

Tweede (audit)onderzoek effectiviteit overboetemaatregelen

Datum: 21-4-2022
Status: F02

Colofon

Titel: Tweede (audit)onderzoek effectiviteit ov-boetemaatregelen

Opdrachtgever: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Directie Hoger Onderwijs en Studiefinanciering (HO&S)

Datum: 21-4-2022

Auteurs: John Kleppe, Jan Willem Mulder, Rob Rijnhout

Status: F02

Aanbieder: Hypercube Business Innovation

Adres: Kromme Nieuwegracht 11A
3512 HC Utrecht

Telefoon: 030 2338080

Internet: www.hypercube.nl

Voorwoord

Dit rapport is het resultaat van een tweede onderzoek naar de effectiviteit van de maatregelen die genomen zijn om de ov-boetes aan (ex-)studenten te verminderen. Het is het vervolg op het eerste auditrapport van april 2020.

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 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? Welke (aanvullende) maatregelen zijn er genomen naar aanleiding van het eerste auditrapport? En zijn er de afgelopen jaren nieuwe mogelijkheden tot verder verminderen van ov-boetes ontstaan? Deze vragen worden in dit rapport beantwoord.

De belangrijkste conclusie is dat de omvang van de ov-boetes nog verder is afgenomen. Waar er in 2019 al een afname was van 63% ten opzichte van 2018, is de omvang van de boetes in 2020 (80% afname ten opzichte van 2018) en 2021 (85%) nog verder gedaald. De ov-boetemaatregelen hebben een enorme bijdrage geleverd aan deze afname. Het totale maatregelenpakket kan daarom worden gezien als een groot succes. De inbreng hierin van de verschillende individuele maatregelen verschilt daarbij aanzienlijk.

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 de student het studentenreisproduct zelf stop kan zetten. De student hoeft dan dus niet meer langs een ophaalautomaat. Bovendien zal DUO dan (via RSR) het studentenreisproduct laten stopzetten, zodra zij weet dat het reisrecht van de student is geëindigd.

Het tijdig stopzetten van het studentenreisproduct blijft in de basis echter de verantwoordelijkheid van de student, omdat de student soms meer weet dan DUO. Daarom zullen er naar verwachting ook in de toekomst ov-boetes blijven bestaan.

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

Utrecht, maart 2022

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 van zeven² maatregelen heeft aangekondigd om het aantal ov-boetes³ flink terug te dringen.

Vervolgens heeft Hypercube opdracht gekregen om op twee momenten in tijd een (audit)onderzoek uit te voeren. Het doel van die onderzoeken is

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.

Het eerste onderzoek heeft geresulteerd in een auditrapport⁴ dat op 11 juni 2020 aan de Tweede Kamer is gestuurd, samen met een beleidsreactie waarin de minister van OCW enkele vervolgmaatregelen aankondigt. Aanvankelijk zou het tweede auditonderzoek een jaar later worden uitgevoerd. Door de covid-19-pandemie is dit een jaar uitgesteld. Het huidige rapport is het resultaat van dat tweede auditonderzoek.

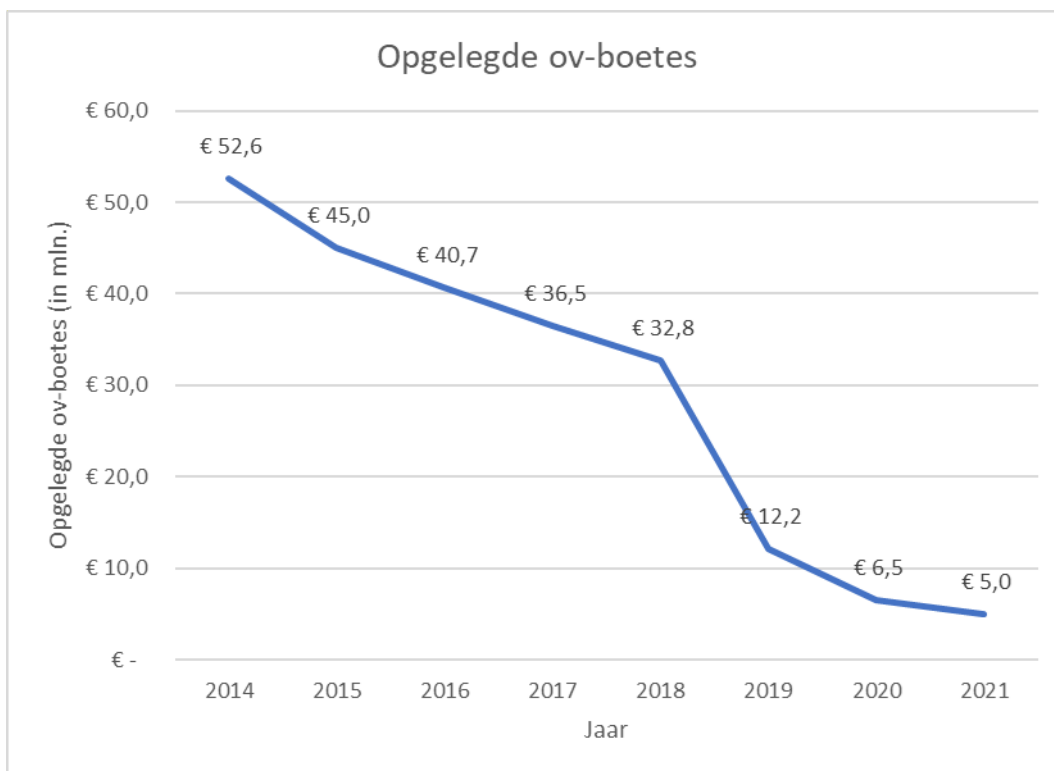
Een belangrijk deel van de aangekondigde maatregelen vroeg om voorbereidingstijd, bijvoorbeeld omdat eerst een wetswijziging nodig was. Als gevolg daarvan zijn veel maatregelen per 1 januari 2019 ingevoerd. Daarom zijn voor het bepalen van het effect van de maatregelen tot nu toe de per saldo opgelegde ov-boetes in 2019, 2020 en 2021 vergeleken met de periode daarvoor, in het bijzonder met 2018. De belangrijkste conclusie van dit tweede onderzoek is dat de omvang van de ov-boetes nog verder is afgenomen. Waar uit het eerste onderzoek bleek dat er in 2019 al een afname was van 63% ten opzichte van 2018, blijkt nu dat de omvang van de boetes in 2020 (80% afname ten opzichte van 2018) en 2021 (85%) nog verder is gedaald. De ov-boetemaatregelen hebben een enorme bijdrage geleverd aan deze afname. Het totale maatregelenpakket kan daarom worden gezien als een groot succes.

1 https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2017Z18600&did=2017D38363

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 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.

4 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/11/aanbieding-eerste-audit-onderzoek-naar-de-effectiviteit-van-de-maatregelen-om-ov-boetes-te-verminderen>



Ontwikkeling jaarlijks per saldo opgelegde ov-boetes in miljoenen

Op basis van de trend in de jaren 2014-2018 komt de inschatting van het totale boetebedrag zonder ov-boetemaatregelen in 2019 uit op € 30,6 mln., op € 28,7 mln. in 2020 en op € 27,1 mln. in 2021. Naar schatting heeft de covid-19-pandemie in 2020 geresulteerd in een extra afname van € 0,6 mln. en in 2021 in een extra afname van € 0,5 mln. van het totale boetebedrag.

De resterende afname is in onderstaande tabel, voor zover mogelijk, uitgesplitst naar de verschillende maatregelen. Hierin zijn drie maatregelen expliciet benoemd, de andere vier vallen onder 'Overig'. Het effect van deze vier maatregelen in isolement is niet vast te stellen. Ze dragen gezamenlijk bij aan de totale overige afname, welke naar schatting € 0,6 mln. was in 2021.

Maatregel	2019	2020	2021
Alleen boetes bij gebruik maar wel oplopend in hoogte	€ 13,0	€ 16,7	€ 14,7
Blacklistmaatregelen	€ -	€ 3,4	€ 4,7
Kortere maximale boetetermijn	€ 2,0	€ 1,6	€ 1,5
Overig	€ 3,4	€ -	€ 0,6
Totaal	€ 18,4	€ 21,7	€ 21,5

Inschatting effect maatregelen op afname totaal boetebedrag per jaar

We beschrijven hieronder kort in welke mate de in de beleidsreactie aangekondigde maatregelen zijn uitgevoerd, en voor de eerste drie in welke mate ze hebben bijgedragen aan 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 student⁵ 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 € 97⁶,- naar € 75,- per halve maand; daarna is het boetebedrag verhoogd naar € 150,- per halve maand. De inschatting is dat deze maatregel de grootste impact heeft (gehad) op de afname van de jaarlijkse ov-boetes, € 14,7 mln. in 2021.
- 2) Blacklistmaatregelen⁷
Er waren eerder al onderdelen van deze maatregel geïmplementeerd, maar die hadden per definitie (nog) geen effect op de ov-boetes. Sinds maart 2020 staan echter alle SRP's één maand na einde geldigheid op de blacklist. In combinatie met de al eerdere invoering van de NS action list systematiek betekent dit dat zodra een student zijn ov-chipkaart gebruikt bij een NS apparaat terwijl het bijbehorende SRP meer dan 30 dagen verlopen is, het product niet alleen direct geblokkeerd wordt, maar tevens ook van de kaart verwijderd wordt, zoals bij stopzetten door de student zelf. In het vervolg kan deze student geen nieuwe ov-boetes meer oplopen. Deze maatregel is de belangrijkste toevoeging ten opzichte van het eerste auditonderzoek en is grotendeels verantwoordelijk voor de verdere daling in 2020 en 2021 van de jaarlijkse ov-boetes. De geschatte additionele impact van deze maatregel in 2021 is een afname van € 4,7 mln.
- 3) Kortere maximale boetetermijn
Deze maatregel is geïmplementeerd. De maximale periode waarover boetes worden opgelegd, is per 1 januari 2019 verkort van twaalf maanden naar negen maanden. De inschatting is dat deze maatregel de ov-boetes met € 1,5 mln. heeft doen afnemen in 2021. Een overweging is nog om de maximale boetetermijn verder te verkorten naar zes maanden. We schatten in dat het effect daarvan op jaarbasis een afname van € 0,1 mln. zou zijn.
- 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).
- 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.
- 6) Plaatsen van ophaalautomaten bij onderwijsinstellingen
In de zomer van 2018 is een proef gestart met ophaalautomaten bij twaalf onderwijsinstellingen. Deze pilot is in de zomer van 2020 beëindigd.

⁵ We schrijven in dit rapport student, ook als we oud-student bedoelen.

⁶ Prijzen in 2019 en 2020. De prijzen in 2021 zijn door indexatie € 78,29 en € 156,58.

⁷ In het vorige rapport werd voor deze ov-boetemaatregel de volledige kop uit de betreffende Kamerbrief gebruikt, zijnde 'Uitbreiden en slimmer gebruik maken van de capaciteit van de blacklist'. We kiezen er in dit rapport voor om dit af te korten tot 'Blacklistmaatregelen'.

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. Naar aanleiding van het onderzoeksrapport uit 2017 is er vervolgens een groot aantal verdere maatregelen genomen om deze communicatie te verbeteren. Dit is in 2020 en 2021 gecontinueerd.

Mede door alle bovenstaande maatregelen is ook het aantal stopzettingen dat gepaard gaat met minimaal één ov-boete, ten opzichte van 2016 afgenomen. Voorheen ging ongeveer één op de drie stopzettingen gepaard met een ov-boete en in 2019, 2020 en 2021 was dat nog maar ongeveer één op de tien. Het percentage stopzettingen dat gepaard gaat met een ov-boete is van 2019 naar 2021 ook nog met 7% gedaald, van 10,3% naar 9,6%. En voor stopzettingen die gepaard gaan met minimaal één boete is het gemiddelde totale boetebedrag van 2019 naar 2021 ook nog gedaald van € 396,- naar € 163,-.

Uit het onderzoek blijkt dat de resterende ov-boetes relatief vaker worden opgelegd aan mbo-studenten dan aan ho-studenten. Ook is het aantal boetes per reisrechthouder voor de minderjarige mbo'ers in de periode van 2019 naar 2021 veel minder afgenomen (10%), dan voor de overige groepen studenten (44%).

Het toekomstbeeld van het ov-betalen is onveranderd vergeleken met de schets in het rapport uit 2017 en het vorige auditrapport. In de toekomst zullen studenten naar verwachting een online beschikbaar ov-account hebben, waarin de student het SRP zelf stop kan zetten. De student hoeft dan dus niet meer langs een ophaalautomaat. Bovendien zal RSR het SRP stopzetten, nadat zij van DUO te horen heeft gekregen dat het reisrecht van de student is geëindigd. De verwachting is dat dit toekomstbeeld in 2023 op grote schaal operationeel wordt.

Deze werkwijze zal het aantal ov-boetes naar verwachting verder doen afnemen. Dit betekent overigens niet dat alle ov-boetes zullen verdwijnen. Bij gebruik van het SRP zonder reisrecht zal DUO ov-boetes blijven opleggen. Er zijn namelijk gevallen waarin de student wel, maar DUO (nog) niet (tijdig), weet dat hij over een bepaalde periode geen reisrecht heeft, bijvoorbeeld omdat DUO hierover nog niet is geïnformeerd door de onderwijsinstelling. Het tijdig stopzetten van het SRP blijft daarom in de basis de verantwoordelijkheid van de student.

Naast aandacht voor communicatie zouden eventuele verbeteringen rondom de in- en uitschrijfprocessen het aantal ov-boetes mogelijk nog verder kunnen laten afnemen. Een volledige analyse van deze processen valt echter buiten de scope van dit onderzoek. Het ministerie kan overwegen hier separaat onderzoek naar te doen. De inschatting is echter wel dat eventuele aanpassingen in de processen, als gevolg van dit aanvullende onderzoek, een beperkte impact zullen hebben op het totale bedrag dat aan ov-boetes zal worden opgelegd.

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 Covid-19-pandemie.....	13
1.5 Leeswijzer.....	14
2 Uitvoering ov-boetemaatregelen.....	16
2.1 Alleen boetes bij gebruik maar wel oplopend in hoogte	19
2.2 Blacklistmaatregelen.....	19
2.3 Kortere maximale boetetermijn	20
2.4 Verbeterde informatiestroom	20
2.5 Een boete gaat later in	21
2.6 Plaatsen ophaalautomaten bij onderwijsinstellingen.....	21
2.7 Verbeterde communicatie over studentenreisproduct	23
3 Ontwikkeling ov-boetes	27
3.1 Jaarlijkse ontwikkeling ov-boetes	27
3.2 Boetes naar onderwijstype	28
3.3 Boetes naar categorieën	29
3.4 Aantal studenten met boete	30
3.5 Achtergronden resterende boetes	31
4 Effect ov-boetemaatregelen	33
4.1 Autonome ontwikkeling.....	33
4.2 Covid-19-pandemie.....	33
4.3 Overzicht effect ov-boetemaatregelen.....	35
4.4 Kortere maximale boetetermijn	36
4.5 Alleen boetes bij gebruik maar wel oplopend in hoogte	36
4.6 Blacklistmaatregelen.....	37
4.7 Overig.....	38
5 Stand van zaken toekomst ov-betalen	39
6 Nieuwe mogelijkheden.....	42
7 Mogelijke verbeteringen	43
7.1 In- en uitschrijfproces	43
7.2 Diverse verbeteringen met betrekking tot communicatie	45
Bijlage.....	46

Bronnen en beperkingen	46
Betrokken organisaties	47

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 rapport⁸ 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-boetes⁹ flink terug te dringen.

Vervolgens heeft Hypercube opdracht gekregen om op twee momenten in tijd een (audit)onderzoek uit te voeren. Het doel van die onderzoeken is:

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.

Het eerste onderzoek heeft geresulteerd in een auditrapport¹⁰ dat op 11 juni 2020 aan de Tweede Kamer is gestuurd, samen met een beleidsreactie waarin de minister van OCW enkele vervolgmaatregelen aankondigt. Aanvankelijk zou het tweede auditonderzoek een jaar later worden uitgevoerd. Door de covid-19-pandemie is dit een jaar uitgesteld. Het huidige rapport is het resultaat van dat tweede auditonderzoek.

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?

8 https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2017Z18600&did=2017D38363

9 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.

10 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/11/aanbieding-eerste-audit-onderzoek-naar-de-effectiviteit-van-de-maatregelen-om-ov-boetes-te-verminderen>

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

Uiteraard borduren we hier voort op de informatie en resultaten zoals beschreven in het eerste auditrapport. De focus van dit rapport ligt dan ook op de jaren 2020 en 2021. Binnen onderzoeksvragen 5 en 6 kijken we daarom juist ook naar de ontwikkelingen met betrekking tot de potentiële verbetervoorstellen uit het vorige auditonderzoek.

1.2 De ov-boetemaatregelen

De volgende ov-boetemaatregelen zijn aangekondigd in de beleidsreactie van de minister van OCW op 21 december 2017^{11 12}:

- 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) Blacklistmaatregelen¹³

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.

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

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

13 In het vorige rapport werd voor deze ov-boetemaatregel de volledige kop uit de betreffende Kamerbrief gebruikt, zijnde 'Uitbreiden en slimmer gebruik maken van de capaciteit van de blacklist'. We kiezen er in dit rapport voor om dit af te korten tot 'Blacklistmaatregelen'.

- 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 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 terugwerkende 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 zijn¹⁴ 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. Onderzoeksopzet en verkenning;
2. Effectiviteit, verbeteringen en nieuwe oplossingen;
3. Rapportage.

¹⁴ We gebruiken in dit rapport de mannelijke vorm als het geslacht onbekend of niet relevant is.

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 interviews gehouden met het ministerie van OCW, DUO, RSR, programmadirecteur ov-betalen Bas van Weele, en de onderwijskoepels MBO-Raad, Vereniging Hogescholen en NRTO. Ook zijn er brondocumentatie en kengetallen opgevraagd bij DUO en RSR. Daarnaast heeft het ministerie van OCW ook een aantal rapporten en onderzoeken met de onderzoekers gedeeld¹⁵.

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 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 Covid-19-pandemie

Al kort voor oplevering van het eerste auditrapport kwam covid-19 het land binnen. De impact hiervan op de samenleving, en daarmee ook op studenten en het SRP was op dat moment nog niet te overzien. De covid-19-pandemie was reden het tweede auditonderzoek uit te stellen met de gedachte dat 2020 geen representatief beeld zou opleveren en de hoop dat in 2021 een dergelijk beeld er wel zou zijn. De realiteit is helaas anders.

Praktisch gezien heeft de covid-19-pandemie samengevat geresulteerd in de volgende maatregelen aangaande het SRP.

April 2020: Een verlenging van drie maanden van het reisrecht voor alle studenten in het hoger onderwijs (ho) die een opleiding volgden aan een hogeschool of universiteit én in maart 2020 recht hadden op een SRP.

Februari 2021: Alle ho-studenten die in de periode maart t/m december 2020 een opleiding volgden aan een hogeschool of universiteit én op dat moment minimaal een maand

¹⁵ De gebruikte brondocumentatie met de (on)mogelijkheden voor dit onderzoek zijn opgenomen in de bijlage.

recht hadden op een SRP, lening of aanvullende beurs, hebben er in totaal twaalf maanden reisrecht bijgekregen, aansluitend op het reguliere reisrecht van de nominale studieduur plus één jaar.

Studenten die eerder al drie maanden extra reisrecht hadden gekregen, kregen daar dus nog negen maanden bij.

De twaalf extra maanden gingen in na de laatste maand van het normale reisrecht. Dat betekende dat niet alle studenten die tot de doelgroep behoorden daadwerkelijk gebruik konden maken van twaalf extra maanden SRP, omdat die maanden soms (deels) in het verleden vielen. Eventuele ov-boetes opgelopen in de twaalf maanden na eind normale reisrecht kwamen wel te vervallen. Deze zijn herzien en kwijtgescholden.

Een aantal groepen studenten kwam niet in aanmerking voor deze regeling. Dat ging in de eerste plaats om alle studenten in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) met een BOL-opleiding, omdat zij standaard al reisrecht hebben voor de nominale duur van hun studie plus drie jaar. Voor ho-studenten gold vóór de covid-19-pandemie dat zij reisrecht hadden voor de nominale duur van hun studie plus één jaar.

Deze regeling had dus ook geen betrekking op ho-studenten die in de periode maart t/m december 2020 geen opleiding volgden aan een hogeschool of universiteit. Ook ho-studenten die toen nog wel waren ingeschreven, maar vóór 1 maart 2020 al geen reisrecht meer hadden, kwamen niet in aanmerking.

Uiteraard heeft de covid-19-pandemie een groot effect (gehad) op het gebruik van het SRP en daarmee ook op het eventueel onrechtmatig gebruik. Daarmee heeft het dus ook effect op de omvang en afname van de ov-boetes. We hebben echter gepoogd onderscheid te maken tussen het effect van de ov-boetemaatregelen enerzijds en het effect van de covid-19-pandemie anderzijds. Zie hoofdstuk 4.

1.5 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 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 onderzoeksrapport uit 2017 genoemd als de techniek die automatisch stopzetten grotendeels mogelijk zal maken.

Opties om het aantal ov-boetes en het totale boetebedrag verder te verminderen, zijn in het vorige auditonderzoek opgedeeld in nieuwe mogelijkheden die ten tijde van het oorspronkelijke rapport nog niet bekend of beschikbaar waren (hoofdstuk 6) en overige mogelijke verbeteringen (hoofdstuk 7). Er zijn tijdens dit onderzoek voor beiden geen nieuwe mogelijke verbetermaatregelen aan het licht gekomen. We gebruiken de desbetreffende hoofdstukken in dit rapport voor een status update met betrekking tot de in het vorige auditrapport genoemde mogelijke verbeteringen.

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 tot SRP.

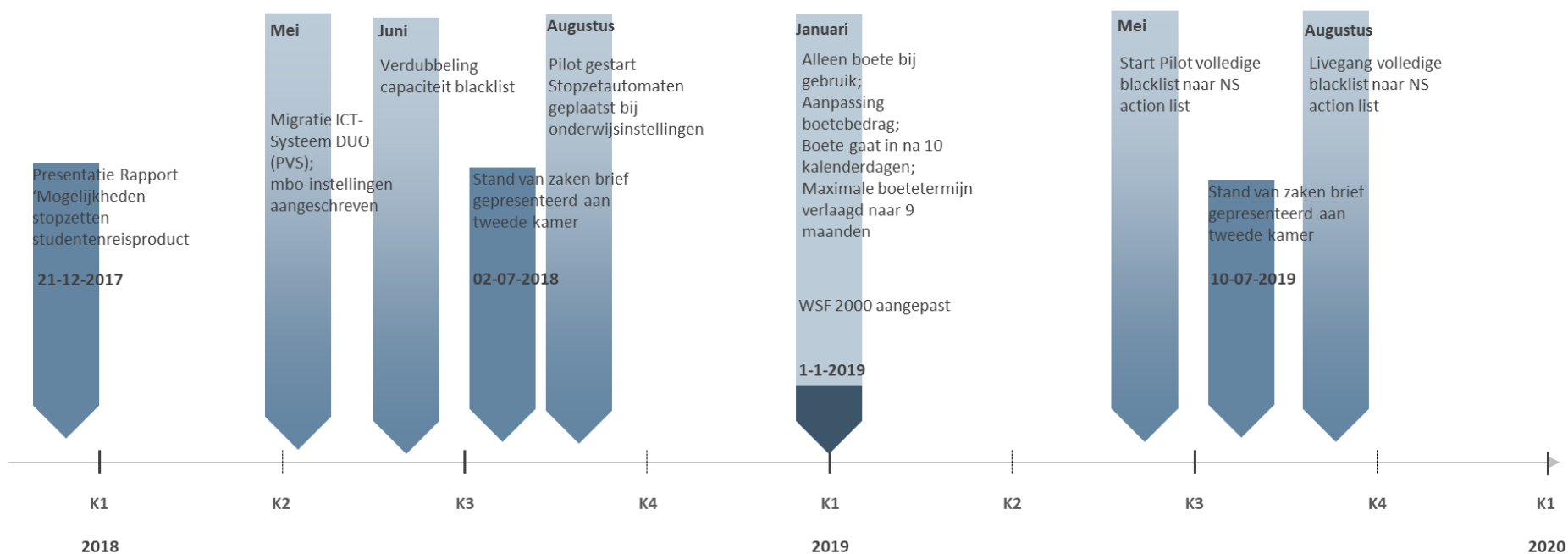
2 Uitvoering ov-boetemaatregelen

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?*

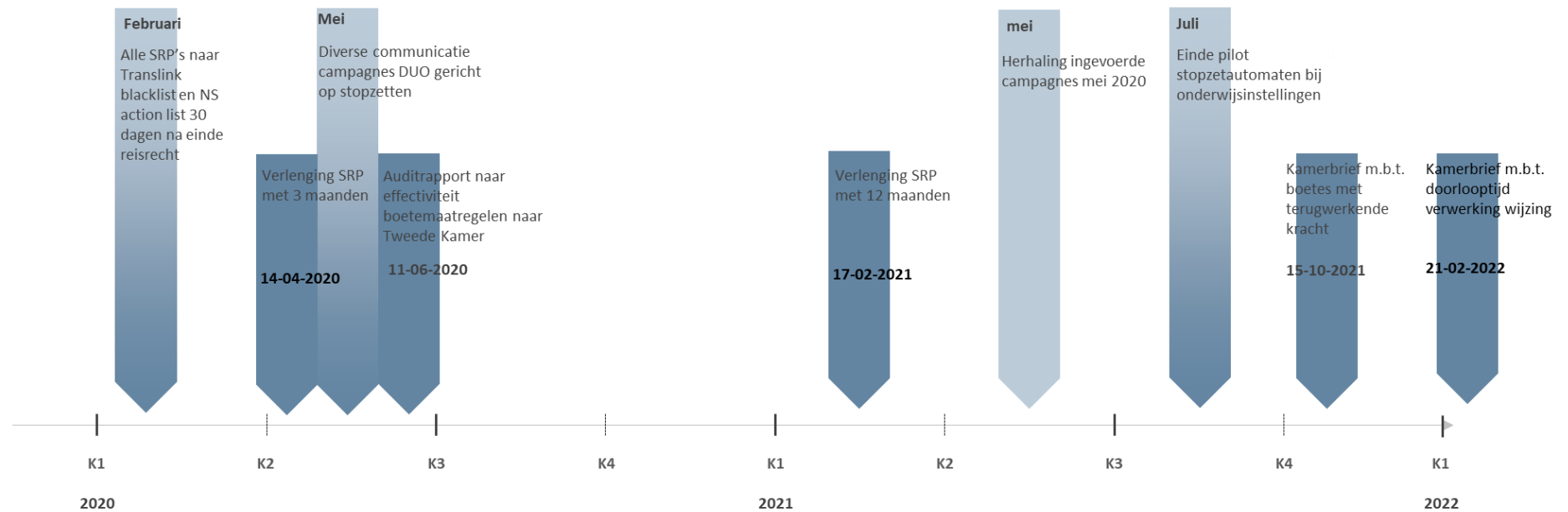
In hoofdstuk 2 van het eerste auditrapport is voor iedere aangekondigde maatregel beschreven vanaf wanneer, gedurende welke periode, op welke wijze, door wie en met welk kwalitatief resultaat invulling is gegeven voor de periode tot en met eind 2019. We gaan dat hier niet herhalen en voegen alleen de ontwikkelingen sindsdien tot en met eind 2021 toe. Net als in het vorige onderzoeksrapport volgt de kwantificering van de maatregelen naar de omvang van de ov-boetes 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 relevante momenten met betrekking tot deze maatregelen en communicatie daaromtrent chronologisch in tijd weergegeven.

Tijdslijn ov-boetes (1)



Tijdslijn ov-boetes (2)



Figuur 2.1 - Tijdslijn implementatie boetemaatregelen

2.1 Alleen boetes bij gebruik maar wel oplopend in hoogte

Aan deze maatregel is sinds het vorige onderzoeksrapport niets veranderd, met uitzondering van indexactie van de boetebedragen. In 2020 zijn de ov-boetes abusievelijk niet geïndexeerd. In 2021 is dit wel gebeurd en is ook indexatie van 2020 meegenomen. De boetebedragen in 2021 waren daarmee € 78,29 en € 156,58, respectievelijk.

2.2 Blacklistmaatregelen

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.

We verwijzen naar het vorige auditrapport voor een beschrijving van deze maatregelen tot april 2020. Ook voor een beschrijving van de blacklist zelf en haar werking verwijzen we naar dat auditrapport. We beschrijven hier de status vanaf april 2020 tot en met december 2021.

2.2.1 Verdubbeling capaciteit gedistribueerde blacklist en periodieke verhoging in zomermaanden

De capaciteit voor SRP's op de gedistribueerde blacklist is in de tweede helft van juli 2018 verdubbeld en dit is structureel in stand gehouden in 2020 en 2021. De periodieke verhoging in de zomermaanden is, na onderzoek van RSR, na 2018 niet teruggekeerd. Wel zijn er structureel een beperkt aantal extra plaatsen vrij gekomen voor SRP's. Hiermee is de capaciteit voor SRP's op de gedistribueerde blacklist meer dan 40% van de totale capaciteit.

RSR monitort de aantallen studenten die (na de 30 dagen periode) op de blacklist worden geplaatst. Ondanks dat er, vanwege de covid-19-pandemie, minder gereisd wordt, blijven die aantallen constant. Verdere analyses zijn niet (structureel) uitgevoerd.

2.2.2 Volledige SRP-blacklist beschikbaar op alle NS apparatuur

Deze submaatregel was tijdens het vorige onderzoek al volledig ingevoerd. Belangrijk is te weten dat deze zogenoemde NS action list systematiek alleen gebruikt wordt bij de NS. De overige vervoerders maken geen onderdeel uit van deze ontwikkeling. (Zie ook hoofdstuk 6.)

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

Deze submaatregel is ingevoerd in de februari/maart 2020. Dat was in de laatste fase van het vorige onderzoek. De effecten daarvan waren in het vorige onderzoek nog niet zichtbaar. De verwachting was dat deze submaatregel, zeker in combinatie met de submaatregel *Volledige SRP-blacklist beschikbaar op alle NS apparatuur* tot een aanzienlijke daling in het aantal ov-boetes zou leiden.

De combinatie van deze twee submaatregelen noemen we in het vervolg van dit rapport de *NS-maand-combinatie*. Deze combinatie betekent dat zodra een student zijn ov-chipkaart gebruikt bij een NS apparaat terwijl het bijbehorende SRP meer dan 30 dagen verlopen is, het product niet alleen direct geblokkeerd wordt, maar tevens ook van de kaart verwijderd wordt, zoals bij stopzetten door de student zelf. Er kan niet met het SRP worden ingecheckt en er wordt dus ook niet mee gereisd. Ook in het vervolg kan deze student geen nieuwe ov-boetes meer oplopen.

2.3 Kortere maximale boetetermijn

In het vorige rapport werd melding gemaakt dat de maximale boetetermijn in de loop van 2020 mogelijk verder ingekort zou worden van negen naar zes maanden. In de veronderstelling dat als gevolg van andere maatregelen de bijdrage van deze verdere inkorting nauwelijks effect zou hebben, is door het ministerie van OCW besloten hier tot op heden geen vervolg aan te geven. Zie paragraaf 4.4 voor een inschatting van het effect van het verder verkorten van de maximale boetetermijn.

2.4 Verbeterde informatiestroom

Naar aanleiding van het eerste (audit)onderzoek worden mbo- en ho-instellingen jaarlijks opgeroepen DUO zo snel mogelijk te voorzien van accurate in- en uitschrijfgegevens van studenten. In een Kamerbrief van 15 oktober 2021¹⁶ zijn in dit kader nog een aantal maatregelen aangekondigd, die in de nabije toekomst geïmplementeerd zullen worden:

- 1) Mbo- en ho-instellingen blijven oproepen DUO zo snel mogelijk te voorzien van accurate in- en uitschrijfgegevens van studenten;
- 2) Verkorten termijn verwerken in- en uitschrijvingen van acht weken in het hoger onderwijs, als een impactanalyse uitwijst dat het uitvoeringstechnisch mogelijk blijkt en niet leidt tot ongewenste effecten in de uitvoering;
- 3) DUO maatwerk laten toepassen, zodat zij opgelegde ov-boetes als gevolg van trage administratie kan kwijtschelden. Dit houdt in dat als een student zich bij DUO meldt, DUO de ov-boete kwijtscheldt als DUO (met bewijs van de student) vaststelt dat de ov-boete inderdaad het gevolg is van trage administratie van de onderwijsinstelling. Het streven is dat DUO deze werkwijze in 2022 implementeert;
- 4) DUO contact op laten nemen met instellingen die vaak studenten met terugwerkende kracht uitschrijven of uitschrijvingen traag doorgeven. Het streven is dat DUO deze werkwijze in 2022 implementeert.

In een Kamerbrief van 21 februari 2022¹⁷ worden de resultaten van de impactanalyse met betrekking tot maatregel 2) gedeeld. De conclusie is dat deze maatregel niet wordt door-

16 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/10/15/uitschrijvingen-met-terugwerkende-kracht>.

17 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/02/21/verkorten-aanlevertermijn-van-acht-weken-in-het-ho>.

gevoerd, omdat de veronderstelde nadelige gevolgen groter zijn dan de verwachte afname in ov-boetes. In deze brief roept de minister van OCW ook op om te onderzoeken of er ook in het ho gewerkt kan gaan worden met een eenduidige definitie van de diplomadatum.

Merk daarnaast op dat maatregelen 3 en 4 in de toekomst geïmplementeerd worden en daarom per definitie geen effect hebben op de ov-boetes tot eind 2021. In hoofdstuk 7 hebben we verdere aandacht voor de in- en uitschrijfprocessen die raken aan deze verbeterde informatiestroom.

2.5 Een boete gaat later in

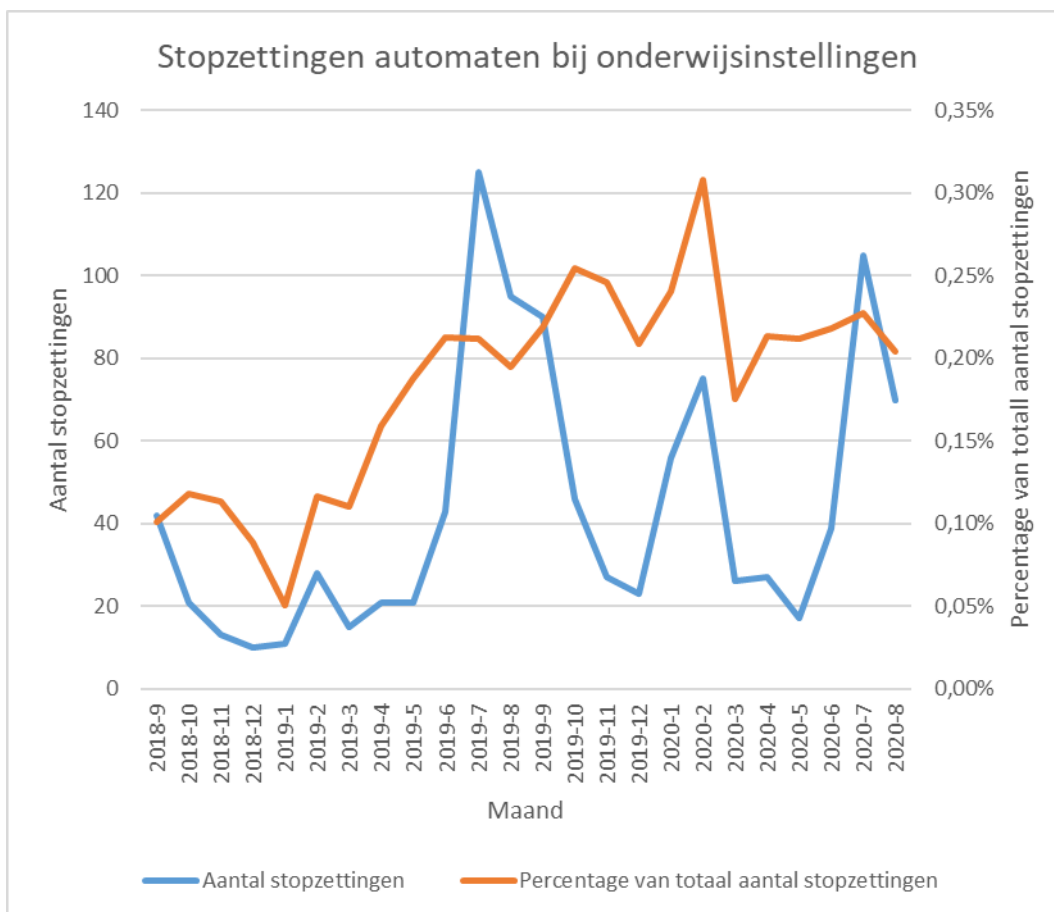
Deze maatregel was al volledig geïmplementeerd tijdens de vorige onderzoeksperiode. Hierin zijn geen wijzigingen geweest in de afgelopen jaren.

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 liet zien dat de deelnemende onderwijsinstellingen positief waren. De instellingen waren dan ook een voorstander van het laten staan van de ophaalautomaten, omdat ze het als extra service aan hun studenten beschouwden. Er werd in deze evaluatie echter geconcludeerd dat het gebruik van de automaten beperkt was.

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 zou toenemen. Er is uiteindelijk echter geconcludeerd dat dit in onvoldoende mate het geval was. En na augustus 2020 zijn de ophaalautomaten definitief verwijderd. Een belangrijke afweging daarbij was dat de totale kosten voor het leasen van de twaalf automaten € 2.280,- (excl. BTW) per maand bedragen.



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

In Figuur 2.2 zien we het absoluut aantal stopzettingen op deze twaalf automaten (blauwe lijn) en het relatieve aandeel van alle stopzettingen (oranje lijn). Er vallen een aantal dingen op. Allereerst zien we het seizoenspatroon qua aantal stopzettingen, met veel stopzettingen in de zomermaanden, ook terug bij deze twaalf ophaalautomaten.

Uit het relatieve aantal stopzettingen blijkt ook dat het relatieve aandeel van deze twaalf automaten na een eerste aanlooperperiode behoorlijk constant rond de 0,20% tot 0,25% is gebleven. Logischerwijs is het aandeel van twaalf automaten op het landelijke totaal beperkt. Helaas beschikken we niet over het aantal verlopen SRP's specifiek behorende bij deze twaalf onderwijsinstellingen. Het totaal aantal stopzettingen op de twaalf ophaalautomaten in Jaar 1 (september 2018 t/m augustus 2019) is 445, in Jaar 2 (september 2019 t/m augustus 2020) is dat 601.

In Tabel 2.1 zien we vervolgens het gemiddeld aantal stopzettingen per maand per ophaalautomaat over de periode van de pilot in de twee onderzoeksjaren. Hierbij is ook het landelijk gemiddelde van alle overige actieve automaten weergegeven¹⁸. Hieruit blijkt dat in Jaar 1 op vier van de twaalf ophaalautomaten gemiddeld niet meer dan drie keer per

¹⁸ Een ophaalautomaat is voor een bepaald jaar als 'actief' aangemerkt als er in dat jaar minstens een stopzetting is geweest. Automaten kunnen echter in periodes buiten gebruik zijn geweest (voorraad, reparatie). Het gemiddelde gebruik van daadwerkelijk actieve ophaalautomaten ligt daarom waarschijnlijk hoger.

maand een SRP werd stopgezet. In Jaar 2 was dit bij zelfs bij vijf van de twaalf ophaalautomaten. In beide jaren worden zeven van de twaalf ophaalautomaten minder dan een gemiddeld ophaalautomaat gebruikt om een SRP stop te zetten.

Onderwijs Instelling	Gemiddelde aantal stopzettingen per maand	
	Jaar 1	Jaar 2
Arcus College	1,60	2,00
Deltion College	8,33	6,92
Florijn College	1,57	1,00
Fontys Hogeschool	6,67	5,42
Friesland College	4,50	4,75
Hogeschool Rotterdam	2,78	2,83
Hogeschool van Amsterdam	6,00	4,83
Mondriaan College	7,00	9,36
Nova College	5,50	9,42
Radboud Universiteit	3,18	5,73
Rijksuniversiteit Groningen	2,50	2,33
Universiteit Utrecht	3,45	2,11
Overig	5,93	5,24

Tabel 2.1 - Gemiddeld aantal stopzettingen per automaat

Een vergelijking met het gemiddelde geeft een beperkt beeld. We merken daarom additioneel op dat er op ongeveer 4% van de actieve ophaalautomaten gemiddeld minstens 25 stopzettingen per maand zijn, en op ongeveer 15% van de actieve ophaalautomaten gemiddeld minstens 10. De twaalf geplaatste ophaalautomaten behoren daarmee allen duidelijk niet tot de veelgebruikte ophaalautomaten.

2.7 Verbeterde communicatie over studentenreisproduct

Hieronder volgt een overzicht van de communicatie vanuit DUO naar studenten. Het laatste kopje betreft een actie van het bestuursdepartement van OCW.

Berichten (digitaal/papier)

Inhoud berichten:

- Een student van wie de studiefinanciering afloopt (einde studie, einde recht op studiefinanciering, verbruikte duur SRP) krijgt in het bericht *studiefinanciering* een tekst met instructie over wanneer en hoe het SRP stop te zetten. Ook ontvangt deze student een persoonlijke e-mail op de 20^e van de maand, die vooraf gaat aan de maand waarin de student geen recht meer heeft op het SRP, met instructies over stopzetten SRP.
- Studenten die op de 11^e van de eerste maand waarin zij geen recht meer hebben op SRP nog niet hebben stopgezet, krijgen een 1^e herinnering waarin staat dat ze ook voor de tweede helft van de maand mogelijk een boete krijgen als niet op tijd wordt stopgezet. De postversie gaat met de 24-uurs post, zodat die ook op tijd bij de student komt.

- Studenten die op de 16^e van de eerste maand waarin zij geen recht meer hebben op SRP nog niet hebben stopgezet, krijgen een 2^e herinnering, waarin ook de verhoging vermeld staat vanaf de volgende maand.

Wanneer: sinds invoering ov-boetemaatregelen, loopt ook door in 2020 en 2021.

E-mail 'einddatum studie' naar ho-studenten

Inhoud: Alle ho-studenten van wie eind augustus nog geen nieuwe inschrijving vanaf september in het DUO-systeem staat, ontvangen een persoonlijke e-mail met instructies over het stopzetten als ze niet verder gaan studeren.

Wanneer: in 2019 was dit een pilot voor 5.000 studenten. Sinds 2020 gaat deze e-mail in juni/juli naar iedereen zonder inschrijving eind augustus.

E-mail 'einddatum studie' naar mbo-studenten

Inhoud: Alle mbo-studenten die een voorlopige einddatum studie in het DUO-systeem hebben staan in de maanden mei, juni of juli, krijgen een persoonlijke e-mail/brief van DUO met instructies over het stopzetten van hun SRP als ze niet verder gaan studeren.

Verzending: mei 2020, idem in 2021.

Aanpassing mei 2020: er is een tekst toegevoegd over overbruggingsregeling.

Extra papieren brief voor minderjarige mbo'ers

Inhoud: Minderjarige mbo'ers ontvangen een papieren brief over het stopzetten van het SRP, 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. Door de brief ook op papier te sturen is de kans groter dat een ouder het ook onder ogen krijgt, wat mogelijk eraan kan bijdragen dat het SRP tijdig stopgezet wordt en er geen risico meer bestaat op een ov-boete.

Wanneer: sinds augustus 2019, maandelijkse verzending rond de 3^e van de maand, die voorafgaat aan de maand waarin geen recht meer is. De papieren brieven worden nog steeds verstuurd.

Wijzigingshulp op duo.nl

<https://duo.nl/particulier/opleiding-wijzigen.jsp>

Inhoud: een 'tool' waarmee mbo – en ho-studenten snel kunnen zien wat ze moeten doen als ze:

- een andere opleiding gaan doen;
- stoppen met studie;
- willen weten of ze recht hebben op overbrugging;
- langer doorgaan met de opleiding.

Aanpassing mei 2020: Informatie over overbrugging en uitschrijfmoment studie.

Duo.nl – homepage

<https://duo.nl/particulier/>

Inhoud: Op de website staat een ‘tegel’ over ‘stoppen of andere studie’ met rechtstreekse verwijzing naar wijzigingshulp.

Aanpassing mei 2020 en mei 2021: nieuwe ‘tegel’ op homepage van de DUO-website gedurende de periode mei t/m september. (In de overige maanden staat die tegel niet op de website.)

Duo.nl – themapagina

<https://www.duo.nl/particulier/studentenreisproduct-stopzetten.jsp>

Inhoud: Op de website een overzichtspagina over stopzetten SRP.

Aanpassingen mei 2020: actualisatie filmpje over stopzetten SRP, extra tekst over uitschrijfdatum controleren.

Duo.nl/zomer

Inhoud: Een campagnepagina waar alle info is opgenomen die in de zomermaanden voor de student van belang is, onder meer over het tijdig stopzetten van het SRP.

Wanneer: juni 2020 en juli 2021.

<https://duo.nl/particulier/cancelling-your-student-travel-product.jsp>

Inhoud: overzichtspagina over stopzetten studentenreisproduct in het Engels.

Aanpassing: mei 2020 en mei 2021 actualisatie tekst.

Sociale media

Inhoud: DUO verstuurt via Twitter, Instagram en Facebook diverse posts over het tijdig stopzetten van studiefinanciering en het SRP. Daar zit een linkje bij naar het instructiefilmpje op duo.nl over het stopzetten van het SRP.

Wanneer: aan het einde van ieder studiejaar, in de periode mei t/m augustus 2020 en 2021.

YouTube-kanaal DUO

<https://www.youtube.com/watch?v=NIAnPOzhkKs>

Inhoud: een video over het stopzetten van het SRP op YouTube. Deze komt in beeld bij zoekresultaten in Google.

Aanpassing: mei 2020 en 2021 actualisatie tekst.

Campagne ‘afgestudeerd? Gefeliciteerd’

Inhoud: Aan onderwijsinstellingen in het mbo en ho worden diverse digitale middelen beschikbaar gesteld, die zij kunnen gebruiken in hun eigen communicatie. De communicatieboodschap is 'Afgestudeerd? Gefeliciteerd! Ga naar duo.nl en bekijk met de wijzigingshulp wat je moet doen als je gaat stoppen of gaat doorstuderen'.

Wanneer: mei 2020 en mei 2021

Aanpassing: sinds mei 2021 is de informatie over stopzetten SRP nadrukkelijker.

Het is niet bekend in welke mate dit materiaal gebruikt wordt door onderwijsinstellingen. Het is alleen bekend dat in de periode van 15 t/m 28 mei 17 ho-instellingen en 27 mbo-instellingen gebruik hebben gemaakt van de link naar de digitale campagnemiddelen.

Verwijzing naar OCW-brief voor mbo-onderwijsinstellingen

Inhoud: Het is heel belangrijk dat mbo-instellingen hun afstuderende studenten duidelijk informeren over de uitschrijfdatum. In de praktijk blijkt dat hier vaak onduidelijkheid over bestaat bij studenten: is de uitschrijfdatum de laatste dag dat je naar school gaat, de dag van je laatste examen, of de dag van diploma-uitreiking? De minister van OCW heeft in 2018 aan alle mbo-instellingen een brief geschreven om hen te wijzen op de verantwoordelijkheid die ze hierin hebben.

Wanneer: in mei 2019 en mei 2021 heeft het bestuursdepartement van OCW de MBO Raad verzocht om de boodschap uit de brief wederom onder de aandacht te brengen bij haar leden.

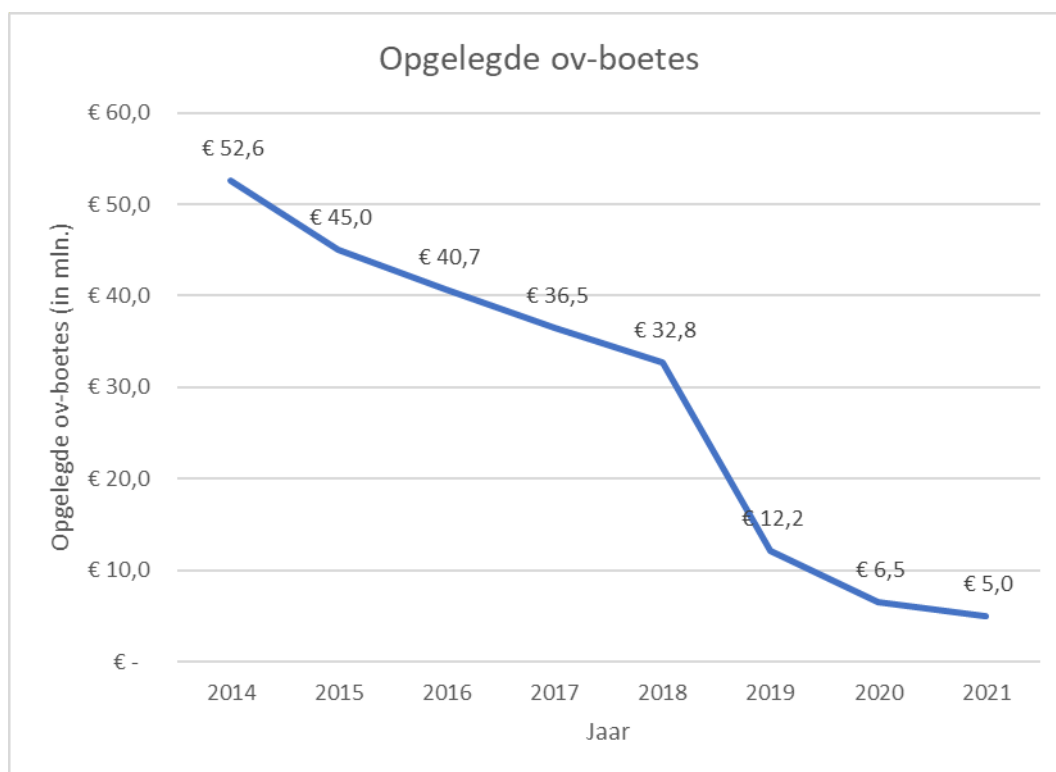
3 Ontwikkeling ov-boetes

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

We starten in paragraaf 3.1 met de algemene ontwikkeling van de opgelegde ov-boetes. Vervolgens kijken we 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 en de boetebedragen per stopzetting (paragraaf 3.4). We sluiten dit hoofdstuk af met een overzicht van de achtergronden van de resterende ov-boetes (paragraaf 3.5).

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 daarmee om het totale bedrag aan opgelegde ov-boetes in een jaar minus het totale bedrag aan geannuleerde ov-boetes in een jaar. 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 in de jaren voorafgaand aan de invoering van de ov-boetemaatregelen 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). Zie het vorige rapport voor mogelijke verklaringen voor die afname.

Na invoering van de ov-boetemaatregelen is de afname echter fors toegenomen. Ten opzichte van 2018 gaat het in 2019 om een afname van 20,6 mln. (63%). Van 2019 naar 2020 is er dan nog een afname van 5,7 mln. (46%), en van 2020 naar 2021 een afname van 1,5 mln. (23%). Ten opzichte van 2018 resteerde in 2021 dus nog maar 15% van de omvang van de ov-boetes.

Uiteraard is een deel van de afname in de laatste twee jaren te relateren aan de (gevolgen van de) covid-19-pandemie. In hoofdstuk 4 volgt ook een verdere toelichting en in een inschatting van dat effect. We concluderen echter dat de ov-boetemaatregelen een enorme bijdrage hebben geleverd aan de afname van de ov-boetes. Het totale maatregelenpakket kan daarom worden gezien als een groot succes.

3.2 Boetes naar onderwijstype

In Tabel 3.1 is te zien hoe het aantal boetes naar onderwijstype in 2019, 2020 en 2021 is verdeeld ten opzichte van het aantal reisrechthouders. Het gaat om het gemiddeld aantal reisrechthouders per maand in het betreffende jaar. Een reisrechthouder is als volgt gedefinieerd: 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.

	Reisrechthouders		Aantal boetes	
	Absoluut	Relatief	Absoluut	Relatief
2019				
Hoger onderwijs	464.275	59%	32.439	42%
BOL 18 jaar en ouder	216.548	27%	43.233	56%
BOL jonger dan 18	111.281	14%	1.632	2%
Totaal	792.104	100%	77.304	100%
2020				
Hoger onderwijs	486.195	59%	24.973	43%
BOL 18 jaar en ouder	218.779	27%	31.190	54%
BOL jonger dan 18	112.599	14%	2.068	4%
Totaal	817.573	100%	58.231	100%
2021				
Hoger onderwijs	518.541	61%	20.182	44%
BOL 18 jaar en ouder	220.292	26%	24.695	53%
BOL jonger dan 18	108.797	13%	1.432	3%
Totaal	847.630	100%	46.309	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 bol¹⁹. Als gevolg daarvan is in een bepaald jaar de verhouding tussen het aantal reisrechthouders voor ho ten opzichte van bol naar verwachting hoger dan de verhouding tussen het aantal verlopen SRP's voor ho ten opzichte van bol. Door de verlenging van het SRP voor ho-studenten als gevolg van de covid-19-pandemie (Zie paragraaf 1.4.) is deze verhouding in 2021 in dat geval verder scheef getrokken.

Het is echter opvallend dat in 2021 bol 39% van de reisrechthouders heeft en toch 56%²⁰ 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. Opvallend is ook dat het aantal boetes (ook relatief) voor de groep bol 18- van 2019 naar 2021 nauwelijks is afgenomen. Het aantal boetes per reisrechthouder is voor deze groep van 2019 naar 2021 met slechts 10% afgenomen, terwijl dat voor de groepen ho en bol 18+ met 44% is afgenomen. Merk op dat, gegeven de leeftijd, de groep bol 18- niet of nauwelijks bestaat uit personen die hun studie hebben afgerond.

Tabel 3.1 geeft de relatieve verhouding over het aantal boetes weer. De relatieve verhouding over het totale boetebedrag is vrijwel gelijk, omdat de verdeling over de categorieën (Zie ook paragraaf 3.3.) tussen de verschillende onderwijstypen niet veel verschilt.

3.3 Boetes naar categorieën

In het onderzoeksrapport 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,-²¹);
- 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 vervolgboete (1 of 2 * € 150,-);
- E. Eerste boete opgelegd over een periode vanaf de derde halve maand (€ 150,- per boete).

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

20 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.

21 Dit zijn de bedragen van 2019 en 2020. In 2021 zijn deze dus door indexatie verhoogd.

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 *Alleen boetes bij gebruik maar wel oplopend in hoogte*. Zo bevat categorie A uit het 2017 rapport alle eerste boetes die betrekking hebben op een halve maand. Een groot deel daarvan komt terecht in categorie A in de DUO-methodiek, maar als de eerste boete gegeven wordt over niet de eerste, maar een volgende halve maand na verloop van het SRP, dan komt die boete in de nieuwe categorie E. Hetzelfde geldt voor boetes in categorie B uit het 2017 rapport. Een groot deel komt terecht in categorie B in de DUO-methodiek, maar als deze boetes betrekking hebben op niet de eerste, maar een volgende maand, dan komen deze 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, 2020 en 2021. 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%	52%	2%
	2020	8%	20%	32%	37%	3%
	2021	12%	25%	39%	18%	5%
Boetebedrag	2016	5%	20%	15%	60%	
	2019	4%	10%	24%	59%	2%
	2020	5%	11%	37%	43%	4%
	2021	7%	16%	48%	23%	6%

Tabel 3.2 – Onderverdeling boetes en boetebedragen naar categorie

Uit de vergelijking blijkt dat categorie C in aandeel is toegenomen ten opzichte van 2016. 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 sinds 2016 aanzienlijk afgenomen.

Het is verder duidelijk te zien dat van 2019 naar 2020 en van 2020 naar 2021 het aandeel van categorie D fors is afgenomen. Dit is logischerwijs voor een groot deel toe te schrijven aan de *Blacklistmaatregelen* die vanaf februari/maart 2020 ten volle benut zijn. (Zie paragraaf 2.2.)

3.4 Aantal studenten met boete

Uit het 2017 rapport blijkt dat ongeveer één op de drie stopzettingen gepaard gaat met een boete. Dit is in de afgelopen jaren drastisch verminderd tot ongeveer één op tien, zoals blijkt uit Tabel 3.3.

	2019	2020	2021
Stopzettingen totaal	298.027	275.966	264.999
Tijdig stopgezet	81,5%	76,0%	74,2%
Niet tijdig stopgezet, geen boete	8,2%	13,9%	16,2%
Niet tijdig stopgezet, wel boete	10,3%	10,1%	9,6%

Tabel 3.3 – Stopzettingen en boetes

Het percentage SRP's dat tijdig werd stopgezet is sinds 2019 weer afgenomen, maar deze afname komt voort uit een toename van het aantal studenten dat vervolgens niet met hun SRP gereisd heeft en daarom dus ook geen boete heeft ontvangen. Het percentage stopzettingen dat gepaard gaat met een boete is de afgelopen jaren juist nog eens licht afgenomen.

Met de resultaten van Tabel 3.3 en de totale jaarlijkse boetebedragen, kunnen we het gemiddelde boetebedrag per stopzetting en per stopzetting die gepaard gaat met minimaal één boete bepalen. Die resultaten zijn te zien in Tabel 3.4. Daaruit blijkt dat beide bedragen de afgelopen jaren meer dan gehalveerd zijn.

Gemiddeld boetebedrag	Jaar		
	2019	2020	2021
Per stopzetting	€ 41	€ 24	€ 19
Per stopzetting met boete	€ 396	€ 212	€ 163

Tabel 3.4 - Gemiddeld boetebedrag per stopzetting en per stopzetting met boete per jaar

3.5 Achtergronden resterende boetes

De huidige resterende boetes vallen in één of meerdere van onderstaande categorieën.

3.5.1 Boetes met terugwerkende kracht

Qua omvang vormen de boetes met terugwerkende kracht inmiddels bijna de helft van het totale boetebedrag. (Zie Tabel 3.2.) 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 sinds 2016 wel elk jaar is afgenomen.

3.5.2 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) doordrongen is van het feit dat het SRP stopgezet dient te worden.

Het Nibud Studentenonderzoek van 2021 gaf hieromtrent nog een opvallend resultaat. Waar in 2017 nog 84% van de deelnemende ho-studenten wist dat het SRP niet automatisch wordt stopgezet, is dat in 2021 nog maar 61%. Ondanks de inspanningen (Zie ook paragraaf 2.7.) lijkt de bekendheid hiervan dus aanzienlijk afgenomen. Het studentenpaneel bestaat uit studenten uit alle studie jaren, dus bijvoorbeeld ook eerstejaars. De absolute cijfers van dit onderzoek zijn daarom wellicht niet representatief voor de bekendheid het SRP zelf te moeten stopzetten bij studenten voor wie dat concreet aan de orde is. De

afname in bekendheid de afgelopen jaren blijft echter een opvallend en onwenselijk resultaat.

Tenzij er sprake is van een boete met terugwerkende kracht, hebben studenten al voordat ze een eerste boete oplopen wel degelijk informatie van DUO ontvangen, maar hebben ze deze informatie niet (goed) bekeken of gelezen.

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

Er is in het belang van de student bewust gekozen om SRP's niet eerder dan 30 dagen na einde van het reisrecht op de SRP-blacklist te plaatsen. 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 (of weer) recht op hadden²². Een gevolg van deze keuze is dat studenten die in die periode gebruikmaken van het SRP nog steeds een boete krijgen opgelegd.

3.5.4 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 ook op andere manier betalen voor de eventuele reis die hij op dat moment wilde maken).

Dit is buiten NS niet het geval op alle apparaten. Daardoor is de trefkans daar kleiner dan 100%. Zie hoofdstuk 6 voor meer over de mogelijkheid deze NS action list systematiek uit te breiden.

3.5.5 Bewuste boetes

Er resteert nog één oorzaak voor resterende ov-boetes. 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. Door invoering van de NS-maand-combinatie is dit vanaf de tweede maand na verloop van het SRP voor de meeste studenten niet meer uitvoerbaar en/of aantrekkelijk. Maar in de eerste maand na einde reisrecht (Zie ook paragraaf 3.5.3.) is die mogelijkheid er uiteraard nog altijd. In die maand zijn de boetebedragen ook lager en is het dus eerder financieel aantrekkelijk om ov-boetes te incasseren.

We constateren overigens dat het aantal tijdige stopzettingen van 2016 naar 2021 is toegenomen, van 67% naar 74%. (Zie ook paragraaf 3.4.) Er is daarmee geen indicatie dat deze bewuste boetes zijn toegenomen nadat de boetebedragen in de eerste maand na verloop van het SRP zijn afgenomen. Voor de jaren 2019, 2020 en 2021 weten we vervolgens ook of de betreffende studenten in die eerste maand ook gereisd hebben met het SRP. Voor de periode daarvoor, en 2016 in het bijzonder, weten we dat echter niet. Het is daarom niet mogelijk om de ontwikkeling van bewuste boetes vanaf 2016 in meer detail te analyseren.

²² In paragraaf 2.2.4 van het vorige auditrapport wordt dit verder toegelicht.

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?*

Het is om meerdere redenen niet mogelijk om met zekerheid vast te stellen welk effect de ov-boetemaatregelen gezamenlijk hebben gehad op de afname van de omvang van de ov-boetes. We onderscheiden twee redenen daarvoor: de autonome ontwikkeling (paragraaf 4.1) en de covid-19-pandemie (paragraaf 4.2). We maken echter wel een zo goed mogelijke inschatting van de bijdrage van de ov-boetemaatregelen aan de afname van de jaarlijkse ov-boetes (paragraaf 4.3) en splitsen dit waar mogelijk op naar de individuele maatregelen in paragrafen 4.4, 4.5, 4.6 en 4.7.

4.1 Autonome ontwikkeling

Uiteraard weten we niet exact wat de omvang van de ov-boetes zou zijn geweest als er geen ov-boetemaatregelen waren genomen. We schatten deze omvang op jaarbasis in door de trend van de jaren 2014-2018 door te trekken naar de jaren 2019, 2020 en 2021. Daarmee komt de inschatting van het totale boetebedrag zonder ov-boetemaatregelen in 2019 uit op € 30,6 mln., op € 28,7 mln. in 2020 en op € 27,1 mln. in 2021. De in paragraaf 3.1 van het vorige rapport genoemde verklaringen voor de trend tot en met 2018 geven aanleiding deze voort te zetten naar de daaropvolgende jaren. We merken echter op dat de onzekerheid omtrent deze inschatting toeneemt met de jaren.

4.2 Covid-19-pandemie

Naast deze autonome trend heeft ook de wereldwijde covid-19-pandemie waarschijnlijk impact op de omvang van de ov-boetes in de jaren 2020 en 2021. Hierdoor is er minder gereisd, zodat de kans op onterecht gebruik en daarmee ov-boetes is afgenomen. Bovendien is het reisrecht voor studenten in het hoger onderwijs verlengd. (Zie ook paragraaf 1.4.) Hierdoor zijn er in 2020 en 2021 minder SRP's verlopen, waardoor studenten dus minder ov-boetes konden oplopen.

We kunnen hier op hoofdlijnen op twee manieren naar kijken: vanuit het perspectief met de al bestaande ov-boetemaatregelen of vanuit het perspectief zonder de ov-boetemaatregelen. Het eerste perspectief betekent dat we uitgaan van de ov-boetemaatregelen en een inschatting maken welke additionele afname in de omvang van de ov-boetes in 2020 en 2021 het gevolg is van de covid-19-pandemie. Vanuit dit perspectief is de impact van de covid-19-pandemie op de ov-boetes relatief beperkt. Het tweede perspectief betekent dat we uitgaan van een situatie zonder ov-boetemaatregelen en dan een inschatting maken welke afname de covid-19-pandemie in 2020 en 2021 zou hebben gehad. Vanuit dit perspectief is de impact van de covid-19-pandemie veel groter, en daarmee de impact van de ov-boetemaatregelen dus veel kleiner.

We kiezen hier het eerste perspectief. Allereerst omdat dit overeenkomt met de daadwerkelijke volgorde. De belangrijkste ov-boetemaatregelen waren al van kracht voor de covid-19-pandemie. Daaraan gerelateerd is het tweede argument. Het tweede perspectief zou een beperkt effect toekennen aan de ov-boetemaatregelen. Het zou in onze ogen echter onterecht zijn om met terugwerkende kracht de ov-boetemaatregelen minder betekenisvol te laten zijn, omdat een deel van de afname in ov-boetes anders in 2020 en 2021 door de covid-19-pandemie gerealiseerd zou zijn. Ten derde is de inschatting van het tweede perspectief met veel meer onzekerheid omgeven.

We kijken vanuit het eerste perspectief naar de twee manieren waarop de covid-19-pandemie raakt aan de ov-boetes. Allereerst zijn er door de toegekende verlenging van het SRP voor een groep studenten op bepaalde momenten minder SRP's verlopen. Als er, in ieder geval met terugwerkende kracht, minder SRP's verlopen, dan zorgt dat logischerwijs voor minder ov-boetes.

Ten tweede is er door de covid-19-pandemie (naar verwachting) (veel) minder gereisd. Omdat studenten alleen boetes ontvangen als ze ook daadwerkelijk gebruikmaken van het SRP terwijl dat al is verlopen, zorgt dat logischerwijs ook voor minder ov-boetes²³. We schatten echter in dat dit effect beperkt zal zijn. Allereerst doet het er voor de ov-boete in een bepaalde halve maand niet toe of een student eenmaal of vaker reist. Dus alleen als de student door de covid-19-pandemie in een bepaalde halve maand het SRP helemaal niet meer gebruikt heeft, zou dat effect kunnen hebben op de ov-boetes. Daarnaast geldt dat het door de *Blacklistmaatregelen* bovendien zo is dat SRP's bij gebruik zeer snel gestopt worden. Het is dus vrijwel onmogelijk om in veel verschillende halve maanden het SRP te gebruiken, ongeacht de covid-19-pandemie²⁴.

Deze zienswijze heeft zich vertaald in de volgende aanpak voor het inschatten van het effect van de covid-19-pandemie op de omvang van de ov-boetes. Omdat we niet beschikken over het aantal verlopen SRP's per jaar, benaderen we dit aantal allereerst door het aantal stopzettingen van het betreffende jaar. En we gebruiken het gemiddelde totale boetebedrag per stopzetting per jaar, zoals weergegeven in Tabel 3.4.

Vervolgens nemen we aan dat zonder covid-19-pandemie het aantal stopzettingen in 2020 en 2021 gelijk zou zijn geweest aan het aantal stopzettingen in 2019²⁵. Dat aantal is echter in beide jaren lager. (Zie Tabel 3.3.) Dat verschil vermenigvuldigen we voor ieder jaar met het gemiddelde totale boetebedrag per stopzetting. Dit is dan de inschatting van het effect van de covid-19-pandemie zoals weergegeven in Tabel 4.1.

23 We gaan immers uit van een situatie inclusief de bestaande ov-boetemaatregelen.

24 De uitzondering betreft uiteraard boetes met terugwerkende kracht.

25 Dit is waarschijnlijk een onderschatting. Mede doordat de groep bol 18- sinds 2017 recht heeft op een SRP is het aantal reisrechthouders in de periode voor 2019 opgelopen. Waarschijnlijk zou het aantal stopzettingen in 2020 en 2021 zonder covid-19-pandemie dus hoger zijn geweest dan in 2019. We beschikken echter niet over data om over langere periode het aantal stopzettingen in een jaar te koppelen aan het aantal reisrechthouders in de voorgaande jaren. We nemen daarom aan dat het aantal stopzettingen zonder de covid-19-pandemie in 2020 en 2021 onveranderd zou zijn geweest ten opzichte van 2019.

	Jaar		
	2019	2020	2021
Inschatting ov-boetes zonder maatregelen	€ 30,6	€ 28,7	€ 27,1
Inschatting effect covid-19-pandemie	€ -	€ 0,5	€ 0,6
Werkelijk opgelegde ov-boetes	€ 12,2	€ 6,5	€ 5,0
Inschatting effect ov-boetemaatregelen	€ 18,4	€ 21,7	€ 21,5

Tabel 4.1 - Inschatting effect ov-boetemaatregelen

Met verder de in paragraaf 4.1 genoemde inschatting van de ov-boetes zonder ov-boetemaatregelen en de daadwerkelijk opgelegde ov-boetes (Zie Figuur 3.1.), is het dus mogelijk om een inschatting te maken van het effect van de ov-boetemaatregelen op jaarbasis. De resultaten daarvan staan op de onderste regel van Tabel 4.1.

4.3 Overzicht effect ov-boetemaatregelen

In Tabel 4.2 is het totale effect op het totale boetebedrag per jaar voor zover mogelijk onderverdeeld naar de verschillende ov-boetemaatregelen.

Maatregel	2019	2020	2021
Alleen boetes bij gebruik maar wel oplopend in hoogte	€ 13,0	€ 16,7	€ 14,7
Blacklistmaatregelen	€ -	€ 3,4	€ 4,7
Kortere maximale boetetermijn	€ 2,0	€ 1,6	€ 1,5
Overig	€ 3,4	€ -	€ 0,6
Totaal	€ 18,4	€ 21,7	€ 21,5

Tabel 4.2 – Inschatting effect maatregelen op afname totaal boetebedrag per jaar

Voordat we in de volgende paragrafen de bedragen per maatregel verder toelichten door kort de achterliggende methodiek te beschrijven²⁶, plaatsen we eerst een aantal opmerkingen bij deze tabel. Allereerst geldt dat de onderverdeling in 2019 afwijkt van de onderverdeling zoals opgenomen in het vorige auditrapport. Dit komt voornamelijk doordat we voor dit onderzoek konden beschikken over een meer volledige dataset. Een belangrijke basis onder deze onderverdeling wordt namelijk gevormd door de geanonimiseerde reisindicatiebestanden. Deze waren tijdens het vorige onderzoek beschikbaar t/m november 2019. We hebben nu gebruik kunnen maken van het volledige jaar 2019, alsmede 2020 en 2021 t/m november. Omdat soms pas op een (veel) later moment bekend wordt of een student in een bepaalde periode zijn SRP heeft gebruikt, is het bestand over 2019 ook aangepast. We hebben nu dus een breder en accurater beeld. Op basis van deze nieuwe data is de geschatte impact van de maatregel *Alleen boetes bij gebruik maar wel oplopend in hoogte* nog groter.

Een tweede opmerking is dat naarmate de tijd verstrijkt sinds invoering van (een deel van) de ov-boetemaatregelen de toewijzing naar de verschillende maatregelen met steeds meer onzekerheid omgeven is, nog los van de inschatting van het effect van het geheel aan maatregelen. Dit komt allereerst door de samenhang tussen maatregelen. Het effect

²⁶ De volgorde van deze paragrafen wijkt af van de nummering van de maatregelen eerder.

per maatregel is logischerwijs anders in isolatie dan in combinatie met andere maatregelen. We kunnen echter alleen het gecombineerde effect observeren.

Een andere belangrijke component is dat het gedrag van studenten omtrent het stopzetten van hun SRP verandert door andere regels. Alhoewel er mogelijk (ook) andere oorzaken zijn, zoals (het advies zoveel mogelijk thuis te blijven tijdens delen van) de covid-19-pandemie, lijkt dit zichtbaar in de relatieve afname van het aantal tijdig stopgezette SRP's in Tabel 3.3.

Daarnaast geldt dat de gebruikte data enigszins onzuiver is geworden door de reisrechtverlenging als gevolg van de covid-19-pandemie. Uiteindelijk is het totaal aantal herstelde boetes als gevolg van de reisrechtverlenging met terugwerkende kracht met € 136.000,- relatief beperkt. De geanonimiseerde reisindicatiebestanden bevatten echter geen correcties op basis van herstelde boetes en daarmee zijn de analyses op basis van die bestanden met meer onzekerheid omgeven.

Ondanks bovenstaande kanttekeningen geven de cijfers in Tabel 4.2 naar onze mening wel een goede inschatting van de impact van de verschillende maatregelen.

4.4 Kortere maximale boetetermijn

Op basis van geanonimiseerde reisindicatiebestanden hebben we ingeschat dat in de jaren voor invoering van de ov-boetemaatregelen 12% van de boetes werd gegeven in de maanden 10, 11 en 12 na het verlopen van het SRP. Deze maatregel in isolement verlaagt het totale boetebedrag daarmee met dat percentage maal de inschatting van de jaarlijkse ov-boetes zonder ov-boetemaatregelen. (Zie Tabel 4.1.)

Voor een deel van die afname geldt echter dat deze ook ondervangen wordt door de maatregel *Alleen boetes bij gebruik maar wel oplopend in hoogte*. Voor dat deel wijzen we de helft toe aan ieder van de twee maatregelen²⁷.

Het is nog altijd een mogelijkheid om de maximale boetetermijn verder in te korten van negen naar zes maanden. Sinds de invoering van de NS-maand-combinatie wordt nog 2% van alle ov-boetes gegeven in de maanden 7, 8 en 9 na verloop van het SRP. Dat betekent dat in 2021 het effect van het verder inkorten van de maximale boetetermijn van negen naar zes maanden naar schatting € 0,1 mln. zou zijn.

4.5 Alleen boetes bij gebruik maar wel oplopend in hoogte

Het basisprincipe is om met geanonimiseerde reisindicatiebestanden het boetebedrag te bepalen onder het oude regime en het nieuwe regime, om vervolgens het verschil daartussen toe te kennen aan deze maatregel.

²⁷ Ook de *Blacklistmaatregelen* ondervangen een deel van deze afname. Maar omdat deze pas later zijn ingevoerd, bepalen we daarvan alleen het additionele effect. (Zie ook paragraaf 4.6.)

We passen echter een aantal correcties toe. Allereerst blijkt uit Tabel 3.3 dat het percentage tijdige stopzettingen in 2020 en 2021 fors is afgenomen ten opzichte van 2019. De nieuwe set aan maatregelen lijkt er dus voor te zorgen dat studenten zich anders gedragen. We stellen het berekende effect van deze maatregelen in 2020 en 2021 daarom naar beneden bij onder de aanname dat zonder maatregelen het percentage studenten dat tijdig stopzette gelijk was aan 2019.

Verder geldt dat als een SRP door de NS action list systematiek wordt stopgezet deze op dat moment niet gebruikt wordt. Daarom neemt het percentage 'niet gereisd' in de periode van stopzetting toe. Dit effect, gerekend vanaf de tweede maand na verloop van het SRP, kennen we daarom sinds invoering van de NS-maand-combinatie toe aan de *Blacklistmaatregelen*. Het percentage 'niet gereisd' in de periode van stopzetting is sinds invoering van de NS-maand-combinatie toegenomen van 64% naar 74%.

Als laatste is er nog de samenwerking met de maatregel *Kortere maximale boetetermijn*. Zoals in paragraaf 4.4 al beschreven, is er een deel dat door beide maatregelen ondervangen wordt. Daarvan wijzen we de helft toe aan ieder van de maatregelen.

4.6 Blacklistmaatregelen

We beschouwen deze maatregel additioneel bovenop de al eerder doorgevoerde maatregelen, in het bijzonder *Alleen boetes bij gebruik maar wel oplopend in hoogte* en *Kortere maximale boetetermijn*. De reden is dat pas sinds invoering van de NS-maand-combinatie de *Blacklistmaatregelen* effect hebben op de afname van de ov-boetes. Daarom is het logischer, en bovendien beter doenbaar, om een inschatting te maken van het additionele effect van deze maatregel. De impact van deze maatregel in isolement, dus zonder alle andere maatregelen, zou groter zijn.

Het toegepaste basisidee is om op basis van de geanonimiseerde reisindicatiebestanden het relatieve verschil in aantal boetes in een bepaalde maand na afloop van het reisrecht te bepalen tussen de situatie voor en na invoering van de NS-maand-combinatie. Per SRP dat nog niet is stopgezet voor maand 2 na verloop van het SRP, gaat het in de daaropvolgende maanden om een forse afname van het aantal boetes. In maand 2 zelf is het een afname van 40%. En die afname loopt op tot wel 94% in maand 9. Tezamen heeft dit een aanzienlijke afname van het totale boetebedrag tot gevolg.

Ook hier corrigeren we voor de afname in het percentage SRP's dat tijdig wordt stopgezet. Daarnaast komt hier, zoals beschreven in paragraaf 4.5, ook de impact van het effect bij dat in de periode van stopzetting er sinds de invoering van de NS-maand-combinatie vaker niet gereisd is door de student²⁸.

²⁸ Het is aannemelijk dat een deel hiervan ook voortkomt uit de covid-19-pandemie, maar zoals onderbouwd in paragraaf 4.2 rekenen we onder de aanname dat dit niet het geval is. Dit resulteert dus in een overschatting van het effect van de ov-boetemaatregelen en een onderschatting van het effect van de covid-19-pandemie.

4.7 Overig

De inschatting is dat de overige maatregelen een relatief beperkt additioneel effect hebben gehad op de afname van de ov-boetes, zeker sinds invoering van de NS-maand-combinatie. Deze overige maatregelen zijn:

- 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.

We merken hier nogmaals op dat de cijfers in Tabel 4.2 een inschatting zijn, en dat daarin onmogelijk de verandering van gedrag door aangepaste regels volledig in verwerkt kan zijn. Het is dus goed mogelijk dat deze maatregelen tezamen een wat grotere impact hebben gehad (zeker in 2020 en 2021) dan hier ingeschat.

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. De andere drie maatregelen zorgen er overigens weer voor dat dit tijdig stopzetten minder belangrijk is geworden.

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

Met betrekking tot de communicatie roept het Nibud Studentenonderzoek van 2021 (Zie ook paragraaf 3.5.2.) twijfels op of alle inspanningen (Zie ook paragraaf 2.7.) wel het gewenste resultaat opleveren.

We verwachten dat de maatregel ‘Verbeteren van de informatiestroom over het einde van het reisrecht’ van deze vier de grootste impact heeft gehad. 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)?*

Bij het beantwoorden van deze onderzoeksvraag beperkt dit hoofdstuk zich tot de aspecten van het toekomstig ov-betalen die bijdragen aan het verminderen van ov-boetes voor studenten. Het is daarbij overigens van belang te realiseren dat het nieuwe ov-betalen op geen enkele manier voortkomt uit de onderzoeken naar en aanbevelingen omtrent de ov-boetes. Het betreft een autonome innovatie binnen het openbaar vervoer, welke aanvullende mogelijkheden biedt voor het (stopzetten van het) SRP.

De in het onderzoeksrapport uit december 2017 beschreven visie op de toekomstige mogelijkheden voor betalen in het openbaar vervoer staat immer nog recht overeind²⁹. Het betreft echter nog altijd een schets van de toekomst. Definitieve besluiten zijn nog niet genomen. De binnen het werkprogramma Toekomst OV-betalen samenwerkende ov-bedrijven geven in nauw overleg met de stuurgroep Studentenkaart, het ministerie en studentenorganisaties de visie met betrekking tot het SRP verder concreet vorm. Deze samenwerking werpt zijn vruchten af.

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

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). Belangrijk kenmerk van het toekomstige ov-betalen is 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. Voor studenten blijft het reisrecht onveranderd, maar in de toekomst zal het SRP dus niet meer op de ov-chipkaart staan. In plaats daarvan zal het product met alle relevante eigenschappen (zoals week- of weekendkaart, geldigheidsduur) in dat persoonlijke account staan. Daarin 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 heeft de student via internet altijd toegang tot zijn account om de daarin aanwezige reisproducten te beheren. Dat betekent dat de student bij het

²⁹ Verdere informatie over de toekomstige betaaloplossingen in het openbaar vervoer is te vinden op www.cooperatieovbedrijven.nl.

beëindigen van het reisrecht niet meer bij een ophaalautomaat langs hoeft voor het stopzetten van het SRP. De student kan zelf online zijn SRP stopzetten.

Het nieuwe ov-betalen maakt het ook mogelijk voor RSR om een SRP te verwijderen via de backoffice. Dit zal in de nieuwe situatie gebeuren zodra RSR een signaal heeft ontvangen van DUO dat de student geen reisrecht meer heeft. In de huidige situatie zit er 30 dagen tussen het moment waarop het SRP verlopen is en deze op de SRP-blacklist wordt geplaatst. De belangrijkste reden daarvoor is dat zo wordt voorkomen dat er SRP's op de SRP-blacklist terechtkomen, waarvan DUO later vaststelt dat de betreffende studenten er toch nog recht op hadden. (Zie ook paragraaf 3.5.3.) OCW/DUO is voornemens dit na de uitfasering van de ov-chipkaart te veranderen. DUO zal dan, na inachtneming van de zeven dagen dempingsperiode³⁰, zo snel mogelijk aan RSR doorgeven dat er geen reisrecht meer bestaat. RSR zal vervolgens zo snel mogelijk het SRP verwijderen.

Als DUO later onverhoopt vaststelt dat de betreffende student toch (weer) recht heeft op een SRP, dan geeft DUO dat door aan RSR en zal RSR het SRP weer snel activeren. In de nieuwe situatie hoeft de student daarvoor dan niet meer langs een ophaalautomaat, dit in tegenstelling tot de huidige situatie.

Deze werkwijze zal het aantal ov-boetes naar verwachting verder doen afnemen. Dit betekent overigens niet dat alle ov-boetes zullen verdwijnen. Zie hoofdstuk 7.

Tijdens het reizen hoeft de reiziger zich in de toekomst alleen nog te 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', waarvoor verschillende objecten dienst kunnen doen. De keuze voor de beschikbare tokens wordt in de loop van 2022 duidelijk.

De migratie van alle ov-chipkaarthouders naar de nieuwe tokens vindt plaats in 2022 en 2023. Het programma stuurt strak op afronden van die migratie voor het einde van 2023. Deze planning heeft echter een groot aantal afhankelijkheden.

De huidige insteek is dat verschillende doelgroepen één voor één van de nieuwe mogelijkheden gebruik zullen gaan maken. De studenten en het SRP zullen 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.

Studenten kunnen bovendien pas over naar nieuwe betaalwijzen als een aanpassing van de Wet studiefinanciering 2000 door de Eerste Kamer is. Dit is op zijn vroegst eind 2022

30 Deze dempingsperiode bestaat omdat het regelmatig voorkomt dat onderwijsinstellingen eerst een verkeerde inschrijving verwijderen en dan een correcte inschrijving verwerken. Om te voorkomen dat ongewenste wijzigingen in de onderwijsregisters meteen tot een vervelend gevolg voor studenten leiden (zoals het ten onrechte beëindigen van het reisrecht, waardoor studenten ten onrechte hun reisproduct moeten stopzetten en met reiskosten, extra handelingen en later weer in te trekken ov-boetes worden geconfronteerd), is gekozen om een dempingsperiode van zeven dagen te hanteren. Er is geen reden dit binnen het nieuwe ov-betalen aan te passen.

gerealiseerd. Deze wetsaanpassing is nodig, omdat er momenteel expliciet in de wet staat dat het SRP op een ov-chipkaart wordt geladen. Er komt een beschrijving van het SRP in die onafhankelijk is van de techniek. Grootschalige migratie zal dus niet eerder dan in 2023 plaatsvinden. Ook DUO en RSR moeten overigens hun huidige uitvoeringsprocessen nog aanpassen. Tegelijkertijd is het huidige streven dat het ov-chipkaartsysteem op 31 december 2023 ophoudt te bestaan. Er is binnen die planning dus een beperkte tijdsperiode om de grootschalige migratie te laten plaatsvinden.

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?*

Er zijn voor zover bij ons bekend sinds het vorige auditonderzoek geen nieuwe mogelijkheden ontstaan rondom het (automatisch) stopzetten van het SRP.

In het vorige rapport beschreven we in hoofdstuk 6 de mogelijkheid om de NS action list systematiek (Zie paragraaf 2.2.) verder uit te rollen en landelijk toepasbaar te maken. Dat dit niet vanzelfsprekend is, komt onder andere doordat de door NS gebruikte infrastructuur en hard- en software afwijkt van hetgeen door andere vervoerders wordt gebruikt. Zo is bijvoorbeeld het gehele NS systeem via glasvezel verbonden waardoor snelle data-transmissie mogelijk is. Dat geldt niet voor alle vervoerders. De NS action list systematiek is daarom niet eenvoudig te kopiëren naar andere systemen. We constateren dan ook dat aan de beschreven mogelijkheid tot verder uitrollen sinds het vorige auditrapport geen gevolg is gegeven.

Als de planning van het programma Toekomst OV-betalen werkelijkheid wordt en middels het nieuwe ov-betalen het via de backoffice stopzetten in 2023 mogelijk is (Zie hoofdstuk 5.), dan biedt de NS action list systematiek vanaf dat moment ook niet langer een meerwaarde.

Een afweging tussen de afname van het aantal ov-boetes enerzijds en de inspanning, kosten en/of neveneffecten van de benodigde aanpassingen anderzijds maakt/maakte geen onderdeel uit van het auditonderzoek. Het is echter voor de hand liggend dat de kosten voor het verder uitrollen en landelijk toepasbaar maken van de NS action list systematiek, zeker in deze fase, veel hoger zijn dan de afname van de ov-boetes die daarmee gepaard zou kunnen gaan.

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?*

Het oorspronkelijke rapport naar de mogelijkheden van het automatisch stopzetten van het SRP beschreef een groot aantal mogelijke verbeteringen. Vervolgens is in het vorige auditrapport (in hoofdstuk 7) ingegaan op verdere mogelijke verbeteringen die niet waren opgenomen in dat oorspronkelijke onderzoek. Er zijn tijdens het huidige onderzoek geen nieuwe verbetermogelijkheden meer aan het licht gekomen. We gebruiken dit hoofdstuk daarom voornamelijk om de ontwikkelingen te beschrijven van de in het vorige auditrapport genoemde mogelijke verbeteringen.

In paragraaf 7.1 hebben we aandacht voor de relatie tussen het in- en uitschrijfproces en de resterende ov-boetes. Dit sluit aan bij de volgende mogelijke verbeteringen uit het vorige rapport: ‘Eerdere inschrijfcontroles’ (paragraaf 7.2.1 uit het vorige auditrapport), ‘Tijdiger verwerken in BRON door onderwijsinstellingen’ (paragraaf 7.2.2 uit het vorige auditrapport) en ‘Uniforme beëindiging studie in mbo’ (paragraaf 7.2.3 uit het vorige auditrapport).

In paragraaf 7.2 gaan we in op de mogelijke verbetering ‘Diverse verbeteringen met betrekking tot communicatie’ (paragraaf 7.2.7 uit het vorige auditrapport). De overige mogelijke verbeteringen hebben in de afgelopen twee jaren geen opvolging gekregen. Dit betreft:

- Frequentie verhogen reisindicatie (7.2.4);
- Aanpassing periodieke verhoging (7.2.5);
- Stopzetten bij oplaadpunten in bussen (7.2.6).

In de wereld van het nieuwe ov-betalen (Zie hoofdstuk 5.) verliezen deze mogelijke verbeteringen hun toegevoegde waarde. Er is daarom geen reden hier verder nog aandacht aan te besteden.

7.1 In- en uitschrijfproces

De afgelopen jaren zijn er vele maatregelen genomen om het aantal ov-boetes te verminderen. Door het grote succes daarvan resteren er nu veel minder ov-boetes. Een relatief groter deel van de resterende ov-boetes is nu gerelateerd aan keuzes rondom de in- en uitschrijfprocessen. In een zoektocht naar mogelijke verbeteringen om de ov-boetes verder te doen afnemen, is het daarom logisch met toenemende interesse en aandacht te kijken naar deze processen. Verbeteringen rondom het in- en uitschrijfproces waren bovendien ook een aanvullende maatregel als gevolg van het eerste auditonderzoek. Ook recent heeft de minister van OCW nog twee brieven aan de Tweede Kamer gestuurd met aanvullende maatregelen. (Zie paragraaf 2.4.)

De ov-boetes vinden hun oorsprong in het feit dat het aanvragen en stopzetten van studiefinanciering en SRP in de basis losstaat van de inschrijving en uitschrijving voor een opleiding. Dat eerste doet een student via DUO, dat tweede via een onderwijsinstelling. Voor de studenten met een SRP (en/of andere onderdelen van studiefinanciering) controleert DUO vervolgens of de student ook daadwerkelijk is ingeschreven bij een onderwijsinstelling. Als dat niet het geval is, dan heeft de student geen recht op het SRP en kan deze mogelijk een ov-boete krijgen.

Wij hebben gepoogd de verschillende, samenhangende processen volledig te doorgronden om op die manier te kijken of er concrete aanknopingspunten zijn om het aantal ov-boetes te verminderen. Ondanks de medewerkingsbereidheid van alle betrokken partijen is het niet gelukt om binnen de mogelijkheden van dit onderzoek een volledig en accuraat beeld op te bouwen. De processen zijn namelijk complex, kennen veel details en er zijn meerdere partijen bij betrokken. Daarnaast hebben de processen niet alleen betrekking op het SRP, maar ook op de studiefinanciering en het collegegeld. En bovendien laat de wet- en regelgeving op een aantal punten ruimte voor interpretatie. Zie hiervoor ook de paragraaf 2.4 genoemde Kamerbrief van 21 februari 2022.

Een volledige analyse van de in- en uitschrijfprocessen past daarom niet binnen de scope van dit onderzoek. Maar vanwege bovenstaande opsomming kan het ministerie van OCW wel overwegen de gehele procedure rondom in- en uitschrijvingen nog eens goed tegen het licht te houden in een separaat onderzoek. Belangrijk daarbij is dat integraal wordt gekeken naar de gehele keten vanuit het perspectief van de student. Binnen dat onderzoek zal het ministerie zelf ook moeten bepalen welke principiële keuzes ze wil maken, zowel binnen de kaders van de bestaande wet- en regelgeving als daarbuiten.

Een concreet voorbeeld van een ogenschijnlijke verbetering is het naar voren halen van de inschrijfcontroles. Tijdens een dergelijke controle gaat DUO na of een student die bij DUO studiefinanciering en SRP heeft aangevraagd zich ook daadwerkelijk bij een onderwijsinstelling heeft ingeschreven. Momenteel vindt deze controle aan het begin van het studiejaar na 70 dagen plaats. DUO geeft aan dat ze pas na 70 dagen controleren, omdat veel inschrijvingen op een eerder moment nog niet verwerkt zijn. Eerder controleren zou dan in het nadeel van de studenten zijn, omdat zij dan ten onrechte geconfronteerd worden met ov-boetes, die DUO later weer moet intrekken. Anderzijds is het geluid vanuit onderwijsinstellingen dat inschrijvingen vrijwel 'real time' verwerkt worden. Bovendien is er wetgeving met als doel in- en uitschrijvingen tijdig te verwerken. Dit alles lijkt tegenstrijdig en een aanknopingspunt voor verdere analyse.

De afname van het totale bedrag aan ov-boetes als gevolg van eventuele aanpassingen volgend uit dit onderzoek zal naar verwachting in absolute zin beperkt zijn. We kunnen niet inschatten in hoeverre een dergelijke aanpassing financiële gevolgen heeft met betrekking tot studiefinanciering en collegegeld.

7.2 Diverse verbeteringen met betrekking tot communicatie

Ten tijde van het vorige auditonderzoek was DUO al bezig met het ontwikkelen van een nieuw communicatiebeleid. Mede als gevolg van de oproep van de minister aan de onderwijsinstellingen via de MBO Raad, de VH en de UNL is ook in de periode na afronding van die audit veel aandacht besteed aan communicatie. De focus ligt hier vooral op het inrichten van communicatie die zich toespitst op specifieke doelgroepen. Dat werd in het vorige auditrapport gevat onder de kop 'Meer segmenteren communicatie naar onderwijsniveau'. Met name voor mbo-studenten is er veel werk verricht op het gebied van gerichte communicatie. Dit is ook het gevolg van de MBO tour die DUO in 2019 heeft uitgevoerd.

Er is een MBO balie ingericht die op specifieke momenten langs mbo-instellingen gaat om daar voorlichting te geven over de gang van zaken rondom stopzetten. Als gevolg van de covid-19-pandemie is deze echter nog niet ingezet in verband met de beperkingen op fysiek onderwijs.

De samenwerking met de onderwijsinstellingen is ook aangehaald om te zorgen dat studenten ook vanuit de instelling geïnformeerd worden over het stopzetten van het SRP. Dit is voor alle studieniveaus gebeurd. Dat werd in het vorige rapport gevat onder de kop 'Onderwijsinstellingen een centrale rol geven in de communicatie'.

Er wordt ook verkend of de ouders van studenten betrokken kunnen worden bij het proces, zeker in het mbo waar de studenten over het algemeen jonger zijn. Dit is in verband met de AVG echter lastig in te richten. Er wordt nog wel gekeken naar eventuele mogelijkheden.

Het idee uit het vorige auditrapport tot ontwikkeling van een app met geïntegreerde informatie van DUO, RSR en Translink heeft geen gevolg gekregen.

Verder verwijzen we naar paragraaf 2.7 voor een compleet communicatie-overzicht van DUO.

Dat de bekendheid van het feit dat studenten zelf hun SRP moeten stopzetten bij ho-studenten afgenomen lijkt te zijn tussen 2017 en 2021 (Zie paragraaf 3.5.2.) zou wel motivatie moeten zijn om aandacht te blijven besteden aan de communicatie richting studenten.

Bijlage

Bronnen en beperkingen

Voor het uitvoeren van dit auditonderzoek heeft Hypercube beschikking gekregen over onderstaand bronmateriaal:

- Geanonimiseerde reisindicatiebestanden januari 2019 t/m november 2021;
- DUO Rapportage januari 2019 t/m december 2021;
- RSR Monitor januari 2017 t/m december 2021;
- Informatieverslag Studentenreisrecht 2012 t/m 2020;
- Informatieverslag Studentenreisrecht 2021 (concept).
- Nibud Studentenonderzoek 2021;
- Bronbestand onderzoek RSR ophaalautomaten;
- Bronmateriaal onderzoek OCW en DUO naar verwerking in- en uitschrijvingen.

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

Gedurende het vorige auditonderzoek 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 toen 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 toen gekozen gebruik te maken van de al beschikbare bronnen. Voor dit onderzoek is ook besloten alleen gebruik te maken van al bij DUO en RSR beschikbare data en analyses. We merken hier voor de volledigheid nogmaals op dat hierdoor de in hoofdstuk 3 en 4 gepresenteerde resultaten mogelijk minder accuraat zijn.

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 SRP 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 SRP. 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 de onderwijskoepels MBO Raad, Vereniging Hogescholen en NRTO 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.

Het *Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)* is vanuit de overheid systeemverantwoordelijke voor het openbaar vervoer.

