

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Hoger Onderwijs en
Studiefinanciering**
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijks overheid.nl

Onze referentie
32371747

Datum 23 mei 2022

Betreft Aanbieding tweede (audit)onderzoek naar de effectiviteit van de
maatregelen om ov-boetes te verminderen

Bijlagen
1. Tweede (audit)onderzoek
effectiviteit ov-
boetemaatregelen

Als studenten geen recht meer hebben op het studentenreisproduct, bijvoorbeeld omdat zij zijn gestopt met hun studie of omdat het recht op studiefinanciering is verlopen, moeten zij het reisproduct stopzetten bij een zogeheten ophaalautomaat. Als de student toch reist zonder geldig reisrecht, moet DUO een ov-boete opleggen.¹ Die situatie wil ik natuurlijk zoveel mogelijk voorkomen. Daarom heeft mijn departement de afgelopen jaren verschillende maatregelen genomen om het aantal ov-boetes terug te dringen.

Op 21 december 2017 heeft mijn ambtsvoorganger uw Kamer het rapport 'Mogelijkheden stopzetten studentenreisproduct' aangeboden.² In de begeleidende brief bij dit rapport is een pakket met maatregelen aangekondigd. Het doel van de maatregelen was ervoor te zorgen dat de dalende trend in het aantal opgelegde ov-boetes zich zou voortzetten en zou versnellen, opdat steeds minder studenten een ov-boete krijgen.

Om de effectiviteit van de ov-boetemaatregelen in beeld te brengen, is in 2019 en 2020 een eerste (audit)onderzoek uitgevoerd. Dit rapport is op 11 juni 2020 aan uw Kamer aangeboden.³ Zoals ik in het commissiedebat inzake de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) van 7 april 2022 aankondigde, stuur ik uw Kamer hierbij het rapport van het tweede (audit)onderzoek.

In deze brief ga ik eerst in op de onderzoeksresultaten omtrent het totale maatregelenpakket en de effectiviteit daarvan. Daarna zal ik ingaan op de implementatie van de aanvullende maatregelen vanaf 2020.

¹ De opbrengsten van deze boetes zijn bedoeld als een compensatie voor de gederfde inkomsten van de vervoersbedrijven. Immers, de vervoersbedrijven ontvangen geen vergoeding voor studentenreisproducten waar geen recht meer op is.

² Kamerstukken II 2017/18, 23 645, nr. 653.

³ Kamerstukken II 2020/21, 23 645, nr. 721.

Kern van het tweede (audit)onderzoek: maatregelen zijn nog steeds zeer effectief

Onze referentie
32371747

De onderzoekers hebben in hun rapport geconcludeerd dat de maatregelen volledig geïmplementeerd zijn en een grote bijdrage leveren. Het maatregelenpakket blijkt nog steeds zeer effectief te zijn in het verminderen van het aantal ov-boetes:

Jaar	Totaalbedrag aan (per saldo) opgelegde ov-boetes
2014	€ 52,6 miljoen
2015	€ 45,0 miljoen
2016	€ 40,7 miljoen
2017	€ 36,5 miljoen
2018	€ 32,8 miljoen
2019	€ 12,2 miljoen
2020	€ 6,5 miljoen
2021	€ 5,0 miljoen

- De belangrijkste conclusie van dit tweede (audit)onderzoek is dat het totaalbedrag aan (per saldo⁴) opgelegd ov-boetes sinds de aankondiging van de maatregelen in december 2017 flink is gedaald. Waar in het eerste onderzoek bleek dat in 2019 een afname van 63% had plaatsgevonden ten opzichte van 2018, is dit 80% in 2020 en 85% in 2021.
- Het aantal stopzettingen van reisproducten dat gepaard gaat met een ov-boete is logischerwijs ook fors afgenomen. Waar dit in 2016 nog ging om één op drie stopzettingen, is dat in 2019, 2020 en 2021 nog maar één op tien. Vorig jaar werd dus slechts in 10% van de gevallen waarin een student zijn of haar reisproduct stop zette een ov-boete uitgedeeld. Bij stopzettingen die gepaard gaan met minimaal één boete is het gemiddelde totale boetebedrag van 2019 naar 2021 ook nog gedaald van € 396,- naar € 163,-, een vermindering van bijna 60%.
- De onderzoekers schatten in dat, gezien de dalende trend, het totaalbedrag zonder de maatregelen in 2019 zou zijn uitgekomen op € 30,6 miljoen, in 2020 op 28,7 miljoen en in 2021 op 27,1 miljoen. Naar schatting heeft de Covid-19-pandemie in 2020 geresulteerd in een extra afname van 0,6 miljoen en in 2021 in een extra afname van 0,5 miljoen van het totale boetebedrag.
- Daarmee hebben de maatregelen naar schatting dus gezorgd voor een afname in het totaalbedrag aan ov-boetes van € 61,6 miljoen in de jaren 2019, 2020 en 2021.

⁴ Het saldo betreft het totaalbedrag aan opgelegde boetes per jaar minus het bedrag aan ov-boetes dat gedurende het jaar weer is ingetrokken/kwijtgescholden, bijvoorbeeld omdat na oplegging van de boete bleek dat er opnieuw reisrecht werd toegekend.

Aanvullende maatregelen

Onze referentie

32371747

Een deel van de maatregelen is sinds de afronding van het eerste (audit)onderzoek geïmplementeerd. Het betreft de combinatie van twee zogeheten 'blacklistmaatregelen'.⁵ Een blacklist is een instrument dat vervoerders primair inzetten om fraude en misbruik door reizigers tegen te gaan. De blacklist bevat nummers van ov-chipkaarten of reisproducten die niet toegelaten mogen worden bij het inchecken. Wanneer iemand incheckt met een ov-chipkaart of reisproduct op de blacklist, dan wordt die kaart of dat product bij inchecken gelijk gedeactiveerd. Het is dan niet meer mogelijk om te reizen.

Uit het tweede (audit)onderzoek is gebleken dat deze maatregelen grotendeels verantwoordelijk zijn voor de verdere daling van het aantal ov-boetes in 2020 en 2021. De geschatte additionele impact van deze maatregelen in 2021 is een afname van €4,7 miljoen.

Daarnaast heeft mijn ambtsvoorganger in de brief van 11 juni 2020 nog twee aanvullende maatregelen aangekondigd:

1. *Onderwijsinstellingen oproepen tot tijdiger registratie van in- en uitschrijfgegevens van studenten*
 - Sinds 2020 heeft het ministerie de koepelorganisaties voor mbo- en ho-instellingen jaarlijks opgeroepen hun leden te verzoeken DUO zo snel mogelijk te voorzien van accurate in- en uitschrijfgegevens, omdat dit kan helpen het aantal ov-boetes verder terug te dringen. In mijn brief van 21 februari 2022⁶ heb ik toegelicht waarom ik heb besloten op dit moment geen aanpassingen te doen in de aanlevertermijn voor het hoger onderwijs (acht weken). Wel heb ik de onderwijsinstellingen opgeroepen om te verkennen of verdere uniformering van het uitschrijfproces mogelijk is. Ook heb ik toegezegd met de onderwijsinstellingen in gesprek te blijven over het belang van het verstrekken van duidelijke communicatie aan studenten over hun afstudeerdatum en de tijdige uitwisseling van gegevens met DUO.
 - Daarnaast is uw Kamer in oktober 2021 toegezegd dat DUO in de loop van 2022 contact zal opnemen met instellingen die vaak studenten met terugwerkende kracht uitschrijven of uitschrijvingen traag doorgeven.⁷ Deze werkwijze wordt medio oktober-november 2022 geïmplementeerd over de ontvangen uitschrijvingen vanaf de start van het studiejaar 2022-2023.
 - Verder zal DUO maatwerk toe gaan passen door ov-boetes kwijt te schelden als een student op eigen initiatief en met bewijs kan aantonen dat die het gevolg is van trage administratie bij de onderwijsinstelling. Ook dat heb ik in oktober aan uw Kamer toegezegd. Deze werkwijze wordt eveneens medio oktober-november 2022 geïmplementeerd over de ontvangen uitschrijvingen vanaf de start van het studiejaar 2022-2023.

2. *Meer aandacht voor mbo-studenten in de communicatie door DUO*

⁵ Het gaat om het plaatsen van studentenreisproducten op de blacklist als deze 30 dagen na einde reisrecht nog niet zijn stopgezet en over het hanteren van de totale blacklist door de NS. Een nadere beschrijving van deze maatregelen is te vinden op blz. 4 van de brief van mijn ambtsvoorganger van 10 juli 2019.

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 31 524, nr. 503.

⁷ Kamerstukken II 2021/22, 31 524, nr. 500.

- Minderjarige mbo'ers ontvangen sinds 2019 een papieren brief over het stopzetten van het studentenreisproduct, die voorafgaand aan het ontstaan van een ov-boete via de post wordt verstuurd. Heeft de student als postvoorkeur digitaal (bijna alle minderjarige mbo'ers), dan ontvangen ze ook een notificatie-mail voor deze brief.
- Sinds het verschijnen van het eerste (audit)onderzoek stuurt DUO ook alle mbo-studenten die een voorlopige einddatum van hun studie in het DUO-systeem hebben staan in de maanden mei, juni of juli, een persoonlijke e-mail met instructies over het stopzetten van hun studentenreisproduct als ze niet verder gaan studeren.

Onze referentie
32371747

Tot slot schrijven de onderzoekers dat, naast aandacht voor communicatie, eventuele verbeteringen rondom de in- en uitschrijfprocessen het aantal ov-boetes mogelijk nog verder zouden kunnen laten afnemen. Ze geven aan dat het ministerie kan overwegen hier separaat onderzoek naar te doen, maar dat het hun inschatting is dat eventuele aanpassingen in de processen (als gevolg van een aanvullend onderzoek) een beperkte impact zullen hebben op het totale bedrag dat aan ov-boetes zal worden opgelegd. Gezien deze laatstgenoemde inschatting, de reeds ingezette acties uit de bovengenoemde brief van 21 februari 2022 en de verwachte afname van het aantal ov-boetes door de introductie van een nieuw ov-betaalsysteem, zie ik vooralsnog onvoldoende aanleiding voor aanvullend onderzoek.

Vervolg en ontwikkelingen in het ov-betalen

Met de eerdergenoemde blacklistmaatregelen hebben de vervoersbedrijven en ik al kunnen bijdragen aan de positieve ontwikkeling dat het aantal ov-boetes substantieel afneemt. De onderzoekers geven net als in de eerste audit aan dat het nieuwe ov-betaalsysteem extra kansen biedt om het aantal ov-boetes verder te laten afnemen. Het nieuwe betaalsysteem, waaraan de ov-bedrijven, decentrale overheden, consumentenorganisaties en het ministerie van IenW werken, wordt vanaf dit jaar gefaseerd ingevoerd en zal eind 2023 deze kansen bieden.

Ik zet me er, samen met de collega's van DUO, de Regisseur Studenten Reisrecht (RSR), de vervoerders en studentenorganisaties voor in om de overgang naar het nieuwe ov-betaalsysteem zo soepel mogelijk te laten verlopen. De kansen die dit nieuwe betaalsysteem biedt om ov-boetes nog verder te verminderen, wil ik natuurlijk zo goed mogelijk benutten. De nieuwe betaalmethoden versimpelen het stopzetten van het studentenreisproduct en beperken het aantal handelingen voor de student. Studenten hoeven, nadat hun reisrecht is verlopen, dan niet meer zelf naar een ophaalautomaat om hun studentenreisproduct stop te zetten, wat het aantal ov-boetes naar alle waarschijnlijkheid verder zal terugdringen.

Tot slot

Ik ben de onderzoekers wederom zeer erkentelijk voor het grondige onderzoek dat zij hebben verricht. Daarnaast spreek ik graag wederom mijn dank uit aan DUO, RSR, Translink, de vervoersbedrijven en de onderwijsinstellingen voor de gezamenlijke inspanningen die hebben geleid tot het succesvol en fors terugdringen van ov-boetes. Ik ben tevreden over de behaalde resultaten en ook de studentenorganisaties hebben mij laten weten tevreden te zijn. Ik zal geen nieuw (audit)onderzoek meer laten uitvoeren naar het maatregelenpakket dat in 2017 is aangekondigd, maar uiteraard zal ik de ontwikkeling van het aantal ov-boetes nauwgezet blijven volgen.

Over het proces dat moet leiden tot invoering van de nieuwe betaalwijzen voor studenten in het openbaar vervoer en de consequenties daarvan voor het studentenreisproduct verwacht ik uw Kamer op korte termijn verder te kunnen informeren, via een wetsvoorstel dat ik hiertoe in voorbereiding heb.

Onze referentie

32371747

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Robbert Dijkgraaf