van OCW maatregelen aangekondigd om de ov-boetes te verminderen. De basis voor die maatregelen werd gevormd door een onderzoeksrapport naar de (on)mogelijkheden van automatisch stopzetten.

Hoe effectief zijn de aangekondigde maatregelen in het verminderen van het aantal ov-boetes? Wat is het perspectief van de aangekondigde nieuwe betaalwijzen in het openbaar vervoer? En zijn er de afgelopen twee jaren nieuwe mogelijkheden tot verder verminderen van ov-boetes ontstaan? Deze vragen worden in dit rapport beantwoord.

De belangrijkste conclusie: de omvang van de ov-boetes is in 2019 met 63% afgenomen ten opzichte van 2018. Een deel van de maatregelen is zeer effectief gebleken om deze afname te bewerkstelligen. Voor een ander deel van de maatregelen geldt dat in mindere mate. Van enkele maatregelen kon de effectiviteit in dit onderzoek niet worden vastgesteld.

Het perspectief uit het rapport van 2017 dat een nieuw ov-betaalsysteem automatisch stopzetten mogelijk zou maken, is onveranderd. Het moment waarop de nieuwe betaalwijzen in het openbaar vervoer een actieve handeling bij een automaat overbodig maken, is in tijd dichterbij gekomen.

Op weg naar dat moment zijn er nog aanvullende maatregelen denkbaar die de nu nog resterende ov-boetes verder zullen doen afnemen.

We hopen dat dit rapport inzicht geeft in de effectiviteit van de genomen maatregelen en daarnaast inzicht geeft in mogelijke verbeteringen.

Utrecht, april 2020

John Kleppe, Jan Willem Mulder, Rob Rijnhout.

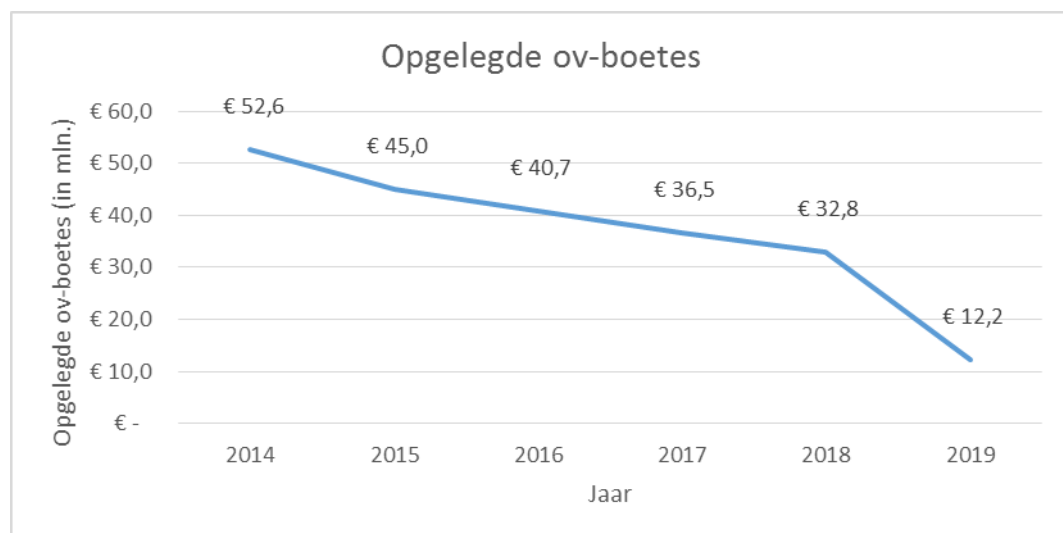
Samenvatting

In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft Hypercube, in samenwerking met Verhelder en Ecorys, in 2017 onderzoek gedaan naar de (on)mogelijkheden van het (automatisch) stopzetten van het studentenreisproduct (SRP). Het rapport¹ van dat onderzoek is op 21 december 2017 aan de Tweede Kamer gestuurd, samen met een beleidsreactie waarin de minister van OCW een pakket aan maatregelen heeft aangekondigd om het aantal ov-boetes flink terug te dringen.

Dit rapport doet verslag van het (audit)onderzoek dat Hypercube in de afgelopen maanden heeft uitgevoerd. Dit onderzoek had twee doelen:

1. te monitoren wat de effecten zijn van de maatregelen die de minister in haar Kamerbrief van 21 december 2017 heeft aangekondigd; en
2. te beschrijven wat daaromtrent (mede op basis van inmiddels recente/toekomstige ontwikkelingen) nog verbeterd zou kunnen worden.

Een belangrijk deel van de aangekondigde maatregelen vroeg om voorbereidingstijd. Als gevolg daarvan zijn veel maatregelen per 1 januari 2019 ingevoerd. Daarom zijn voor het bepalen van het effect van de maatregelen tot nu toe de per saldo opgelegde ov-boetes in 2019 vergeleken met de periode daarvoor, in het bijzonder met 2018. De belangrijkste conclusie is dat de omvang van de ov-boetes in 2019 met 63% is afgenomen ten opzichte van 2018. Dit is een trendbreuk met de jaarlijkse afname van 10-15% over de periode 2014-2018. Zie ook onderstaande figuur.



Op basis van de trend van de afgelopen jaren is de inschatting dat zonder de maatregelen het totaal aan opgelegde ov-boetes in 2019 uit zou komen op € 30,6 mln. Het totaal aan opgelegde ov-boetes in 2019 bedraagt echter € 12,2 mln. Dat maakt dat het totale effect van de boetemaatregelen naar schatting een afname van € 18,4 mln. betreft.

1 Rapport mogelijkheden stopzetten studentenreisproduct, 27-11-2017, versie F01.

In onderstaande tabel is de afname van € 18,4 mln., voor zover mogelijk, uitgesplitst naar de verschillende maatregelen.

Maatregel	Effect
Alleen boetes bij gebruik maar wel oplopend in hoogte	€ -8,9
Uitbreiden en slimmer gebruik maken van de capaciteit van de blacklist	€ -
Kortere maximale boetetermijn	€ -2,0
Overig	€ -7,4
Totaal	€ -18,4

We beschrijven kort in welke mate de in de beleidsreactie aangekondigde maatregelen² zijn uitgevoerd en hebben bijgedragen in de afname van de ov-boetes.

1) Alleen boetes bij gebruik maar wel oplopend in hoogte

Deze maatregel is geïmplementeerd. Met ingang van 1 januari 2019 worden er alleen nog ov-boetes opgelegd als een student³ daadwerkelijk met het SRP heeft gereisd terwijl hij daar geen recht meer op had. De hoogte van de ov-boete is de eerste twee halve maanden na het verlopen van het recht op een SRP verlaagd van € 97,- naar € 75,- per halve maand; daarna is het boetebedrag verhoogd naar € 150,- per halve maand. De inschatting is dat deze maatregel de in 2019 per saldo opgelegde ov-boetes met € 8,9 mln. heeft doen afnemen.

2) Uitbreiden en slimmer gebruik maken van de capaciteit van de blacklist

Er zijn maatregelen genomen, maar deze hebben in 2019 per definitie niet geresulteerd in een afname van de ov-boetes. Dit komt omdat er in die periode alleen SRP's op de blacklist zijn geplaatst waarvan de maximale boetetermijn al was verstreken. Sinds 1 maart 2020 worden echter alle SRP's op de blacklist geplaatst waarvan het reisrecht ten minste 30 dagen is verlopen. De verwachting is dat dit het aantal ov-boetes aanzienlijk zal verminderen, in het bijzonder omdat NS na een uitvoerige testperiode een NS action list systematiek heeft geïmplementeerd die mogelijk maakt om alle op de blacklist staande SRP's op al hun apparaten te controleren en stop te zetten. We ramen dat de nu nog resterende totale omvang van de ov-boetes daardoor nog zal halveren.

3) Kortere maximale boetetermijn

Deze maatregel is geïmplementeerd. De maximale periode waarover boetes worden opgelegd, is per 1 januari 2019 verkort van 12 maanden naar 9 maanden. De inschatting is dat deze maatregel de ov-boetes met € 2,0 mln. heeft doen afnemen. Er wordt later in 2020 door de minister bepaald of de boetetermijn verder verkort kan worden naar 6 maanden.

4) Verbeteren van de informatiestroom over het einde van het reisrecht

Deze maatregel is geïmplementeerd. Een belangrijke verbetering is de migratie bij DUO (per 1 mei 2018) naar een nieuw ICT-Systeem, als onderdeel van het Programma Vernieuwing Studiefinanciering (PVS). Het effect van deze maatregel in isolement is

² In de beleidsreactie van de minister worden zes maatregelen genoemd. We hebben de tweede maatregel uit die beleidsreactie echter opgesplitst in twee maatregelen.

³ We schrijven in dit rapport student, ook als we oud-student bedoelen.

niet vast te stellen. De inschatting is wel dat het de belangrijkste pijler is onder de 'overige' afname van € 7,4 mln.

5) Later in laten gaan van de ov-boete

Deze maatregel is geïmplementeerd. Met ingang van 1 januari 2019 krijgen studenten nadat het reisrecht is vervallen tien kalenderdagen de tijd om hun SRP stop te zetten. Pas daarna volgen eventuele boetes. Tot 1 januari 2019 gold hiervoor een periode van vijf werkdagen. Het effect van deze maatregel in isolement is niet vast te stellen. De maatregel draagt bij aan de 'overige' afname van € 7,4 mln.

6) Plaatsen van ophaalautomaten bij onderwijsinstellingen

In de zomer van 2018 is een proef gestart met ophaalautomaten bij twaalf onderwijsinstellingen. Mede gegeven de omvang van de pilot heeft deze maatregel tot op heden nauwelijks bijgedragen aan de afname van ov-boetes.

7) Blijven verbeteren van de communicatie over het SRP

Het verbeteren van communicatie en monitoren van doorgevoerde verbeteringen is een continu proces. De eerste verbeteringen zijn al in 2017 uitgevoerd en de afgelopen twee jaar is een groot aantal verdere maatregelen genomen om deze communicatie te verbeteren. Het effect van deze maatregel in isolement is niet vast te stellen. De maatregel draagt bij aan de 'overige' afname van € 7,4 mln.

Mede door alle bovenstaande maatregelen is ook het aantal stopzettingen dat gepaard gaat met een ov-boete ten opzichte van 2016 afgenomen: voorheen ging ongeveer 1 op de 3 stopzettingen gepaard met een ov-boete en in 2019 was dat nog maar ongeveer 1 op de 10. Uit het onderzoek blijkt dat de resterende ov-boetes relatief vaker worden opgelegd aan mbo-studenten dan aan ho-studenten.

Het toekomstbeeld van het ov-betalen is onveranderd vergeleken met de schets in het rapport uit 2017. In de toekomst zullen studenten naar verwachting een online beschikbaar ov-account hebben, waarin het SRP stopgezet kan worden. Het tijdspad naar dat toekomstbeeld is echter vooralsnog indicatief.

Voordat het toekomstig ov-betalen werkelijkheid is, zijn er nog mogelijkheden om het aantal ov-boetes verder te verminderen:

- Eerdere inschrijfcontroles door DUO voor gevallen waarbij studenten het SRP aanvragen voordat ze zijn ingeschreven bij de onderwijsinstelling;
- Tijdiger verwerking van de administratie aangaande in- en uitschrijvingen door onderwijsinstellingen;
- Het uniformeren van de uitschrijfdata binnen het mbo;
- Het verhogen van de frequentie van de controle op gebruik van verlopen SRP's;
- Een aanpassing van de periode waarin er tijdelijk extra plaatsen voor SRP's beschikbaar zijn op de gedistribueerde blacklist;
- Het toevoegen van de mogelijkheid om het SRP stop te zetten op oplaadpunten in bussen en trams;
- Verdere verbeteringen in de communicatie naar de student;
- Verdere uitrol van de NS action list systematiek.

Voor een aantal van bovenstaande mogelijkheden weegt de afname van het aantal ov-boetes mogelijk niet op tegen de inspanning, kosten en/of neveneffecten van die maatregelen. Het is aan de minister in afstemming met de betrokken partijen om daarin een afweging te maken.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting.....	4
Inhoudsopgave	8
1 Introductie.....	10
1.1 Onderzoeksvragen	10
1.2 De ov-boetemaatregelen	11
1.3 Werkwijze.....	12
1.4 Leeswijzer.....	13
2 Uitvoering ov-boetemaatregelen.....	15
2.1 Alleen boetes bij gebruik maar wel oplopend in hoogte	17
2.2 Uitbreiden en slimmer gebruik maken van de capaciteit van de blacklist	17
2.3 Kortere maximale boetetermijn	21
2.4 Verbeterde informatiestroom	22
2.5 Een boete gaat later in.....	24
2.6 Plaatsen ophaalautomaten bij onderwijsinstellingen.....	24
2.7 Verbeterde communicatie over studentenreisproduct.....	26
3 Ontwikkeling ov-boetes	28
3.1 Jaarlijkse ontwikkeling ov-boetes	28
3.2 Boetes naar onderwijstype	29
3.3 Boetes naar categorieën	30
3.4 Aantal studenten met boete.....	31
3.5 Opvallende gebruikers	32
4 Effect ov-boetemaatregelen	33
4.1 Kortere maximale boetetermijn	33
4.2 Alleen boetes bij gebruik maar wel oplopend in hoogte	34
4.3 Uitbreiden en slimmer gebruik maken van de capaciteit van de blacklist	34
4.4 Overig.....	34
5 Stand van zaken toekomst ov-betalen	36
6 Nieuwe mogelijkheden.....	39
7 Mogelijke verbeteringen	40
7.1 Achtergronden resterende boetes	40
7.2 Mogelijke verbeteringen.....	42
7.3 Overige aandachtspunten.....	46
Bijlage.....	47
Bronnen: beperkingen en verbeteringen.....	47
Betrokken organisaties	48
Proces controle op gebruik	50

Boetes met terugwerkende kracht 52

1 Introductie

In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft Hypercube, in samenwerking met Verhelder en Ecorys, in 2017 onderzoek gedaan naar de (on)mogelijkheden van het (automatisch) stopzetten van het studentenreisproduct (SRP). Het rapport⁴ van dat onderzoek is op 21 december 2017 aan de Tweede Kamer gestuurd, samen met een beleidsreactie waarin de minister van OCW een pakket aan maatregelen heeft aangekondigd om het aantal ov-boetes⁵ flink terug te dringen.

In de afgelopen maanden heeft Hypercube een (audit)onderzoek uitgevoerd met twee doelen:

1. te monitoren wat de effecten zijn van de maatregelen die de minister in haar Kamerbrief van 21 december 2017 heeft aangekondigd; en
2. te beschrijven wat daaromtrent (mede op basis van inmiddels recente/toekomstige ontwikkelingen) nog verbeterd zou kunnen worden.

1.1 Onderzoeksvragen

Het onderzoek beantwoordt de volgende onderzoeksvragen:

1. In hoeverre is uitvoering gegeven aan de ov-boetemaatregelen zoals die door de minister van OCW zijn aangekondigd op 21 december 2017?
2. Hoe heeft het aantal opgelegde ov-boetes zich sinds december 2017 ontwikkeld?
3. Wat is (voor zover meetbaar) het effect van de ov-boetemaatregelen geweest op de ontwikkeling van het aantal ov-boetes?
4. Wat is de stand van zaken van de oplossingsrichtingen die in het onderzoeksrapport uit december 2017 zijn opgenomen in de paragraaf over de toekomst van het ov-betalen (paragraaf 8.4)?
5. Zijn er de afgelopen twee jaar nieuwe mogelijkheden ontstaan rondom het (automatisch) stopzetten van het studentenreisproduct, die niet in beeld zijn geweest binnen het onderzoek(-srapport) uit 2017? Zo ja, welke?
6. Zou er rondom het pakket aan ov-boetemaatregelen op dit moment nog iets verbeterd kunnen worden? Zo ja, wat?

4 Rapport mogelijkheden stopzetten studentenreisproduct, 27-11-2017, versie F01.

5 Strikt genomen gaat het niet om boetes, maar om direct opeisbare schulden als vergoeding tegenover het reisproduct dat studenten ten onrechte nog in bezit hebben. We sluiten hier in de rapportage aan bij het meer gangbare begrip 'boete' dat wordt gebruikt in de discussie en communicatie rondom het reisproduct.

1.2 De ov-boetemaatregelen

De volgende ov-boetemaatregelen zijn aangekondigd in de beleidsreactie van de minister van OCW op 21 december 2017^{6 7}:

- 1) Alleen boetes bij gebruik maar wel oplopend in hoogte
 - a) Een ov-boete wordt alleen nog maar opgelegd als de student ook daadwerkelijk met het SRP heeft gereisd nadat hij daar geen recht meer op had;
 - b) De hoogte van de ov-boete wordt de eerste twee halve maanden nadat een student geen recht meer heeft op een SRP verlaagd van € 97,- naar € 75,- per halve maand; daarna is het boetebedrag verhoogd naar € 150,- per halve maand.
- 2) Uitbreiden en slimmer gebruik maken van de capaciteit van de blacklist

De blacklist bevat nummers van ov-chipkaarten of reisproducten die niet toegelaten mogen worden bij het inchecken. Wanneer een student probeert in te checken met een ov-chipkaart of reisproduct dat op de blacklist staat, dan wordt die kaart of dat product direct gedeactiveerd. Er kan dan niet meer mee gereisd worden. Dit is een vorm van automatisch stopzetten. Uit het onderzoeksrapport blijkt dat deze blacklist een beperkte capaciteit had en niet op de meest effectieve manier werd ingezet. Om de blacklist zo effectief mogelijk te kunnen inzetten om ov-boetes te voorkomen, is in de Kamerbrief het volgende opgenomen:

 - vanaf het moment dat één of meerdere vervoersbedrijven technisch gezien in staat zijn om een onbeperkte blacklist in de praktijk te gaan gebruiken, dan zullen deze bedrijven dat doen. Als een student met zijn SRP dan bij één van deze vervoersbedrijven incheckt, dan wordt het SRP gedeactiveerd en is deze ook niet meer bij andere vervoersbedrijven te gebruiken. NS start eind 2017 / begin 2018 een pilot waaruit moet blijken of dit technisch en financieel haalbaar is.
 - de capaciteit van de blacklist wordt gereorganiseerd, zodat het aantal plekken voor SRP's op de blacklist structureel wordt verdubbeld. Bovendien wordt de capaciteit verder verhoogd in de maanden dat er een piek is in het aantal studenten dat het SRP moet stopzetten, namelijk van juli tot en met september.
 - vanaf 2019 zal gebruik worden gemaakt van een vorm van *smart blacklisting*. Hierdoor worden alle SRP's waar geen recht meer op is, gerouleerd op de blacklist.
- 3) Kortere maximale boetetermijn

De maximale periode waarover boetes worden opgelegd, wordt verkort van 12 maanden naar 9 maanden en zo mogelijk naar 6 maanden.
- 4) Verbeteren van de informatiestroom over het einde van het reisrecht

Uit het onderzoeksrapport is gebleken dat een deel van de ov-boetes ontstaat als gevolg van de doorlooptijd van de administratieve processen binnen DUO. Zoals in het rapport is opgenomen, zal de informatiestroom verbeterd worden als gevolg van het

⁶ In de beleidsreactie van de minister worden zes maatregelen genoemd. We hebben de tweede maatregel uit die beleidsreactie echter opgesplitst in twee maatregelen.

⁷ Dit zijn de maatregelen zoals beschreven op 21 december 2017. Uiteraard past de tijdsvorm van die beleidsreactie niet (altijd) bij de huidige situatie.

Programma Vernieuwing Studiefinanciering (PVS) waarmee DUO omvangrijke verbeteringen in haar ICT-systemen doorvoert.

Daarnaast heeft DUO de opdracht gekregen om vanaf medio 2018 frequenter het recht op studiefinanciering te bezien, waardoor DUO eerder het einde van het reisrecht van een student kan constateren en het aantal ov-boetes dat met terugwerkende⁸ kracht wordt opgelegd, verminderd kan worden.

Een ander voorbeeld van de verbeterde informatievoorziening als gevolg van PVS is dat studenten in MijnDUO kunnen gaan zien hoeveel maanden reisrecht zij nog hebben (op basis van de informatie die op dat moment bij DUO bekend is).

Uit het onderzoeksrapport blijkt ook dat het in het mbo niet altijd duidelijk is voor de student wat de einddatum van het SRP is omdat de onderwijsinstelling de student uitschrijft. Onderwijsinstellingen worden daarom gevraagd duidelijker te communiceren over het moment van uitschrijving uit de opleiding door de mbo-instelling.

5) Later in laten gaan van de ov-boete

De student krijgt nadat het reisrecht is vervallen tien kalenderdagen de tijd om zijn⁹ SRP stop te zetten. Pas daarna volgen eventuele boetes. Oorspronkelijk gold hiervoor een periode van vijf werkdagen.

6) Plaatsen van ophaalautomaten bij onderwijsinstellingen

Er wordt op een aantal onderwijsinstellingen getest met het plaatsen van ophaalautomaten zodat studenten daar hun SRP kunnen stopzetten.

7) Blijven verbeteren van de communicatie over het SRP

De communicatie, voornamelijk vanuit DUO, naar de student over het stopzetten van het SRP kan verder verbeterd worden.

1.3 Werkwijze

Het plan van aanpak omvatte drie fases:

1. Onderzoekopzet en verkenning;
2. Effectiviteit, verbeteringen en nieuwe oplossingen;
3. Rapportage.

Het onderzoek kende een *begeleidingscommissie* onder voorzitterschap van het ministerie van OCW (directie Hoger Onderwijs en Studiefinanciering). Daarnaast maakten het Ministerie van IenW, de ov-sector (in de vorm van een vertegenwoordiging uit de stuurgroep ov-studentenkaart), RSR, studentenorganisaties (LSVb en ISO voor hoger onderwijs en JOB voor mbo) en de onderzoekers van Hypercube Business Innovation deel uit van de begeleidingscommissie.

In de eerste sessie met de begeleidingscommissie zijn de aanleiding en context van het onderzoek en het globale plan van aanpak besproken en concreet uitgewerkt. Voor goede begripsvorming en bijdragen aan de beantwoording van de onderzoeksvragen heeft het onderzoeksteam van Hypercube diverse interviews gehouden met achtereenvolgens

⁸ Zie de bijlage voor een beschrijving van boetes met terugwerkende kracht.

⁹ We gebruiken in dit rapport de mannelijke vorm als het geslacht onbekend of niet relevant is.

DUO, de leden van de werkgroep die uitvoering gaf aan de implementatie van de boete-maatregelen en experts met veel kennis van huidige en toekomstige ov-betalen bij Transdev en Translink¹⁰. Ook zijn er via de begeleidingscommissie brondocumentatie en kengedaten opgevraagd bij DUO en RSR¹¹.

Bij het ontvangen en verwerken van brongegevens is er uiteraard sprake geweest van zorgvuldige omgangsvormen met betrekking tot mogelijke persoonsgegevens. Er zijn (conform wet- en regelgeving rondom privacy) verwerkersovereenkomsten opgesteld tussen het ministerie van OCW en Hypercube en er is enkel geanonimiseerde data beschikbaar gesteld aan de onderzoekers.

In de tweede fase is alle verkregen informatie verwerkt om te komen tot antwoorden op de onderzoeksvragen. In eerste instantie is de aandacht uitgegaan naar het beantwoorden van de eerste twee onderzoeksvragen om vervolgens de relatie tussen de ontwikkeling van de omvang van de ov-boetes en de bijdrage van de diverse maatregelen daaraan te analyseren. Ook is er in deze fase nadere afstemming geweest met geïnterviewde organisaties dan wel met specifieke, aanvullende expertise binnen die organisaties. Vervolgens zijn de eerste bevindingen besproken met de begeleidingscommissie.

Daarna is er een brede werksessie georganiseerd waarin aandacht is besteed aan de mogelijke oorzaken van nu nog resterende ov-boetes om op basis daarvan aanvullend verbeterpotentieel te vinden voor een verdere afname van de ov-boetes. Aan deze brede werksessie is deelgenomen door experts en ervaringsdeskundigen namens studentenorganisaties JOB en ISO, de ministeries van OCW en IenW, DUO, MBO Raad en mbo-instellingen (ROC van Amsterdam, Mediacollege Amsterdam), de ov-sector (NS, ov-chipkaart-expert), onderzoeks- en adviesbureau D&B en het expertisecentrum ov-betalen van de TU Delft. Actieve dialoog tussen alle deelnemers droeg bij aan het inzicht over de (on)mogelijkheden en de motivatie om de problematiek verder aan te pakken.

In de laatste fase is, na dialoog over conceptversies, het definitieve eindrapport geschreven en aangeboden aan de opdrachtgever.

We verwijzen naar de bijlage voor een korte beschrijving van de betrokken partijen.

1.4 Leeswijzer

In dit rapport wordt per hoofdstuk antwoord gegeven op één van de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 2 is de voortgang van de uitvoering van de zeven door de minister genoemde ov-boetemaatregelen weergegeven. In hoofdstuk 3 beschrijven we de ontwikkeling van de ov-boetes over tijd, met name gericht op de periode dat de maatregelen zijn ingevoerd. In hoofdstuk 4 leggen we de verbinding tussen de eerdere hoofdstukken door de

10 Interviewpartners waren Mark Thoma (Transdev) en Peter van Dijk (Translink). Mark Thoma is voorzitter van de expertgroep Reizigers binnen het programma ov-betalen. Die expertgroep is samengesteld uit marketeers van de ov-bedrijven. Men formuleert wensen/eisen vanuit reizigersperspectief (waaronder studenten). Daarnaast kent de organisatie van het programma ov-betalen een Program Board waar Peter van Dijk (COO Translink) zitting in heeft. Translink is leverancier van software (oplossingen) en operationele processen voor de ov-chipkaart en voor het toekomstig ov-betalen.

11 De gebruikte brondocumentatie en bevindingen m.b.t. deze bronnen zijn opgenomen in de bijlage.

uitgevoerde ov-boetemaatregelen te koppelen aan de ontwikkeling van het ov-boetebedrag.

De stand van zaken met betrekking tot het toekomstige ov-betalen, in relatie tot het stopzetten van het SRP, wordt besproken in hoofdstuk 5. Dit is in het oorspronkelijke rapport genoemd als de techniek die automatisch stopzetten grotendeels mogelijk zal maken. Nieuwe mogelijkheden met betrekking tot het terugbrengen van het aantal ov-boetes en het totale boetebedrag die ten tijde van het oorspronkelijke rapport nog niet bekend of beschikbaar waren, worden toegelicht in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 7 worden tot slot alle mogelijke verbetermaatregelen doorgenomen. Hier is zowel aandacht voor de impact op het boetebedrag als voor eventuele neveneffecten behorende bij deze maatregelen. Een afweging daartussen voor de mogelijke verbetermaatregelen maakt echter geen onderdeel uit van dit rapport.

Bij beantwoording van de onderzoeksvragen is het uitgangspunt geweest dat dit rapport geen eventuele kwetsbaarheden van het ov-chipkaartsysteem wil belichten. Zonder afbreuk te doen aan de hoofdlijn heeft die keuze op onderdelen van de rapportage geresulteerd in minder diepgang of een minder concrete uitwerking.

Enkele opmerkingen over de gebruikte terminologie. Wanneer het reisrecht vervalt, dan is de student inmiddels misschien oud-student. Omwille van de leesbaarheid kiezen ervoor om het niet steeds van '(oud-)studenten' te spreken, maar gewoon van 'studenten'. Het studentenreisproduct wordt afgekort als SRP.

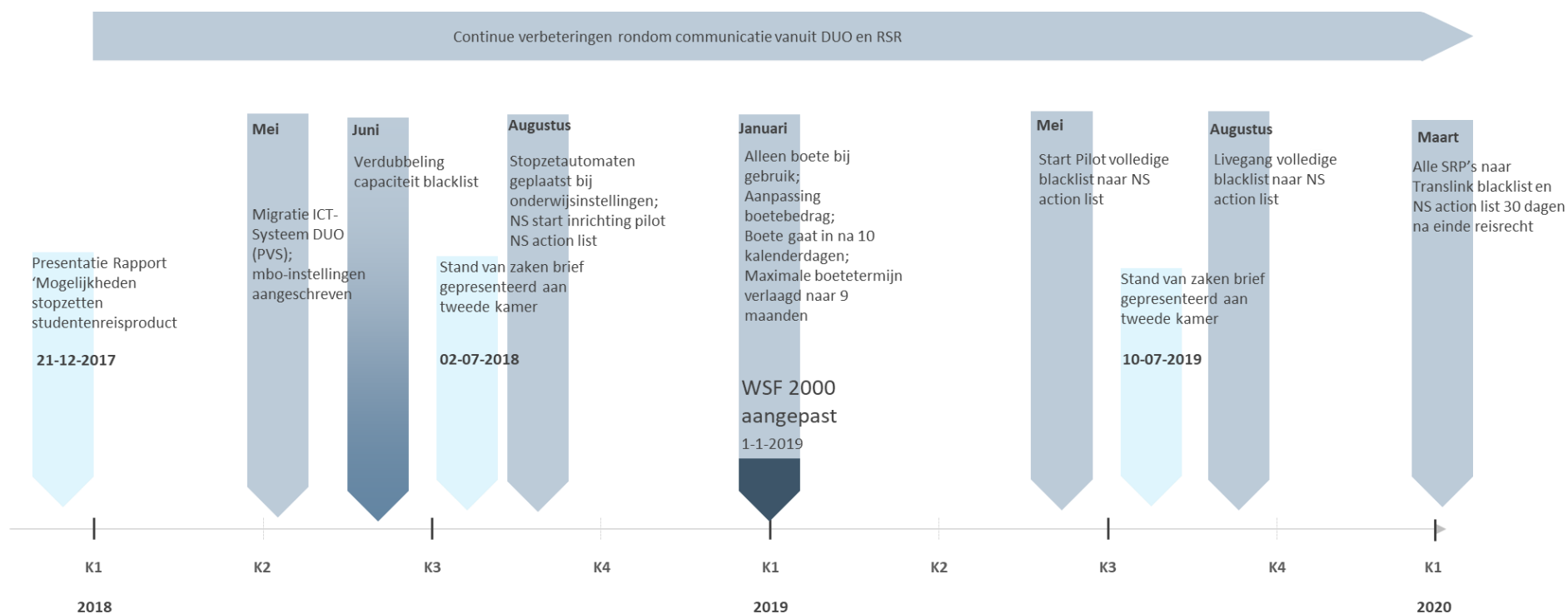
2 Uitvoering ov-boetemaatregelen

De eerste onderzoeksvraag luidt: *In hoeverre is uitvoering gegeven aan de ov-boetemaatregelen zoals die door de minister van OCW zijn aangekondigd op 21 december 2017?*

We beschrijven in dit hoofdstuk voor iedere aangekondigde maatregel vanaf wanneer, gedurende welke periode, op welke wijze, door wie en met welk kwalitatief resultaat invulling is gegeven. De kwantificering van de maatregel naar de omvang van de ov-boetes volgt in hoofdstuk 4.

In totaal zijn door de minister zeven boetemaatregelen benoemd in de oplegnotitie van 21 december 2017. (Zie paragraaf 1.2.) Deze zeven boetemaatregelen worden hieronder puntsgewijs besproken. In Figuur 2.1 worden de uitgevoerde maatregelen chronologisch in tijd weergegeven.

Implementatie stopzetmaatregelen



Figuur 2.1 - Tijdslijn implementatie boetemaatregelen

2.1 Alleen boetes bij gebruik maar wel oplopend in hoogte

Deze maatregel is ingevoerd per 1 januari 2019. Een student krijgt na het verlopen van het SRP dus alleen nog een boete als hij met het product gereisd heeft. Daarnaast is de hoogte van de boete aangepast. In geval een student in de eerste twee halve maanden na einddatum van het reisrecht gebruikmaakt van het SRP, ontvangt hij een boete van € 75,-. In daaropvolgende maanden ontvangt de student een boete van € 150,- per halve maand ongeacht of het de eerste keer is dat de student gebruikmaakt van het SRP nadat zijn reisrecht is verlopen.

In de eerste halve maand wordt alleen een boete opgelegd indien de student gebruikmaakt van het SRP in de periode vanaf de 10^e kalenderdag (zie ook maatregel 5). De eerste helft van een maand loopt in alle gevallen tot en met de 15^e van de maand.

Er geldt ook een overgangsbepaling waarin wordt aangegeven dat de hierboven beschreven wijziging met ingang van januari 2019 voor alle studenten geldt, ook voor diegenen waarvan het SRP al voor die tijd is verlopen. Als gevolg van deze overgangsbepaling heeft elke student bij gebruik van het SRP in januari 2019 maximaal een boete van € 75,- per halve maand ontvangen (in plaats van voorheen € 97,- of direct de verhoging naar € 150,- per halve maand), ongeacht of dit de eerste maand is nadat het SRP is verlopen of niet.

In geval een boete wordt opgelegd met terugwerkende kracht die ingaat voor 1 januari 2019, dan wordt de periode die valt in 2018 nog conform het oude boetebeleid (€ 97,- per halve kalendermaand, ongeacht gebruik) afgehandeld.

Ondanks dat boetes per halve maand bepaald worden, wordt er echter eens per maand (op de vijfde dag van de maand) nagegaan of een student in de voorliggende maand, in ieder van de twee helften daarvan, heeft gereisd¹². In hoofdstuk 7 beschrijven we de potentiële verbetering om dit proces per halve maand uit te voeren.

2.2 Uitbreiden en slimmer gebruik maken van de capaciteit van de blacklist

Deze maatregel is door de werkgroep uitgewerkt in een aantal volgtijdelijke submaatregelen (zie ook Figuur 2.1):

- A. Verdubbeling capaciteit gedistribueerde blacklist en periodieke verhoging in zomermaanden;
- B. Volledige SRP-blacklist beschikbaar op alle NS apparatuur;
- C. Alle SRP's één maand na einde reisrecht op de blacklist plaatsen.

¹² Zie de bijlage voor een uitgebreide beschrijving van het proces voor controle op gebruik.

Deze worden in subparagrafen 2.2.2, 2.2.3 en 2.2.4 in detail behandeld. De hoofdlijn is echter dat sinds 1 maart 2020 alle uitgevoerde submaatregelen inzake de blacklist bijgedragen aan het verminderen van de ov-boetes. Daarvoor hadden deze maatregelen echter nog geen effect op het aantal ov-boetes.

We beschrijven eerst kort de blacklist en haar werking in het algemeen in subparagraaf 2.2.1.

2.2.1 Blacklist

De blacklist wordt beheerd door Translink en bevat nummers van ov-chipkaarten of reisproducten die niet meer gebruikt mogen worden in het openbaar vervoer. Vervoerders leveren reisproducten aan voor de blacklist, bijvoorbeeld bij wanbetaling door de klant. Translink zet volledige ov-chipkaarten op de blacklist, bijvoorbeeld bij melding van verloren of gestolen ov-chipkaarten. RSR levert SRP's aan voor de blacklist. Dat deel noemen we hier de SRP-blacklist. Het idee van de blacklist is dat wanneer een student gebruik probeert te maken van een SRP dat op de blacklist staat, dat SRP direct geblokkeerd wordt voor verder gebruik. Er kan dan niet meer mee gereisd worden. Praktisch gesproken is het SRP dan automatisch stopgezet.

Echter, de volledige blacklist is door zijn omvang niet beschikbaar op alle apparaten binnen het openbaar vervoer. Op de apparaten waar dat niet het geval is, wordt slechts een deel van de volledige blacklist beschikbaar gesteld. Dit deel wordt de gedistribueerde blacklist genoemd. Deze gedistribueerde blacklist kan dagelijks worden aangepast.

Met *smart blacklisting* wordt bedoeld dat de gedistribueerde blacklist op een slimme manier wordt bepaald vanuit de volledige blacklist. Smart blacklisting werd al voor de beleidsreactie van de Minister op 21 december 2017 toegepast. Smart blacklisting behoort daarom niet tot de drie submaatregelen van deze paragraaf.

Tot 1 februari 2020 kwamen er alleen SRP's op de SRP-blacklist waarvan de maximale boetetermijn was verstreken¹³. Sinds 1 maart 2020 komen alle SRP's op de SRP-blacklist waarvan het reisrecht minimaal 30 dagen verlopen is. In februari 2020 kwamen tijdens een overgangperiode alle SRP's op de SRP-blacklist waarvan het reisrecht minimaal 60 dagen verlopen was.

2.2.2 Verdubbeling capaciteit gedistribueerde blacklist en periodieke verhoging in zomermaanden

De verdubbeling van de capaciteit heeft betrekking op het aantal plekken voor SRP's op de hierboven beschreven gedistribueerde blacklist. Aangezien het maximum aantal plaatsen op de gedistribueerde blacklist een gegeven is, kon een verdubbeling van het aantal plaatsen voor SRP's alleen plaatsvinden doordat vervoerders akkoord zijn gegaan met minder plaatsen op die gedistribueerde blacklist voor hun andere producten.

¹³ Ook bij vervangende kaarten (vervallen, gestolen, verloren etc.) en bij onbekende kaarten (door fraude of technische storingen) worden SRP's op de productblacklist geplaatst.

De capaciteit voor SRP's is in de tweede helft van juli 2018 verdubbeld. Vanaf dat moment tot en met september 2018 is er bovendien nog gebruikgemaakt van tijdelijke extra capaciteit, waardoor er in die specifieke periode sprake was van een verdrievoudiging ten opzichte van het oorspronkelijke aantal plekken op de gedistribueerde blacklist.

Tot februari 2020 zijn echter alleen SRP's op de blacklist geplaatst waarvan de maximale boetetermijn al was verstreken. De verdubbeling en periodieke verhoging van de capaciteit voor SRP's op de gedistribueerde blacklist heeft daarom tot die tijd dus niet geleid tot een afname van de ov-boetes.

In september 2018 is door RSR, in opdracht van de vervoersbedrijven, een analyse uitgevoerd in welke mate deze submaatregel bijdraagt aan het aantal blokkeringen. Uit die analyse bleek dat de verdubbeling en tijdelijke extra verhoging van het aantal plaatsen op de gedistribueerde niet heeft geresulteerd in een significante verhoging van het aantal geblokkeerde producten. Omdat alleen SRP's op de blacklist werden geplaatst waarvan de maximale boetetermijn al was verstreken, was het aantal sowieso al beperkt. In combinatie met smart blacklisting zorgde dat ervoor dat ook met de oorspronkelijke capaciteit producten al vaak na twee tot drie dagen gebruik werden geblokkeerd.

Om die reden is door de vervoerders geadviseerd om de focus van de tijdelijke verhoging van de gedistribueerde blacklist in de zomer te verleggen naar een voorspoedige introductie van de overige submaatregelen met betrekking tot blacklisting, zoals de pilot van de NS rondom de volledige SRP-blacklist (zie volgende paragraaf). In de Kamerbrief van 10 juli 2019 is daarom opgenomen dat de vervoersbedrijven de minister hebben laten weten dat zij met de pilot van de NS tevens op zeer ruime wijze structureel invulling geven aan de verdere verhoging van het aantal plekken voor SRP's op de blacklist die jaarlijks is toegezegd, ook in de maanden juli tot en met september 2019.

2.2.3 Volledige SRP-blacklist beschikbaar op alle NS apparatuur

Zoals hierboven aangegeven kunnen niet alle apparaten van het ov-chipkaartsysteem de volledige blacklist controleren. Op de apparaten waar dat niet het geval is, staat de gedistribueerde blacklist.

NS is in 2018 een project gestart waarmee op alle NS apparaten acties op de ov-chipkaart kunnen worden uitgevoerd¹⁴. Alle NS apparatuur heeft nu een snelle online verbinding met computers in de backoffice waardoor razendsnel de volledige zogenoemde 'NS action list' geraadpleegd kan worden. Dit noemen we in dit rapport de NS action list systematiek.

Met ingang van mei 2019 is, na een uitgebreide periode van uitvoerig testen, een pilot gestart waarbij RSR de volledige SRP-blacklist aan NS aanlevert, zodat deze onderdeel wordt van de NS action list en in volledigheid gecontroleerd kan worden op alle apparatuur van NS. Zodra een verlopen SRP gebruikt wordt bij NS, wordt het product niet alleen direct geblokkeerd maar ook verwijderd van de kaart, zoals bij stopzetten door de student zelf.

14 Denk bijvoorbeeld aan het ophalen van online bestelde producten.

Merk op dat tot 1 februari 2020 alleen SRP's op de SRP-blacklist werden geplaatst waarvan de maximale boetetermijn al was verstreken. Ook deze submaatregel heeft tot die tijd dus niet geresulteerd in een afname van de boetes.

De NS action list systematiek wordt alleen bij de NS gebruikt. De overige vervoerders maken geen onderdeel uit van deze ontwikkeling.

2.2.4 Alle SRP's één maand na einde geldigheid op de blacklist plaatsen

De twee submaatregelen beschreven in de voorgaande twee subparagrafen hebben op zichzelf geen effect op de ov-boetes, omdat alleen SRP's op de SRP-blacklist geplaatst werden waarvan de maximale boetetermijn was verstreken. Dit is veranderd per 1 februari 2020.

Sinds die datum worden alle SRP's waarvan het reisrecht 60 dagen is verlopen op de SRP-blacklist geplaatst. Per 1 maart is de periode van 60 dagen verkort tot 30 dagen. Deze SRP-blacklist wordt zowel aangeleverd aan Translink voor de algehele blacklist als aan NS voor de NS action list. De implementatie van deze submaatregel draagt bij aan het laten afnemen van ov-boetes.

Er is, zoals gemeld in de Kamerbrief van 2 juli 2018, dus gekozen voor de variant waarbij SRP's vanaf één maand na het verlopen van het reisrecht op de SRP-blacklist worden geplaatst. Er is ook gekeken naar een variant waarbij SRP's direct na het verlopen van het reisrecht op de SRP-blacklist worden geplaatst. In overleg met de studentenbonden is hier echter niet voor gekozen. De belangrijkste reden daarvoor is dat zo wordt voorkomen dat er SRP's op de SRP-blacklist terecht komen, waarvan DUO later vaststelt dat de betreffende studenten er toch nog recht op hadden. Dit zou kunnen gebeuren voor studenten waarbij het SRP in eerste instantie lijkt te eindigen, maar vervolgens toch wordt verlengd (met terugwerkende kracht), bijvoorbeeld omdat een student zich na afronding van een mbo-opleiding, aanmeldt bij een hbo-opleiding. Als een dergelijke situatie voor zou komen, dan vraagt dit om nieuwe handelingen van de student en is er bovendien een periode waarin de student onterecht geen gebruik kan maken van het SRP. Dit woog in de ogen van de werkgroep zwaarder dan het feit dat studenten bij gebruik van het SRP in de eerste maand na het verlopen van het reisrecht toch een boete oplopen.

Deze submaatregel zorgt (ten opzichte van 2019 en de jaren daarvoor) voor een forse toename van het aantal SRP's dat op de SRP-blacklist wordt geplaatst. In de volgende twee subsubparagrafen beschrijven we de relatie van deze submaatregel tot de twee voorgaande.

2.2.4.1 In relatie tot submaatregel 'Volledige SRP-blacklist beschikbaar op alle NS apparatuur'

Aangezien bij NS de volledige SRP-blacklist onderdeel uitmaakt van de NS action list en deze NS action op alle NS apparatuur volledig wordt geraadpleegd, worden vanaf 1 februari 2020 de SRP's van studenten die met NS reizen snel geblokkeerd. Zij zullen vanaf dat moment geen nieuwe ov-boetes meer oplopen.

De verwachting is dat de combinatie van submaatregel *Alle SRP's één maand na einde geldigheid op de blacklist plaatsen met Volledige SRP-blacklist beschikbaar op alle NS apparatuur* de omvang van de overgebleven boetes aanzienlijk zal verlagen.

2.2.4.2 *In relatie tot submaatregel 'Verdubbeling capaciteit gedistribueerde blacklist en periodieke verhoging in zomermaanden'*

Doordat de NS action list systematiek alleen van toepassing is bij NS, kan er een verschil ontstaan in de omvang van boetes tussen studenten(groepen) die (ook) gebruikmaken van NS en studenten(groepen) die dat niet doen. Die tweede groep zal hoogstwaarschijnlijk voor een relatief groter deel bestaan uit mbo-studenten, gezien de locaties van mbo-instellingen. Uit een in opdracht van NS uitgevoerd onderzoek in augustus 2018 blijkt dat relatief meer ho-studenten dan mbo-studenten met een SRP gebruikmaken van NS. De categorie mbo 18- maakt relatief gezien het minst gebruik van NS.

De invoering van de submaatregel *Alle SRP's één maand na einde geldigheid op de blacklist plaatsen* zorgt ervoor dat er beduidend meer SRP's op de blacklist worden geplaatst. De verdubbeling van de capaciteit die al in 2018 is ingeregeld onder submaatregel *Verdubbeling capaciteit gedistribueerde blacklist en periodieke verhoging in zomermaanden* zal daarom naar verwachting effectief zijn en bijdragen aan het laten afnemen van de boetes voor studenten die geen gebruikmaken van NS. Dit is de reden dat deze verdubbeling in stand gehouden wordt. Het is interessant om in de loop van 2020 te analyseren of deze verdubbeling inderdaad van toegevoegde waarde is in het verminderen van ov-boetes.

Doordat sinds 1 maart alle SRP's 30 dagen na einde geldigheid op de blacklist worden geplaatst is de situatie ten opzichte van 2018 aanzienlijk veranderd. Een nieuwe analyse zal moeten uitwijzen of de periodieke verhoging al dan niet van toegevoegde waarde is in het verminderen van boetes.

2.3 Kortere maximale boetetermijn

Per 1 januari 2019 is de maximale boetetermijn aangepast van twaalf naar negen maanden.

Deze maatregel is van toepassing op de volledige studentenpopulatie, dus ook op studenten van wie het reisrecht van hun SRP al voor 2019 was verlopen. Er kunnen alleen nog wel boetes worden opgelegd over een langere periode als het boetes met terugwerkende kracht betreft¹⁵.

Mogelijk wordt de maximale boetetermijn in de loop van 2020 verder ingekort naar zes maanden. Voordat hier een besluit over wordt genomen, zal eerst gekeken worden wat de impact is van de overige maatregelen. Er wordt dan met name gekeken naar de impact

¹⁵ In geval een boete met terugwerkende kracht wordt opgelegd over een langere periode dan de maximale boetetermijn, zal de student toch voor de volledige periode boetes ontvangen. (Voor het deel vanaf 1 januari 2019 geldt uiteraard alleen een boete bij gebruik.) Aangezien de maximale boetetermijn in dit geval direct is bereikt, en zelfs overschreden, worden er vervolgens geen vervolgbuotes meer opgelegd. Dit situatie komt overigens zelden voor.

van het eerder plaatsen van verlopen SRP's op de SRP-blacklist. Afhankelijk daarvan zal de minister, samen met de vervoersbedrijven bezien of het mogelijk en zinvol is om de boetetermijn daarna nog verder terug te brengen. De verwachting is dat als gevolg van de implementatie van de overige maatregelen sowieso nog maar een zeer beperkte groep voor een langere tijd een boete opgelegd kan krijgen.

2.4 Verbeterde informatiestroom

Onder deze maatregel vallen verschillende submaatregelen:

- A. Verbeteren van de informatiestroom als gevolg van Programma Vernieuwing Studiefinanciering (PVS);
- B. Frequenter recht op studiefinanciering herzien op basis van gegevens Basis Register Onderwijs (BRON);
- C. In Mijn DUO inzien hoeveel maanden reisrecht nog resteren;
- D. Duidelijkere communicatie over moment uitschrijving mbo-instelling.

Deze worden in subparagrafen 2.4.1, 2.4.2, 2.4.3 en 2.4.4 in detail behandeld.

2.4.1 Verbeteren van de informatiestroom via Programma Vernieuwing Studiefinanciering (PVS)

Per 1 mei 2018 is DUO gemigreerd naar een nieuw ICT-Systeem, deze migratie was onderdeel van het Programma Vernieuwing Studiefinanciering (PVS). Dit was een zeer omvangrijke migratie waardoor het nu onder meer mogelijk is om informatie van zowel onderwijsinstellingen als RSR direct te verwerken. Ook is het inzicht voor studenten in de eigen situatie vergroot.

2.4.2 Frequenter recht op studiefinanciering herzien op basis van gegevens Basis Register Onderwijs (BRON)

Basis Register Onderwijsnummer (BRON) is een database waar zowel de onderwijsinstellingen als DUO mee verbonden zijn. Alle wijzigingen met betrekking tot de in- en uitschrijving van een student worden hierin verwerkt. Zodra een student zich uitschrijft bij een onderwijsinstelling of zijn diploma behaalt, wordt dit door de onderwijsinstelling in BRON gerapporteerd.

De hierboven genoemde migratie naar een nieuw ICT-Systeem heeft deze submaatregel mogelijk gemaakt en daarmee voor een aanzienlijke verbetering gezorgd. Voor de migratie was er enkel sprake van wekelijkse controles van BRON, maar sinds de migratie naar het nieuwe ICT-Systeem wordt de informatie uit BRON door DUO automatisch en vrijwel direct gebruikt om het recht op studiefinanciering te herzien. Daardoor kan DUO eerder het einde van het reisrecht van een student constateren en de student hierover informeren.

Op de dag dat het einde reisrecht wordt vastgesteld, en de dempingsperiode¹⁶ verstreken is, ontvangt de student bericht van DUO met de datum “einde reisrecht”. Het kan zijn dat deze datum een aantal maanden in de toekomst ligt. Daarnaast verschijnt in Mijn DUO een wegklickbare mededeling “Wat te doen?” waarin de student ook wordt gewezen op de plicht zijn SRP tijdig stop te zetten bij een ophaalautomaat. Deze procedure is onveranderd, maar omdat er sinds 1 mei 2018 een *realtime* koppeling is tussen BRON en de systemen voor studiefinanciering bij DUO, hebben studenten meer tijd om actie te ondernemen. Er zijn na verschijning van het rapport in december 2017 daarnaast ook meer onderwijsinstellingen aangesloten op BRON. Het gaat hier dan met name om niet door de overheid, maar privaat bekostigde instellingen.

De verwachting is dat dit voornamelijk zorgt voor een afname van het aantal ov-boetes dat met terugwerkende kracht wordt opgelegd.

2.4.3 In Mijn DUO inzien hoeveel maanden reisrecht nog resteren

Vanaf 1 januari 2019 is in Mijn DUO te zien hoeveel maanden reisrecht een student nog heeft (op basis van de informatie die op dat moment bij DUO bekend is).

2.4.4 Duidelijkere communicatie over moment uitschrijving mbo-instelling

De minister heeft op 23 mei 2018 een brief gestuurd aan de mbo-instellingen om ze op te roepen hun studenten beter te informeren over hun afstudeerdatum. Dit is relevant omdat het een directe relatie heeft met het moment waarop het SRP moet worden stopgezet.

De MBO Raad heeft deze oproep via een aantal kanalen, zoals netwerken Werkgeverszaken, Bedrijfsvoering en Bekostiging, netwerk Communicatie en het Kennispunt MBO Onderwijs & Examinering extra onder de aandacht gebracht.

De mbo-instellingen werden gevraagd hun studenten voor het einde van het schooljaar in ieder geval te informeren over de volgende zaken:

- De afstudeer- en uitschrijfdatum;
- Het feit dat studenten kort na deze datum geen recht meer hebben op studiefinanciering en het SRP;
- Dat er meer informatie te vinden is op de website van DUO over het stopzetten van zowel studiefinanciering als het SRP.

Naar aanleiding hiervan hebben verschillende mbo-instellingen voorbeelden laten zien ter verbetering van hun communicatie.

Een aantal mbo-instellingen heeft standaard informatie over deze onderwerpen opgenomen in het studentenportal of communiceren over stopzetten via bijvoorbeeld tv-schermen in kantines.

¹⁶ Er is een dempingsperiode van tien dagen ingericht om te voorkomen dat in geval van een onterechte uitschrijving direct het reisrecht wordt beëindigd. Een voorbeeld van een dergelijke onterechte uitschrijving is als een student eerst wordt uitgeschreven voor een bepaalde studierichting en vervolgens wordt ingeschreven voor een andere studierichting.

Ook zijn er mbo-instellingen die hun studenten ongeveer een maand voor de verwachte afstudeerdatum een brief hebben gestuurd met persoonlijke informatie over hun verwachte afstudeerdatum en het belang van het tijdig stopzetten van het SRP.

De MBO Raad heeft in mei 2019 via de genoemde kanalen wederom opgeroepen de mbo-studenten beter de informeren.

2.5 Een boete gaat later in

De student krijgt meer tijd om zijn SRP stop te zetten. Dat is sinds 1 januari 2019 tot tien kalenderdagen nadat het reisrecht vervallen is. Pas daarna volgen eventuele boetes. Tot 1 januari 2019 gold hiervoor een periode van vijf werkdagen.

2.6 Plaatsen ophaalautomaten bij onderwijsinstellingen

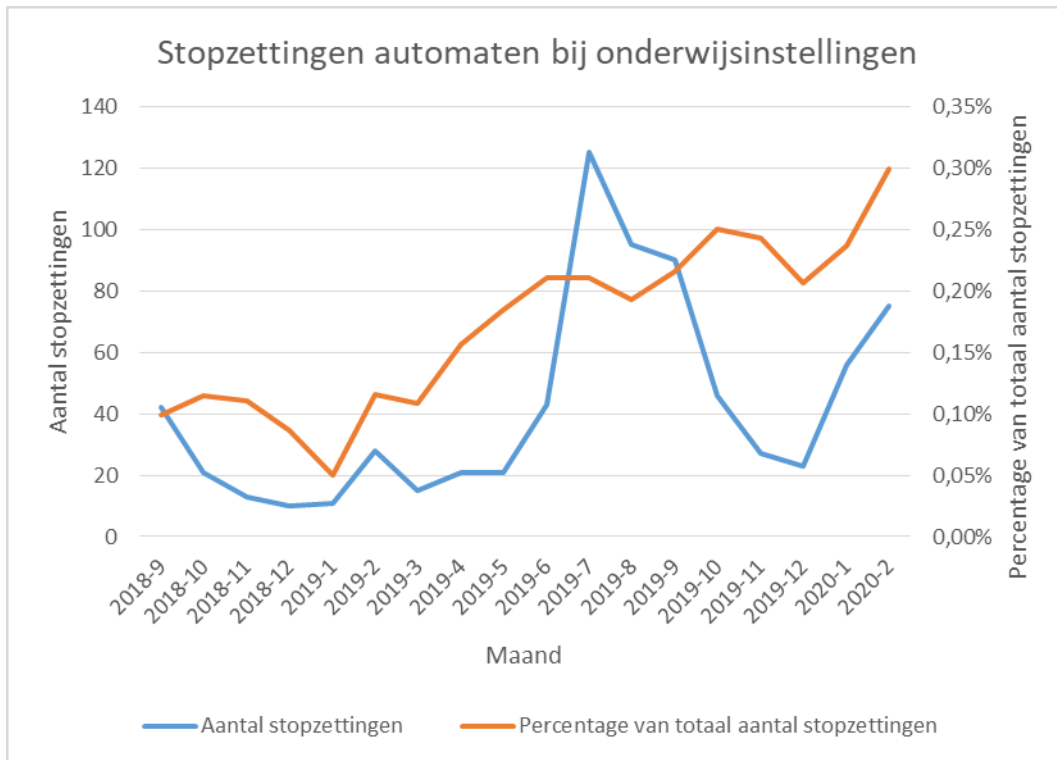
In de zomer van 2018 is een proef gestart met ophaalautomaten bij twaalf onderwijsinstellingen: zes mbo-instellingen en zes ho-instellingen.

De eerste evaluatie van deze proef in de zomer van 2019 laat zien dat de deelnemende onderwijsinstellingen positief zijn over deze extra service aan hun studenten. De instellingen zijn dan ook een voorstander van het laten staan van de ophaalautomaten, omdat ze het als extra service aan hun studenten beschouwen. De instellingen geven wel aan dat ze geen signalen van studenten ontvangen over de ophaalautomaten en/of de proef. Tegelijkertijd blijkt ook dat de betreffende ophaalautomaten tot dat moment weinig gebruikt zijn om SRP's stop te zetten. Op al deze automaten gezamenlijk zijn tussen augustus 2018 en mei 2019 in totaal 195 SRP's stopgezet.

Uiteraard is niet vast te stellen of de studenten die gebruik hebben gemaakt van deze automaten dit anders niet tijdig gedaan zouden hebben bij een andere automaat. Aangezien de totale kosten voor het leasen van de twaalf automaten € 2280,- (excl. BTW) per maand bedragen, zijn de automaten bedrijfseconomisch erg duur.

In overleg met de vervoersbedrijven, heeft de minister in juni 2019 besloten de twaalf ophaalautomaten nog een jaar langer bij de onderwijsinstellingen te laten staan om te zien of het gebruik nog toeneemt.

De data over het gebruik van de automaten toont aan dat het aantal stopzettingen middels deze automaten daarna is toegenomen.



Figuur 2.2 - Absoluut en relatief aantal stopzettingen bij ophaalautomaten bij onderwijsinstellingen

In Figuur 2.2 is te zien dat het aantal stopzettingen bij de twaalf ophaalautomaten (blauwe lijn) in de maanden juli, augustus en september van 2019 verhoudingsgewijs een enorme piek beleeft. Uiteraard komt dit doordat het aantal stopzettingen in de zomermaanden landelijk hoger is. Echter uit het relatieve aantal stopzettingen (oranje lijn) blijkt wel dat de twaalf ophaalautomaten een steeds groter relatief aandeel hebben in het totaal aantal landelijke stopzettingen. Dat is gestegen van ongeveer 0,10% in de eerste maanden van de pilot naar ongeveer 0,30% in de meest recente maanden. Logischerwijs blijft het aandeel op het landelijke totaal beperkt. Maar er is wel sprake van een duidelijk zichtbare stijging van het gebruik. Helaas beschikken we niet over het aantal verlopen SRP's specifiek behorende bij deze twaalf onderwijsinstellingen. Het totaal aantal stopzettingen op de twaalf ophaalautomaten van augustus 2018 tot en met februari 2020 is 777.

In Tabel 2.1 zien we vervolgens het gemiddeld aantal stopzettingen per maand per ophaalautomaat over de periode van de pilot (september 2018 tot en met februari 2020). Het landelijk gemiddelde ligt op 7,53¹⁷. Hieruit blijkt dat op vijf van de twaalf ophaalautomaten gemiddeld niet meer dan 3 keer per maand een SRP wordt stopgezet. De ophaalautomaat bij het Mondriaan College wordt als enige meer gebruikt dan een gemiddeld ophaalautomaat.

¹⁷ Alleen ophaalautomaten waarbij ten minste in zes maanden minstens een SRP is stopgezet, zijn meegenomen.

Instelling	Gemiddeld aantal stopzettingen per maand
Arcus College	1,86
Deltion College	7,25
Florijn College	1,57
Fontys Hogeschool	5,93
Friesland College	4,71
Hogeschool Rotterdam	2,91
Hogeschool van Amsterdam	5,76
Mondriaan College	9,00
Nova College	6,89
Radboud Universiteit	5,00
Rijksuniversiteit Groningen	2,44
Universiteit Utrecht	3,00
Overige automaten	7,54
Landelijk gemiddelde	7,53

Tabel 2.1 - Gemiddeld aantal stopzettingen per automaat

2.7 Verbeterde communicatie over studentenreisproduct

De eerste verbeteringen qua communicatie zijn al in 2017 (gedurende het eerste onderzoek) uitgevoerd door DUO in reactie op een onderzoek van de Nationale Ombudsman met betrekking tot de effectiviteit van de informatieverstrekking van de DUO aan studenten met een schuld. Het verbeteren van communicatie en monitoren van doorgevoerde verbeteringen is een continu proces. De afgelopen twee jaar zijn onder andere de volgende maatregelen doorgevoerd:

- Op de DUO-website is een filmpje geplaatst waarin studenten stap-voor-stap kunnen zien hoe het SRP stopgezet moet worden;
- Sinds 1 januari 2019 verstuurt DUO extra berichten met een actiegerichte onderwerpregel. Deze worden, afhankelijk van de voorkeur die de student aan DUO heeft doorgegeven, per e-mail of per brief verstuurd. Het eerste bericht wordt in de laatste maand dat student recht heeft op een SRP verstuurd. Het onderwerp van dat bericht is: "Voorkom een ov-boete. Zet uw studentenreisproduct uiterlijk (datum) stop!". Het tweede bericht wordt op de 11e kalenderdag na het verlopen van het reisrecht verstuurd en vermeldt dat de student zo snel mogelijk bij een ophaalautomaat zijn SRP moet stopzetten en dat hij een boete van € 75,- per halve maand moet betalen als hij ermee blijft reizen. Onderwerpregel van dit tweede bericht is: "Voorkom een (extra) ov-boete van € 75,-. Zet uw studentenreisproduct uiterlijk (datum) stop!". Als de student zijn SRP de 16e kalenderdag nog niet heeft stopgezet, ontvangt hij nogmaals een bericht met dezelfde boodschap en vermelding van het boetebedrag van € 75,- en het feit dat de boete na de eerste maand € 150,- per halve maand bedraagt. Onderwerpregel van dit derde bericht is: "Voorkom een (extra) boete van € 150,-. Zet uw studentenreisproduct uiterlijk (datum) stop!".

- Naar aanleiding van een zogeheten ‘nudging’-project, waarbij DUO gedragseffecten van verschillende e-mails heeft gemeten onder studenten, heeft DUO ook andere verbeteringen in deze e-mails doorgevoerd. Zo wordt het stopzetten beschreven met een duidelijker handelingsperspectief;
- Bij de invoering van het SRP voor minderjarige mbo-studenten met een bol-opleiding¹⁸ is een extra online campagne gevoerd via duo.nl en social media om de doelgroep hierover te informeren;
- DUO heeft een centrale eindredactie in het leven geroepen die ervoor zorgt dat de teksten van DUO begrijpelijker worden en beter aansluiten bij de belevingswereld van de student;
- Om te garanderen dat studenten daadwerkelijk geïnformeerd worden, is er een proces ingericht om te zorgen dat studenten regelmatig worden aangespoord om een actueel e-mailadres door te geven.
- Ook is ingericht dat studenten vaker (ook) per post worden geïnformeerd. Vanaf het studiejaar 2019 verstuurt DUO naar het woonadres van alle minderjarige studenten een extra brief via papieren post (ook als de student heeft aangegeven zijn post van DUO graag via de mail te ontvangen, wat tevens gebeurt). Op die manier wordt de student (en mogelijk ook diens ouders) extra gewezen op het belang van tijdig stopzetten. De brief wordt verstuurd na de eerste boete, maar wordt ook verzonden aan studenten die nog niet hebben stopgezet, maar nog geen boete hebben omdat ze nog niet hebben gereisd.
- DUO heeft in samenwerking met diverse ov-bedrijven, onder meer via de beeldschermen in treinen en bussen het tijdig stopzetten van het SRP onder de aandacht gebracht.

¹⁸ De afkorting bol staat voor beroeps opleidende leerweg. Minderjarige mbo-studenten met een bol-opleiding hebben sinds 2017 ook recht op een SRP. Minderjarige mbo-studenten met een bbl-opleiding niet. De afkorting bbl staat voor beroeps begeleidende leerweg.

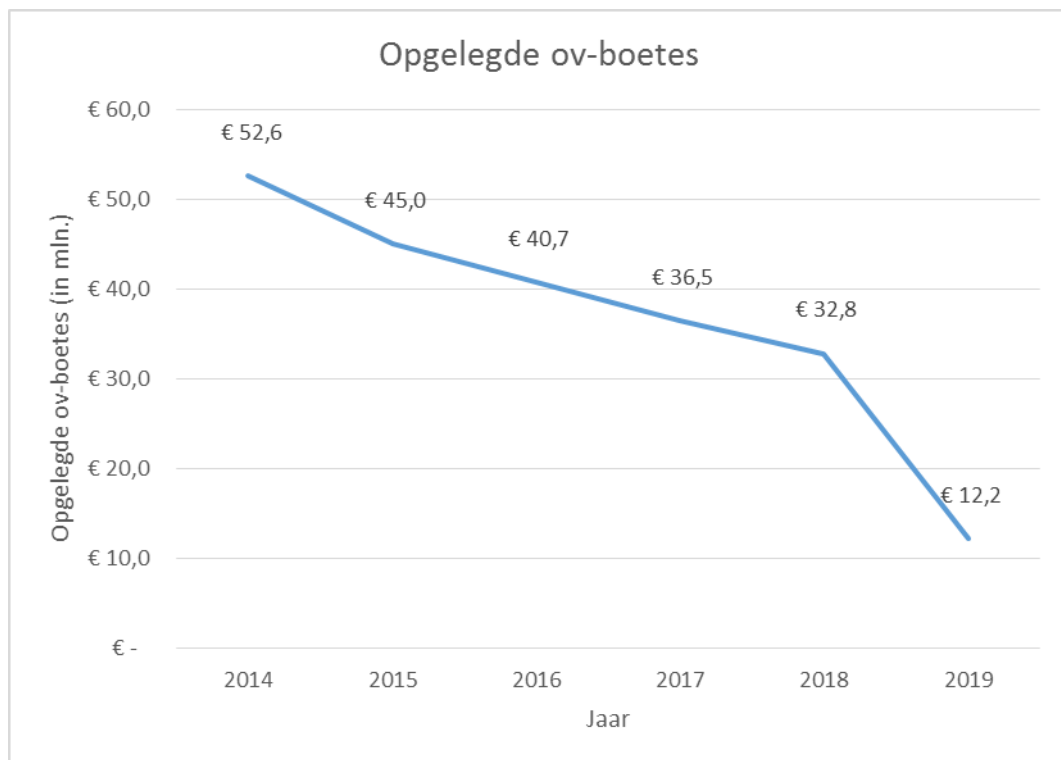
3 Ontwikkeling ov-boetes

De tweede onderzoeksvraag luidt: *Hoe heeft het aantal opgelegde ov-boetes zich sinds december 2017 ontwikkeld?*

We kijken bij deze onderzoeksvraag ook naar de onderverdeling van boetes naar onderwijstype (paragraaf 3.2) en naar boetecategorie (paragraaf 3.3). Ook kijken we naar de ontwikkeling van studenten met een boete (paragraaf 3.4). Verder beschouwen we twee opvallende groepen studenten die hun SRP na verloop gebruiken (paragraaf 3.5). We starten in paragraaf 3.1 met de algemene ontwikkeling van de opgelegde ov-boetes.

3.1 Jaarlijkse ontwikkeling ov-boetes

We beschouwen in Figuur 3.1 de ontwikkeling van de ov-boetes in de afgelopen jaren. We bedoelen daarmee het verschil tussen de *Ingestelde vorderingen* en de *Herstelde vorderingen*. Het gaat dus om het saldo van een in een jaar opgelegde boetes en geannuleerde boetes. Deze definitie is van toepassing in het verdere vervolg van het rapport.



Figuur 3.1 - Ontwikkeling jaarlijks per saldo opgelegde ov-boetes in miljoenen

Uit Figuur 3.1 blijkt dat de afgelopen jaren de omvang van de ov-boetes al sterk aan het afnemen was. Van 2014 naar 2018 was er in totaal een afname van 19,8 mln. (38%, oftewel 10%-15% per jaar). Als waarschijnlijke verklarende factoren daarvoor noemt de begeleidingscommissie verbeteringen in informatievoorziening en communicatie, (politieke)

aandacht¹⁹ en bewustwording onder de studentenpopulatie. Daarnaast waren de ov-boetes in de eerste jaren na 2013 hoger, met name omdat in dat jaar de regel ‘nominale studieduur +1 jaar’ werd geïntroduceerd in het hoger onderwijs²⁰, waardoor een grote groep ho-studenten na dat jaar per direct zijn SRP eerder moest stopzetten.

Van 2018 naar 2019 is de omvang van de ov-boetes in veel grotere mate afgenomen dan in de periode daarvoor. Ten opzichte van 2018 gaat het om een afname van 20,6 mln. (63%).

Er zijn nog twee relevante opmerkingen. Ten eerste geldt dat sinds 2017 mbo bol 18- studenten ook recht hebben op een SRP. Hierdoor is het aantal SRP's van 2016 naar 2017 toegenomen met bijna 20%. Hierdoor zal het aantal verlopen SRP's ook zijn toegenomen. Dit zal echter in beperktere mate zijn, omdat de toename van verlopen SRP's alleen die studenten betreft waarvan de SRP dus al voor hun 18^e verjaardag verloopt. Een groot aantal van de mbo bol 18- studenten zal een mbo bol 18+ student zijn op het moment dat het SRP verloopt. Desalniettemin is deze toename in het aantal verlopen SRP's per jaar niet terug te zien in de omvang van de ov-boetes per jaar.

De tweede opmerking is dat de ov-boetes van een jaar betrekking hebben op ov-boetes opgelegd *in* dat jaar (verminderd met de gecorrigeerde boetes in dat jaar) en niet op ov-boetes opgelegd *over* dat jaar. Zo heeft een aanzienlijk deel van de opgelegde boetes in 2019 betrekking op SRP's die al in 2018 verlopen zijn, in het bijzonder doordat sinds begin 2019 de maximale boetetermijn is ingekort. Er is in de ov-boetes van een jaar dus altijd sprake van een zogenoemd na-ijleffect, en dat is door de wijzigingen per 1 januari 2019 van 2018 naar 2019 eenmalig hoger. In een onveranderde situatie zullen de ov-boetes in 2020 dus naar verwachting lager zijn²¹ dan in 2019.

3.2 Boetes naar onderwijstype

In Tabel 3.1 is te zien hoe het aantal boetes²² naar onderwijstype in 2019 is verdeeld ten opzichte van het aantal reisrechthouders. Het gaat om het gemiddeld aantal reisrechthouders per maand in 2019. Een reisrechthouder is gedefinieerd als volgt: een studerende die recht heeft op, en de beschikking heeft over, een SRP. Daarbij geldt dat het SRP in de verslagmaand gedurende negen of meer dagen aanwezig moet zijn geweest.

19 In december 2016 neemt de Tweede Kamer moties aan die leiden tot nader onderzoek. Op 28 maart 2017 verschijnt een rapport van de Ombudsman ‘Een gewaarschuwd mens telt voor twee’.

20 Wet van 12 juli 2012, Stb. 2012, 368.

21 We kunnen op basis van de beschikbare data helaas geen betrouwbare inschatting maken van de omvang van dit effect.

22 Boetes beschikbaar opgelegd over de periode januari tot en met november 2019.

	Reisrechthouders		Aantal boetes	
	Absoluut	Relatief	Absoluut	Relatief
Hoger onderwijs	464.275	59%	30.011	39%
BOL 18 jaar en ouder	216.548	27%	30.175	39%
BOL jonger dan 18	111.281	14%	16.387	21%
Totaal	792.104	100%	76.573	100%

Tabel 3.1 – Aantal boetes naar onderwijstype

We gebruiken de verhoudingen tussen het aantal reisrechthouders van een bepaald onderwijstype als indicatie voor de verhouding verlopen SRP's in een bepaald jaar naar onderwijstype. We doen dit omdat we niet beschikken over de aantallen verlopen SRP's per onderwijstype.

Een kanttekening bij deze indicatie is dat opleidingen binnen ho gemiddeld langer duren dan bij mbo, aangeduid als bol²³. In een bepaald jaar is de verhouding tussen het aantal reisrechthouders voor ho ten opzichte van bol als gevolg daarvan hoger dan de verhouding tussen het aantal verlopen SRP's voor ho ten opzichte van bol.

Het is echter opvallend dat bol 41% van de reisrechthouders heeft en toch 61%²⁴ van het aantal boetes. Dit is een indicatie dat er per verlopen SRP een hoger aantal boetes wordt opgelegd aan een bol-student dan aan een ho-student.

Aangezien DUO wel het aantal boetes per onderwijstype bijhoudt, maar niet de hoogte van die boetes, kan de totale omvang van de ov-boetes niet met zekerheid toebedeeld worden aan de verschillende onderwijstypes. Er is echter ook geen aanleiding om aan te nemen dat de omvang van de boetes anders verdeeld is over de onderwijstypes dan de aantallen boetes.

3.3 Boetes naar categorieën

In het rapport uit 2017 zijn de boetes uit 2016 onderverdeeld naar vier categorieën. Deze zijn in dat rapport A t/m D genoemd:

- A. De eerste boete, die betrekking heeft over een halve maand;
- B. De eerste boete, die betrekking heeft over een hele maand;
- C. De eerste boete, die betrekking heeft op meer dan een hele maand (als gevolg van boetes met terugwerkende kracht);
- D. Opvolgboetes. Dit zijn de boetes na de eerste boete.

Op basis van deze indeling heeft DUO sinds 2019 de boetes als volgt gecategoriseerd:

- A. Eerste boete alleen over de eerste halve maand na einde reisrecht (1 * € 75,-);

²³ Het mbo kent twee varianten: de beroeps opleidende leerweg (bol) en de beroeps begeleidende leerweg (bbl). Alleen bol-studenten hebben recht op een SRP.

²⁴ Getallen in dit rapport zijn soms afgerond. Op de achtergrond rekenen we echter altijd met niet-afgeronde getallen, zodat de uitkomsten daarvan kunnen afwijken van dezelfde rekensom met de afgeronde getallen uit de rapportage.

- B. Eerste boete opgelegd over de eerste twee halve maanden of alleen de tweede halve maand na datum einde reisrecht (2 * € 75,- of 1 * € 75,-);
- C. Eerste boete opgelegd met terugwerkende kracht;
- D. Geen eerste boete maar vervolgbuete (1 of 2 * € 150,-);
- E. Eerste boete opgelegd over een periode vanaf de derde halve maand (€ 150,- per boete).

Merk op dat de toegepaste categorisering enigszins afwijkt van de categorieën van boetes uit het 2017 rapport. Dit is een gevolg van de toegepaste maatregel van alleen boetes bij gebruik, maar wel oplopend. Zo bevat categorie A uit 2016 alle eerste boetes die betrekking hebben op een halve maand. Een groot deel daarvan komt terecht in categorie A in 2019, maar als de eerste boete gegeven wordt over niet de eerste, maar een volgende halve maand na verloop van SRP, dan komt die boete in de nieuwe categorie E. Hetzelfde geldt voor boetes in categorie B uit 2016. Een groot deel komt terecht in categorie B uit 2019, maar als het deze boetes betrekking hebben op niet de eerste, maar een volgende maand, dan komt dit ook terecht in categorie E.

Omdat de categorisering vrijwel gelijk is, biedt dit wel de mogelijkheid de in het rapport van 2017 gerapporteerde verhouding tussen de boetes uit de verschillende categorieën te vergelijken met de onderverdeling van de boetes in 2019. Dit is getoond in Tabel 3.2.

		Categorie A	Categorie B	Categorie C	Categorie D	Categorie E
Boetes	2016	6%	27%	7%	60%	
	2019	7%	18%	21%	51%	2%
Boetebedrag	2016	5%	20%	15%	60%	
	2019	4%	10%	24%	59%	2%

Tabel 3.2 – Onderverdeling boetes en boetebedragen naar categorie

Uit de vergelijking blijkt dat categorie C in aandeel is toegenomen. Met 24% van het boetebedrag gaat het dus om € 3,0 mln. Het toegenomen aandeel is te verklaren uit het feit dat de meeste toegepaste maatregelen voornamelijk effect hebben op het verminderen van de boetes van de in het systeem tijdig bekend zijnde verlopen SRP's. De impact op boetes met terugwerkende kracht is kleiner. In absolute zin zijn overigens ook in categorie C zowel de boetes als het boetebedrag afgenomen.

3.4 Aantal studenten met boete

Uit het 2017 rapport blijkt dat ongeveer één op de drie stopzettingen gepaard gaat met een boete. Op basis van de beschikbare gegevens kunnen we een inschatting maken van de situatie in 2019. Tabel 3.3 toont de resultaten van die analyse.

	Aantal	Relatief
Totaal verlopen SRPs	309.887	100%
Tijdig stopgezet	245.310	79%
Niet tijdig stopgezet	64.576	21%
Niet tijdig stopgezet en boete	31.341	10%

Tabel 3.3 – Inschatting verlopen SRP's en boetes

Naar schatting zijn in 2019 in totaal 309.877 SRP's verlopen²⁵. Daarvan is 79% tijdig stopgezet. 21% werd niet tijdig stopgezet. Ongeveer de helft van de te late stopzettingen resulteerde door gebruik van het SRP ook daadwerkelijk in een boete. Dit percentage kan nog oplopen als in 2019 verlopen SRP's in 2020 voor het eerst na verloop gebruikt worden. Dit zal naar verwachting een beperkt effect op het percentage van 10% hebben. Het aantal stopzettingen dat gepaard gaat met een ov-boete is dus fors afgenomen: van één op de drie naar één op de tien.

3.5 Opvallende gebruikers

Met uitzondering van de eerste maand na het verlopen van een SRP, is bij gebruik van een verlopen SRP het boetebedrag € 300,- per hele maand. Dit boetebedrag is aanzienlijk lager dan € 411,- voor een OV Vrij.

Voor frequente gebruikers van het SRP kan het dus lonen om het SRP bewust niet stop te zetten en daarmee dus bewust een boete te betalen. Het is niet mogelijk om te achterhalen welk deel van de boetes daadwerkelijk bewust is.

We kunnen in dit licht, op basis van ons onderzoek, echter wel twee opvallende groepen in kaart brengen. De eerste groep bevat alle studenten die sinds begin 2019 alle 18 periodes (9 maanden maal 2 perioden) na verloop van hun SRP gereisd hebben. Het gaat dan om ruim 1% van alle studenten waarvan het SRP afloopt. Naar schatting is hun aandeel in de jaarlijkse boetes 12%.

Een andere opvallende groep bevat de studenten die sinds begin 2019 in de maanden 3 tot en met 9 na het verlopen van hun SRP nog minstens eenmaal gereisd hebben met dat SRP. Een eventuele boete over de eerste (halve) maand ontvangt de student halverwege de tweede maand. In de meeste gevallen heeft de student dus voordat maand 3 begint (ook) middels een boete een extra signaal ontvangen dat hij het SRP moet stopzetten.

Desondanks gebruikt 19% van deze groep studenten vanaf de 3^e maand nog minimaal een keer het SRP. Het totaal aan opgelegde boetes aan deze groep, inclusief de eerste twee maanden, vormt 69% van het totaal.

Zoals hierboven vermeld, kunnen we geen uitspraken doen over welk deel van de ov-boetes in 2019 is ontstaan als gevolg van studenten die bewust hun SRP niet hebben stopgezet. Wat wel relevant is om te vermelden, is dat het sinds 1 maart 2020 veel moeilijker is geworden om met een verlopen SRP te blijven reizen. Dit als gevolg van de maatregel dat alle SRP's 30 dagen na het verlopen op de blacklist worden geplaatst. Het is bovendien voor veel minder studenten lonend om dit te doen, omdat alle SRP's op de blacklist bij ieder gebruik bij NS worden gecontroleerd.

²⁵ Het aantal verlopen SRP's in een bepaald jaar is ongelijk aan het aantal stopgezette SRP's in een bepaald jaar. Onder meer door de overgang naar een kortere maximale boetetermijn zijn er in 2019 meer stopzettingen geweest dan dat er SRP's verlopen zijn. Deze extra stopzettingen zijn per definitie gepaard gegaan met een boete. Het percentage van de stopgezette SRP's met een boete is in 2019 daarom hoger (ongeveer 25%). Deze waarde toont echter voornamelijk een tijdelijk effect en doet maar in beperkte mate recht aan de ontwikkeling. Daarom kijken we naar verlopen SRP's.

4 Effect ov-boetemaatregelen

De derde onderzoeksvraag luidt: *Wat is (voor zover meetbaar) het effect van de ov-boetemaatregelen geweest op de ontwikkeling van het aantal ov-boetes?*

We beschrijven eerst in welke mate de in hoofdstuk 3 geconstateerde afname in de omvang van de ov-boetes van 2018 naar 2019 naar schatting voorkomt uit het totale maatregelenpakket. Vervolgens geven we in paragrafen 4.1 tot en met 4.4 een inschatting van het effect per maatregel.

Op basis van de trend van de afgelopen jaren is onze inschatting dat zonder de maatregelen het totale boetebedrag in 2019 uit zou komen op € 30,6 mln. De in paragraaf 3.1 genoemde verklaringen voor de trend tot en met 2018 geven aanleiding deze voort te zetten naar 2019.

Zoals blijkt uit Figuur 3.1 is het totale boetebedrag in 2019 gelijk aan € 12,2 mln. Daarmee is het totale effect van de boetemaatregelen naar schatting gelijk aan € -18,4 mln. In Tabel 4.1 is dit bedrag, voor zover mogelijk, uitgesplitst naar de verschillende maatregelen.

Maatregel	Effect
Alleen boetes bij gebruik maar wel oplopend in hoogte	€ -8,9
Uitbreiden en slimmer gebruik maken van de capaciteit van de blacklist	€ -
Kortere maximale boetetermijn	€ -2,0
Overig	€ -7,4
Totaal	€ -18,4

Tabel 4.1 – Inschatting effect maatregelen op totaal boetebedrag

In de volgende paragrafen worden de bedragen per maatregel verder toegelicht door kort de achterliggende methodiek te beschrijven. De volgorde van de paragrafen wijkt af van de nummering van de maatregelen eerder.

4.1 Kortere maximale boetetermijn

Op basis van geanonimiseerde reisindicatiebestanden over 2019 hebben we ingeschat dat in voorgaande jaren 10,4% van de boetes werden gegeven in de maanden 10, 11 en 12 na het verlopen van het SRP. Deze maatregel in isolement verlaagt het totale boetebedrag daarmee met $10,4\% * 30,6 = € 3,2$ mln.

Voor een deel van die afname geldt echter dat deze ook ondervangen wordt door de maatregel 'Alleen boetes bij gebruik maar wel oplopend'. Naar schatting gaat het om € 2,3 mln. Dat betekent dat € 0,9 mln. verlaging volledig is toe te wijzen aan deze maatregel. De afname van € 2,3 mln. wijzen we voor de helft toe aan beide maatregelen. Daarmee komt het effect van deze maatregel naar schatting op € 2,0 mln.

4.2 Alleen boetes bij gebruik maar wel oplopend in hoogte

De geanonimiseerde reisindicatiebestanden over 2019 bieden de mogelijkheid om per SRP per halve maand het boetebedrag te bepalen onder het oude regime (ongeacht het reisgedrag € 97 per halve maand) en het nieuwe regime (alleen boete bij gebruik, € 75 per halve maand in de eerste maand na verloop en € 150 per halve maand in de overige maanden). Het verschil tussen die twee methodes, met een correctie voor herstelde boetes, is € 7,8 mln. Dit betreft het effect in de eerste negen maanden. Zoals beschreven in paragraaf 4.1 komt daar nog de helft van € 2,3 mln. bij. Dit brengt het totale effect van deze maatregel naar schatting op € 8,9 mln.

4.3 Uitbreiden en slimmer gebruik maken van de capaciteit van de blacklist

Zoals beschreven in paragraaf 2.2 heeft de uitwerking van deze maatregel tot 1 februari 2020 per definitie geen effect gehad op de omvang van het totale boetebedrag. Het effect van deze maatregel was in 2019 dus € 0 mln.

Zoals beschreven in paragraaf 2.2 staan vanaf 1 maart 2020 alle SRP's die minimaal een maand verlopen zijn op de SRP-blacklist. Deze SRP-blacklist staat bovendien volledig op de NS action list die op alle NS apparatuur beschikbaar is. Daarnaast staat ook een deel van de SRP-blacklist op de gedistribueerde blacklist.

Deze combinatie van submaatregelen zal naar verwachting een groot effect hebben op de ov-boetes. We maken hier een eerste inschatting van dat effect. Het effect heeft betrekking op de boetes in categorie D en E, zoals aangegeven in Tabel 3.2. Naar inschatting kunnen deze gezamenlijk met 80%²⁶ afnemen, zodat de omvang van de jaarlijkse ov-boetes als gevolg van deze maatregel naar schatting met € 6,0 mln. zal dalen van € 12,2 mln. naar € 6,2 mln.

4.4 Overig

Er resteert een verlaging van het totale boetebedrag van € 7,4 mln. Dit bedrag is daarmee het gevolg van de overige maatregelen, zijnde:

- Verbeteren van de informatiestroom over het einde van het reisrecht;
- Later in laten gaan van de ov-boete;
- Plaatsen van ophaalautomaten bij onderwijsinstellingen;
- Blijven verbeteren van de communicatie over het studentenreisproduct.

Het is niet mogelijk om de effecten van deze maatregelen individueel te kwantificeren. Zo dragen ze bijvoorbeeld alle vier nadrukkelijk bij aan het verhogen van het aantal studenten dat zijn SRP tijdig stopzet.

²⁶ Afgeleid uit intern onderzoek van NS.

Aangezien de pilot voor het plaatsen van ophaalautomaten onderwijsinstellingen in de praktijk twaalf onderwijsinstellingen betrof, zal de impact van deze maatregel op de afname van de ov-boetes het meest beperkt zijn.

We verwachten dat de maatregel 'Verbeteren van de informatiestroom over het einde van het reisrecht' van deze vier de grootste impact heeft. Hieronder valt namelijk ook de omvangrijke migratie bij DUO naar het nieuwe ICT-Systeem, als onderdeel van het Programma Vernieuwing Studiefinanciering (PVS).

5 Stand van zaken toekomst ov-betalen

Onderzoeksvraag 4 luidt: *Wat is de stand van zaken van de oplossingsrichtingen die in het onderzoeksrapport uit december 2017 zijn opgenomen in de paragraaf over de toekomst van het ov-betalen (paragraaf 8.4)?*

Dit hoofdstuk gaat, in lijn met de onderzoeksvraag, voornamelijk in op de stand van zaken met betrekking tot de oplossingsrichtingen uit het genoemde rapport die bijdragen aan het verminderen van ov-boetes voor studenten als gevolg van het niet tijdig stopzetten van het SRP. Dit hoofdstuk heeft niet als doel een volledig overzicht te geven van de huidige inzichten met betrekking tot de toekomst van het ov-betalen.

De schets in het onderzoeksrapport uit december 2017 van de toekomstige mogelijkheden voor betalen in het openbaar vervoer is nog steeds actueel. De visie is onveranderd²⁷.

Om het stopzetten van het SRP makkelijker of zelfs een automatisch proces te maken, zijn met name Account Based Ticketing (ABT) en Token Based Travelling relevant. We geven enige toelichting.

We benadrukken dat onderstaande een visie betreft; een huidige schets van de toekomst. Er zijn nog geen definitieve besluiten genomen en er kunnen aan onderstaand verhaal dan ook geen rechten worden ontleend.

De huidige wereld van het ov-betalen kenmerkt zich door producten op de ov-chipkaart en een intelligente frontoffice, zoals check-in check-out apparatuur. Men spreekt van card based ticketing en van CBO (Centrale BackOffice). Belangrijke kenmerken van het toekomstige ov-betalen zijn dat de intelligentie zich juist in de backoffice bevindt die online beschikbaar is voor een frontoffice. Die frontoffice is dan slechts nog een doorgeefluik. Reizigers hebben producten in een account. Men spreekt van account based ticketing en van GBO (Generieke BackOffice).

Dat account is een plaats waar de afspraken vastliggen over de verrekening van het gebruik van het openbaar vervoer. In het geval van het persoonlijk reisproduct voor studenten, is dat product met alle relevante eigenschappen (zoals week- of weekendkaart, geldigheidsduur) in een persoonlijke account bekend en te onderhouden via internet.

Het SRP zelf blijft onveranderd, maar in de toekomst zal het SRP dus niet meer op de ov-chipkaart, maar in dat account staan. In het ov-account is ook bekend hoe betaald wordt voor gebruik van het openbaar vervoer buiten geldigheid van het vrije reisrecht dat het SRP gedurende week of weekend biedt.

In de huidige toekomstvisie zou de student via internet altijd toegang hebben tot zijn account om de daarin aanwezige reisproducten te beheren. Dat betekent dat de student niet meer naar een (ophaal)automaat zou hoeven om het product stop te zetten. Met een

²⁷ Verdere informatie over de toekomstige betaaloplossingen in het openbaar vervoer is te vinden op www.cooperatieovbedrijven.nl.

eenvoudige handeling, bijvoorbeeld via een smartphone, kan het SRP dan beëindigd worden. Stopzetten kan mogelijk ook (geautomatiseerd) plaatsvinden op aangeven van DUO zodra er geen reisrecht meer is.

Het enige dat volgens de huidige visie in de toekomst nog moet gebeuren is dat reizigers zich tijdens het reizen identificeren, zodat bij in- en uitchecken het account geraadpleegd kan worden om vast te stellen of de reiziger beschikt over een geldig vervoerbewijs en/of dat er een verrekening moet plaatsvinden. Dat identificeren gebeurt straks met een 'token'. Verschillende dingen kunnen dienst doen als token.

De huidige zienswijze spreekt van de strategie 'mobile first'. De reiziger kan dan zijn mobiele smartphone gebruiken bij al het openbaar vervoer in Nederland. Op die smartphone is dan een token aanwezig als onderdeel van een app die informatie biedt naast services zoals het beheer van het account. Een reiziger kan ook kiezen voor een ov-reispas als token. Anders dan in de huidige situatie waar het SRP en andere informatie op de ov-chipkaart staan, is die toekomstige ov-reispas dus alleen maar een identificatiemiddel. Wellicht kunnen ook andere bestaande hulpmiddelen ingezet worden als identificatiemiddel. Denk aan kaarten of elektronische sleutels die door andere organisaties buiten de ov-sector worden uitgegeven.

Wat betreft het tijdspad en de zekerheden van de bovengenoemde toekomstvisie lopen de meningen in de ov-sector nog uiteen. Een deel van de ov-sector meent dat de toekomst sinds 2017 twee jaar dichterbij is gekomen en dat de technische risico's overzichtelijk zijn. "Gewoon anderhalf jaar hard blijven werken dan is eind 2021 de GBO gereed. Evenzeer is dan de apparatuur waar de reiziger mee in aanraking komt (frontoffice) klaar voor het nieuwe ov-betalen." Zij zien de risico's van de planning vooral in de samenwerking met banken en de afspraken tussen overheden als opdrachtgevers van het openbaar vervoer en de vervoerders als concessiehouders.

Een ander deel van de ov-sector houdt echter wat slagen om de arm als het gaat over de planning en het eindbeeld. De planning streeft naar een GBO die eind 2021 technisch gereed is, maar zij geven aan dat dit mogelijk niet wordt gehaald.

Het beeld is wel dat zodra de GBO gereed is, in twee jaar de migratie van alle ov-chipkaarthouders naar de nieuwe dragers (zoals de smartphone of de ov-reispas) kan plaatsvinden. Volgens de huidige planning is die migratie dan dus eind 2023 afgerond. Maar mogelijk wordt dit dus later.

De huidige insteek is dat verschillende doelgroepen één voor één van de nieuwe mogelijkheden gebruik zullen gaan maken. De studenten en het SRP zullen zeker niet als eerste doelgroep overgaan naar de nieuwe systematiek voor ov-betalen. Dit heeft onder meer te maken met het landelijke karakter van het product en de implementatierisico's, mede als gevolg van de grootte van de groep. Op z'n vroegst zou het zo kunnen zijn dat als in september 2022 weer een grote, nieuwe groep gaat studeren, voor deze studenten een alternatief voor de huidige ov-chipkaart beschikbaar is. Voorwaarde voor overgang naar

andere tokens is dan wel dat DUO en RSR in staat zijn om vóór die tijd hun huidige uitvoeringsprocessen hier op aan te passen (en de haalbaarheid daarvan is nog niet in kaart gebracht).

6 Nieuwe mogelijkheden

Onderzoeksvraag 5 luidt: *Zijn er de afgelopen twee jaar nieuwe mogelijkheden ontstaan rondom het (automatisch) stopzetten van het studentenreisproduct, die niet in beeld zijn geweest binnen het onderzoek(-srapport) uit 2017? Zo ja, welke?*

We bespreken in dit hoofdstuk nieuwe mogelijkheden voor het (automatisch) stopzetten van het SRP ten opzicht van het onderzoek(-srapport) uit 2017. De focus ligt daarmee voornamelijk op de (ontwikkeling van de) techniek binnen het openbaar vervoer. In het volgende hoofdstuk komt een breder scala aan mogelijke verbeteringen aan bod.

We merken allereerst op dat dit onderzoek voor onderstaande mogelijke verbeteringen geen afweging maakt tussen de afname van het aantal ov-boetes enerzijds en de inspanning, kosten en/of neveneffecten van de verbeteringen anderzijds. Het is aan de minister in afstemming met de betrokken partijen om daarin een afweging te maken.

In de afgelopen twee jaar heeft het programma ov-betalen voortgang geboekt. Gedurende de migratieperiode naar het nieuwe ov-betalen (naar verwachting einde 2023) ontstaan verdere mogelijkheden om toekomstige opties in de wereld van de huidige ov-chipkaart al toe te passen.

Een voorbeeld is de nieuwe NS action list systematiek die er sinds 1 maart 2020 voor zorgt dat bij gebruik bij NS een SRP verwijderd wordt als het reisrecht meer dan 30 dagen verlopen is. Hierdoor kan een student geen nieuwe boetes meer oplopen. Er kan eenvoudig niet meer gereisd worden met het SRP. (Zie paragraaf 2.2.) Translink bestudeert momenteel of die voor NS ontwikkelde systematiek ook landelijk kan worden toegepast, zodat op meer apparaten de volledige blacklist beschikbaar komt.

Technisch gezien is een verdere uitrol deels mogelijk. Translink weet de kosten daarvoor op dit moment echter nog niet. Eveneens moet blijken op welk moment ruimte in de planning gevonden kan worden. Maar Translink stelt: 'De ontwikkelingen voor het nieuwe ov-betalen hebben weliswaar voorrang maar er is geen ban op verbeteringen van de huidige serviceprocessen. Kleinschalige investeringen kunnen overwogen worden. Het blijft van belang dat we tevreden reizigers en studenten houden.'

Daarnaast moet eerst nog getest of het werkt zoals het moet werken. Maar het is waarschijnlijk dat in de komende twee jaar NS action list systematiek voor het (automatisch) stopzetten van het SRP op meer plaatsen operationeel wordt. Weliswaar reist een ruime meerderheid van de studenten wel eens met NS, maar verdere uitbreiding bereikt dan ook de resterende groep.

7 Mogelijke verbeteringen

Onderzoeksvraag 6 luidt: *Zou er rondom het pakket aan ov-boetemaatregelen op dit moment nog iets verbeterd kunnen worden? Zo ja, wat?*

In paragraaf 7.2 beschrijven we een aantal mogelijke verbeteringen. Een aantal daarvan is al deels (kort) in de eerdere hoofdstukken gepasseerd.

Genoemde verbeteropties uit het oorspronkelijke rapport die niet hebben geleid tot een ov-boetemaatregel zoals in hoofdstuk 2 besproken, worden in dit hoofdstuk genegeerd. We nemen aan dat er een goede reden is geweest waarom deze opties destijds niet zijn geselecteerd als ov-boetemaatregel. Een uitzondering wordt gemaakt voor potentiële verbetering die tijdens het evaluatieonderzoek wederom expliciet onder de aandacht zijn gebracht.

Zoals ook in hoofdstuk 6 beschreven, maakt dit onderzoek voor de mogelijke verbeteringen geen afweging tussen de afname van het aantal ov-boetes enerzijds en de inspanning, kosten en/of neveneffecten van de verbeteringen anderzijds. Het is aan de minister in afstemming met de betrokken partijen om daarin een afweging te maken. We brengen daarvoor wel per mogelijke verbetermaatregel een aantal aandachtspunten in kaart. Daarbij hebben we in ieder geval aandacht voor de volgende onderwerpen:

- Is de voorgestelde verbetering daadwerkelijk gericht op een oorzaak van de boetes die nog niet (volledig) is aangepakt door de in hoofdstuk 2 toegelichte maatregelen?
- Wegen de voordelen van deze maatregel op tegen de nadelen die eventueel ook horen bij deze verbetering?
- Levert de verbetering toegevoegde waarde op in de periode totdat het SRP onderdeel wordt van het nieuwe ov-betalen?

Omwille van het laatste punt is in dit hoofdstuk afgezien van het presenteren van verbetermaatregelen waarbij een wetswijziging noodzakelijk is, één uitzondering daargelaten. De doorlooptijd van een wetswijziging zorgt er, naar ons inzicht, voor dat een maatregel waarbij dit aan de orde is niet kan worden geïmplementeerd voordat het SRP onderdeel wordt van het nieuwe ov-betalen. Hierdoor levert de maatregel dan ook geen toegevoegde waarde op bij het verminderen van het ov-boetebedrag.

We brengen in paragraaf 7.1 eerst de achtergronden van de resterende boetes in kaart.

7.1 Achtergronden resterende boetes

Hoofdstuk 3 rapporteert dat de in 2019 doorgevoerde maatregelen bijgedragen hebben aan een 63% afname van het boetebedrag ten opzichte van 2018. De verwachting is dat sinds 1 maart 2020 – sindsdien staan alle SRP's op de blacklist waarvan het reisrecht 30 dagen of meer is verlopen (zie paragraaf 2.2.3 en 2.2.4) – het aantal studenten dat een

boete krijgt nog verder af zal nemen. Maar nog steeds zullen er ov-boetes opgelegd blijven worden. De resterende boetes vallen in één of meerdere van onderstaande categorieën.

7.1.1 Boetes met terugwerkende kracht

Boetes die met terugwerkende kracht worden opgelegd, verklaren in totaal 21% van de in 2019 opgelegde boetes terwijl dit in 2016 nog 7% was. Het toegenomen aandeel is te verklaren uit het feit dat de meeste toegepaste maatregelen minder of geen effect hebben op boetes met terugwerkende kracht. Merk nogmaals op dat in absolute zin de omvang van de boetes met terugwerkende kracht wel is afgenomen ten opzichte van 2016.

7.1.2 Boetes als gevolg van niet (volledig) geïnformeerde studenten

Ondanks de in hoofdstuk 2 gepresenteerde verbeteringen, resteert er nog steeds een groep studenten die niet (tijdig) op de hoogte is van het feit dat het SRP stopgezet dient te worden. In alle gevallen (behalve wanneer sprake is van terugwerkende kracht) hebben studenten hierover wel degelijk vooraf informatie van DUO ontvangen, maar hebben studenten deze informatie niet (goed) bekeken of gelezen.

7.1.3 Boetes bij gebruik SRP in eerste 30 dagen na einde reisrecht

Er is bewust gekozen om SRP's niet eerder dan 30 dagen na einde van het reisrecht op de blacklist te plaatsen (paragraaf 2.2.4). Een gevolg van deze keuze is dat studenten die in die periode gebruik maken van het SRP nog steeds een boete krijgen opgelegd.

7.1.4 Boetes bij gebruik bij andere vervoerders dan NS

Op alle apparatuur van NS is inmiddels de volledige SRP-blacklist beschikbaar. Als een reiziger met een SRP dat op die lijst staat zijn ov-chipkaart bij NS gebruikt dan wordt dat SRP direct gedeactiveerd en kan het niet meer gebruikt worden. Betreffende student kan geen nieuwe ov-boetes meer oplopen (en moet op andere manier betalen voor de reis met NS).

Dit is buiten NS niet het geval op alle apparaten. Daardoor is de trefkans daar kleiner dan 100%. In hoofdstuk 6 is aangegeven dat er mogelijkheden zijn om te zorgen dat deze NS action list systematiek ook (deels) ingezet kan worden bij andere vervoerders.

7.1.5 Bewuste boetes

Er resteert nog één oorzaak voor het feit dat het aantal opgelegde boetes niet snel zal afnemen tot nul. Dit zijn frequente gebruikers van het openbaar vervoer die er bewust voor kiezen het SRP niet stop te zetten omdat het boetebedrag lager is dan de daadwerkelijk te maken reiskosten. Deze groep wordt echter in het bijzonder geraakt door de NS action list systematiek. Sinds 1 maart 2020 is reizen bij NS ook met een bewust niet stopgezet SRP vanaf 30 dagen na einde reisrecht niet meer mogelijk en de omvang van opgelegde boetes aan deze groep reizigers zal dan ook afnemen. Merk op dat zonder de mogelijkheid bij NS te reizen voor slechts een heel klein deel van de studenten het aantrekkelijk zal zijn om bewust boetes te incasseren. En deze groep heeft alsnog een grote kans gepakt te worden.

7.2 Mogelijke verbeteringen

De in deze paragraaf gepresenteerde mogelijke verbeteringen worden toegewezen aan één of meerdere in voorgaande paragraaf benoemde opgelegde boetecategorieën.

7.2.1 Eerdere inschrijfcontroles

Deze maatregel richt zich specifiek op de boetecategorie die wordt beschreven in paragraaf 7.1.1.

Studenten kunnen al eerder studiefinanciering en reisrecht aanvragen en ontvangen dan dat ze staan ingeschreven bij een onderwijsinstelling. Immers, veel inschrijvingen worden pas in september of oktober door onderwijsinstellingen ingevoerd in BRON, en als een student pas vanaf dat moment reisrecht zou krijgen, zou hij aan het begin van zijn studie reiskosten moeten maken. Deze DUO-werkwijze wordt ook wel ‘verantwoord vertrouwen’ genoemd. Bij aanvang van een nieuw studiejaar voert DUO na 70 dagen inschrijfcontroles uit (dit is na 40 dagen bij inschrijving gedurende het studiejaar). Indien bij inschrijfcontrole wordt vastgesteld dat iemand onterecht reisrecht heeft ontvangen en gebruikt, zal er direct met terugwerkende kracht een boete worden opgelegd.

Indien door DUO eerder inschrijfcontroles worden uitgevoerd, of indien het niet mogelijk is voor studenten om al studiefinanciering en reisrecht aan te vragen voordat ze zijn ingeschreven bij een onderwijsinstelling, zal het aantal boetes dat wordt opgelegd met terugwerkende kracht logischerwijs fors afnemen.

Veel onderwijsinstellingen hebben de informatie met betrekking tot ingeschreven studenten echter niet eerder op orde dan het moment dat de inschrijfcontrole nu wordt uitgevoerd. En indien de onderwijsinstellingen dit proces niet versnellen en DUO eerder inschrijfcontroles gaat uitvoeren zullen studenten mogelijk onterecht een ov-boete ontvangen.

Deze maatregel zal dus enkel zin hebben in geval het proces van inschrijven van studenten kan worden versneld. Als dit niet het geval is, zullen de voordelen (minder boetes) waarschijnlijk niet opwegen tegen de nadelen (onterechte boetes en vorderingen).

7.2.2 Tijdigere verwerking in BRON door onderwijsinstellingen

Deze maatregel richt zich specifiek op de boetecategorie die wordt beschreven in paragraaf 7.1.1 en hangt deels samen met de hiervoor genoemde maatregel in 7.2.1.

Onderwijsinstellingen zijn niet altijd up-to-date met de administratie in BRON aangaande in- en uitschrijvingen van studenten. Hierdoor komt het voor dat DUO soms pas enkele maanden na verloop van het SRP op de hoogte is van het feit dat het SRP verlopen is. Dit kan resulteren in boetes met terugwerkende kracht voor studenten.

Het aantal ov-boetes zal afnemen als onderwijsinstellingen altijd tijdig de in- en uitschrijvingen verwerken in BRON.

7.2.3 Uniforme beëindiging studie in mbo

Deze maatregel is reeds in het oorspronkelijke rapport uit 2017 opgenomen, maar wordt hier weer genoemd omdat het is aangedragen door de vertegenwoordigers van de studentenorganisaties. Deze verbetering richt zich in het bijzonder op de boetecategorie die is omschreven in paragraaf 7.1.2.

Mbo-studenten worden uitgeschreven door hun onderwijsinstelling. Dit is anders dan ho-studenten, die zelf hun uitschrijving moeten regelen op studielink.nl of zich simpelweg niet opnieuw inschrijven voor een nieuw collegejaar. Dit betekent dat communicatie van de mbo-instelling aan de student voor de student cruciaal is om op tijd zijn SRP stop te kunnen zetten.

De Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en de Regeling gegevensverstrekking persoonsgebonden nummer BVE 2009 bepalen dat de uitschrijfdatum gelijk is aan de datum waarop de examencommissie vaststelt dat het examen behaald is. Voornamelijk vlak voor de zomer vinden veel vergaderingen van examencommissies plaats. Dat levert een grote variatie aan uitschrijfdatum op, wat eenduidige communicatie vanuit mbo-instellingen aan mbo-studenten over stopzetten van studiefinanciering en het SRP bemoeilijkt.

Dit zou worden ondervangen indien de uitschrijfdatum wordt geüniformeerd, bijvoorbeeld zo: alle mbo-studenten die afstuderen in de periode april tot en met juli, worden uitgeschreven per 31 juli (varianten zijn mogelijk). Onderwijsinstellingen geven aan dat een dergelijke uniformering zou bijdragen aan de communicatie, de boodschap is immers eenvoudig en voor iedereen gelijk, in dit geval: 31 juli loopt je recht op studiefinanciering en het SRP af, en dan moet je naar de ophaalautomaat om het stop te zetten.

Een dergelijke uniformering kan leiden tot minder boetes onder mbo-studenten. Een belangrijk aandachtspunt is echter of de einddatum voor de studiefinanciering op dezelfde manier wordt geüniformeerd. Een uniformering vereist in elk geval een wijziging van de Regeling gegevensverstrekking persoonsgebonden nummer BVE 2009. Afhankelijk van de beleidsmatige implicaties van een uniforme beëindigingsdatum moet mogelijk ook de WEB aangepast worden.

Als de uitschrijving van mbo-studenten wordt geüniformeerd zal een deel van de mbo-studenten langer dan nu van hun SRP gebruik kunnen maken. Dat zal leiden tot extra kosten voor de Staat aan vervoerders en daarnaast zal er langer studiefinanciering (basisbeurs²⁸, aanvullende beurs en rentedragende lening) moeten worden uitbetaald, wat ook tot aanzienlijk extra kosten voor de Staat zou leiden.

Aangezien deze maatregel, afhankelijk van de beleidsmatige implicaties van een uniforme beëindigingsdatum, mogelijk een wetswijziging vereist, zal dit waarschijnlijk niet op korte termijn zorgen voor een afname van de boetes. We nemen de maatregel toch op, omdat deze mogelijk ook effectief kan zijn in de wereld van het nieuwe ov-betalen.

28 In het mbo.

7.2.4 Frequentie verhogen reisindicatie

De verwachting is dat deze oplossing zich voornamelijk richt op de boetecategorieën 7.1.2 en 7.1.3.

Zoals beschreven in paragraaf 2.1 wordt momenteel eens per maand nagegaan of een student in voorliggende maand gereisd heeft, in ieder van de twee periodes. Als gevolg hiervan werkt de signaalfunctie van de eerste boete niet optimaal. Gegeven dat de student het SRP blijft gebruiken, wordt hij de eerste keer direct met € 150,- (2 x € 75,-) boete geconfronteerd. En aangezien de boetes over een maand pas in de eerste helft van de volgende maand (op zijn vroegst op de 10^e) ontvangen worden, komt daar, bij gebruik van het SRP, nog € 150,- boete bij.

Het is mogelijk de frequentie van het nagaan of een student gereisd heeft te verhogen van eenmaal naar tweemaal per maand. In dat geval is de eerste boete die de student ontvang € 75,-. Op het moment dat hij dit signaal ontvangt, kan hij dan het SRP nog stopzetten in de tweede helft van de eerste maand, zodat het totale boetebedrag beperkt blijft tot een bedrag van maximaal € 150,- (2 x € 75,-) in plaats van het huidige bedrag van € 300,- (2 x € 75,- + € 150,-).

Momenteel is het hele proces rondom het verwerken van boetes en controleren of er gebruik is gemaakt van het SRP echter ingericht als maandelijks proces. Het omzetten van dit proces naar tweewekelijks zal behoorlijke inspanningen vragen aan de kant van DUO, RSR en Translink. Afhankelijk van de inspanning die met deze wijziging gepaard gaat en de bijbehorende doorlooptijd, kan het zijn dat de nadelen (gevraagde inspanning en kosten voor beschreven instanties) zwaarder wegen dan de voordelen (afname van het aantal opgelegde boetes aan studenten).

7.2.5 Aanpassing periodieke verhoging deel gedistribueerde blacklist voor SRP's

Zoals beschreven in paragraaf 2.2 vond er in de zomermaanden van 2018 een additionele periodieke verhoging plaats van het aantal plaatsen voor SRP's op de gedistribueerde blacklist. Niet alle apparatuur van het ov-chipkaartsysteem kan immers de volledige blacklist bevatten. Studenten kunnen in een deel van juli en augustus op weekdagen echter geen gebruik kunnen maken van het vrije studentenreisrecht, maar alleen van de korting. Daarom lijken de maanden september en oktober het meest geschikt voor een periodieke verhoging van het aantal plaatsen voor SRP's op de gedistribueerde blacklist.

7.2.6 Stopzetten bij oplaadpunten in bussen van stad- en streekvervoerders

De huidige toepassingsmogelijkheden van de centrale nationale actionlist zorgen ervoor dat reizigers bij zowel ophaalautomaten als oplaadpunten acties kunnen ophalen. Denk daarbij aan het laden van online gekochte producten op de ov-chipkaart. Die functionaliteit zou ook toegepast kunnen worden met betrekking tot het stopzetten van het SRP. Voor de ophaalautomaten is dat niet zinvol, omdat die zelf al een stopzetfunctie hebben. Maar voor studenten die vooral of alleen met streekvervoer reizen, kan deze uitbreiding wel een oplossing zijn. Bij de oplaadpunten in bussen kun je immers alleen acties ophalen, niet initiëren. Er zal wel een online functionaliteit gemaakt moeten worden, vergelijkbaar

met het online kopen van een product, om de actie 'SRP stopzetten' op de nationale actionlist te plaatsen.

Deze maatregel richt zich zowel op de categorieën 7.1.3 en 7.1.4. Dit kan namelijk al voordat het SRP op de blacklist is geplaatst om boetes in de eerste 30 dagen te voorkomen.

Momenteel hebben in ieder geval de bussen van Arriva en Transdev (Brenng, Connexion en Hermes) dergelijke oplaadpunten.

7.2.7 Diverse verbeteringen met betrekking tot communicatie

Ondanks de in paragraaf 2.4 en 2.7 genoemde verbeteringen met betrekking tot communicatie, is er op onderdelen nog wel ruimte voor verdere verbetering. In deze paragraaf worden een aantal mogelijke verbeterpunten kort aangestipt. Focus van deze verbetering ligt op mbo-studenten, aangezien uit paragraaf 3.2 ook blijkt dat deze studenten oververtegenwoordigd zijn in de groep studenten met een boete.

Deze oplossingen focussen zich op de boetecategorie die in paragraaf 7.1.2 wordt omschreven. Communicatiemiddelen kunnen (op een andere/slimmere manier) worden ingezet om de groep studenten in deze categorie beter te informeren.

Meer segmenteren communicatie naar onderwijsniveau

Ondanks grote verschillen tussen studenten binnen de verschillende onderwijsniveaus, wordt in de communicatie vanuit DUO grotendeels gebruikgemaakt van identieke berichtgeving. Het meer afstemmen van communicatie, zowel qua vorm als qua inhoud, kan er voor zorgen dat de boodschap rondom het einde reisrecht door een zo groot mogelijke groep wordt gezien en begrepen. In specifieke campagnes via social media en beeldschermen in bussen en treinen wordt deze segmentering al toegepast.

Mogelijk kunnen (binnen de beperkingen die daarvoor gelden op onder meer het gebied van privacywetgeving) bij bepaalde leeftijdsgroepen ook de ouders worden geïnformeerd.

Onderwijsinstelling een centrale rol geven in de communicatie

Aangezien mbo-instellingen zelf de uitschrijving van studenten uitvoeren, kan worden overwogen om deze instellingen een rol te geven in de communicatie rondom het einde reisrecht. Dit is in het bijzonder relevant bij eventuele uitschrijvingen met terugwerkende kracht. Maar de communicatie vanuit de onderwijsinstelling naar de student heeft niet enkel betrekking op studenten die een studie afronden of beëindigen. Ook studenten die gedurende hun studie wisselen van een bol-opleiding (met reisrecht) naar bbl-opleiding (zonder reisrecht), kunnen op deze manier worden geïnformeerd dat het reisrecht verloopt en het SRP moet worden stopgezet. Er kan een checklist worden opgesteld voor mbo-studenten, in lijn met bijvoorbeeld het geldplan 18+ dat door het NIBUD is opgesteld. In lijn met dit verbeterpunt is DUO recent een pilot gestart voor doelgroepspecifieke communicatie via mbo-scholen. Thema van de eerste campagne via scholen was: "Bijna 18.". DUO heeft de mbo-scholen die aan deze pilot wilden meewerken voorzien van diverse

communicatiemiddelen via een online platform. Deze communicatiemiddelen worden door de mbo-scholen gebruikt binnen de onderwijsomgeving.

Ontwikkeling app met geïntegreerde informatie van DUO, RSR en Translink

Informatie met betrekking tot het reisrecht, het SRP en de ov-chipkaart is nu op meerdere plekken beschikbaar. Op deze manier is het niet altijd direct duidelijk voor studenten waar ze welke informatie kunnen vinden. Als deze informatie allemaal op één plek beschikbaar komt, is het voor studenten ook duidelijker. Een bijkomend voordeel van een app is dat (als dit qua privacywetgeving mogelijk blijkt te zijn) er ook notificaties kunnen worden verstuurd op het moment dat zich een wijziging voordoet in de situatie rondom het reisrecht van de student. En verder uitbreidingsmogelijkheid van deze app zou kunnen worden dat hier een mogelijkheid wordt geboden om online een stopzetverzoek in te dienen, dat vervolgens kan worden klaargezet bij de oplaadpunten, zoals omschreven in paragraaf 7.2.6.

Bewustwordingscampagnes

Het deel van de dalende trend van het opgelegde boetebedrag in de periode van 2014 tot en met 2019 dat niet verklaard kan worden door de uitgevoerde maatregelen, lijkt uit te wijzen dat er sprake is van meer bewustwording onder de studentenpopulatie dat er een boete kan volgen indien het SRP niet tijdig wordt stopgezet. Bewustwordingscampagnes vanuit DUO, RSR en vervoersbedrijven hebben hieraan bijgedragen. Het is goed om campagnes te blijven uitvoeren op plaatsen in het openbaar vervoer of bij onderwijsinstellingen.

Dit kan mogelijk worden gecombineerd met een speciale aanbieding voor ex-studenten zoals nu beschikbaar is bij NS. Op deze manier kan een negatief moment (het verliezen van het SRP) worden omgezet in iets positiefs.

7.3 Overige aandachtspunten

In deze laatste paragraaf geen mogelijke verbeteringen om de ov-boetes te verminderen, maar twee (mogelijk) ongewenste effect van de huidige maatregelen.

De eerste is het gegeven dat de verlaging van de boetes in de eerste maand van € 97,- naar € 75,- per halve maand een prikkel voor studenten kan zijn om het SRP pas na de eerste maand na einde reisrecht stop te zetten.

De tweede is dat, gegeven de huidige maatregelen, het de verwachting is dat studenten die niet of nauwelijks met hun SRP reizen, vaker zelf bewust hun SRP niet stopzetten. Ze worden immers toch niet beboet bij geen gebruik. Dit kan tot gevolg hebben dat de volgende situatie vaker gaat voorkomen. Een student gebruikt een aantal maanden na het verlopen van het SRP nog een keer zijn ov-chipkaart zonder eraan te denken dat er nog actief SRP op de kaart staat. Als dit gebruik niet bij NS is en het SRP niet wordt geblokkeerd via de gedistribueerde blacklist, dan krijgt hij direct een boete van € 150,-. Mogelijk resulteert dit een toename van klachten.

Bijlage

Bronnen: beperkingen en verbeteringen

Voor het uitvoeren van deze evaluatieopdracht heeft Hypercube beschikking gekregen over het onderstaande bronmateriaal:

- DUO Rapportage januari 2019 t/m december 2019;
- Geanonimiseerde reisindicatiebestanden januari 2019 t/m november 2019;
- RSR Monitor januari 2017 t/m november 2019;
- Informatieverslag Studentenreisrecht 2012 t/m 2018;
- Informatieverslag Studentenreisrecht 2019 (concept).

Deze informatie heeft, met uitzondering van de reisindicatiebestanden, een hoog aggregatieniveau.

Gedurende het onderzoek is via de begeleidingscommissie een informatieverzoek gericht aan DUO en RSR om in de vorm van een totaaloverzicht te rapporteren over de maandelijks verlopen SRP's, onderverdeeld naar onderwijstype en daaraan gekoppeld de reisindicatiebestanden (in 2019) en de daadwerkelijk opgelegde, en eventuele herstelde, boetes. Dit totaaloverzicht zou behulpzaam zijn bij het verder nuanceren van de werking van de genomen maatregelen en het toespitsen van het resterende boetebedrag op doelgroepen binnen de studentenpopulatie. Daarnaast zouden nog additionele inzichten opgebouwd kunnen worden.

In overleg is besloten om dit verzoek niet in te willigen. Het zou een aanzienlijke inspanning vereisen van DUO en RSR en waarschijnlijk zou deze informatie bovendien niet binnen de looptijd van het onderzoek beschikbaar komen. Er is gekozen gebruik te maken van de bronnen, zoals hierboven beschreven. Hierdoor zijn de in hoofdstuk 4 gepresenteerde effecten van maatregelen mogelijk minder accuraat. Dit is een eventueel verbeterpunt voor en uit te voeren tweede evaluatieonderzoek.

Betrokken organisaties

Meerdere betrokkenen kregen een plaats in het onderzoek en droegen daar aan bij. Dat kon zijn om reden van hun rol in de uitvoering van de ov-boetemaatregelen, creativiteit met betrekking tot een mogelijke toekomst en/of het feit dat ze een relevant belang hebben bij het SRP.

Studenten. De doelgroep zelf, de reizigers voor wie het studentenreisproduct bedoeld is. De vertegenwoordigende organisaties zijn *LSVb (ho)*, *ISO (ho)* en *JOB (mbo)*.

Het *Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)* is naast opdrachtgever van dit onderzoek, ook contractpartij bij het contract dat met de openbaar vervoerbedrijven is gesloten over het studentenreisproduct. Voor dit onderzoek is expertise benut van de directies Hoger Onderwijs & Studiefinanciering en Middelbaar Beroepsonderwijs.

De *Dienst Uitvoering Onderwijs van OCW (DUO)* vormt het aanspreekpunt voor studenten voor alle zaken rondom studiefinanciering, inclusief het recht op het SRP; van aanvragen, wisselen tussen week- of weekendabonnement, tot stopzetten. Het klantportaal 'Mijn DUO' vormt bovendien een belangrijk communicatiekanaal tussen DUO en de student. Ook speelt DUO een grote rol in de uitgevoerde ov-boetemaatregelen.

Onderwijsinstellingen weten of een student al dan niet ingeschreven is en al of niet een diploma heeft behaald, wat relevant is voor het SRP. Tijdens deze evaluatie hebben met name de mbo-instellingen (via de MBO Raad en rechtstreeks) een actieve rol gehad.

De *openbaar vervoerbedrijven* hebben zich, in hun gezamenlijke hoedanigheid als contractpartij bij het contract voor het SRP, verenigd in de *Stuurgroep ov-studentenkaart*. Daarin zijn de Nederlandse Spoorwegen (NS), Vereniging Regionale Spoorvervoer (VRS), Vereniging Studentenkaart Streekvervoer (VSS) en de Vereniging Stedelijke Vervoerbedrijven (VSV) vertegenwoordigd. Zij geven natuurlijk ook uitvoering aan het contract en verzorgen het openbaar vervoer voor de studenten.

De *Regisseur Studenten Reisrecht (RSR)* werkt in opdracht van de vervoerbedrijven en heeft de wettelijke taak om ervoor te zorgen dat studenten het SRP op hun ov-chipkaart kunnen laden wanneer DUO het recht hierop heeft toegekend. RSR is er ook voor een tijdelijk SRP, het afwikkelen van declaratieverzoeken en het corrigeren van een stopzetdatum.

Translink Systems (Translink) is uitgever van ov-chipkaarten, architect (*schemeprovider*) van het huidige ov-chipkaartsysteem en beheert de databases voor op te halen of stop te zetten reisproducten en te weren ov-chipkaarten of producten (de zogenaamde *National Action List* en *blacklist*). Translink heeft een bijdrage geleverd met betrekking tot de stand van zaken van toekomstige ontwikkelingen in het ov-chipkaartsysteem zoals het programma Nieuwe ov-betalen.

Het *Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)* is vanuit de overheid betrokken bij beheer en ontwikkeling van openbaar vervoer en de ov-chipkaart.

De *Werkgroep implementatie boetemaatregelen* (Werkgroep) onder voorzitterschap van RSR is opgericht om uitvoering te geven aan de in paragraaf 1.2 gepresenteerde ov-boetemaatregelen. In deze werkgroep zitten verder vertegenwoordigers van de vervoerders, DUO, het ministerie van OCW en Translink. Op periodieke basis komt deze werkgroep bijeen om de voortgang met betrekking tot de uitvoering van de besproken boetemaatregelen te bespreken en evalueren.

Proces controle op gebruik

Om vast te stellen of een student gebruik heeft gemaakt van het SRP is een controleproces ingericht door DUO, RSR en Translink. Een schematische weergave is toegevoegd op de volgende pagina.

DUO verstrekt iedere maand een uitvraagbestand voor 'reisindicaties' aan RSR. Dat betreft BSN's van studenten wiens recht al ten minste één maand is verlopen terwijl ze hun SRP nog niet hebben stopgezet. DUO vraagt per student enkel de termijnen (eerste 15 dagen, dag 11 t/m 15 in geval van eerste boetemaand of dag 16 t/m einde maand) uit waarover deze boeteplichtig is in geval gebruik is gemaakt van het SRP.

In geval is vastgesteld dat een student met terugwerkende kracht geen reisrecht meer had, wordt over deze volledige periode uitgevraagd of er gebruik is gemaakt van het SRP.

RSR zoekt alle ov-chipkaartnummers die gedurende de uitvraagperiode gekoppeld waren aan deze Burgerservicenummers en geeft deze kaartnummers door aan Translink.

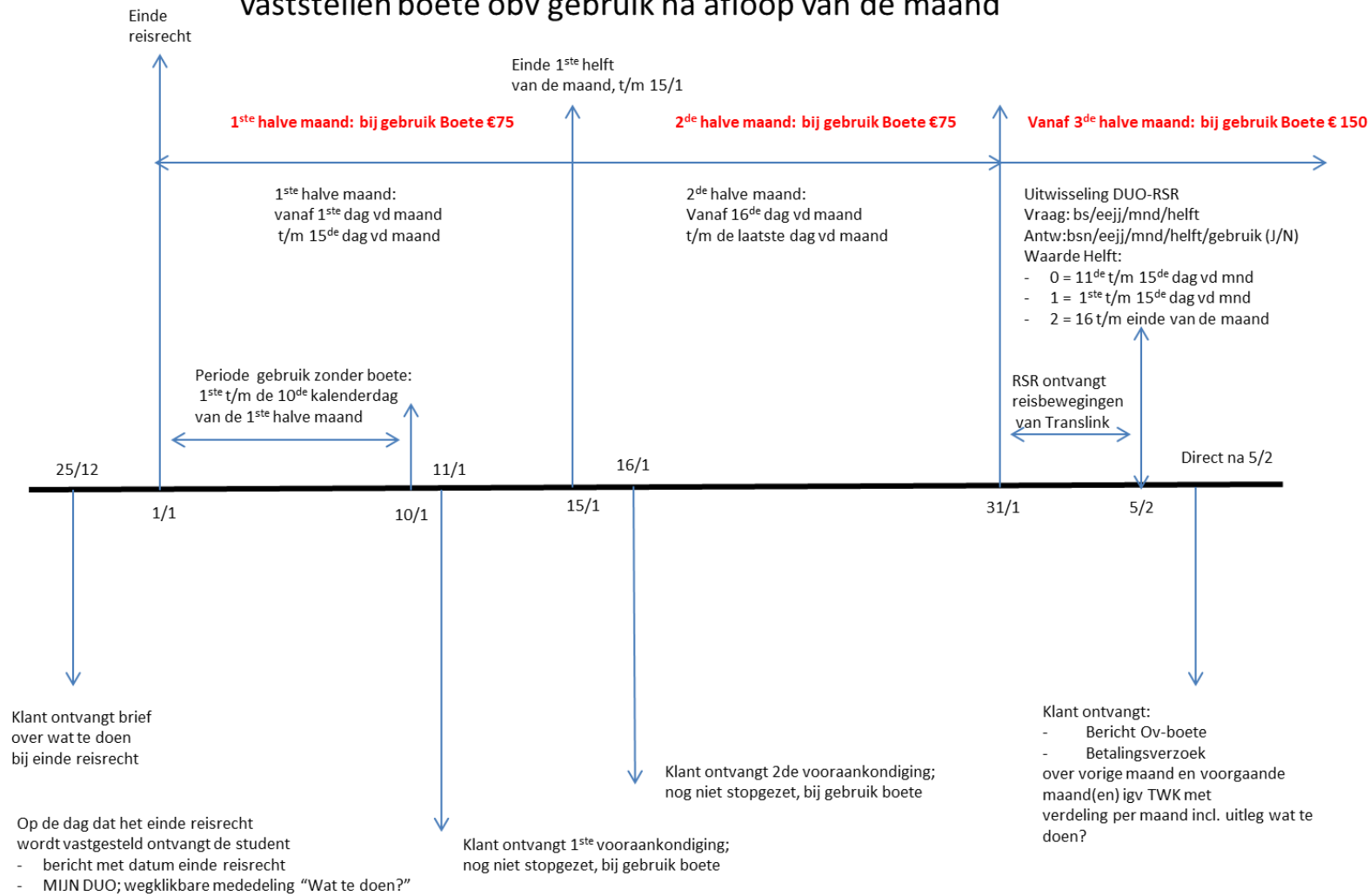
Translink controleert of uitgevraagde periodes op deze kaartnummers een reisbeweging heeft plaatsgevonden met het SRP en geeft drie mogelijke antwoorden per uitgevraagde periode:

- Een 'J' indien ten minste één reisbeweging heeft plaatsgevonden;
- Een 'N' indien geen reisbeweging heeft plaatsgevonden;
- Een 'X' indien de het kaartnummer niet bekend is

RSR koppelt de bevindingen per kaart van Translink weer aan de bijbehorende Burgerservicenummers en verstrekt deze uiterlijk de derde werkdag na ontvangst van het DUO bestand aan DUO. DUO stelt op de tiende kalenderdag de ov-boetes vast en informeert studenten in geval een boete wordt opgelegd.

DUO legt op basis van deze uitkomsten al dan niet een boete op aan studenten. Als gevolg van de gevolgde procedure worden boetes maandelijks opgelegd. Een boete voor één halve maand als alleen in eerste dan wel tweede helft gereisd is of een 'dubbele' boete in geval zowel in de eerste helft als tweede helft van de afgelopen maand gereisd is.

vaststellen boete obv gebruik na afloop van de maand



Boetes met terugwerkende kracht

De meeste boetes met terugwerkende kracht zijn toe te wijzen aan de volgende redenen:

- Late melding uitschrijving door onderwijsinstelling, dit komt met name voor bij niet-gefinancierde onderwijsinstellingen;
- Student heeft zich wel aangemeld voor studiefinanciering en reisrecht, maar is niet ingeschreven. Deze aanmelding wordt na 70 dagen gecontroleerd bij ingang van een nieuw studiejaar en na 40 dagen bij aanmelding gedurende het studiejaar. Dit wordt door DUO ook 'verantwoord vertrouwen' genoemd;
- Toekenning wordt ingetrokken (met name in geval verblijfsvergunning niet meer geldig is of dat door de student niet wordt voldaan aan de eisen voor het zijn van migrerend werknemer);
- Student zet zelf met terugwerkende kracht de toepassing van de studiefinanciering stop. In dat geval ontstaat er ook direct een boete met terugwerkende kracht (enkel indien student in deze periode gereisd heeft).

Boetes met terugwerkende kracht hebben meestal betrekking op twee tot drie maanden, maar in uitzonderingsgevallen kan er worden geconstateerd dat er voor een periode van meerdere jaren onterecht studiefinanciering en reisrecht is toegewezen aan een student.

