

Rapport mogelijkheden stopzetten studentenreisproduct

Datum: 27-11-2017
Status: F01

Colofon

Titel: Rapport mogelijkheden stopzetten studentenreisproduct

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

Datum: 27-11-2017

Auteurs: Rob Rijnhout, Sjoerd van der Niet, Sjerp van der Ploeg

Status: F01

Aanbieder: Hypercube Business Innovation (in samenwerking met Ecorys en Verhelder)

Adres: Kromme Nieuwegracht 11A
3512 HC Utrecht

Telefoon: 030 2338080

Internet: www.hypercube.nl, www.ecorys.nl, www.verhelder.nl

Voorwoord

Dit rapport gaat over het recht van studenten om vrij of met korting te reizen in het openbaar vervoer. Voor iedere student komt vroeger of later een einde aan dit reisrecht.

Wanneer het reisrecht vervalt, dan moet het studentenreisproduct nog van de ov-chipkaart worden verwijderd. Dit gebeurt nu niet automatisch. Er wordt een handeling verlangd van de student. Gaat hij of zij niet, of niet op tijd, langs de ophaalautomaat om het product van zijn of haar ov-chipkaart te verwijderen, dan volgen er boetes.

Dit rapport doet verslag van de bevindingen van enkele maanden onderzoek naar de vraag of dat niet anders kan. Het is een lijvig en ook technisch rapport, met veel aandacht voor details in het ov-chipkaartsysteem, in wet- en regelgeving, voor verschillende typen studenten, en voor oplossingen die subtiel van elkaar verschillen. Het reisrecht, het studentenreisproduct en de ov-boetes overspannen samen de domeinen onderwijs, overheid en openbaar vervoer. Dat maakt het complex, ook voor studenten.

Hoe werken al die details uit? Hoe geven ze vorm aan de interactie tussen studenten en de betrokken domeinen, met centraal het studentenreisproduct, het stopzetten en de boetes? Wat zijn de effecten en voorwaarden voor mogelijke oplossingen?

We hebben het onderzoek kunnen uitvoeren in goede samenwerking met alle betrokken partijen: studenten, verschillende onderwijsinstellingen, ministeries van OCW en IenW, DUO, RSR, vervoerders en Translink. We danken eenieder voor hun medewerking.

De ideale oplossing – effectief, waterdicht en gemakkelijk in te voeren – blijkt niet beschikbaar. Wel zijn er stappen te zetten. We hopen met dit rapport een gids te geven bij verdere ontwikkelingen.

Utrecht, november 2017

Rob Rijnhout, Sjerp van der Ploeg, Sjoerd van der Niet

Samenvatting

Studenten aan mbo, hbo of universiteit kunnen gedurende hun opleiding veelal gebruik maken van het studentenreisproduct. Wanneer hun recht hierop vervalt, dan moeten studenten zelf het product stopzetten, anders wordt per halve maand een boete opgelegd. In 2016 hebben studenten voor € 40,7 miljoen aan ov-boetes opgelegd gekregen.¹ Een veel gestelde vraag is daarom of deze boetes niet deels kunnen worden voorkomen door het product automatisch stop te zetten.

Waarom automatisch stopzetten geen abc'tje is

Met het ov-chipkaartsysteem en in de huidige digitale wereld kan het stopzetten van het studentenreisproduct toch zeker eenvoudig geautomatiseerd worden? Deze veronderstelling is helaas onjuist.

De overheid geeft studenten reisrecht op basis van de Wet Studiefinanciering 2000. Met een recht kun je niet reizen; studenten moeten het reisrecht omzetten in een product dat ze zelf op hun ov-chipkaart laden. Er is dus een onderscheid tussen het studentenreisrecht en het studentenreisproduct. Wanneer het recht vervalt, dan staat het product nog op de kaart.

Het probleem is dat informatie of het studentenreisrecht nog geldt dan wel vervallen is, momenteel niet beschikbaar is bij het inchecken. In de korte tijdspanne van het inchecken is de informatie beperkt tot wat er op de aangeboden ov-chipkaart staat en wat er lokaal in de incheckapparatuur is opgeslagen. Dat betekent zowel dat studenten door kunnen blijven reizen met het product wanneer het recht is vervallen, als dat het studentenreisproduct momenteel niet automatisch stopgezet kan worden bij het inchecken.

Niettemin zijn er mogelijkheden voor automatisch stopzetten, zo wijst dit onderzoek uit. Verderop in deze samenvatting worden deze mogelijkheden voor automatische stopzetting (die van elkaar verschillen in methode, doorlooptijd en implementatiekosten) beschreven. Tegelijk blijkt dat automatisch stopzetten niet alle boetes zal verhelpen, en dat het eisen stelt aan de gehele keten van onderwijs, overheid en openbaar vervoer. Voor een goed begrip gaan we eerst in op de huidige situatie – het proces van stopzetten, de uiteenlopende manieren waarop het voor studenten tot beëindiging van hun reisrecht komt, en de boetes – alvorens de oplossingen te bespreken.

¹ Er is sinds 2014 een dalende trend in de omvang van opgelegde ov-boetes. Zie de paragraaf [Boetes](#) verderop in de samenvatting.

Huidig proces

Hoe is de beëindiging van het studentenreisproduct door de hele keten heen ingericht?

Onderwijs. Het einde van het reisrecht volgt vaak op een verandering in het onderwijs van de student. Hij studeert bijvoorbeeld af. Voor mbo-studenten geldt dat de onderwijsinstelling de student uitschrijft. In het hoger onderwijs vindt de uitschrijving alleen plaats op initiatief van de student (via Studielink).

Overheid. DUO kan veelal vaststellen dat het reisrecht vervalt, bijvoorbeeld na melding van uitschrijving door de onderwijsinstelling, of wanneer de maximale duur van het reisrecht wordt overschreden. De student krijgt dan vooraf melding van DUO dat het reisrecht vervalt met daarbij aanwijzingen voor stopzetting van het reisproduct. De student kan ook zelf zijn of haar studiefinanciering beëindigen en aangeven dat het reisrecht dient te worden beëindigd (via Mijn DUO).

Openbaar vervoer. Ten slotte dient de student met zijn of haar ov-chipkaart naar de ophaalautomaat te gaan, om daar het product van de kaart te halen. Deze handeling kan de student te allen tijde uitvoeren, ook wanneer het reisrecht nog niet is vervallen.

Casuïstiek

Hoewel het proces in ontwerp wel overzichtelijk is, blijkt het in de praktijk weerbarstig. De student moet langs de ophaalautomaat, maar wanneer precies? En is er niet al een boete ontstaan wanneer geconstateerd wordt dat het reisrecht is vervallen? We hebben onder de noemer 'casuïstiek' verschillende situaties bekeken waarin studenten uiteindelijk boetes opgelegd krijgen.

Einde reisrecht. Studenten komen op uiteenlopende manieren tot einde reisrecht: afstuderen/diplomeren; langer studeren dan de duur van het reisrecht; tussentijds stoppen met een studie of opleiding; veranderen van de beroepsopleidende leerweg (BOL) naar de beroepsbegeleidende leerweg (BBL); inschrijving omzetten naar extraneus; en beëindiging van de onderwijsovereenkomst na niet voldoen aan onderwijsverplichtingen. In verschillende van de opgesomde situaties kan het voorkomen dat het einde van het reisrecht achteraf wordt vastgesteld, met boetes met terugwerkende kracht tot gevolg.

Uitschrijving door instelling. Daarbij is er het onderscheid tussen mbo en ho. Bij het mbo bepaalt de onderwijsinstelling de datum van afstuderen en uitschrijving, terwijl bij het ho de uitschrijving alleen op initiatief van de student plaatsvindt.² De mbo'er heeft dus, anders dan de ho'er, minder zicht en invloed op de uitschrijving en einde reisrecht.

Naar de ophaalautomaat. Ten slotte, er ontstaan alleen boetes indien de student niet op tijd zelf bij de ophaalautomaat zijn reisproduct heeft stopgezet. Hiervoor kunnen

² Behoudens de situatie waarin er sprake is van bijvoorbeeld een negatief bindend studieadvies of fraude.

verschillende redenen zijn: de student vergeet het; hij weet niet *dat* hij naar de ophaalautomaat moet; hij weet niet *wanneer* hij dat moet; zijn ov-chipkaart is kapot, gestolen, kwijt of verlopen; ziekte of afwezigheid; sommige studenten nemen de ov-boetes bewust op de koop toe, omdat hun reiskosten anders hoger zouden zijn dan de boetes; en er zijn zeldzame gevallen dat stopzetting spaak loopt bij de ophaalautomaat.

Boetes

Boetes komen dus voort uit een samenspel van factoren, die we hieronder op een rij zetten, geenszins als evaluatie van deze factoren, maar als volgtijdelijke opsomming van verklarende factoren voor het ontstaan van de boetes:

- de wet- en regelgeving (met name over einde reisrecht en ov-boetes, WSF 2000 art. 3.27 en RSF 2000 art. 4.2);
- de persoonlijke situatie van de student (en daarmee de concrete toepassing van de algemene regels op deze student);
- de uitvoering (de constatering en verwerking van einde reisrecht van de student door de keten van onderwijs en overheid);
- het ov-chipkaartsysteem (de noodzaak voor studenten om langs de ophaalautomaat te gaan);
- het gedrag van de student (niet op tijd langs de ophaalautomaat gaan).

De WSF 2000 legt de verantwoordelijkheid voor tijdig stopzetten van het reisproduct bij de student. Ook in geval DUO nog niet heeft kunnen constateren dat het reisrecht is vervallen, wordt de student in staat geacht te beoordelen of zijn of haar reisrecht is verlopen en daarnaar te handelen.

Er zijn momenteel circa 760.000 studenten met reisrecht. Jaarlijks zijn er circa 240.000 stopzettingen. Ongeveer 1 op de 3 stopzettingen gaat gepaard met boetes. Het totale bedrag aan opgelegde boetes bedroeg in 2016 € 40,7 miljoen. Dit is een daling ten opzichte van 2015 (-10%), en 2017 laat tot en met september een verdere daling zien (-11%). Al deze cijfers betreffen per saldo opgelegde boetes; boetes die naderhand zijn teruggedraaid – zogenaamde herstelde boetes – maken hier geen onderdeel van uit.

De boetes zijn als volgt te categoriseren:

- A. Een deel van de boetes is de eerste boete over een halve maand, dit is circa 5% van het totale boetebedrag;
- B. Maar de eerste boete betreft vaak meteen een hele maand, vooral door administratieve doorlooptijd, dit bedraagt circa 20% van het totale boetebedrag;
- C. Door terugwerkende kracht kan de eerste boete op een langere periode betrekking hebben dan een hele maand, dit bedraagt circa 15% van het totale boetebedrag;
- D. Na een eerste boete zijn er opvolgboetes zolang de student nog niet langs de ophaalautomaat is geweest, dit deel bedraagt circa 60% van het totale boetebedrag.

Automatisch stopzetten, in welke vorm dan ook, betekent dat het reisproduct automatisch wordt stopgezet *zodra DUO vaststelt dat het reisrecht is vervallen*. Dat zou dus boetes in de categorieën A en D wegnemen, maar niet die in B en C.

Bovenstaande getallen geven een beeld van de situatie tot nu toe. DUO voert met het Programma Vernieuwing Studiefinanciering (PVS) momenteel omvangrijke verbeteringen door in zijn systemen voor studiefinanciering en deze zullen effect sorteren voor categorie B en C. Tot dit onderzoek is er niet of nauwelijks inzicht geweest in de verbanden tussen verschillende typen studenten, de werking van de keten en de resulterende ov-boetes. We adviseren DUO en het Ministerie van OCW om de ontwikkelingen hierin te blijven volgen met gerichte rapportages.

Categorieën van effecten en voorwaarden

Van een reeks oplossingsrichtingen, met daarbinnen veel varianten, zijn de consequenties in kaart gebracht. Deze zijn ingedeeld in enerzijds effecten die optreden bij realisatie van de oplossing, en anderzijds voorwaarden nodig om de oplossing te realiseren.

Effecten: ontwikkeling van ov-boetes, gebruiksvriendelijkheid voor studenten, fraudebestendigheid, privacy en neveneffecten.

Voorwaarden: techniek of IT, communicatie aan studenten, juridische, financieel-economische en organisatorische voorwaarden, en doorlooptijd. Doorlooptijd is gecategoriseerd in korte termijn: binnen nu en twee jaar; middellange termijn: over twee tot vijf jaar; en lange termijn: over vijf jaar of later.

Kaders. Bij het onderzoek is gaandeweg een aantal richtlijnen en randvoorwaarden geformuleerd. Ten eerste staat het reisrecht ten dienste van de toegankelijkheid van het onderwijs. Er zijn in het onderzoek (deel-)oplossingen beschouwd die ingrijpen op de wet- en regelgeving voor studiefinanciering en onderwijsadministratie, zoals een vaste einddatum van het reisrecht in het mbo, wat echter omvangrijke implicaties heeft buiten het studentenreisproduct. Iets soortgelijks geldt aan de kant van het ov: het ov-chipkaartsysteem staat ten dienste van alle reizigers en niet alleen van studenten, het studentenreisproduct en een goed verlopende stopzetting daarvan.

Ten tweede, het middel mag niet erger zijn dan de kwaal. Er is gelet op onbedoelde neveneffecten, in het licht zowel van casuïstiek alsook van het gegeven dat de huidige vorm van stopzetting voor een meerderheid van de studenten wel zonder boetes verloopt.

Ten derde, er is voor gekozen om het onderzoek naar de voorwaarden, zoals hierboven opgesomd, te richten op wat feitelijk nodig is om een oplossing te verwezenlijken. De eventuele financiële consequenties die met bepaalde oplossingsrichtingen kunnen samenhangen met het oog op het contract tussen OCW en de vervoerders, en de wijze waarop deze partijen daarmee om willen gaan, zijn geen onderdeel van dit onderzoek.

Ten slotte, voor sommige oplossingsrichtingen zijn cijfers en ervaringsgegevens beschikbaar, zodat we van effecten en voorwaarden een redelijke inschatting konden maken. Waar dit binnen de kaders van dit onderzoek niet mogelijk is gebleken, daar geven we dat aan.

Automatisch stopzetten

Er zijn verschillende mogelijkheden onderzocht voor automatisch stopzetten van het studentenreisproduct: blacklist, geldigheidsduur, toekomstige ontwikkelingen in het ov-chipkaartsysteem en betaling voor openbaar vervoer.

Blacklisting en ABT (hieronder worden ze toegelicht) geven mogelijkheden, zo blijkt, maar deze zijn niet op korte termijn beschikbaar voor *alle* studenten en het *totale* volume aan jaarlijks stop te zetten studentenreisproducten. Er zijn wel stappen te zetten, maar dan ontstaat eerst een hybride situatie: de verantwoordelijkheid blijft bij de student, boetes blijven in stand, stopzetten bij de ophaalautomaat moet nog steeds, en daarnaast wordt de blacklist en eventueel ABT ingezet. Dit stelt hoge eisen aan de communicatie aan studenten. Daarnaast is in vrijwel alle gevallen een wetswijziging noodzakelijk.

Blacklist. De blacklist is een lijst van ov-chipkaarten of reisproducten die niet toegelaten mogen worden bij het inchecken. Deze lijst is lokaal opgeslagen in alle incheckapparatuur. Wanneer met een reisproduct wordt ingecheckt dat op de blacklist staat, dan wordt dat product (hier: het studentenreisproduct) direct op de kaart gedeactiveerd.

Stopzetten via de blacklist had al de aandacht ten tijde van de invoering van het studentenreisproduct op de ov-chipkaart. De beschikbare capaciteit van de lijst bleek echter onvoldoende voor deze toepassing. Dit geldt nog steeds: de capaciteit is momenteel onvoldoende voor het stopzetten van 240.000 studentenreisproducten per jaar. Maar er zijn mogelijkheden om efficiënter om te gaan met de blacklist en om de capaciteit voor het studentenreisproduct te verruimen, zonder afbreuk te doen aan de andere doelen die de blacklist moet dienen. Daarnaast zijn er mogelijkheden bij sommige vervoerders om met een grotere blacklist te gaan werken. Echter, als dit al voldoende is om de stroom van stop te zetten reisproducten te verwerken, wat nog onzeker is, dan is dat niet meteen voldoende om alle oneigenlijke gebruik van het product te voorkomen. Wanneer een student gaat reizen terwijl het reisrecht is vervallen, dan is er een *trefkans* dat het product via de blacklist wordt stopgezet.

Naast de optimalisering van de nu beschikbare blacklist is een andere optie om de incheckapparatuur geschikt te maken voor een grotere blacklist. Dit vereist vernieuwing van veel incheckapparatuur en software, en is dus een grote operatie met dito kosten, in de orde grootte van € 100 miljoen. Bovendien beweegt dit tegen de trend in: het ov-chipkaartsysteem beweegt naar online en real time connecties tussen incheckapparatuur en backoffice. De incheckapparatuur wordt dan meer doorgeefluik dan de poortwachter met lokaal alle informatie en intelligentie van het ov-chipkaartsysteem. Het ligt vanuit dat perspectief meer voor de hand om de totale blacklist te operationaliseren via

een connectie tussen incheckapparatuur en de backoffice. Het online brengen van alle apparatuur is echter evengoed een veeleisend en minstens een even kostbaar project.

De beschikbare techniek verschilt per vervoerder en nieuwe ontwikkelingen worden vaak ingevoerd bij ingang van een nieuwe concessie. Daarom zou men in eerste instantie kunnen inzetten op een mix, waarbij vervoerders de blacklist operationaliseren naar gelang hun technische vorderingen, en het blacklistmechanisme zo lang als nodig aangevuld wordt met stopzetting bij de ophaalautomaat en boetes. Het automatisch stopzetten is dan in eerste instantie enkel een *hulpmiddel* om boetes te voorkomen, zonder dat studenten er vanuit mogen gaan dat het automatisch in orde komt.

Geldigheidsduur. Verschillende varianten met het vooraf vaststellen van een bepaalde geldigheidsduur van het studentenreisproduct zijn in periode van 2010 tot en met 2012 al in de praktijk getoetst en niet geschikt bevonden: het vraagt meer handelingen (en oplettendheid) van de student, bovendien is het enkel effectief indien de duur van het reisrecht mee wordt aangepast, opdat recht en product tegelijkertijd eindigen. Een variant is uitgesteld stopzetten, oftewel om de geldigheidsduur aan te passen wanneer de datum van einde reisrecht in beeld komt. Dan moet de student nog steeds actie ondernemen, maar hij kan anticiperen zodra hij weet dat het einde van zijn reisrecht aanstaande is.

Toekomst van ov-betaling. Reisproducten, zoals het studentenreisproduct, staan nu op de ov-chipkaart geladen en moeten daarvan later weer worden verwijderd. Er is een ontwikkeling die ingrijpt precies op dat punt en zorgt dat reisproducten op afstand kunnen worden geactiveerd of stopgezet: Account Based Ticketing (ABT, ook bekend als Reizen Op Rekening). Dit houdt in dat de ritprijs niet direct wordt verrekend met saldo op de ov-chipkaart, maar de ritten worden bijgehouden in een *account* op de backoffice en achteraf worden verrekend via een automatische incasso, bijvoorbeeld eens per maand. Als studenten het reisrecht via ABT kunnen activeren in plaats van via een product op de ov-chipkaart, dan volgt er natuurlijk geen rekening voor die reizen waar vrij reisrecht aan de orde was. En wanneer het reisrecht vervalt, dan kan het stopzetten automatisch in de backoffice gebeuren.

ABT zal waarschijnlijk gemeengoed worden onder reizigers in het openbaar vervoer, dus over enkele jaren zal een deel van de studenten al ABT hebben voordat ze student worden. Voor hen kan het activeren van het studentenreisrecht via ABT een prettige optie vormen. Om van ABT de standaard te maken voor *alle* studenten is nodig dat kan worden teruggevallen op saldoreizen wanneer het studentenreisrecht niet geldig is. Dat kan nu nog niet: er wordt teruggevallen op een incassorelatie en die vereist kredietwaardigheid.

Wanneer alle incheckapparatuur online is en *real time* communiceert met de backoffices, dan komt Token Based Travelling in zicht. De ov-chipkaart, of een andere *token* zoals smartphone of bankpas, kan dan gecombineerd worden met een saldo op de backoffice. Dit geeft de voordelen van ABT, maar zonder de incassorelatie. Vooralsnog is het echter toekomstmuziek.

Ondersteunende maatregelen

Naast automatisch stopzetten is in het onderzoek aandacht besteed aan ondersteunende maatregelen over de keten van onderwijs, overheid en openbaar vervoer. Zijn er verdere maatregelen nodig om automatisch stopzetten goed te laten verlopen? Zijn er maatregelen die aanvullend kunnen zijn naast het automatisch stopzetten? En zijn er maatregelen los van het perspectief op automatisch stopzetten?

Verbeteren informatiestroom einde reisrecht. De techniek voor automatisch stopzetten is één ding, de informatiestroom die het automatisch stopzetten moet *triggeren* is een tweede. Er kan een merkwaardige situatie ontstaan waarbij de student beter zelf zijn studentenreisproduct kan stopzetten, omdat hij anders het risico loopt dat het weliswaar automatisch maar te laat wordt stopgezet. Volgens de huidige wetgeving zou hij dan een boete krijgen.

Voorwaarde voor automatisch stopzetten is dus dat de informatie die leidt tot einde reisrecht, en vervolgens tot automatische stopzetting van het reisproduct, accuraat en tijdig beschikbaar is over de hele keten van onderwijs naar overheid tot openbaar vervoer. Dit is momenteel onvoldoende het geval: enerzijds ontstaan er nu boetes als gevolg van de doorlooptijd van administratieve processen of met terugwerkende kracht, waarbij het einde reisrecht *nadien* wordt geconstateerd; en anderzijds zijn er boetes die naderhand worden hersteld, omdat uit nieuwe informatie blijkt dat een eerdere constatering van einde reisrecht niet terecht was.

Met PVS, het programma om de systemen voor studiefinanciering te vernieuwen, zet DUO al een belangrijke stap voorwaarts: wijzigingen zullen zonder vertraging worden verwerkt. Daarnaast kan een hogere frequentie van controle van BRON, de database met inschrijvingen in het onderwijs, bijdragen aan een meer tijdige informatiestroom. Ten slotte kan men ook de boetesystematiek zo aanpassen dat er geen boetes ontstaan doordat de informatiestroom over einde reisrecht niet accuraat of niet tijdig is.

Boetesystematiek. De boetesystematiek, zoals vastgelegd in wet- en regelgeving, zou voor automatisch stopzetten opnieuw tegen het licht gehouden moeten worden.

Zoals aangegeven verandert automatisch stopzetten op zichzelf niets aan boetes vanwege de administratieve doorlooptijd (B) of met terugwerkende kracht (C). Als de wet voorziet in meer tijd voor de informatiestroom omtrent einde reisrecht, dan vermindert dit de boetes van categorie B of neemt deze geheel weg. Een andere variant is om boetes pas in te laten gaan na *constatering* van einde reisrecht, in plaats van na einde reisrecht. Dit komt neer op afschaffing van boetes B en C, bepaalde uitzonderingen daargelaten, bijvoorbeeld wanneer de student zelf met terugwerkende kracht zijn studiefinanciering stopzet.

Revisie van de boetesystematiek kan ook los van automatisch stopzetten. Daarbij zijn er meer varianten voorstelbaar. De twee belangrijkste daarvan zijn na amendementen opgenomen in het voorstel tot wetwijziging die is aangehouden in de Eerste Kamer: oplopende boetebedragen respectievelijk boetes alleen bij gebruik. De eerste sluit aan

bij de gedachte om studenten die van goede wil zijn enigszins te ontzien, maar moedwillig misbruik verder tegen te gaan. Dit is eenvoudig in te voeren. De tweede sluit aan bij de gedachte dat er enkel sprake is van boete wanneer daadwerkelijk gereisd is met het ontrechte studentenreisproduct. Hiervoor moeten de ov-bedrijven informatie verschaffen aan DUO over of er wel gereisd is (ja/nee). Omdat voor deze uitwisseling van persoonlijke gegevens momenteel geen wettelijke grondslag bestaat, is een wetwijziging noodzakelijk.

Andere varianten zijn om het boetebedrag te variëren naar omvang van het gebruik dat is gemaakt van het ontrechte reisproduct; om de eerste boete voorwaardelijk op te leggen; en om de maximale boeteperiode te verkorten (nu in de praktijk twaalf maanden, omdat de studentenreisproducten van deze studenten daarna op de blacklist geplaatst worden).

Automaten bij onderwijsinstellingen. Zolang studenten zelf hun studentenreisproduct dienen stop te zetten bij de ophaalautomaat, kan het helpen om dit zo gemakkelijk en ook zo zichtbaar als mogelijk te maken. Het plaatsen van automaten bij onderwijsinstellingen is een relatief eenvoudige en tegelijk heel concrete invulling hiervan. Een deel van de studenten zal hierbij gebaat zijn, zeker in combinatie met uitgesteld stopzetten.

Overig. Een reeks aan overige oplossingsrichtingen is de revue gepasseerd, maar niet effectief of te bewerkelijk bevonden. Bijvoorbeeld het inleveren van de ov-chipkaart: dat is een stap terug in plaats van vooruit, en verandert niets aan het gegeven dat de student actie moet ondernemen. Bovendien kan de ov-chipkaart ook voor andere reisproducten worden gebruikt.

Vanuit het perspectief van de student

Bovenstaande oplossingen en ondersteunende maatregelen gaan over wijzigingen in techniek, wetgeving en andere systemen, maar uitgangspunt is dat ze de situatie voor de student moeten verbeteren in termen van ov-boetes en gebruiksvriendelijkheid. Hoe is de ervaring van de student, hoe kan die beter, en hoe kan die eventueel gekoppeld worden aan systeemwijzigingen?

Een gebruiksvriendelijke oplossing voor het stopzetten behelst in ieder geval de volgende aspecten. Allereerst informatie: op tijd of vooraf inzicht in het moment waarop het reisrecht vervalt en bijbehorende consequenties. Ten tweede de actie: automatisch stopzetten betekent dat geen handeling meer verwacht wordt van de student, en dit heeft de voorkeur. Maar zolang die actie van de student wel nodig is, dan ook op een logische plek. En ten slotte eigen verantwoordelijkheid: de mogelijkheid voor de student om in te grijpen op automatische stopzetting (*opt-out*) – op eigen risico, maar daar kunnen goede redenen voor zijn, bijvoorbeeld de overbruggingsregeling.

Ontwikkelingen in het ov brengen een app als de plek waar de reiziger inzicht en controle heeft over zijn interacties met het ov. De app kan in de toekomst wellicht informatie en actie samenbrengen op één en dezelfde plek. Voor het studentenreisproduct zou dat betekenen: swipen voor stopzetten, wat afhankelijk van de stand van de techniek ver-

schillende processen in gang kan zetten, bijvoorbeeld een plek op de blacklist inruimen (voor een aangegeven periode) of het product stopzetten op de ABT-account. Zo houden studenten zicht en invloed op hun studentenreisproduct en de stopzetting.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting.....	4
1 Introductie.....	15
1.1 Het studentenreisproduct	15
1.2 Aanleiding voor het onderzoek	15
1.3 Onderzoeksvragen.....	16
1.4 Leeswijzer	17
2 Waarom automatisch stopzetten geen abc'tje is.....	18
3 Onderzoeksofzet en verslag.....	21
3.1 Werkwijze.....	21
3.2 Betrokken organisaties.....	22
3.3 Verloop van het onderzoek	23
4 Huidig proces	25
4.1 Aanvragen.....	25
4.2 Stopzetten	27
4.3 Reizen	29
4.4 Vergoedingen en boetes	30
4.5 Uitzonderingsregelingen	31
5 Casuïstiek.....	34
5.1 Middelbaar beroepsonderwijs	34
5.2 Hoger onderwijs	38
5.3 Overige cases.....	40
6 Volumes en bedragen	42
7 Categorieën van effecten, voorwaarden en oplossingen	44
7.1 Effecten.....	44
7.2 Voorwaarden.....	45
7.3 Overzicht van oplossingen.....	46
8 Automatisch stopzetten	48
8.1 Generieke effecten en voorwaarden	48
8.2 Blacklist.....	50
8.3 Geldigheidsduur	62
8.4 Toekomst van ov-betaling	69
9 Ondersteunende maatregelen.....	76
9.1 Datum einde reisrecht.....	76
9.2 Boetesystematiek.....	80

9.3	Overige oplossingen	89
10	Beantwoording van de onderzoeksvragen	92
10.1	Huidig proces	92
10.2	Mogelijkheden voor optimalisering	92
10.3	Mogelijkheden voor aanpassing	93
10.4	Voorwaarden	94
Bijlagen	96
	Historie	96
	Wet- en regelgeving	100
	Verantwoording	104

1 Introductie

1.1 Het studentenreisproduct

Studenten aan mbo, hbo of universiteit kunnen gedurende hun opleiding gebruik maken het studentenreisproduct. De aanvraag verloopt via de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). De student moet zelf voor een persoonlijke ov-chipkaart zorgen, en het studentenreisproduct op zijn of haar kaart laden. De persoonlijke ov-chipkaart is vervolgens drager van het persoonlijke studentenreisproduct, en zorgt ervoor dat bij in- en uitchecken geen saldo wordt afgeschreven en de student dus vrij kan reizen in week of weekend, en met korting in respectievelijk weekend of week.

Deze implementatie heeft gevolgen zodra het studentenreisproduct moet worden beëindigd. Dat gaat niet automatisch. De procedure is pas afgerond als het product van de kaart verwijderd is. Deze laatste stap vraagt opnieuw actie van de student: alleen bij een ophaalautomaat kan het product van de kaart verwijderd worden. Indien de student dit niet heeft gedaan terwijl er geen recht meer is op het studentenreisproduct, dan worden er boetes opgelegd. In 2016 werd voor in totaal ongeveer veertig miljoen euro aan boetes opgelegd, een bedrag dat de laatste jaren met ongeveer 10 procent daalt.

1.2 Aanleiding voor het onderzoek

De Tweede Kamer heeft in december 2016 moties aangenomen die de regering verzoeken om in overleg met DUO en het openbaar vervoer (ov) te komen tot automatische stopzetting van het studentenreisproduct zodat minder boetes aan studenten hoeven worden opgelegd.³ Mede naar aanleiding van deze moties heeft het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) opdracht gegeven tot een onafhankelijk onderzoek naar wat wel en niet mogelijk is rondom het automatisch stopzetten van het studentenreisproduct, welke randvoorwaarden daarvoor gelden en wat de gevolgen zouden zijn.

Het onderwerp kwam boven aan de agenda toen een verhoging van de boetes werd voorgesteld. ‘Het is belachelijk dat studenten met een boete van 300 euro worden gestraft als zij per ongeluk hun ov-studentenkaart niet op tijd hebben stopgezet,’ stelde de voorzitter van de Landelijke Studentenvakbond (LSVb).⁴ Studenten vinden weliswaar dat hun studentenreisproduct niet misbruikt mag worden, maar een (hoge) boete als je vergeet het reisproduct stop te zetten, dat kan niet volgens hem. Al helemaal niet als

³ De motie Rog/Duisenberg en de motie Mohandis c.s., Kamerstukken II 2016/17, 34 331, nrs. 17 en 18. In reactie heeft de minister van OCW een brief naar de Eerste Kamer gestuurd met het verzoek om het wetsvoorstel aan te houden dat aanleiding vormde voor de debatten. Zie Kamerstukken I 2016/17, 34 331, B, d.d. 19 januari 2017.

⁴ <https://lsvb.nl/2016/01/06/niet-stopzetten-studenten-ov-kost-student-honderden-euros/>

het product niet meer gebruikt is om te reizen. En er zijn studenten die zich niet eens bewust zijn dat het recht op het studentenreisproduct is vervallen, bijvoorbeeld omdat ze gewoon nog studeren.

De Nationale Ombudsman concludeerde na onderzoek naar de effectiviteit van DUO's informatieverstrekking dat het huidige systeem, waarbij het studentenreisproduct door studenten zelf moet worden stopgezet als het recht erop vervalt, boetes in de hand werkt.⁵ De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) stelde recent dat er een behoorlijk verschil bestaat tussen wat wetgeving en beleid van burgers verwachten en wat zij aankunnen.⁶ Onderzoek van wederom de Nationale Ombudsman vestigde aandacht op problemen die ontstaan voor burgers vanwege communicatie via Mijn-Overheid.⁷ De boetes aan studenten en, meer algemeen, de relatie tussen overheid en burger, trekken dus publieke en politieke aandacht en zijn te plaatsen in het debat over zelfredzaamheid.

Het valt op dat de moties en de Nationale Ombudsman vragen om één specifieke oplossing zodat minder boetes hoeven te worden opgelegd: automatisch stopzetten. Wellicht is de gedachte dat dit met de huidige techniek eenvoudig mogelijk moet zijn. Er is al veel gedaan voor de informatievoorziening en het serviceniveau rondom het studentenreisproduct. Maar tot automatisch stopzetten is het nog niet gekomen.

Zou het op niet op enige wijze mogelijk zijn? Zou het niet op termijn mogelijk worden? In welke mate vermindert het de omvang van de boetes, of blijft een deel daarvan onaangetroffen bij automatische stopzetting? Zijn er andere oplossingen die voor alle betrokkenen acceptabel zullen blijken? Het is in het belang van alle betrokkenen dat hier een volledig en eenduidig antwoord op komt.

1.3 Onderzoeksvragen

Het onderzoek beantwoordt de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe is de beëindiging van het studentenreisproduct in het systeem van de ov-chipkaart, door de hele keten heen (DUO, vervoerders, Translink, RSR, student), ingericht en technisch gefaciliteerd?
2. Kan de beëindiging van het studentenreisproduct *binnen* de bestaande instituties, infrastructuur en afspraken worden geoptimaliseerd (bijvoorbeeld door automatische stopzetting van het studentenreisproduct)? Kan het gemak van beëindiging voor de student worden vergroot en het risico op boetes worden verkleind en zo ja, op welke wijze?
3. a) Kan de beëindiging van het studentenreisproduct *met aanpassing van* de bestaande instituties, infrastructuur en afspraken worden geoptimaliseerd (bij-

⁵ *Een gewaarschuwd mens telt voor twee*. Nationale Ombudsman, 2017.

⁶ *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, 2017.

⁷ *Hoezo MijnOverheid?* Nationale Ombudsman, 2017.

- voorbeeld door automatische stopzetting van het studentenreisproduct)? Kan het gemak van beëindiging voor de student worden vergroot en het risico op boetes worden verkleind en zo ja, op welke wijze?
- b) Welke aanpassingen zijn hiervoor nodig? Welke kosten en welke effecten zijn hieraan verbonden?
4. Op welke termijn en onder welke voorwaarden (bijv. kosten) zijn aanpassingen (bijvoorbeeld automatische stopzetting van het reisproduct) te realiseren?

1.4 Leeswijzer

Dit rapport doet verslag van de bevindingen. In hoofdstuk 2 is kort uiteengezet waarom automatisch stopzetten geen abc'tje is. In hoofdstuk 3 beschrijven we het verloop van het onderzoek, onder andere betrokken organisaties en hun beschouwingen op de problematiek. Hoofdstuk 4 geeft de huidige processen weer omtrent het studentenreisproduct. Hoofdstuk 5 gaat in op casuïstiek, oftewel de verschillende manieren waarop studenten tot einde reisrecht komen en er vervolgens boetes ontstaan. Hoofdstuk 6 geeft enkele kengetallen van de ov-boetes.

Wie direct naar de oplossingen wil, die kan beginnen in hoofdstuk 7. Dat hoofdstuk bevat een overzicht van de mogelijke oplossingen en van de categorieën waarop deze onderzocht zijn, zowel de effecten die realisatie van de oplossing teweeg zou brengen, als de voorwaarden die nodig zijn om de oplossing eerst te realiseren. De daadwerkelijke inventarisatie van effecten en voorwaarden per oplossing zijn terug te vinden in hoofdstukken 8 en 9, die respectievelijk ingaan op automatisch stopzetten en ondersteunende of andere maatregelen. Er komen vele varianten aan bod, en deze hoofdstukken laten zich daarom lezen als naslagwerk of gids.

In het concluderende hoofdstuk 10 komen we terug op de onderzoeksvragen en besluiten we met een tabel die alle oplossingen, hun effectiviteit, complexiteit en doorlooptijd samenvat.

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 'studenten'. Daarnaast gebruiken we de term 'boete' of 'ov-boete', hoewel er juridisch sprake is van direct opeisbare schulden als vergoeding tegenover het reisproduct dat studenten ten onrechte nog in bezit hebben. De termen 'boete' en 'ov-boete' zijn meer gangbaar, zowel in het publieke en politieke debat alsook in de communicatie van DUO.

2 Waarom automatisch stopzetten geen abc'tje is

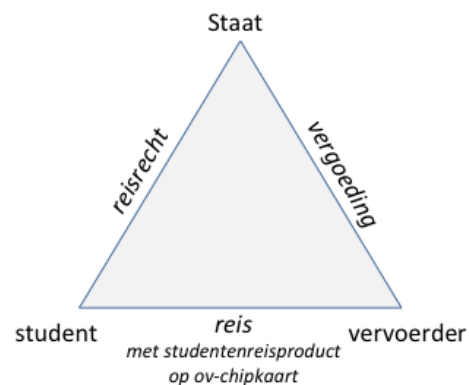
Kan het stopzetten van het studentenreisproduct niet automatisch verlopen? Daarmee zouden ook boetes automatisch tot het verleden gaan behoren. Bovendien, met het ov-chipkaartsysteem en in de huidige digitale wereld kan het stopzetten van het studentenreisproduct toch zeker ook eenvoudig geautomatiseerd worden?

Deze veronderstelling is helaas onjuist. Voordat we de inhoud van het onderzoek beschrijven, maken we graag eerst inzichtelijk waarom het niet zo eenvoudig is. Dat zullen we hieronder uitleggen aan de hand van de termen reisrecht, reisproduct en ov-chipkaart.

De Wet Studiefinanciering 2000 (WSF 2000) bepaalt wanneer iemand recht heeft op vrij reizen of met korting reizen in het ov. Wie studeert, kan er voor bepaalde tijd aanspraak op maken, en maakt een keuze tussen een week- of weekendabonnement. Het reisrecht is een relatie tussen de Staat, hier DUO, en de student.

Maar met alleen reisrecht kun je niet in- of uitchecken. Hiervoor moet de student eerst het bijbehorende reisproduct op zijn ov-chipkaart zetten. Dit vormt een relatie tussen de student en de ov-sector. Vervoerders zien daarbij alleen de ov-chipkaart en weten niet welke persoon daarmee reist.

De derde relatie, tussen de Staat en de ov-sector, behelst de vergoeding: de vervoerders ontvangen van de Staat een vergoeding voor elke student met het studentenreisproduct en bijbehorend reisrecht. Wanneer de student geen reisrecht meer heeft, dan vervalt ook de vergoeding. Wat overblijft is de relatie tussen student en ov-sector in de vorm van een – nog altijd actief – reisproduct op de ov-chipkaart van de student.



Figuur 1 – Organisatie van het studentenreisproduct

Reisrecht, reisproduct en ov-chipkaart kunnen elk afzonderlijk van elkaar geldig of ongeldig worden. Wanneer iemands reisrecht vervalt, hangt af van bepalingen in de WSF 2000, zijn in- en uitschrijving voor een studie en (in het hoger onderwijs) hoeveel jaar hij al reisrecht heeft genoten. Het studentenreisproduct krijgt, wanneer het op de ov-chipkaart geladen wordt, nu een geldigheid mee tot 2030, oftewel zodanig lang dat het in de praktijk nooit verlengd hoeft te worden. En elke ov-chipkaart is standaard vijf jaar geldig.

Wanneer het reisrecht is vervallen, dan staat het reisproduct nog op de ov-chipkaart van de student. Er wordt actie verlangd van de student om het product van de kaart af te halen. Ondertussen kan de student het reisproduct in principe blijven gebruiken. Daartegenover staan de ov-boetes die worden opgelegd aan de betreffende studenten. Maar waarom moet de student zelf in actie komen? Waarom gebeurt het niet automatisch?

Bij in- en uitchecken leest de apparatuur de aangeboden ov-chipkaart uit. De ov-chipkaart is de drager van alle informatie die nodig is bij in- en uitchecken, waaronder saldo en reisproducten. De apparatuur leest bijvoorbeeld uit dat een ov-chipkaart wordt aangeboden met het studentenreisproduct. De apparatuur heeft echter geen connectie met een database om, binnen de korte tijdsperiode van het inchecken (250 milliseconde), te controleren of voor het studentenreisproduct op de aangeboden ov-chipkaart ook bijbehorend reisrecht van toepassing is. De apparatuur beschikt wel over een zogenaamde blacklist. De mogelijkheden van die blacklist worden later in paragraaf 4.3 uitgelegd. Momenteel heeft de blacklist in de incheckapparatuur onvoldoende capaciteit om alle studentenreisproducten waarvan het reisrecht verlopen is, automatisch stop te zetten.

In het ov-chipkaartsysteem is de kaart dus leidend. Dit betekent enerzijds dat het studentenreisproduct bij in- en uitchecken ook geaccepteerd wordt wanneer het recht erop is vervallen, want die informatie is niet ter plekke. Anderzijds betekent het dat het studentenreisproduct alleen bij een ophaalautomaat⁸ stopgezet kan worden.



Figuur 2 – Inchecken met het studentenreisproduct. Een connectie met een database om het reisrecht te controleren is niet beschikbaar bij in- en uitchecken. Om deze reden bestaat een dergelijke database ook niet: informatie over vervallen reisrechten is niet aanwezig in het ov-chipkaartsysteem.

⁸ Ophaalautomaat is de term die DUO (en dit rapport) in haar communicatie gebruikt voor de servicepunten waar studenten het studentenreisproduct kunnen stopzetten. Studentenreisproduct.nl spreekt zoals de RSF 2000 van een 'automaat' en verwijst naar ov-chipkaart.nl waar de student een servicepunt 'in de buurt' kan zoeken.

In de WSF 2000 is vastgelegd dat studenten een bedrag van € 97,00 per halve kalendermaand verschuldigd zijn indien ze onterecht over het studentenreisproduct beschikken.⁹ De boete-inkomsten gaan, met aftrek van een incasso-vergoeding voor DUO, naar de vervoerders als compensatie voor gederfde inkomsten. De vervoerders ontvangen geen vergoeding van de Staat voor studentenreisproducten waar geen recht meer op is.

⁹ Relevante passages uit de WSF 2000 zijn bijgevoegd in bijlage Wet- en regelgeving.

3 Onderzoeksopzet en verslag

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode tussen 16 mei 2017 en 15 oktober 2017. Dit hoofdstuk vat het gevolgde plan van aanpak samen in de eerste paragraaf, benoemt in de volgende paragraaf de bij het onderzoek betrokken organisaties en doet ten slotte verslag van het verloop.

3.1 Werkwijze

Het plan van aanpak omvatte drie fases:

1. Probleemverkenning en onderzoeksopzet;
2. Creatieve fase: procesanalyse, oplossingen en evaluatie;
3. Rapportage.

Aanvankelijk is de onderzoeksopzet concreet uitgewerkt. Verder vonden in de eerste fase meerdere interviews¹⁰ plaats en is diverse brondocumentatie¹¹ bestudeerd. De interviews leverden informatie over de historie van het studentenreisproduct (en het stopzetten daarvan), de verschillende percepties van de probleemstelling achter de onderzoeksvragen, het huidige proces en ideeën over oplossingsrichtingen. Er is ingezet op het verzamelen van zoveel mogelijk praktijksituaties. Tot slot zijn in de eerste fase de categorieën van effecten en voorwaarden ontwikkeld die we voor de evaluatie van oplossingsrichtingen wilden benutten.

In fase 2 – de creatieve fase – is alle verkregen informatie gestructureerd bij elkaar gebracht, zijn de relevante processen beschreven en geanalyseerd om vervolgens de lijst met oplossingen uit te breiden en uit te werken. Daarnaast is in deze fase gewerkt aan goed begrip bij alle betrokkenen voor zowel mogelijkheden als onmogelijkheden. In fase 2 nam een werksessie met een breed gezelschap van genodigden een centrale plaats in. Deze sessie had als doelen om te informeren, dialoog te faciliteren, gezamenlijk te ontwikkelen en uit te dagen om nieuwe oplossingen te formuleren.

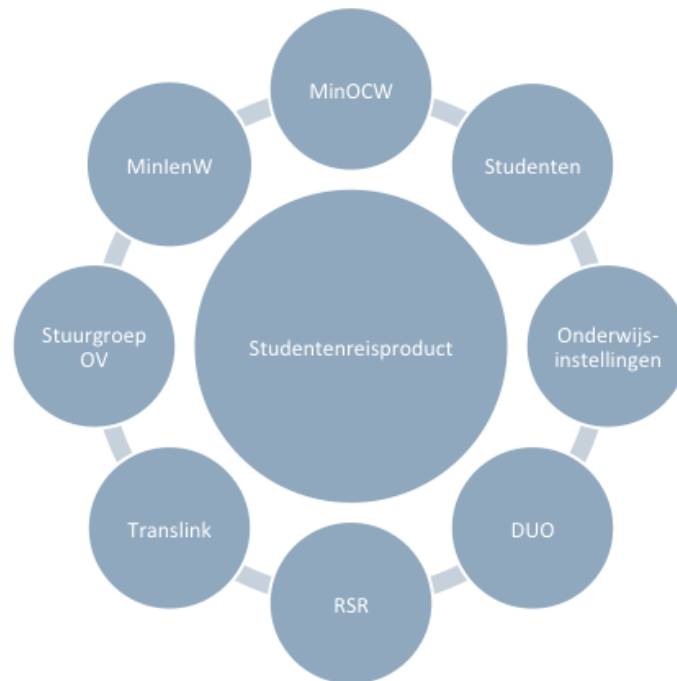
Vervolgens was het moment daar voor verdieping en toetsing van de resterende oplossingsrichtingen. Hiervoor is veelvuldige samenspraak gezocht met expertise bij de betrokken organisaties (architecten, ontwerpers, (project-)managers). Het doel was te komen tot gedetailleerd beschreven oplossingen, waarbij hun effecten en voorwaarden zo goed mogelijk uitgewerkt behoorden te zijn.

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

¹⁰ Met geconsulteerde organisaties opgesomd in de bijlage Verantwoording.

¹¹ Zie Brondocumentatie in de bijlage Verantwoording.

3.2 Betrokken organisaties



Figuur 3 – Betrokken organisaties

Meerdere betrokkenen kregen een plaats in het onderzoek. Dat kon zijn om reden van hun kennis over de huidige situatie, creativiteit met betrekking tot een mogelijke toekomst en/of het feit dat ze een relevant belang hebben bij het studentenreisproduct. In Figuur 3 zijn deze betrokkenen weergegeven.

Studenten. De doelgroep zelf, de reizigers voor wie het studentenreisproduct bedoeld is. Ze hebben een rol bij aanvragen, gebruiken en, bij wat in de context van dit onderzoek met name relevant is, het beëindigen van dat reisproduct. 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 de opdrachtgever in het contract dat met de openbaar vervoerbedrijven is gesloten over het studentenreisproduct. Voor dit onderzoek is expertise benut van de directies Hoger Onderwijs & Studiefinanciering en Middelbaar Beroepsonderwijs.

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

Onderwijsinstellingen weten of een student al dan niet ingeschreven is en al of niet een diploma heeft behaald, wat relevant is voor het studentenreisrecht.

De *openbaar vervoerbedrijven* hebben zich, in hun gezamenlijke hoedanigheid als opdrachtnemer in het contract voor het studentenreisproduct, 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 studentenreisproduct op hun ov-chipkaart kunnen laden wanneer DUO het recht hierop heeft toegekend. RSR is er voor een tijdelijk studentenreisproduct, het afwikkelen van declaratieverzoeken en het corrigeren van een stopzetdatum.

Translink Systems is uitgever van ov-chipkaarten, architect (*schemeprovider*) van het huidige ov-chipkaartsysteem en beheert de databases voor op te halen of stop te zetten reisproducten en te weren ov-chipkaarten of producten (de zogenaamde *National Action List* en *blacklist*). Translink weet van toekomstige ontwikkelingen in het ov-chipkaartsysteem. Bovendien heeft de algemene klantenservice van Translink contacten met studenten, ook omdat RSR die functie gedeeltelijk bij Translink heeft belegd.

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

3.3 Verloop van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd met constructieve, betrokken inzet van studentenorganisaties, overheid en openbaar vervoer. Studenten lieten blijken dat het ze serieus is met het willen verminderen van de boetes en algemeen de gebruiksvriendelijkheid van het proces voor stopzetting. Het openbaar vervoer toonde inzet voor een goede relatie met zowel hun grootste opdrachtgever als met de belangrijke klantengroep van studenten, die ze ook na de studieperiode als reiziger willen kunnen blijven begroeten. Ministeries en de uitvoeringsorganisaties hebben gezorgd voor toegang tot benodigde bronnen en expertise, en hebben partijen bij elkaar gebracht met focus voor het realiseren van de doelstellingen van het onderzoek.

Het onderzoek kende een begeleidingscommissie onder voorzitterschap van het ministerie van OCW (directie Hoger Onderwijs en Studiefinanciering). Daarnaast maakten het Ministerie van IenW, de vervoerders en studentenorganisaties (LSvB, ISO en JOB) deel uit van de begeleidingscommissie. In de begeleidingscommissie zijn steeds tussenresultaten van het onderzoek geagendeerd geweest. Naast toezien op en bijdragen aan de gewenste voortgang, was het ontwikkelen van draagvlak onder de bevindingen van het onderzoek een belangrijk doel voor deze commissie.

Voor het bewerkstelligen van begrip en draagvlak voor de uiteindelijke oplossingsrichtingen is eerdergenoemde werksessie van betekenis geweest. Alle betrokken organisaties waren aanwezig en zijn gedetailleerd geïnformeerd door experts van DUO, NS, Translink Systems en RSR over achtergronden en toekomstperspectief. Actieve dialoog

rondom oplossingsrichtingen droeg bij aan het inzicht over de (on)mogelijkheden en de motivatie om de problematiek aan te pakken.

Het onderzoek hechtte groot belang aan zo volledig mogelijke casuïstiek. Een gedegen probleemanalyse heeft veel praktijksituaties nodig en de casussen maakten mogelijk de diverse oplossingen te toetsen op effectiviteit en onbedoelde neveneffecten.

Gedurende het onderzoek is via de ov-delegatie uit de begeleidingscommissie een informatieverzoek gericht aan RSR om, met hulp van Translink Systems en binnen de privacyregels die hieromtrent gelden, te rapporteren over de reizen gemaakt met het studentenreisproduct terwijl het recht al is vervallen (uiteraard zonder informatie die tot individuele studenten herleidbaar is). De antwoorden zouden behulpzaam zijn bij het verder nuanceren van oplossingsrichtingen en het toetsen van hun effectiviteit. Het bleek niet mogelijk deze informatie binnen de looptijd van het onderzoek beschikbaar te krijgen, mede gezien de waarborgen die hiervoor met het oog op de privacygevoeligheid van de informatie nodig zijn.

Het rapport is niet alleen getoetst door de begeleidingscommissie. DUO, RSR, Translink Systems, openbaar vervoerbedrijven en de directie MBO van het Ministerie van OCW zijn aanvullend geraadpleegd.

4 Huidig proces

In dit hoofdstuk zetten we uiteen hoe het huidige proces verloopt. We gaan achtereenvolgens in op de processen voor het aanvragen van het studentenreisproduct, het stopzetten ervan, het reizen zelf, de vergoedingen en boetes, en ten slotte uitzonderingsregelingen.

4.1 Aanvragen

4.1.1 Student schrijft zich in voor studie bij onderwijsinstelling

In het mbo schrijft de student zich eenmalig in voor de gehele studie en hij of zij doet dit direct bij de onderwijsinstelling. In het hoger onderwijs regelt de student zijn inschrijving via Studielink, en hij of zij moet zich voor elk collegejaar opnieuw inschrijven. De inschrijving wordt vastgelegd in de Basisregistratie Onderwijsnummers (BRON), een database waar de onderwijsinstellingen en DUO mee verbonden zijn.

4.1.2 Student vraagt studiefinanciering aan bij DUO

De student verzoekt DUO om studiefinanciering en het reisrecht dat daar onderdeel van uitmaakt.¹² DUO beoordeelt dit verzoek op basis van de WSF 2000. De student doet de aanvraag via Mijn DUO, waar hij of zij ook aangeeft of hij vrij wil reizen doordeweeks of in het weekend. DUO checkt na de start van het school of studiejaar via BRON of de student staat ingeschreven bij een onderwijsinstelling.

Na toekenning legt DUO het reisrecht vast in de klantgegevens en in een interface tussen DUO en RSR. Dit laatste is een bericht met de volgende combinatie van gegevens:

- BSN van de student;
- Reisrecht week/ weekend;
- Datum van de mutatie.

De informatie over het toegekende reisrecht zet zo de stap richting ov-sector.

4.1.3 DUO informeert student over reisrecht en reisproduct

Als DUO de student reisrecht heeft toegekend, dan meldt DUO dit aan de student. Daarbij geeft DUO aan wat de volgende stappen zijn om het studentenreisproduct op een persoonlijke ov-chipkaart te laden.

4.1.4 Student schaft persoonlijke ov-chipkaart aan bij Translink

De eerste stap is om een persoonlijke ov-chipkaart aan te schaffen, tenzij de student hier al over beschikt. De student kan een kaart aanvragen op ov-chipkaart.nl. Deze site

¹² Voor minderjarige mbo-studenten met een BOL-opleiding geldt dat zij alleen recht hebben op het studentenreisproduct en niet op andere onderdelen van de studiefinanciering.

wordt beheerd door Translink, de organisatie die gaat over de uitgifte van ov-chipkaarten. De student krijgt gemiddeld binnen drie werkdagen zijn persoonlijke ov-chipkaart thuisgestuurd.

De kaart is een informatiedrager. Hierop komen het kaartnummer, reisproducten, saldo en in- en uitcheckdata te staan. Translink legt in databases in de backoffice het kaartnummer vast samen met persoonsgegevens (naam, adres en woonplaats, NAW) die standaard moeten worden opgegeven bij de aanschaf van een persoonlijke ov-chipkaart.

4.1.5 Student koppelt ov-chipkaart aan reisrecht bij RSR

De volgende stap is om een koppeling te leggen tussen het toegekende reisrecht en de ov-chipkaart van de student. Daartoe logt hij of zij in op studentenreisproduct.nl, een site beheerd door RSR, en geeft daar zijn kaartnummer en persoonsgegevens door. RSR vergelijkt de persoonsgegevens met de gegevens die ze van DUO heeft ontvangen via hun gedeelde interface. RSR gaat zo na of de student reisrecht heeft. RSR is de enige van alle betrokken organisaties die over de koppeling beschikt tussen BSN en ov-chipkaartnummer. Dit is privacygevoelige informatie en deze uitzondering is bij wet geregeld.

4.1.6 RSR verzoekt om studentenreisproduct klaar te zetten bij Translink

RSR verzoekt vervolgens aan Translink om het bijbehorende reisproduct klaar te zetten op de *National Action List* (NAL). Dit is een database die wordt uitgelezen door automaten en wordt gebruikt om reisproducten klaar te zetten om op een bepaalde ov-chipkaart te laden. Het studentenreisproduct wijkt hierin niet af van andere reisproducten voor andere reizigers.

4.1.7 RSR informeert student over koppeling en ophalen studentenreisproduct

RSR bevestigt de koppeling aan de student en geeft via een e-mail aan wanneer de student het studentenreisproduct bij de ophaalautomaat kan ophalen.

4.1.8 Student activeert reisproduct op ov-chipkaart bij ophaalautomaat

De student gaat ten slotte naar een ophaalautomaat om het studentenreisproduct op zijn ov-chipkaart te laden.¹³ De informatie hierover volgt de omgekeerde route: de ophaalautomaat registreert dat het studentenreisproduct voor de betreffende ov-chipkaart is opgehaald, Translink leest dit uit en meldt het aan RSR. Via de koppeling van BSN en ov-chipkaartnummer stuurt RSR ten slotte een bericht aan DUO van de vorm:

- BSN;
- Reisproduct actief;
- Datum van de mutatie.

¹³ Het wisselen van het week- naar het weekendproduct of andersom bevat dezelfde processtapen: de student vraagt het aan op Mijn DUO (4.1.2), de aanvraag gaat via DUO naar RSR, die zorgt dat het nieuwe product klaar staat op de NAL (4.1.6), zodat de student ten slotte het nieuwe product op zijn ov-chipkaart kan laden bij de ophaalautomaat (4.1.7). Daarbij wordt het oude product direct verwijderd.

4.2 Stopzetten

Het stopzetten van het studentenreisproduct behelst in principe maar één handeling: de student moet met zijn ov-chipkaart langs de ophaalautomaat. Om boetes te voorkomen, moet hij dit doen zodra zijn reisrecht vervalst. Een uiteenzetting van de diverse casuïstiek leidend tot boetes is gegeven in hoofdstuk 5.

4.2.1 Student beëindigt studie bij onderwijsinstelling

Bij mbo stelt de onderwijsinstelling de uitschrijfdatum van de student vast en registreert dit in BRON. De uitschrijfdatum is de datum waarop de deelnemer het examen van de kwalificatie met goed gevolg heeft afgesloten, zoals vastgesteld door de examencommissie en vermeld op het diploma dat ten bewijze daarvan (later) wordt uitgereikt. De uitschrijfdatum moet binnen zeven dagen verwerkt worden in BRON. Bij ho neemt de student initiatief tot uitschrijving¹⁴ en doet dit via Studielink. De uitschrijving is altijd per de eerste dag van een kalendermaand (1 mei, 1 juni etc.) en wordt geregistreerd in BRON. Het kan ook zijn dat de student zich niet opnieuw inschrijft voor een nieuw collegejaar. Varianten op dit proces zijn beschreven in hoofdstuk 5.

4.2.2 Student verzoekt om stopzetten studiefinanciering bij DUO

De student meldt op Mijn DUO dat de studiefinanciering en het reisrecht moeten worden beëindigd. Het is mogelijk om stopzetting met terugwerkende kracht aan te vragen. Een andere optie is om de studiefinanciering door te laten lopen en alleen het reisproduct stop te zetten. Dit is bijvoorbeeld van toepassing voor studenten die een periode in het buitenland gaan studeren en een vergoeding in geld willen.

4.2.3 DUO stopt reisrecht en informeert student

Voor DUO zijn er verschillende scenario's voor stopzetting van het reisrecht:

- De student heeft hier zelf toe verzocht op Mijn DUO;
- DUO constateert via BRON dat de student niet meer staat ingeschreven en de rechten op studiefinanciering derhalve zijn vervallen;
- De student studeert langer dan de duur van het reisrecht. DUO constateert dat de student nog studeert, terwijl het reisrecht is verlopen.

Alle scenario's voor beëindiging resulteren in hetzelfde: DUO beëindigt het reisrecht van de student en legt dit vast in de klantgegevens. DUO meldt de mutatie bovendien op de interface tussen DUO en RSR. Dit gebeurt nu nog niet consequent, wat voor automatisch stopzetten wel noodzakelijk is. Het gaat om een bericht van de volgende vorm:

- BSN van de student;
- Reisrecht beëindigd;
- Datum van de mutatie.

¹⁴ Behoudens de situatie waarin er sprake is van bijvoorbeeld een negatief bindend studieadvies of fraude.

DUO meldt de student dat het reisrecht is beëindigd en verzoekt de student uitdrukkelijk het studentenreisproduct stop te zetten bij een ophaalautomaat. Het stopzetten van het reisproduct bij de ophaalautomaat moet uiterlijk op de vijfde werkdag van de maand waarin de student geen recht meer heeft op het studentenreisproduct.

Nu zijn er verschillende situaties die kunnen ontstaan bij deze stap in het proces die verder in het onderzoek relevant zullen blijken. Het uitgangspunt is dat DUO het einde reisrecht tijdig vaststelt, bijvoorbeeld: een student studeert af in mei en schrijft zich uit per 1 juni of wordt uitgeschreven per 1 juni, DUO verwerkt deze informatie eind mei en stopt het reisrecht op 1 juni. Het komt echter voor dat DUO later constateert dat het reisrecht eerder al is komen te vervallen (in het voorbeeld: DUO constateert dit in de loop van juni). Dit kan komen doordat er met terugwerkende kracht een wijziging is doorgevoerd. Het kan ook komen door administratieve doorlooptijd: informatie over uitschrijving of wijziging in het onderwijs van de student komt niet direct aan bij DUO, en DUO's eigen processen kennen eveneens een doorlooptijd. Het omgekeerde komt ook voor, namelijk dat DUO het einde reisrecht constateert, maar dat nadien uit nieuwe informatie blijkt dat het reisrecht nog niet had moeten vervallen.

4.2.4 Student stopt studentenreisproduct op ov-chipkaart bij ophaalautomaat

De student moet naar de ophaalautomaat om het reisproduct van zijn ov-chipkaart te halen. Een filmpje op de site van DUO geeft uitleg.¹⁵ De student houdt zijn kaart tegen de lezer van de ophaalautomaat, en kiest dan 'Stopzetten producten'. Vervolgens selecteert hij of zij 'Studentenreisproduct' en drukt op 'Akkoord'. De student houdt zijn kaart opnieuw tegen de lezer van de ophaalautomaat en op dat moment wordt het product van zijn ov-chipkaart verwijderd. De ophaalautomaat bevestigt: 'Het volgende is op uw ov-chipkaart stopgezet: studentenreisproduct'.

De informatie over het stopzetten wordt geregistreerd door de ophaalautomaat. Translink leest dit uit en meldt het aan RSR. Via de koppeling van BSN en ov-chipkaartnummer stuurt RSR ten slotte een bericht aan DUO van de vorm:

- BSN;
- Reisproduct beëindigd;
- Datum mutatie.

Ten slotte bevestigt DUO aan de student op Mijn DUO dat het reisproduct inderdaad van zijn ov-chipkaart is. Het kan voorkomen dat de bevestiging op Mijn DUO op zich laat wachten, wat tot onzekerheid leidt bij studenten. Maar als de handelingen bij de ophaalautomaat zijn geslaagd en de ophaalautomaat de bevestiging geeft, dan is het studentenreisproduct sowieso verwijderd van de ov-chipkaart.

In tegenstelling tot bij het aanvragen is er geen actie nodig op studentenreisproduct.nl of op ov-chipkaart.nl, en de beëindiging hoeft niet klaargezet te worden op de NAL. Studenten kunnen altijd hun studentenreisproduct stopzetten bij de ophaalautomaat. Het

¹⁵ <https://www.duo.nl/particulier/studentenreisproduct-stopzetten.jsp>

is niet noodzakelijk dat zij eerst hun studie of studiefinanciering beëindigen of om stopzetting verzoeken bij DUO. Indien DUO melding krijgt dat het studentenreisproduct is beëindigd terwijl de student nog wel reisrecht heeft, dan registreert DUO dit in zijn klantgegevens en wordt het verbruik van het reisrecht niet verder doorgeteld.

4.3 Reizen

Reizen bestaat uit een aantal stappen, die tegenwoordig allemaal met de ov-chipkaart geregeld worden. Het reizen met het studentenreisproduct verloopt volgens de reguliere processen van het ov-chipkaartsysteem. Het is niettemin relevant om te benoemen, omdat er oplossingen zijn die hierop ingrijpen.

4.3.1 Reiziger checkt in bij de vervoerder

Het reizen begint met de check-in, oftewel de reiziger verzoekt om de start van een reis bij de vervoerder. De apparatuur leest de aangeboden ov-chipkaart uit en vindt bijvoorbeeld dat het studentenreisproduct wordt aangeboden. De apparatuur heeft geen *real time* connectie met een database om alle informatie op de ov-chipkaart te controleren. Er is geen check met een database waarin wordt bijgehouden of bij het studentenreisproduct op deze ov-chipkaart nog wel bijbehorend reisrecht geldig is. Sterker nog, omdat deze check niet mogelijk is, is zo'n database er nu ook niet. Informatie over (verval-)reisrecht is nu niet aanwezig in het ov-chipkaartsysteem.

Wel wordt bij het inchecken de zogenaamde *blacklist* geraadpleegd. In feite is dit een optelsom van drie lijsten: voor kaarten, voor saldo en voor producten. Indien het kaartnummer op de *kaart-blacklist* staat, dan wordt het verzoek om te reizen geweigerd. De poortjes blijven dicht. Indien de combinatie van kaartnummer en het product op de kaart op de *product-blacklist* staat, dan mag de reiziger wel reizen maar niet met het aangeboden product. De poortjes gaan open, maar de reiziger reist op saldo en het product op de ov-chipkaart wordt gedeactiveerd.

4.3.2 Vervoerder verrekent voorschot met saldo bij reiziger

De check-in kan alleen worden gehonoreerd indien er voldoende saldo op de ov-chipkaart staat en het voorschotbedrag kan worden afgeschreven. Indien het studentenreisproduct op het moment van inchecken recht geeft op vrij reizen, dan is er geen sprake van een voorschot. Als de student op dat moment alleen recht heeft op korting (in het weekend met een studentenreisproduct voor werkdagen of andersom), dan reist hij of zij op saldo met korting en wordt bij het inchecken wel een voorschot verrekend.

4.3.3 Reiziger checkt uit bij de vervoerder

Als de reiziger zo toegang heeft gekregen en het voorschotbedrag is verrekend, dan kan hij of zij aan zijn reis beginnen. Bij het uitstappen volgt dan de check-out, wat te zien is als het omgekeerde van het inchecken: de reiziger verzoekt om het *einde* van de reis.

4.3.4 Vervoerder verrekent ritprijs met saldo bij reiziger

Bij die interactie wordt de uiteindelijke ritprijs verrekend met het saldo op de kaart en het afgeschreven voorschotbedrag. Wanneer de student vrij reist, dan hoeft dit uiteraard niet te gebeuren.

4.3.5 Productverkoper stelt product-blacklist op

Hoe komt de product-blacklist tot stand? Omdat dit bij de mogelijke oplossingen terugkomt, geven we hier een korte beschrijving. Voor elk reisproduct is er een productverkoper. Willekeurige partijen kunnen producten verkopen maar momenteel wordt die rol vooral door diverse vervoerders ingevuld, bijvoorbeeld NS voor treinabonnementen en stad- en streekvervoerders voor abonnementen op hun bussen, trams of metro's. Voor het studentenreisproduct is dit RSR. RSR bepaalt van welke ov-chipkaarten het studentenreisproduct geweigerd moeten worden (zie ook paragrafen 4.4.3 en 8.2).

4.3.6 Translink distribueert blacklist onder vervoerders

De productverkopers sturen dagelijks hun updates van de lijsten naar Translink. Alles bij elkaar is de lijst langer dan wat de in- en uitcheckapparatuur kan verwerken. Daarom zijn afspraken gemaakt hoeveel items er op de definitieve lijst komen per product. Translink stelt volgens deze regels een afgeknotte lijst vast, bekend als de geconsolideerde lijst (zie ook paragraaf 8.2).

Ten slotte moet de lijst naar de in- en uitcheckapparatuur op de stations en in de voertuigen. Translink stuurt de blacklist naar de vervoerders. Eenmaal per dag – of eigenlijk 's nachts – worden er data uitgewisseld met veel in- en uitcheckapparatuur. Alle nog niet eerder uitgewisselde gegevens van het in- en uitchecken worden opgehaald van de apparatuur, en updates van dienstregelingen en de blacklist worden gestuurd naar de apparatuur. De in- en uitcheckapparatuur is daarmee weer up-to-date. Omdat niet alle bussen dagelijks in een stalling komen waar de mogelijkheid voor datacommunicatie bestaat, kan er een langere periode dan een dag verstrijken voordat deze gegevensuitwisseling plaatsvindt.

4.4 Vergoedingen en boetes

4.4.1 Vergoeding van de Staat aan vervoerders

Vervoerders en de Staat hebben in een contract de vergoeding van het studentenreisproduct vastgelegd. Voor elke student die aan de voorwaarden voldoet, verstrekt het ministerie van OCW een vergoeding aan de vervoerders volgens contractuele afspraken. De voorwaarden zijn dat de student reisrecht heeft en een geactiveerd reisproduct voor ten minste acht dagen in die maand. DUO telt elke maand om hoeveel studenten het gaat.

4.4.2 DUO legt boete op aan student

Wanneer het reisrecht van een student vervalt, dan keert het ministerie van OCW aan de vervoerders geen vergoeding meer uit voor deze student. Als de student na de vijfde werkdag van de maand waarin er geen recht meer is, nog wel het reisproduct op zijn of haar ov-chipkaart heeft geladen, dan legt DUO een boete op. De verplichting tot het betalen van, de hoogte van en de frequentie van het opleggen van boetes zijn vastgelegd in de WSF 2000.

De opgelegde boetes vormen een direct opeisbare schuld.¹⁶ De student moet meteen de boete voldoen. Als de student zijn reisproduct heeft stopgezet, dan is er de mogelijkheid om een betalingsregeling af te spreken, maar anders volgen op het niet voldoen van opgelegde boetes eerst aanmaningen en uiteindelijk een bezoek van de deurwaarder.

De boete-inkomsten gaan, met aftrek van een incassovergoeding voor DUO, naar de vervoerders als compensatie voor gederfde inkomsten. De incassovergoeding dient ter dekking van de kosten die DUO maakt.¹⁷

4.4.3 DUO verzoekt om studentenreisproduct te blokkeren bij RSR

Indien twaalf maanden nadat DUO het einde van het reisrecht heeft geconstateerd de student nog steeds het studentenreisproduct niet heeft stopgezet – en inmiddels dus voor 24 halve maanden aan boetes opgelegd heeft gekregen plus eventuele boetes met terugwerkende kracht – dan wordt gestopt met het opleggen van nieuwe boetes. In plaats daarvan wordt het studentenreisproduct van deze student op de blacklist geplaatst. DUO stuurt aan RSR het zogenoemde *blacklist-signaal* met de volgende gegevens:

- BSN van de student;
- Reisrecht 12 maanden verlopen;
- Datum mutatie.

Via de koppeling van BSN en ov-chipkaartnummer zet RSR het bijbehorende studentenreisproduct op de product-blacklist.

4.5 Uitzonderingsregelingen

4.5.1 Student verzoekt om vervangende ov-chipkaart bij Translink

Wanneer de student zijn ov-chipkaart meldt als gestolen, verloren of kapot, of wanneer de ov-chipkaart is verlopen en geblokkeerd, dan moet hij of zij voor een vervangende kaart zorgen via de reguliere processen van Translink. Translink zet de oude kaart op de kaart-blacklist, zodat er niet meer mee kan worden gereisd. En Translink zet het studentenreisproduct meteen op de nieuwe kaart, ongeacht of er nog sprake is van reisrecht of niet (Translink beschikt ook niet over deze laatste informatie).

De student vraagt de nieuwe kaart aan via een account op ov-chipkaart.nl ('Mijn ov-chipkaart'). Gemiddeld binnen drie werkdagen heeft de student dan de beschikking over de nieuwe kaart inclusief studentenreisproduct. Voor studenten die hierop niet kunnen

¹⁶ In dit rapport houden we ten behoeve van de leesbaarheid de gangbare term 'boetes' aan. De juridisch correcte term is 'direct opeisbare schuld'.

¹⁷ Denk bijvoorbeeld aan het communiceren met studenten via de website, e-mail, brieven en servicekantoren; het vaststellen en opleggen van de boetes; het afhandelen van klachten, bezwaarschriften en beroepszaken; het versturen van betalingsverzoeken en betalingsherinneringen; het afsluiten van betalingsregelingen; het beheer en onderhoud van de geautomatiseerde processen voor het vaststellen; en het opleggen en innen van de vorderingen.

wachten, kan er een tijdelijk studentenreisproduct op een anonieme ov-chipkaart geladen worden met een geldigheid van zeven dagen.

Nadat de kaart is vervangen, stuurt Translink een bericht aan RSR van de vorm:

- Oude kaartnummer;
- Nieuwe kaartnummer;
- Datum mutatie.

RSR past dan de database aan met de koppeling tussen BSN en kaartnummer.

Als het reisrecht is beëindigd maar de student kan het reisproduct niet stopzetten omdat zijn kaart gestolen, verloren, kapot of geblokkeerd is, dan is het standaardproces om eerst een nieuwe kaart aan te vragen. Het studentenreisproduct staat dan op de nieuwe kaart en kan op deze kaart worden stopgezet.

4.5.2 Student vraagt stopzetten studentenreisproduct aan bij RSR

Een student kan zijn studentenreisproduct stopzetten via een online 'Aanvraag stopzetten studentenreisproduct'. Dit mag alleen als hij of zij redelijkerwijs niet in staat is om zelf het studentenreisproduct tijdig bij een ophaalautomaat stop te zetten of iemand anders dit te laten doen. De aanvraag gebeurt online of kan per aangetekende post worden verstuurd naar RSR.

Indien de aanvraag wordt gehonoreerd, dan plaatst RSR het studentenreisproduct van de betreffende ov-chipkaart op de product-blacklist. Er kan dan niet meer gereisd worden met het studentenreisproduct op deze kaart. RSR stuurt vervolgens een reguliere melding aan DUO met bevestiging dat het studentenreisproduct niet meer actief is, en DUO legt derhalve geen boete op.

4.5.3 Student vraagt correctie op stopzetdatum aan bij RSR

Indien de student het niet eens is met de datum van stopzetting, dan kan hij of zij een correctie aanvragen. Dit gebeurt via studentenreisproduct.nl bij RSR. Deze mogelijkheid is alleen bedoeld voor de volgende uitzonderingsgevallen:

- Het stopzetten bij de ophaalautomaat is administratief niet verwerkt;
- De aanvraag stopzetten studentenreisproduct per aangetekende post heeft langer geduurd dan twee werkdagen;

Het verzoek wordt alleen gehonoreerd indien de student kan aantonen dat om opgegeven reden het stopzetten niet goed is verlopen of niet volgens de reguliere processen heeft kunnen verlopen. Indien nodig trekt RSR bij Translink de opgegeven reden na, bijvoorbeeld met logbestanden van automaten.

4.5.4 Student levert zijn ov-chipkaart in bij Translink

Sommige studenten sturen hun ov-chipkaart op naar Translink waarbij ze, ten onrechte, denken dat op deze manier voldoen aan de verplichting hun reisproduct stop te zetten. Wanneer de student zijn ov-chipkaart inlevert, dan verwijdert Translink de ov-chipkaart uit de databases, maar niet het studentenreisproduct. Translink maakt melding van de

ingeleverde kaart aan RSR, zodat RSR de beëindiging van het studentenreisproduct kan registreren. Maar er zijn nu geen afspraken om te borgen dat RSR consequent en op tijd deze informatie ontvangt van Translink. Dit kan daarom alsnog leiden tot boetes voor de student.

5 Casuïstiek

Het proces voor stopzetting is in ontwerp wel overzichtelijk en tegelijkertijd zijn er de boetes. De praktijk blijkt dus weerbarstig. Casuïstiek (het beschrijven van situaties waarin studenten boetes kunnen ontvangen) draagt bij aan een completer, hoewel misschien ook diffuser, beeld over de oorzaken van de boetes. Een aantal thema's komt daarin met regelmaat terug: onduidelijkheid bij de student wanneer zijn reisrecht vervalt, de noodzakelijke gang naar de ophaalautomaat, en de mogelijkheid dat het einde reisrecht met terugwerkende kracht wordt geconstateerd.

Dat laatste leidt tot boetes met terugwerkende kracht. Deze ontstaan dus wanneer op een later moment wordt geconstateerd dat het reisrecht al eerder is vervallen. Bijvoorbeeld: op 1 juli wordt geconstateerd dat het reisrecht per 1 juni is vervallen en dat het reisproduct nog niet is stopgezet. De student krijgt dan een boete over twee halve kalendermaanden. De vergoeding van de Staat aan de vervoerders voor dit studentenreisproduct wordt over dezelfde periode teruggedraaid.

Casuïstiek is niet alleen belangrijk om de huidige boeteomvang te begrijpen, maar ook om naderhand te toetsen of oplossingen effectief zijn of juist onbedoelde neveneffecten bewerkstelligen. Hieronder geven we een overzicht van de casuïstiek, waar het proces spaak loopt en hoe dan de boete ontstaat. We wijzen er bij elke casus op of er boetes met terugwerkende kracht kunnen ontstaan.

5.1 Middelbaar beroepsonderwijs

Ter achtergrond eerst de wettelijke rechten voor mbo-studenten.¹⁸ Voor mbo-studenten in een entree- of basisberoepsopleiding, oftewel op niveau 1 of 2, is het studentenreisproduct in alle gevallen een gift. Voor studenten op niveau 3 of 4 valt het onder de prestatiebeurs, wat betekent dat het alleen een gift wordt wanneer de student binnen tien jaar zijn diploma behaalt. Studenten zijn vrij om ervoor te kiezen het reisproduct niet aan te vragen. Mbo-studenten in een entreeopleiding of op niveau 2 hebben recht op een reisvoorziening zolang ze ingeschreven staan. Studenten op niveau 3 of 4 hebben recht op een reisvoorziening voor maximaal zeven jaar.

Hieronder volgen verschillende situaties waarin studenten in het MBO tegen een ov-boete kunnen aanlopen.

¹⁸ Zie <https://duo.nl/particulier/ov-en-reizen/> en <https://duo.nl/particulier/mbo-er/ov-en-reizen/studentenreisproduct-voor-mbo-ers-jonger-dan-18.jsp>

5.1.1 Student stopt studiefinanciering bij DUO maar zet reisproduct niet op tijd stop bij ophaalautomaat

De student vraagt op Mijn DUO om de studiefinanciering te stoppen. Hij geeft hierbij de gewenste datum op voor stopzetting, bijvoorbeeld na afstuderen. DUO beëindigt op de opgegeven datum het reisrecht en meldt de student dat het studentenreisproduct bij de ophaalautomaat van de ov-chipkaart gehaald dient te worden.

Zolang de student deze laatste stap niet zet, dan zal DUO constateren dat er geen reisrecht meer is terwijl het studentenreisproduct nog niet is stopgezet, en zal een ov-boete opleggen.

Terugwerkende kracht. Een student kan zelf met terugwerkende kracht de toepassing van de studiefinanciering stopzetten. In dit geval ontstaat er ook direct een boete met terugwerkende kracht.

5.1.2 Onderwijsinstelling schrijft student uit, maar de student weet niet per welke datum en zet het reisproduct niet op tijd stop bij ophaalautomaat

De student stopt met studeren, maar meldt dit niet op Mijn DUO. De onderwijsinstelling schrijft de student uit, geeft dit door aan DUO en de datum van uitschrijving wordt geregistreerd in BRON. Zodra DUO constateert dat de student is uitgeschreven wordt per uitschrijvingsdatum het reisrecht beëindigd. Als de student het reisproduct niet op tijd heeft stopgezet, zal hij boetes opgelegd krijgen.

Een rondgang langs mbo-instellingen heeft verdere achtergrond gegeven over uitschrijvingen, wat deze instellingen doen om studenten te helpen om ov-boetes te voorkomen, en welke belemmeringen zij hierin ondervinden.

De datum voor beëindiging van het reisrecht is de datum van uitschrijving bij de onderwijsinstelling. Deze wordt in het mbo door de onderwijsinstelling vastgesteld en is, in het geval van afstuderen, gelijk aan de diplomadatum. Dit is de datum waarop de examencommissie het afstuderen vaststelt. Dat is dus een belangrijk maar niet erg in het oog springend moment voor mbo-studenten.¹⁹ Een deel van de mbo-studenten denkt dat de diplomadatum de datum van diploma-uitreiking is, wat eigenlijk nooit het geval is.

Goede communicatie is dus cruciaal. Daarbij dient men voor ogen te houden dat mbo-studenten een zeer gedifferentieerde groep vormen, met grote verschillen in kennis en vaardigheden tussen studenten op niveaus 1 en 4, met leerplichtige en kwalificatieplichtige studenten, met verschillen tussen beroepsopleidende leerweg (BOL), beroepsbegeleidende leerweg (BBL) en examenkandidaten (extraneus), en met aparte regelgeving voor elk van deze groepen studenten. De datum waarop het reisrecht vervalt, verschilt

¹⁹ Bij ho-studenten gaat de uitschrijving altijd in per de eerste dag van een kalendermaand, maar bij mbo-studenten kan de examendatum en dus de uitschrijvingsdatum ook midden in de maand liggen. Stel de datum waarop het examen is vastgesteld was 18 mei 2017, dan zou het reisrecht vervallen per 1 juni 2017 en moest de student het studentenreisproduct uiterlijk 8 juni 2017 stopzetten. (<https://www.duo.nl/particulier/studentenreisproduct-stopzetten.jsp>)

daardoor van student tot student. Instellingen moeten iedere student individueel informeren en studenten kunnen niet onderling betrouwbare informatie uitwisselen.

Mbo-instellingen spannen zich, voor zover de rondgang laat zien, in om hun studenten te informeren over de datum dat zij het diploma hebben behaald en de noodzaak van stopzetten van studiefinanciering én reisproduct. Vaak worden ouders hierover apart geïnformeerd.

De examencommissies komen vlak voor de zomerperiode vaak bijeen. Studenten die nog een werkstuk zijn vergeten in te leveren, worden doorgeschoven naar volgende vergaderingen. Wanneer studenten dan nog niet aan alle examenverplichtingen hebben voldaan, dan gaan onderwijsinstellingen hier verschillend mee om. Sommige schrijven hen uit als BOL-studenten en schrijven hen vervolgens in als examenkandidaat, waarop het reisrecht vervalt.²⁰ Als die student de begeleidende informatie niet goed leest of interpreteert en niet op tijd naar de ophaalautomaat gaat om het reisproduct stop te zetten, dan krijgt hij boetes opgelegd. Andere instellingen laten kandidaten bewust als BOL-deelnemer ingeschreven staan om dat soort problemen te voorkomen. Daar staat tegenover dat sommige mbo-studenten bewust tot de laatst mogelijke datum van een examencommissie wachten (eind augustus of begin september) met het inleveren van hun allerlaatste werkstuk, zodat ze dan nog van een aantal extra maanden studiefinanciering en reisproduct gebruik kunnen maken.

Het komt ook voor dat studenten tussentijds worden uitgeschreven, bijvoorbeeld omdat de student stopt met studeren, een andere opleiding gaat doen of lange tijd absent is. Bij absentie worden studenten, voor zover mogelijk, strak begeleid vanuit de instelling. In geval van leerplichtige studenten gaat dit in overleg met de leerplichtambtenaar. Als het uiteindelijk toch tot uitschrijving komt, dan is er veel contact met de student over de uitschrijfdatum, ook met oog op studiefinanciering en het reisproduct. Verder worden deze studenten zelden met terugwerkende kracht uitgeschreven.

Terugwerkende kracht. Uitschrijving van de studie met terugwerkende kracht kan een enkele keer voorkomen. Een enkele instelling meldt dat rondom de teldata (1 oktober en 1 februari) vanwege de accountantscontrole studenten met terugwerkende kracht worden uitgeschreven om te voorkomen dat de accountant, die steekproefsgewijs per student ook de absentieadministratie inziet, inschrijvingen afkeurt. Uitschrijving met terugwerkende kracht leidt ook tot ov-boetes met terugwerkende kracht.

Daarnaast kunnen er boetes met terugwerkende kracht ontstaan door administratieve vertraging. Instellingen hebben de verplichting om binnen zeven werkdagen na de diploma- en uitschrijfdatum in BRON te verwerken. De studentadministraties van de mbo-instellingen melden dat dit gedurende het schooljaar eigenlijk nooit problemen oplevert. Wanneer veel studenten diplomeren aan het eind van het studiejaar, dan levert dat weleens vertraging op, maar studenten zijn dan altijd zelf reeds geïnformeerd over het

²⁰ Daarvoor is een wijziging van de onderwijsovereenkomst nodig, dus dit kan een instelling niet eenzijdig doen zonder dat de student daar weet van heeft en er akkoord mee gaat.

feit dat ze hun examens hebben gehaald en over de consequenties daarvan, oftewel de noodzaak om studiefinanciering en reisproduct stop te zetten.

DUO wisselt voor wat betreft de inschrijving wekelijks gegevens uit tussen het systeem voor de uitvoering van de studiefinanciering en BRON. Op basis van deze uitwisseling wordt het recht op studiefinanciering maandelijks herzien over een periode tot en met de voorliggende maand. In theorie levert dat voor de ov-boete maximaal twee weken vertraging op waardoor een boete met terugwerkende kracht zou kunnen ontstaan. Echter, het is duidelijk dat in de eerste twee maanden van het school- of studiejaar (zowel in het mbo als ho) deze controle niet plaatsvindt. De reden daarvoor is dat BRON dan de actuele inschrijfggegevens nog niet bevat. Als DUO in de eerste maand van het school- of studiejaar deze controle via BRON wel zou doen en op basis daarvan zou vaststellen dat iemand geen reisrecht heeft, dan zouden veel studenten die wel zijn ingeschreven (maar die door de instelling nog niet zijn aangeleverd voor registratie in BRON) ten onrechte een ov-boete krijgen.

Studenten die in de eerste twee maanden van het school- of studiejaar worden uitgeschreven en om welke reden dan ook niet hun reisproduct hebben stopgezet, kunnen nadien worden geconfronteerd met boetes met terugwerkende kracht van 2 tot maximaal 3 maanden.

5.1.3 DUO beëindigt reisrecht conform de prognose van de einddatum, maar de student studeert langer door

DUO hanteert een standaardprognose voor de einddatum van de mbo-studie, namelijk 30 juni of 31 juli van het laatste studiejaar, zoals opgenomen in de onderwijsovereenkomst. Indien de student langer studeert, dan moet de student dit zelf doorgeven via Mijn DUO. De inschrijving bij de mbo-instelling loopt gewoon door. Als dit te laat gebeurt, dan beëindigt DUO het reisrecht en meldt DUO aan de student dat het studentenreisproduct bij de ophaalautomaat van de ov-chipkaart gehaald dient te worden. Anders volgen boetes. Deze worden naderhand hersteld als de student alsnog doorgeeft door te studeren en bovendien na uitwisseling met BRON blijkt dat de student inderdaad was ingeschreven.

5.1.4 Student gaat naar buitenland, vraagt vergoeding aan in plaats van reisproduct, maar zet het reisproduct niet op tijd stop bij ophaalautomaat

De student gaat tijdelijk in het buitenland studeren en geeft dit aan op Mijn DUO. De student heeft dan recht op de reisvergoeding buitenland in plaats van het studentenreisproduct. DUO beëindigt daarop het reisrecht en meldt de student dat het studentenreisproduct bij de ophaalautomaat van de ov-chipkaart gehaald dient te worden. Als de student deze laatste stap niet zet, dan zal DUO constateren dat er geen reisrecht meer is terwijl stopzetting van het studentenreisproduct nog niet heeft plaatsgevonden, en een boete opleggen.

5.1.5 BOL-student stapt over naar BBL waardoor reisrecht vervalt, maar student zet reisproduct niet op tijd stop bij ophaalautomaat

De student stapt over van BOL naar BBL, bijvoorbeeld omdat hij of zij een gecombineerde leerweg BOL/BBL volgt. Wanneer de student de overgang maakt van BOL naar BBL –

wat gedurende het studiejaar kan plaatsvinden en wat de student zelf niet per se als een overgang ervaart – dan vervalt zijn reisrecht. DUO meldt de student dat het reisrecht is vervallen en dat het studentenreisproduct bij de ophaalautomaat van de ov-chipkaart gehaald dient te worden. Anders volgen boetes.

Terugwerkende kracht. Het kan voorkomen dat het reisrecht is vervallen aan het begin van de maand, terwijl DUO dit pas vaststelt later in de maand. Als de student niet uit eigen beweging al het studentenreisproduct heeft stopgezet, dan krijgt hij of zij een boete met terugwerkende kracht. Deze beslaat dan één of twee halve maanden.

5.1.6 Student heeft recht op overbruggingsperiode tussen twee studies

Deze casus betreft niet zozeer boetes, als wel een groep die mogelijk nadelige effecten ondervindt bij automatisch stopzetten. Het gaat om mbo-studenten die afstuderen maar daarna verder gaan studeren, hetzij op een niveau hoger binnen het mbo, hetzij op het hbo. Als er niet meer dan vier maanden tussen de oude en nieuwe opleiding zitten, dan voorziet de WSF 2000 in een overbruggingsregeling en kunnen studiefinanciering en het studentenreisproduct in die maanden gewoon doorlopen.

Het komt echter voor dat de student in de tussenliggende periode is uitgeschreven bij zijn oude studie en zich nog niet heeft ingeschreven voor een nieuwe. In de tussenliggende periode staat de student bij DUO geregistreerd als iemand die geen reisrecht heeft. Wanneer DUO later informatie over de nieuwe inschrijving ontvangt, dan past DUO alsnog de overbruggingsregeling toe en worden eventuele boetes ingetrokken. Omdat dit achteraf wordt vastgesteld, kunnen oplossingen voor automatische stopzetten het effect hebben dat deze studenten een periode niet vrij kunnen reizen. Dit terwijl zij er, achteraf gezien, wel recht op hebben.²¹

5.2 Hoger onderwijs

Ter achtergrond eerst de wettelijke rechten voor ho-studenten. Het studentenreisproduct valt voor hen onder de prestatiebeurs, wat betekent dat het alleen een gift wordt wanneer de student binnen tien jaar zijn diploma behaalt. Studenten zijn vrij om ervoor te kiezen het reisproduct niet aan te vragen. Ho-studenten hebben in de meeste gevallen maximaal recht op het studentenreisproduct voor de nominale studieduur plus één jaar.

Hieronder volgen verschillende situaties waarin studenten in het HO tegen een ov-boete kunnen aanlopen.

²¹ Het is daarom wenselijk om, indien mogelijk, de inschrijving bij voorbaat te regelen. DUO adviseert nu het volgende: “Wat moet je doen? Log in op Mijn DUO om je nieuwe opleiding door te geven. Ga naar 'Mijn studies en diploma's' en kies voor 'School/studie'. Klik op 'Wijzig' achter je huidige opleiding. De rest wijst zich vanzelf.” (<https://www.duo.nl/apps/wijzigingshulp-opleiding/index.html>)

5.2.1 Student stopt studiefinanciering bij DUO maar zet reisproduct niet op tijd stop bij ophaalautomaat

Analoog aan mbo-casus.

5.2.2 Student stopt studie maar meldt het niet zelf bij DUO, DUO beëindigt reisrecht en student zet reisproduct niet op tijd stop bij ophaalautomaat

De student stopt met studeren, initieert de uitschrijving via Studielink, maar meldt het niet op Mijn DUO. De uitschrijving wordt wel geregistreerd in BRON, wat DUO wekelijks uitleest, maar waarvoor geldt dat DUO deze informatie momenteel maandelijks verwerkt met het oog op het reisrecht. DUO beëindigt vervolgens het reisrecht en meldt de student dat het studentenreisproduct bij de ophaalautomaat van de ov-chipkaart gehaald dient te worden. Als de student deze laatste stap niet zet, dan zal DUO overgaan tot het opleggen van boetes. Anders dan bij de gelijkaardige mbo-casus, is de ho-student actief betrokken bij zijn uitschrijving. De datum van uitschrijving geeft hij of zij zelf op bij Studielink.

Terugwerkende kracht. Het kan voorkomen dat de uitschrijving wordt geconstateerd nadat het reisrecht is vervallen. De student kan hierdoor boetes met terugwerkende kracht opgelegd krijgen over maximaal anderhalve maand. Hierna volgen nieuwe boetes zolang de student het reisproduct niet heeft stopgezet.

5.2.3 Student schrijft zich niet in voor nieuw studiejaar maar zet reisproduct niet op tijd stop bij ophaalautomaat

De student schrijft zich niet in voor het nieuwe studiejaar via Studielink bij de opleiding. DUO constateert dat in BRON geen nieuwe inschrijving is geregistreerd. DUO beëindigt daarop het reisrecht en meldt de student dat het studentenreisproduct bij de ophaalautomaat van de ov-chipkaart gehaald dient te worden. Zolang de student deze stap niet zet, leidt dit tot boetes.

Terugwerkende kracht. Deze situatie kan leiden tot boetes met terugwerkende kracht voor maximaal twee tot drie maanden, omdat DUO in de eerste twee maanden van het school- of studiejaar deze controle niet uitvoert. Zoals eerder toegelicht onder 5.1.2, is de reden daarvoor dat BRON dan de actuele inschrijfgegevens nog niet bevat. Als DUO in de eerste maand van het school- of studiejaar deze controle via BRON wel zou doen en op basis daarvan zou vaststellen dat iemand geen reisrecht heeft, dan zouden veel studenten die wel zijn ingeschreven (maar die door de instelling nog niet zijn aangeleverd voor registratie in BRON) ten onrechte een ov-boete krijgen.

Een voorbeeld: stel dat het reisrecht vervalt per 1 september, en DUO stelt in de loop van oktober via BRON vast dat de student niet opnieuw is ingeschreven. Als de student dan niet uit zichzelf al naar de ophaalautomaat is geweest om het studentenreisproduct stop te zetten, dan krijgt hij met terugwerkende kracht een boete opgelegd over twee maanden. Hierna volgen nieuwe boetes zolang de student het reisproduct niet heeft stopgezet.

5.2.4 Student overschrijdt termijn nominaal+1 maar zet reisproduct niet op tijd stop bij ophaalautomaat

Ho-studenten hebben in de meeste gevallen recht op een reisvoorziening voor de termijn van zijn nominale studieduur plus één jaar. Wanneer een student langer studeert dan de periode waarin het recht op de reisvoorziening bestaat, dan constateert DUO dat het reisrecht moet worden beëindigd. DUO meldt de student dat het studentenreisproduct bij de ophaalautomaat van de ov-chipkaart gehaald dient te worden. De student zet deze laatste stap echter niet. In dat geval constateert DUO dat er geen reisrecht meer is, terwijl stopzetting van het studentenreisproduct nog niet heeft plaatsgevonden, en legt een boete op.

5.2.5 Student gaat verder als extraneus maar zet reisproduct niet op tijd stop bij ophaalautomaat

De student gaat door als extraneus (iemand die wel examens aflegt maar geen colleges volgt). Een extraneus heeft geen recht op studiefinanciering en het studentenreisproduct, dus als hij dit eerder wel had, dan moet hij het bij de ophaalautomaat stopzetten. Doet de student dit niet, dan volgen boetes.

Terugwerkende kracht. Deze situatie kan leiden tot boetes met terugwerkende kracht over maximaal anderhalve maand. Bij de start van het studiejaar kan dit, zoals aangegeven bij 5.2.3, echter langer zijn.

5.2.6 Student gaat naar buitenland, vraagt vergoeding aan in plaats van reisproduct, maar zet het reisproduct niet op tijd stop bij ophaalautomaat

Analoog aan mbo-casus.

5.3 Overige cases

5.3.1 Ov-chipkaart van de student is kapot, gestolen, kwijt of verlopen

De student kan het studentenreisproduct niet van zijn ov-chipkaart verwijderen, omdat deze kapot, gestolen, kwijt of verlopen is. In dit geval moet de student eerste een vervangende kaart aanvragen en daarna met deze nieuwe kaart alsnog langs de ophaalautomaat. Wanneer de student deze stappen niet zet, dan kan DUO constateren dat er geen reisrecht meer is, terwijl stopzetting van het studentenreisproduct nog niet heeft plaatsgevonden. DUO legt dan een boete op.

5.3.2 Student heeft proces bij ophaalautomaat niet volledig doorlopen

Het kan voorkomen dat een student wel naar de ophaalautomaat gaat om het studentenreisproduct van zijn ov-chipkaart te verwijderen, maar dit proces niet volledig doorloopt. In dat geval zal DUO constateren dat er geen reisrecht meer is, terwijl stopzetting van het studentenreisproduct nog niet heeft plaatsgevonden, en legt een boete op.

Het voornaamste wat mis kan gaan bij de ophaalautomaat, is dat de student de kaart niet een tweede keer bij de lezer aanbiedt (de eerste keer is voor identificatie, de tweede keer om het product van de kaart te halen, zie paragraaf 4.2.4). Wanneer de ophaalautomaat de stopzetting bevestigt, dan is dit zeker geslaagd. En, andersom, de bevesti-

ging komt alleen wanneer het product van de kaart af is. Als de student deze bevestiging heeft gekregen op de ophaalautomaat, dan ontstaan er hoe dan ook geen boetes meer.

5.3.3 Student zet bewust reisproduct niet stop

Ten slotte kan het zo zijn dat een student bewust het studentenreisproduct niet stopzet, omdat hij of zij zo vrij of met korting kan blijven reizen en de boetes lager zijn dan wat zijn reiskosten anders zouden bedragen.

6 Volumes en bedragen

Informatie van DUO leert dat het totaal aantal studenten met studentenreisrecht in 2017 gemiddeld ruim 760.000 is. RSR geeft aan dat er jaarlijks circa 240.000 studentenreisproducten stopgezet worden. Uit data van DUO blijkt dat circa 1 op 3 stopzettingen gepaard gaat met boetes.

De totale bedragen aan *per saldo opgelegde* boetes staan hieronder weergegeven. Dit zijn de bedragen zoals die zijn opgelegd, niet de bedragen die daadwerkelijk zijn geïnd. Bovendien worden er ook boetes opgelegd maar naderhand teruggedraaid; herstelde boetes maken geen onderdeel uit van onderstaande bedragen.

- 52,6 miljoen euro in 2014;
- 45,0 miljoen euro in 2015;
- 40,7 miljoen euro in 2016.

In 2014 is in totaal voor 52,6 miljoen euro aan boetes opgelegd. De boetes in dat jaar waren hoog omdat in 2013 de duur van het studentenreisrecht is aangepast. Het recht werd voor hoger onderwijs verkort van ‘nominaal + 3 jaar’ naar ‘nominaal + 1 jaar’. Dat leidde dat jaar tot extra veel uitstroom. Deze groep studeerde veelal nog en werd dus geconfronteerd met een beëindiging van het reisrecht eerder dan waar ze voordien op hadden mogen rekenen.

2016 laat een daling zien van 10% ten opzichte van 2015. De cijfers tot en met september 2017 laten een verdere afname zien van 11% ten opzichte van 2016. De verwachting is dat het bedrag dat aan boetes wordt opgelegd in 2017 zal dalen naar ongeveer 36 miljoen euro.

De herstelde boetes bedroegen in 2016 10,2 miljoen euro. (Er is in 2016 dus voor 50,9 miljoen euro aan boetes opgelegd, waarvan 10,2 miljoen euro is hersteld, zodat per saldo 40,7 miljoen euro aan boetes is opgelegd.) De herstelde boetes zijn relevant voor automatisch stopzetten, omdat wanneer nu een boete wordt opgelegd en naderhand hersteld, dan het reisproduct direct zal worden stopgezet, waar de student de consequenties van ervaart bij het in- en uitchecken, terwijl naderhand blijkt dat het reisproduct nog niet stopgezet had moeten worden.

De boetes zijn als volgt te categoriseren:

- A. Een deel van de boetes is de eerste boete over een halve maand;
- B. Maar de eerste boete betreft vaak meteen een hele maand, vooral door administratieve doorlooptijd;
- C. Door terugwerkende kracht kan de eerste boete op een langere periode betrekking hebben dan een hele maand;

- D. Na een eerste boete zijn er opvolgboetes zolang de student nog niet langs de ophaalautomaat is geweest.

Wanneer we alleen de aantallen eerste boetes bekijken, oftewel categorieën A, B en C, dan blijkt dat 15% een halve maand betreft (A), 68% een hele maand (B) en 17% meer dan een hele maand (C). 100% correspondeert hier met circa 80.000 eerste boetes per jaar, oftewel bij 1 op 3 stopzettingen.

Vertaald naar totale boetebedragen, dan is de opbouw als volgt: categorie A beslaat circa 5%, B 20%, C 15% en D 60%. 100% correspondeert hier met de totale per saldo opgelegde boetebedragen.

Automatisch stopzetten, in welke vorm dan ook, betekent dat het reisproduct automatisch wordt stopgezet *zodra DUO vaststelt dat het reisrecht is vervallen*. Dat zou dus boetes in de categorieën A en D wegnemen, maar niet die in B en C.

De cijfers per categorie zijn afgeleid van gegevens van DUO over de periode augustus 2015 tot en met augustus 2016. Ze geven een beeld van de situatie tot nu toe. DUO voert met het Programma Vernieuwing Studiefinanciering (PVS) momenteel omvangrijke verbeteringen door in zijn systemen voor studiefinanciering en deze zullen effect sorteren voor categorie B en C. Tot dit onderzoek is er niet of nauwelijks inzicht geweest in de verbanden tussen verschillende typen studenten, de werking van de keten en de resulterende ov-boetes.

7 Categorieën van effecten, voorwaarden en oplossingen

De in dit rapport beschreven oplossingen zijn onderzocht op hun consequenties. Deze kunnen we indelen in enerzijds effecten die optreden bij realisatie van de oplossing, en anderzijds voorwaarden nodig om de oplossing te realiseren. Binnen de effecten en voorwaarden onderscheiden we thematisch een aantal categorieën, die we hieronder bespreken. Ten slotte geven we een overzicht van de onderzochte oplossingen.

7.1 Effecten

Ontwikkeling van boetes. Welk effect heeft de oplossing op opgelegde boetes? Kan het niet meer voorkomen dat een student nog een actief studentenreisproduct heeft zonder bijbehorend recht, zodat er van boetes in het geheel geen sprake meer hoeft te zijn? Of wordt dit enkel verminderd? Een vermindering van boetes voor studenten impliceert een vermindering van boeteopbrengsten voor vervoerders.

Gebruiksvriendelijkheid. Welk effect heeft de oplossing op het proces van stopzetten en welke verbetering of welke hinder ervaren studenten hierdoor? Dit betreft de mate van automatisering, oftewel het aantal handelingen uit te voeren door de student om het studentenreisproduct stop te zetten. Ook relevant is het aantal verschillende plekken waarop hij of zij de handelingen moet uitvoeren, bijvoorbeeld Studielink, Mijn DUO, ov-chipkaart.nl of de ophaalautomaat.

Gebruiksvriendelijkheid is niet een effect enkel voor studenten die anders tegen boetes zouden aanlopen, maar voor iedereen van wie het reisrecht verloopt. Als een student nu op tijd zijn studentenreisproduct heeft stopgezet, dan wil dat nog niet zeggen dat hij dit proces ook als gebruiksvriendelijk heeft ervaren. Tegelijk moet een oplossing het voor hen ook niet minder gebruiksvriendelijk worden.

Fraudebestendigheid. Kunnen studenten niet vrij reizen wanneer zij daar geen recht op hebben? Een oplossing mag geen vrijbrief zijn voor misbruik en niet de deur openzetten voor oneigenlijk gebruik.

Privacy. Voor de oplossing kunnen additionele datastromen nodig zijn. Gaat het om privacygevoelige gegevens, oftewel wat is het effect op privacy? Een gelijkaardige vraag kan ook gesteld worden met betrekking tot bedrijfsvertrouwelijke gegevens.

Neveneffecten. In dit onderzoek hebben we ernaar gestreefd om (onbedoelde) neveneffecten van mogelijke oplossingen in beeld te brengen. Creëert de oplossing niet elders een nieuw probleem? Het voornaamste neveneffect schuilt in de volgende vraag: kunnen studenten vrij reizen wanneer zij daar recht op hebben? Met name vanwege de zogenaamde overbruggingsregeling geeft automatisch stopzetten het risico dat studen-

ten die, achteraf gezien, wel reisrecht hebben op het moment zelf echter niet vrij kunnen reizen.

Daarnaast kunnen er effecten zijn voor andere reizigers in het ov, zowel op het vlak van gebruiksvriendelijkheid als fraudebestendigheid. Mogelijk brengt een oplossing een zodanige verandering van het ov-chipkaartsysteem met zich mee, dat die ook merkbaar van invloed zal zijn voor reizigers anders dan studenten. Welke verbeteringen of welke hinder ervaren zij? Ten slotte kan een oplossing haar weerslag hebben op de fraudebestendigheid van het openbaar vervoer buiten het studentenreisproduct.

7.2 Voorwaarden

Technisch. Automatisering bevat vanzelfsprekend een IT-component, bijvoorbeeld in de vorm van nieuwe databases, extra informatie-uitwisseling, nieuwe of uitgebreidere hardware, of aanpassingen in de software. Wat is er nodig om de oplossing mogelijk te maken?

Communicatie. Studenten zullen goed geïnformeerd moeten worden over eventuele wijzigingen die een oplossing voor hen met zich meebrengt. Dit onderzoek is er niet op gericht om de huidige communicatie tussen DUO en studenten te verbeteren – hiervoor zijn al structureel contacten tussen de betrokken partijen –, maar het is wel belangrijk om communicatie in het oog te houden als een onderdeel van realisatie van een oplossing.

Juridisch. De juridisch grondslag die nodig is voor een oplossing. Valt de oplossing binnen de kaders van huidige wet- en regelgeving, of vereist ze wijzigingen? Het gaat in eerste instantie om de Wv 2000 en de bijbehorende lagere regelgeving.

Ook dient te worden voldaan aan de rechten die voortvloeien uit de Grondwet of uit internationaalrechtelijke verdragen. Gedacht kan worden aan het recht op gelijke behandeling, en het recht op privacy. Indien een technische oplossing uitwisseling van privacygevoelige gegevens vereist, dan dient in overeenstemming met het recht op privacy te worden gehandeld en kan bijvoorbeeld een wettelijke grondslag voor gegevensuitwisseling aangewezen zijn om te voldoen aan de privacyregelgeving. De mogelijke inbreuk op de privacy dient daarvoor te voldoen aan de vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. In dit kader zijn de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) en de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) relevant.

Ook het contract tussen de Staat en vervoerders over de vergoeding voor het studentenreisproduct vormt een juridisch kader. Mogelijk zijn voor een oplossing bepaalde wijzigingen noodzakelijk of vormt de oplossing aanleiding tot herziening van de contractvoorwaarden.

Financieel-economisch. Hoeveel kost het om de oplossing te realiseren? Het realiseren van een oplossing zal waarschijnlijk kosten met zich meebrengen, zowel eenmalige kosten om de oplossing in te voeren, als structurele om haar te onderhouden. Het kan ook extra afschrijvingen vereisen, bijvoorbeeld wanneer de oplossing vereist dat apparatuur

(vroegtijdig) wordt vervangen. Tegenover de kosten staat dat er aan het huidige proces ook kosten worden gemaakt, en dat deze wellicht vermeden worden bij invoering van een oplossing.

Er is uitdrukkelijk voor gekozen om het onderzoek naar de voorwaarden te richten op wat feitelijk nodig is om een oplossing te verwezenlijken, zoals implementatiekosten, juridische implicaties, doorlooptijd, e.d. De eventuele financiële consequenties die met een oplossingsrichting kunnen samenhangen (met het oog op het contract tussen OCW en de vervoerders), en de wijze waarop deze partijen daarmee om willen gaan, zijn geen onderdeel van dit onderzoek. Dit is ter bespreking tussen de contractpartijen.

Organisatorisch. Het kan noodzakelijk blijken voor bepaalde oplossingen dat betrokken organisaties hun processen veranderen of additionele processen inrichten. Dat kan bijvoorbeeld leiden tot een andere verdeling van taken en verantwoordelijkheden, of het aantrekken van extra personeel of extra expertise.

Doorlooptijd. Hoeveel tijd vergt het om een oplossing in te voeren? Er kan bijvoorbeeld tijd overheen gaan voordat nieuwe IT of werkprocessen zijn ingericht, of voordat een wetwijziging is ingevoerd. En hoeveel tijd gaat er overheen voordat aan realisatie kan worden begonnen? Mogelijk zijn er grotere problemen die prioriteit krijgen. En wellicht zien we wel een oplossing op de horizon, maar is die nu vooral toekomstmuziek, bijvoorbeeld omdat de techniek nog niet voorhanden is. We hanteren drie categorieën voor de doorlooptijd:

- korte termijn: te realiseren binnen een periode tot twee jaar;
- middellange termijn: van twee tot vijf jaar;
- lange termijn: meer dan vijf jaar.

7.3 Overzicht van oplossingen

Hieronder is een overzicht gegeven van de geïnventariseerde oplossingen.

Oplossingen gericht op automatisch stopzetten
Blacklist
huidige capaciteit (geconsolideerde blacklist)
optimaliseren van huidige capaciteit (verruiming binnen geconsolideerde blacklist)
uitbreiden van capaciteit op incheckapparatuur (totale blacklist)
uitbreiden van capaciteit via connectie met backoffice (action list)
gedifferentieerde inzet van blacklists
met boetes
met boetes alleen bij gebruik
Geldigheidsduur
vaste periode
gekoppeld studieduur
zelfgekozen periode
met aanpassing duur reisrecht
uitgesteld stopzetten
Toekomst van ov-betaling
Account Based Ticketing

Account Based Ticketing optioneel
Token Based Travelling
ov-chip mobiel
overige mogelijkheden voor ov-betaling in de toekomst
Ondersteunende maatregelen
Datum einde reisrecht
uniforme beëindiging studie in mbo
frequente controle van BRON
app voor inzicht in einddatum
Boetesystematiek
boete eerst voorwaardelijk
boetebedrag loopt op
boeteperiode inkorten
boeteperiode gaat later in
boete alleen bij gebruik
boete naar omvang gebruik
boete gaat pas in na eerste melding DUO
Overige oplossingsrichtingen
ophaalautomaten bij onderwijsinstellingen
ov-chipkaart inleveren
dialoog bij inchecken
dialoog bij ophaalautomaat
integratie Mijn DUO, studentenreisproduct.nl en Mijn ov-chipkaart

De opbouw is als volgt. In hoofdstuk 8 behandelen we de oplossingen in de richting van automatisch stopzetten, en in hoofdstuk 9 de ondersteunende maatregelen.

Hoofdstuk 8 begint met de oplossing die al sinds de invoering van de ov-chipkaart wordt genoemd, namelijk het inzetten van de blacklist (zie ook de bijlage Historie). We bekijken, net als destijds, eerst de mogelijkheden om de blacklist aan te wenden als *standaard*mechanisme om het studentenreisproduct stop te zetten, waarbij van boetes in principe geen sprake meer hoeft te zijn, behoudens terugwerkende kracht. Daarna bekijken we de mogelijkheden om de blacklist in te zetten als *extra* middel, naast het stopzetten bij de ophaalautomaat en met behoud van enige vorm van boetes.

Een tweede oplossingsrichting betreft de geldigheidsduur. We bespreken daarvan een drietal varianten, een optie om de geldigheidsduur van het *product* te wijzigen samen met de duur van het *reisrecht*, en de mogelijkheid voor het door student actief kunnen stopzetten aan de ophaalautomaat met een uitgestelde datum.

Voor de derde oplossingsrichting blikken we vooruit op toekomstige ontwikkelingen in het openbaar vervoer en het ov-chipkaartsysteem.

Hoofdstuk 9 gaat in op (deel-)oplossingen die kunnen bijdragen aan optimalisering van de huidige processen en/of ondersteunend kunnen zijn bij automatisch stopzetten. Door in te grijpen op andere punten in het proces dan de handeling van het stopzetten, kunnen ze de omvang van de ov-boetes beïnvloeden. We beschrijven eerst mogelijkheden om de datumproblematiek aan te pakken (het constateren van einde reisrecht), en daarna een aantal varianten op de boetesystematiek. Ten slotte is er een reeks overige voorstellen die kunnen bijdragen aan de vermindering van boetes of vergroting van de gebruiksvriendelijkheid.

8 Automatisch stopzetten

Hieronder geven we een beschrijving van mogelijkheden voor automatisch stopzetten en hun effecten en voorwaarden. In het volgende hoofdstuk gaan we in op andere typen (ondersteunende) maatregelen. De mogelijkheden voor automatisch stopzetten betreffen het aanwenden van de blacklist, het wijzigen van de geldigheidsduur van het studentenreisproduct, en het gebruikmaken van nieuwe ontwikkelingen in het ov-chipkaartsysteem, met name ABT (*Account Based Ticketing*, ook wel Reizen Op Rekening). Eerst bespreken we hier kort de effecten van automatisch stopzetten in welke vorm dan ook.

8.1 Generieke effecten en voorwaarden

Effecten

Ontwikkeling van boetes. Automatisch stopzetten, in welke vorm dan ook, betekent dat het reisproduct automatisch wordt stopgezet *zodra DUO vaststelt dat het reisrecht is vervallen*. Dat zou dus boetes in de categorieën A en D wegnemen, maar niet die in B en C. Oftewel: niet de boetes die ontstaan door administratieve doorlooptijd of met terugwerkende kracht. Niettemin, categorieën A en D beslaan over 2015/16 ruim 60% van het totale, per saldo opgelegde boetebedrag.

Gebruiksvriendelijkheid. Automatisch stopzetten betekent in beginsel dat van studenten geen handeling meer wordt verlangd om hun studentenreisproduct stop te zetten. De nu noodzakelijke gang naar de ophaalautomaat hoeft dan niet meer. Onduidelijkheid die nu kan bestaan over de datum voor stopzetting verdwijnt naar de achtergrond, maar komt terug op een andere plaats: studenten kunnen, op een voor hen misschien onverwacht moment, niet meer vrij of met korting reizen. En als ze dan niet voldoende saldo op de ov-chipkaart hebben staan, dan blijft het poortje gesloten of geeft de incheckapparatuur in bus of tram een signaal dat niet kan worden ingecheckt. Het is voor studenten dus wenselijk dat zij inzicht hebben vanaf wanneer zij niet meer vrij of met korting kunnen reizen.

Daarbij, de techniek voor automatisch stopzetten is één ding, de informatiestroom die het automatisch stopzetten moet *triggeren* is een tweede. Als het studentenreisproduct weliswaar automatisch maar te laat wordt stopgezet, dan zou de student alsnog een boete opgelegd krijgen – althans bij huidige wetgeving. Om dat risico te ondervangen, kan de student beter alsnog naar de ophaalautomaat om zelf het product op tijd stop te zetten. Dit is een reden om naar ondersteunende maatregelen te kijken, zoals verbetering van deze informatiestroom en eventueel aanpassing van de boetesystematiek. Deze oplossingsrichtingen bespreken we in het volgende hoofdstuk.

Fraudebestendigheid. Wanneer het reisproduct direct wordt stopgezet nadat het reisrecht vervalt, of direct bij de eerstvolgende reis, dan is oneigenlijk gebruik onmogelijk geworden. De huidige situatie waarbij sommige studenten de boetes op de koop toe nemen, is dan verleden tijd.

Neveneffecten. Behalve het risico op *te laat* automatisch stopzetten, is er ook het risico op *te vroeg* automatisch stopzetten, in de zin dat uit nieuwe informatie kan blijken dat een eerdere constatering van einde reisrecht niet terecht was. Een voorbeeld is de overbruggingsregeling (zie paragraaf 5.1.6). Waar de student nu in een dergelijk geval een boete krijgt opgelegd die naderhand wordt hersteld, daar zal de student bij automatisch stopzetten een periode geen gebruik kunnen maken van het studentenreisproduct terwijl hij of zij er, achteraf gezien, wel recht op had. De omvang van de herstelde boetes (€ 10,2 miljoen in 2016) geeft een indicatie van de omvang van dit neveneffect. Dit vormt een tweede reden voor verbetering van de informatiestroom rondom einde reisrecht en eventueel aanpassing van de boetesystematiek.

Voorwaarden

Communicatie. Uitgangspunt is dat studenten ervan uit mogen gaan dat het studentenreisproduct automatisch wordt stopgezet. In de communicatie aan studenten moet dan deze boodschap centraal staan. Echter, het zal blijken dat er oplossingen zijn waarbij automatisch stopzetten enkel een hulpmiddel is of niet elk product ook daadwerkelijk zal stoppen meteen volgend op einde reisrecht. Goede communicatie is in zulke situaties van cruciaal belang, en niet alleen voor de studenten die nu boetes krijgen opgelegd, maar voor *alle* studenten.

Juridisch. Op grond van de WSF 2000 zijn studenten verplicht zelf het reisproduct stop te zetten. Studenten die ten onrechte beschikken over een op een ov-chipkaart geladen reisproduct, zijn een bedrag van € 97,00 per halve kalendermaand verschuldigd. Als het product al automatisch is stopgezet, dan kan de student het niet zelf doen. Automatisch stopzetten vereist daarom bijna altijd wijziging van de WSF 2000 (enkel niet bij de hierna genoemde varianten 8.2.6 en 8.3.5). De grondslag voor het opleggen van boetes met terugwerkende kracht dient daarbij behouden te blijven, maar vergt mogelijk ook wijziging wanneer gekozen wordt voor boetesystematiek die afwijkt van de huidige (zie daarvoor paragraaf 9.2).

Financieel-economisch. Minder boetes betekent ook minder uitvoeringskosten bij DUO. Het betekent tevens minder boeteopbrengsten voor vervoerders. De eventuele financiële consequenties die met automatisch stopzetten kunnen samenhangen met het oog op het contract tussen OCW en de vervoerders, en de wijze waarop deze partijen daarmee om willen gaan, zijn geen onderdeel van dit onderzoek. Dit is ter bespreking tussen de contractpartijen.

Doorlooptijd. Omdat een wetswijziging in bijna alle hierna beschreven oplossingen met automatische stopzetting nodig is, dient in de meeste gevallen rekening gehouden te worden met minimale doorlooptijden van circa twee jaar.

Er is een aantal mogelijkheden voor automatisch stopzetten die gebruik maken van reeds onderhanden of geplande ontwikkelingen voor de ov-chipkaart en de toekomst van ov-betaling. Waar dat aan de orde is zullen we dat melden. Die oplossingen vragen vanuit het perspectief van het ov bescheiden ingrepen in de prioriteiten en vergeleken met specifieke ingrepen om tot automatisch stopzetten te komen, minder kosten en doorlooptijd.

8.2 Blacklist

Hieronder gaan we in op mogelijke oplossingen waarin het aanwenden van de blacklist centraal staat. We beschrijven eerst de rol die de blacklist nu speelt en enkele relevante feiten. Daarna beschouwen we verschillende varianten om het studentenreisproduct stop te zetten met gebruik van de blacklist. We gaan eerst in op varianten zonder boetes en daarna op varianten waarin boetes in enige vorm gehandhaafd worden.

Hoe werkt de blacklist? Als iemand incheckt met een product dat op de blacklist staat, dan wordt dit product tijdens het inchecken gedeactiveerd. Deze informatie wordt op dat moment op de ov-chipkaart geschreven. Bij de eerstvolgende check-in ziet de apparatuur wel het betreffende product, maar ook dat het is gemarkeerd als gedeactiveerd. Er kan derhalve niet meer met het product worden gereisd (wel nog met de ov-chipkaart, bijvoorbeeld op saldo). Bovendien kan het studentenreisproduct voor deze ov-chipkaart van de blacklist af gehaald worden, de informatie staat immers op de kaart.

Hoe wordt de blacklist momenteel ingezet voor het studentenreisproduct? Als een student het product nog niet heeft verwijderd twaalf maanden nadat DUO constateert dat het reisrecht is vervallen, dan wordt zijn studentenproduct op de blacklist geplaatst. De studenten voor wie dit geldt, hebben dus voor ten minste twaalf maanden boetes opgelegd gekregen. Dit gaat om een beperkt aantal en de beschikbare ruimte voor het studentenreisproduct op de geconsolideerde blacklist is afdoende.

Hoe komt de blacklist tot stand? De processen hiervoor zijn:

- RSR stelt de blacklist op voor het studentenreisproduct, andere productverkoopers c.q. vervoerders doen dat voor hun reisproducten;
- Translink verzamelt elke dag alle blacklisten. Translink stelt hieruit twee lijsten samen: een *totale lijst* die alle aangeleverde items bevat, en een kortere lijst, de zogenaamde *geconsolideerde lijst*. Hierop is voor elk product een beperkt aantal posities ingeruimd, ook voor het studentenreisproduct.²² In de terminologie van het ov-chipkaartsysteem heet het dat de consolidatie plaatsvindt op level 4;²³
- Vervoerders nemen een of beide lijsten af, maar standaard wordt alleen de geconsolideerde lijst geoperationaliseerd. In hun backoffice (level 3) verwerken ze

²² Omwille van de fraudebestendigheid van het gehele ov-chipkaartsysteem is besloten om de exacte getallen niet te rapporteren.

²³ <https://www.translink.nl/nl-NL/ov-chipkaart/Techniek-ov-chipkaart>

de lijst met andere gegevens, bijvoorbeeld dienstregelingen, tot datapakketjes die naar de voertuigen en hun incheckapparatuur moeten worden gestuurd;

- Eenmaal per dag – of eigenlijk 's nachts – vindt gegevensuitwisseling plaats tussen de lokale backoffice, oftewel de stalling (level 2), en alle ov-chipkaartapparatuur in de voertuigen (level 1). Alle gegevens van het in- en uitchecken van de afgelopen dag gaan naar de backoffice, en de gegevens met onder meer updates van dienstregelingen en blacklist gaan naar de ov-chipkaartapparatuur. Bij sommige vervoerders gebeurt de gegevensuitwisseling meermaals per dag, wat mogelijk is doordat bij hen alle apparatuur via GPRS verbonden is met de backoffice. Maar momenteel komt maar eenmaal per dag een geconsolideerde blacklist van TLS;
- Voor de NS, die de in- en uitcheckapparatuur niet op de voertuigen heeft maar op de stations, geldt dat de apparatuur is verbonden met glasvezelkabel aan de backoffice. Een aantal beperkingen op gegevensuitwisseling is daarom niet van toepassing bij NS. Hier is de beperkende factor weer dat Translink eenmaal per dag een geconsolideerde blacklist levert.

Een mogelijke oplossing is om de blacklist aan te wenden voor stopzetten van *alle* studentenreisproducten. Wanneer het reisrecht vervalt, dan wordt de ov-chipkaart op de blacklist geplaatst, zodat er niet meer met het studentenreisproduct gereisd kan worden. Bij het inchecken wordt het product gedeactiveerd en kan er niet meer mee gereisd worden. Boetes zouden dan overbodig kunnen worden geacht: alleen als je niet reist, blijft het studentenreisproduct actief, maar dan is er ook geen sprake van misbruik.

Oorspronkelijk was bij de invoering van het studentenreisproduct op de ov-chipkaart, voorzien dat alle studentenreisproducten via de blacklist beëindigd zouden worden. Eind 2009 gaven de vervoerders echter aan dat de capaciteit van de blacklist hiervoor onvoldoende was. Probleem is dat de capaciteit beperkt is, terwijl jaarlijks van circa 240.000 studenten het reisrecht vervalt.

We gaan hieronder in meer detail in op een aantal varianten. Eerst kijken we wat er zou gebeuren bij inzet van de huidige capaciteit op de geconsolideerde blacklist (8.2.1). Daarna bekijken we de mogelijkheden voor optimalisering, oftewel om de capaciteit voor het studentenreisproduct *binnen* de geconsolideerde blacklist te verruimen (8.2.2). Vervolgens beschouwen we twee opties om de totale blacklist te operationaliseren (8.2.3 en 8.2.4) en een mix van deze varianten waarbij elke vervoerder zoveel doet als binnen zijn mogelijkheden ligt (8.2.5). Ten slotte bekijken we twee varianten waarbij de blacklist wordt ingezet *naast* het systeem van stopzetting bij de ophaalautomaat en boetes (8.2.6 en 8.2.7).

8.2.1 Huidige capaciteit

Jaarlijks gaat het om circa 240.000 studenten van wie het reisrecht vervalt en van wie het studentenreisproduct moet worden stopgezet. De piek rond juli tot september beslaat meer dan de helft van het jaarlijkse totaal. Wat zou er gebeuren als de geconsolideerde blacklist wordt ingezet om *alle* studentenreisproducten stop te zetten?

Effecten

Ontwikkeling van boetes. Zie generieke effecten en voorwaarden.

Gebruiksvriendelijkheid. Zie generieke effecten en voorwaarden.

Fraudebestendigheid. Uitgangspunt is de geconsolideerde blacklist, waarop ruimte is voor een beperkt aantal ov-chipkaarten met een onterecht studentenreisproduct. Is het beschikbare aantal posities voldoende? Zodra het studentenreisproduct is gedeactiveerd bij het inchecken, dan kan deze van de blacklist af en komt er een plek vrij voor een volgende. *Op het eerste gezicht* lijkt het maximale aantal producten dat zo jaarlijks gedeactiveerd kan worden gelijk aan 365 dagen keer het aantal posities op de blacklist, en dit zou voldoende zijn voor het volume van 240.000 stop te zetten studentenreisproducten. Echter, elk product staat dan één dag op de blacklist en *in praktijk* zal niet iedereen ook reizen op die ene dag. Hoe ziet de praktijk er dan wel uit en wat geeft dat voor effecten?

Er is een verband tussen enerzijds a) de stroom stop te zetten studentenreisproducten, b) de capaciteit op de blacklist en c) het reisgedrag van studenten, en anderzijds d) de mogelijkheid tot oneigenlijk gebruik. Deze mogelijkheid kan worden uitgedrukt in termen van het aantal dagen voordat het studentenreisproduct daadwerkelijk is gedeactiveerd nadat het reisrecht is vervallen, of het aantal dagen waarop de student gereisd heeft, of de waarde van deze reizen, waar voor vervoerders geen vergoeding tegenover staat. Dit verband is in een rekenmodel onderzocht. Het blijkt dat in bepaalde gevallen een evenwicht bereikt wordt, waarbij de toevoer van stop te zetten studentenreisproducten gelijk is aan de uitvoer van daadwerkelijk via de blacklist stopgezette studentenreisproducten. De waarde van de reizen waar geen vergoeding tegenover staat, is bij een dergelijk evenwicht niet per se nul, maar wel stabiel rond een bepaald bedrag per jaar.

Op basis van een eerste benadering van het reisgedrag, blijkt de huidige capaciteit niet toereikend om een dergelijk evenwicht te bereiken. Dat betekent dat het aantal kandidaten voor de blacklist zich blijft ophopen, en ondertussen kan er vrij dan wel met korting gereisd worden. De waarde van de reizen waar geen vergoeding tegenover staat, is niet stabiel, maar wordt jaar op jaar groter.

Privacy. Geen effecten. Op het moment dat het blacklistmechanisme intelligenter gemaakt wordt en meer rekening gaat houden met het reisgedrag, is nadere toetsing wellicht noodzakelijk.

Neveneffecten. Zie generieke effecten en voorwaarden. Daarnaast is het mogelijk dat andere klantgroepen gaan verzoeken om ook hun reisproducten stop te zetten bij het inchecken via de blacklist. Nu is de productblacklist primair bedoeld om gebruik van een reisproduct onmogelijk te maken in geval van wanbetaling. De vergoeding voor het studentenreisproduct vervalt inderdaad bij het beëindigen van het reisrecht. De achtergrond hiervan is de driehoek tussen student, vervoerders en overheid waarin het recht en het product hun basis vinden, wat doorgaans een eenvoudiger relatie is tussen reiziger en vervoerder.

Voorwaarden

Technisch. Uitgangspunt bij deze specifieke variant is dat de infrastructuur voor de blacklist niet hoeft te worden aangepast of uitgebreid. Op dit moment komen alleen studentenreisproducten op de blacklist waarvan twaalf maanden geleden is geconstateerd dat het reisrecht verlopen is. In deze mogelijkheid komen producten zodra geconstateerd is dat het reisrecht is vervallen, direct op de blacklist. Accurate informatie over vervallen reisrechten van DUO naar RSR draagt bij aan de effectiviteit en voorkomt onbedoelde neveneffecten. Procedures en infrastructuur moeten geschikt worden gemaakt voor eerdere aanlevering van informatie door DUO en RSR. RSR plaatst deze input op de blacklist.

Communicatie. Zie generieke effecten en voorwaarden.

Juridisch. Zie generieke effecten en voorwaarden. Daarbij merken we op dat de WSF 2000 nu uitgaat van het 'verwijderen' van het studentenreisproduct, terwijl via de blacklist het product enkel wordt gedeactiveerd: het staat nog op de ov-chipkaart, maar is onbruikbaar gemaakt, er kan niet meer mee worden gereisd. Een gedeactiveerd studentenreisproduct zal niet (meer) tot een boete leiden.

Financieel-economisch. Zie generieke effecten en voorwaarden. De extra kosten zijn marginaal, deze oplossing gebruikt immers bestaande infrastructuur en procedures. Er worden reizen gemaakt waar voor de vervoerder geen vergoeding tegenover staat.

Organisatorisch. RSR moet informatie van DUO over vervallen reisrecht koppelen aan de blacklist. De processen van DUO veranderen niet, maar het opleggen van boetes zal minder intensief gebeuren. Automatisch stopzetten via de blacklist verandert op zichzelf niets aan de boetes met terugwerkende kracht.

Doorlooptijd. Korte of middellange termijn. Gegeven het uitgangspunt dat binnen de huidige infrastructuur gewerkt wordt, kan deze variant op korte termijn gerealiseerd worden. De geschatte doorlooptijd is zes maanden. Omdat deze maatregel wetswijziging vergt, moet men rekening houden met een doorlooptijd van twee jaar.

8.2.2 Optimaliseren van huidige capaciteit

De nu beschikbare capaciteit op de blacklist voor het studentenreisproduct is niet afdoende. Maar kan deze niet worden verruimd? Dit zou kunnen zonder de geconsolideerde blacklist uit te breiden, maar door meer capaciteit van de geconsolideerde blacklist te gebruiken voor het studentenreisproduct. Dat betekent echter in eerste instantie dat op de lijst ruimte verloren gaat voor andere reisproducten.

Effecten

Ontwikkeling van boetes. Zie generieke effecten en voorwaarden.

Gebruiksvriendelijkheid. Zie generieke effecten en voorwaarden.

Fraudebestendigheid. Verruiming binnen de geconsolideerde blacklist is mogelijk voldoende om het gewenste evenwicht te bereiken tussen de instroom aan stop te zetten

producten en de uitstroom aan daadwerkelijk via de blacklist stopgezette producten. Maar dat hoeft niet ook voldoende te zijn om elk studentenreisproduct stop te zetten direct bij de eerste reis nadat het reisrecht is vervallen. Misbruik is dan mogelijk door incidenteel gebruik te blijven maken van de kaart met het product. De kans dat je reisproduct dan gedeactiveerd wordt, zal niet heel groot zijn. De totale waarde van de reizen die onterecht met het studentenreisproduct zijn gemaakt, zal beperkt blijven, juist vanwege het incidentele karakter. Structureel blijven reizen met het product is onmogelijk, dan is het product immers snel via de blacklist gedeactiveerd. Reist men wel structureel, dan zou men een tweede kaart moeten aanschaffen, meestal daarmee moeten reizen, en incidenteel de oude kaart – met het studentenreisproduct – tevoorschijn kunnen halen. Indien men in grote getale incidenteel blijft reizen met de kaart met het product, dan blaast dit het systeem op. Er kan dan alleen evenwicht zijn bij een enorm grote blacklist.

Het gedrag van studenten kan wel nader worden onderzocht, maar een waterdichte voorspelling zal het nooit geven: een nieuwe situatie kan aanleiding vormen tot nieuw gedrag.

Privacy. Zie 8.2.1.

Neveneffecten. Uitgangspunt is dat op de geconsolideerde blacklist extra ruimte wordt gemaakt voor het studentenreisproduct. Dit impliceert dat de ruimte voor andere producten op de blacklist kleiner wordt. Het automatisch stopzetten van het studentenreisproduct zonder mogelijkheid tot misbruik, vergroot zo dus de mogelijkheid tot misbruik op andere plaatsen, met name bij andere reizigers met andere producten of met gestolen kaarten.

Echter, we wijzen op een aantal mogelijkheden voor optimalisering van de huidige omgang met de blacklist, zodat dit effect niet optreedt. Ten eerste is nu niet bij alle productverkopers c.q. vervoerders *smart blacklisting* toegepast. Daarbij worden de kandidaten voor de blacklist gerangschikt op trefkans op basis van historische data. Ten tweede kunnen de beschikbare plaatsen gevarieerd worden gedurende het jaar, om zo de pieken in het seizoen te verwerken. De helft van de mutaties in studentenreisrechten valt immers in de zomermaanden (juli t/m september). Ten derde kan een product dat alleen geldig is bij vervoerder X niet gedeactiveerd worden bij vervoerder Y. Dit betekent dat differentiatie van de blacklist per vervoerder ruimte kan creëren op de blacklist – voor elke productverkoper c.q. vervoerder zelf, en voor het studentenreisproduct. Wat deze optimalisering exact kunnen opleveren, is vooralsnog onduidelijk.

Voorwaarden

Technisch. De optimalisering in de omgang met de blacklist vragen om technische wijzigingen, maar deze zijn relatief overzichtelijk: het gaat niet om vervanging van hardware en ook niet om de vernieuwing van gehele backoffice-systemen.

Communicatie. Zie generieke effecten en voorwaarden.

Juridisch. Zie 8.2.1.

Financieel-economisch. Zie generieke effecten en voorwaarden. Als het aantal posities voor het studentenreisproduct binnen de geconsolideerde blacklist voldoende is, dan betekent dit dat er sprake is van evenwicht: er worden evenveel studentenreisproducten gedeactiveerd via de blacklist als er studentenreisrechten vervallen. Het betekent niet dat elk product wordt gedeactiveerd via de blacklist *op de eerste dag* dat de student reist nadat het reisrecht is vervallen. Er worden dus reizen gemaakt waarvoor de vervoerder geen vergoeding tegenover staat. Dit aantal reizen zal echter lager zijn dan bij de vorige oplossing (8.2.1).

Het vraagt aanpassingen in software en procedures bij alle vervoerders en Translink. Die aanpassingen en hun kostenconsequenties moeten nog nader onderzocht worden maar ramen we op voorhand op enige miljoenen euro's.

Organisatorisch. Zie 8.2.1.

Doorlooptijd. Middellange termijn. Deze variant vergt nader onderzoek naar de fraudebestendigheid en technische aanpassingen om de inzet van de geconsolideerde blacklist te optimaliseren.

8.2.3 Uitbreiden van capaciteit op incheckapparatuur

Naast de geconsolideerde blacklist is er de totale blacklist. Kan de totale blacklist op de incheckapparatuur geplaatst worden, zodat vervolgens alle studentenreisproducten via de totale blacklist stopgezet kunnen worden? Dit is wat betreft effectiviteit wellicht een ideale oplossing, maar de techniek op level 1, 2 of 3 laat toepassing van de totale blacklist vooralsnog niet toe. Wat is ervoor nodig om de totale blacklist naar de incheckapparatuur te brengen?

Effecten

Ontwikkeling van boetes. Zie generieke effecten en voorwaarden.

Gebruiksvriendelijkheid. Zie generieke effecten en voorwaarden.

Fraudebestendigheid. Zie generieke effecten en voorwaarden.

Privacy. Geen effecten.

Neveneffecten. Anders dan bij de vorige variant, is hier geen negatief neveneffect. Integendeel, indien overal de totale blacklist wordt gehanteerd, dan kan dat ook voor andere reisproducten bijdragen aan de fraudebestendigheid.

Voorwaarden

Technisch. Bij vervoerders zijn er verschillende *bottlenecks*:

- De systemen op de backoffice (level 2 en 3). Deze verzamelen eerst informatie, met name dienstregelingen en de blacklist, en verzorgen dan de gegevensuitwisseling met alle voertuigen. Bij de meeste vervoerders zijn deze systemen ingericht voor de invoering van de ov-chipkaart. Ze functioneren nog altijd goed naar de vigerende maatstaven, maar zijn niet toekomstbestendig. Meerdere

vervoerders in stad- en streekvervoer hebben de afgelopen 2 jaar apparatuur aangeschaft of daar contracten over afgesloten. Iedere partij heeft een eigen afschrijvingstermijn en eigen drijfveren om apparatuur aan te schaffen. In de nieuwe apparatuur spelen ruimtebeperkingen geen rol van betekenis meer (zie paragraaf 8.4). Bij sommige vervoerders is ook aanpassing van de backofficesystemen nodig om de ongelimiteerde blacklist te kunnen importeren, samen te voegen met andere gegevens, en te versturen naar alle voertuigen binnen de daarvoor beschikbare tijd.

- De geheugencapaciteit in de incheckapparatuur (level 1). In nieuwe voertuigen met nieuwe apparatuur is dit geen beperkende factor meer, maar in oudere voertuigen met oudere apparatuur wel. Het beschikbare geheugen wordt allereerst gebruikt voor de opslag van in- en uitcheckdata gedurende de dag.
- De software in de incheckapparatuur (level 1). Deze moet kunnen omgaan met de ongelimiteerde blacklist, zowel het importeren ervan via de backoffice als het operationaliseren tijdens check-ins.

Voor streekvervoer geldt dat veel bussen bij ingang van een nieuwe concessie worden vervangen en zodoende circa tien jaar dienst doen, inclusief de apparatuur aan boord. Er rijden dus bussen rond met incheckapparatuur van tien jaar oud, maar ook met apparatuur die net nieuw is. De technische specificaties kunnen daarom verschillen tussen voertuigen. Ook tussen vervoerders zijn er verschillen: bij sommige is de incheckapparatuur de voornaamste beperking, bij andere zijn dat de backoffice-systemen.

Bij de NS zijn deze beperkingen er in mindere mate. De incheckapparatuur bevindt zich op de stations in plaats van op de voertuigen en is met glasvezelkabel verbonden aan de backoffice. Enkele relevante systemen op de backoffice zijn bovendien recent verbeterd door de NS, waarmee enkele beperkingen voor de blacklist zijn weggenomen. Ook op de meeste regionale spoorlijnen van andere vervoerders zijn de beperkingen niet meer van toepassing omdat de infrastructuur verbeterd is of binnenkort wordt. Het gaat om spoorconcessies die recent vernieuwd zijn (Limburg, 2016) of dat binnenkort worden (Overijssel, december 2017 en Noord Nederland, 2020).

Kortom, met name bij streekvervoerders zal de techniek op level 1, 2 of 3 vervangen of aangepast moeten worden.

Communicatie. Zie generieke effecten en voorwaarden.

Juridisch. Zie 8.2.1.

Financieel-economisch. Verbetering en vervanging van de techniek op level 1, 2 en 3 gaat normaal stapsgewijs en veelal bij ingang van een nieuwe concessie. Om de totale blacklist te operationaliseren zouden deze stappen naar voren moeten worden gehaald en op dit doel worden ingericht. De kosten zijn gelegen in versnelde afschrijvingen voor bestaande apparatuur en systemen, en nieuwe op de investeringen. Een inschatting voor de benodigde investeringen: nieuwe apparatuur op level 1 kost circa veertig miljoen euro, daarnaast zijn er kosten aan ontwikkeling van software op level 1, 2 en 3, plus projectkosten, zodat het totaal uitkomt op circa honderd miljoen euro.

Organisatorisch. Zie 8.2.1.

Doorlooptijd. Lange termijn. Ontwikkeling van software, inkoop van hardware, tests en installatie nemen minimaal drie jaar in beslag. Voorbereiding en planning zijn daarbij essentieel om te zorgen dat reizigers in het openbaar vervoer er geen hinder van ondervinden.

Vervoerders besluiten alleen tot dergelijke grote projecten met dito investeringen indien er een positieve business case aan ten grondslag ligt. Door eisen te stellen bij concessieverlening kan dit worden bevorderd. Daarnaast moeten de investeringen toekomstbestendig zijn dus in lijn te liggen met de ontwikkeling van de ov-chipkaart op de (middel-) lange termijn. Een belangrijke ontwikkeling is gelegen in de connectiviteit tussen incheckapparatuur en backoffice. Vanuit dat perspectief ligt het niet voor de hand om de totale blacklist naar de incheckapparatuur te brengen, maar eerder om de totale blacklist via een connectie met de backoffice beschikbaar te maken. De volgende variant gaat hierop in. Zie tevens paragraaf 8.4 voor meer informatie over de ontwikkelingen op het vlak van ov-betaling.

8.2.4 Uitbreiden van capaciteit via connectie met backoffice

De boven besproken variant heeft als uitgangspunt dat de totale blacklist lokaal op elk incheckpaaltje of -poortje wordt opgeslagen. Een andere mogelijkheid is om de totale blacklist alleen op de backoffice op te slaan, maar dat de incheckapparatuur tijdens het inchecken connectie heeft met de backoffice om de totale blacklist te raadplegen.

De NS starten eind 2017 een *proof of concept* waarna een besluit volgt over invoering. Hierbij gaat het niet alleen om de blacklist, het doel is breder: via de connectie met de backoffice kunnen acties die nu op de ophaalautomaat worden gedaan, naar de incheckapparatuur worden gebracht. Denk aan het laden van aangevraagde abonnementen op de ov-chipkaart. Het gaat, kortom, niet alleen om de blacklist, maar om de action list (NAL).

Voor studenten zou dat betekenen dat zij bij het aanvragen van het studentenreisproduct niet nog apart langs de ophaalautomaat hoeven, en bij het stopzetten evenmin. Het laden respectievelijk deactiveren - en in dit geval zelfs verwijderen - van het product op de ov-chipkaart, gebeurt dan tijdens het inchecken, mogelijk gemaakt door de connectie met de backoffice.

Effecten

Ontwikkeling van boetes. Zie generieke effecten en voorwaarden.

Gebruiksvriendelijkheid. Zie generieke effecten en voorwaarden.

Fraudebestendigheid. Zie generieke effecten en voorwaarden.

Privacy. Geen effecten.

Neveneffecten. Als de action list beschikbaar wordt gemaakt om het studentenreisproduct mee stop te zetten bij het inchecken, dan kunnen vervoerders deze lijst ook inzet-

ten voor andere acties en andere reizigers, bijvoorbeeld om abonnementen op de kaart te laden.

Voorwaarden

Technisch. De voorwaarden om de action list operationeel te krijgen bij check-in zijn van dezelfde orde als die voor de totale blacklist: in stad- en streekvervoer kan nieuwe apparatuur en software op level 1, 2 en 3 nodig blijken. NS zet in op een softwarematige aanpassing op level 1; in de backoffice moet meer gebeuren. Desalniettemin zijn de kosten voor NS relatief laag. Een hybride situatie, waarbij de NS de action list inzet maar andere vervoerders de blacklist, brengt wel additionele technische vraagstukken met zich mee. Deze bespreken we onder de volgende variant.

Communicatie. Zie generieke effecten en voorwaarden.

Juridisch. Zie generieke effecten en voorwaarden. We merken daarbij op dat via de action list het reisproduct volledig wordt verwijderd, niet enkel gedeactiveerd zoals bij de blacklist het geval is.

Financieel-economisch. Zie generieke effecten en voorwaarden. Omdat de ontwikkeling van de techniek nog gaande is en niet is uitgekristalliseerd, is een goede kostenraming evenmin mogelijk. De investeringen nodig bij vooral het streekvervoer zijn van dezelfde orde als bij de vorige variant, dus zeker honderd miljoen euro. De techniek sluit, anders dan bij de vorige variant, wel aan bij toekomstige ontwikkelingen in het ov-chipkaartsysteem, zodat de extra kosten voor het studentenreisproduct overzichtelijk kunnen blijken.

Organisatorisch. Zie 8.2.1.

Doorlooptijd. Lange termijn. Een uitzondering geldt voor de NS waar momenteel een 'Proof of Concept' loopt. Indien geen grote technische en/of organisatorische issues blijken, kan NS tot invoering besluiten en zal deze techniek eind 2018 beschikbaar zijn.

8.2.5 Gedifferentieerde inzet van blacklists

Deze variant gaat uit van differentiatie: de totale lijst waar dat kan, de geconsolideerde lijst waar dat moet. Alle studenten waarvan het reisrecht vervalt, komen op de onbeperkte blacklist. Deze wordt afgenomen door de NS en andere vervoerders die over de technische capaciteit beschikken. Wanneer iemand met het onterechte studentenreisproduct bij hen reist, dan wordt het product *altijd* gedeactiveerd bij het inchecken. Hierna kan er niet meer mee gereisd worden – niet bij NS, en ook niet bij andere vervoerders. Andere vervoerders, met name in bus, tram en metro, blijven de geconsolideerde blacklist hanteren. Bij hen wordt daarom niet elk studentenreisproduct dat nog stopgezet moet worden ook direct gedeactiveerd bij het inchecken.

Effecten

Ontwikkeling van boetes. Zie generieke effecten en voorwaarden.

Gebruiksvriendelijkheid. Zie generieke effecten en voorwaarden.

Fraudebestendigheid. Deze variant laat de mogelijkheid open tot incidenteel misbruik van het studentenreisproduct, maar alleen waar de geconsolideerde lijst wordt gehanteerd. Dat betreft met name op bus, tram en metro.

Privacy. Geen effecten.

Neveneffecten. Zie generieke effecten en voorwaarden.

Voorwaarden

Technisch. Zie 8.2.2 en 8.2.4.

Communicatie. Zie generieke effecten en voorwaarden.

Juridisch. Zie 8.2.1.

Financieel-economisch. Zie generieke effecten en voorwaarden . Zie 8.2.2 en 8.2.4 voor een inschatting van de investeringen. Uitgangspunt is hier dat de blacklist optimaal wordt ingezet – de precieze invulling kan per vervoerder verschillen – en dat er voor het studentenreisproduct dus niet per se meerkosten worden gemaakt.

Organisatorisch. Zie 8.2.2 en 8.2.4.

Doorlooptijd. Middellange termijn. Deze oplossing vergt nader onderzoek naar de fraudebestendigheid. De totale blacklist is bovendien nu nog bij geen enkele vervoerder geoperationaliseerd. Wel zijn er ontwikkelingen bij de NS en op andere spoorconcessies, zoals genoteerd onder 8.2.3 en 8.2.4, die een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan deze oplossing, in de zin dat die voldoende fraudebestendig en op middellange termijn beschikbaar is.

8.2.6 Met boetes

Oplossingen waarin de geconsolideerde blacklist een rol speelt, zijn niet waterdicht: er is de mogelijkheid dat een student incheckt maar op dat moment niet op de lijst staat, zodat hij of zij op dat moment toch kan reizen met het studentenreisproduct. Daarom beschouwen we hier een variant die uitgaat van de geconsolideerde blacklist die wordt aangewend *naast* de huidige systematiek van stopzetting bij de ophaalautomaat aangevuld met boetes. We beschouwen twee varianten: continuering van de huidige boetesystematiek en invoering van boetes bij gebruik, zoals ook vastgelegd in het amendement Van Meenen.²⁴

Met de huidige boetesystematiek houdt dit in dat er boetes volgen a) voor wie niet gebruik heeft gemaakt van het openbaar vervoer en niet zelf het studentenreisproduct heeft stopgezet bij de ophaalautomaat, en b) voor wie wel gebruik heeft gemaakt van het openbaar vervoer, niet zelf het studentenreisproduct heeft stopgezet bij de ophaalautomaat, terwijl bij het inchecken het product ook niet is gedeactiveerd via de blacklist.

²⁴ Er zijn meer varianten voorstelbaar, bijvoorbeeld: het reisproduct staat nadat het reisrecht is vervallen gedurende één maand op de blacklist. Reist men in die periode niet, dan moet men alsnog naar de ophaalautomaat en worden eventueel boetes opgelegd.

Effecten

Ontwikkeling van boetes. Er is sprake van een daling in boetes, maar DUO legt nog steeds boetes op. Studenten die nu, nadat het reisrecht is vervallen, tegen boetes aanlopen en ook geen gebruik meer maken van het openbaar vervoer, zouden bij deze variant nog altijd beboet worden. De omvang van deze groep is met de huidige beschikbare gegevens niet te bepalen.

Gebruiksvriendelijkheid. Van studenten wordt, willen zij in geen geval tegen boetes aanlopen, verlangd om het studentenreisproduct stop te zetten bij de ophaalautomaat. Indien NS de totale blacklist heeft geoperationaliseerd, dan zou in- en uitchecken bij NS ook volstaan. Daarbij zou het voor studenten prettig zijn als het poortje ook melding maakt van het stopzetten van het reisproduct, zodat het voor hen niet onzichtbaar blijft en onzekerheid geeft. Incheckapparatuur is echter primair gericht op validatie en registratie, en niet op een dergelijke informatiefunctie, dus bevestiging van stopzetting over andere kanalen is wenselijk.

Privacy. Geen effecten.

Fraudebestendigheid. Van studenten die structureel met het studentenreisproduct blijven reizen nadat het recht daarop verlopen is, zal het studentenreisproduct via de blacklist bij het inchecken snel gedeactiveerd worden. De mogelijkheid tot incidenteel misbruik bestaat, maar hier staan, in tegenstelling tot de boven besproken varianten, boetes tegenover.

Neveneffecten. Zie generieke effecten en voorwaarden.

Voorwaarden

Technisch. Zie 8.2.2.

Communicatie. De boodschap aan studenten zal moeten zijn dat zij nog altijd zelf het studentenreisproduct moeten stopzetten bij de ophaalautomaat, en niet dat zij erop mogen rekenen dat het automatisch in orde komt. Het stopzetten bij het inchecken via de blacklist vormt hooguit een middel dat helpt voorkomen dat boetes zich blijven opstapelen. Dit is geen eenvoudige boodschap om te communiceren, en leidt waarschijnlijk tot vragen van studenten bij DUO.

Juridisch. Op grond van de WSF 2000 zijn studerende verplicht zelf het reisproduct stop te zetten. (Oud-)studerende die ten onrechte beschikken over een op een ov-chipkaart geladen reisproduct, zijn een bedrag van € 97,00 per halve kalendermaand verschuldigd. Dit verandert niet met deze maatregel, wat betekent dat wetswijziging niet nodig is.

Aandachtspunt is wel het volgende. Hoewel geen sprake is van ongelijke behandeling, zijn de gevolgen voor studerende wel ongelijk. Studerende die geen aanspraak meer hebben op het reisproduct, dit product niet stopzetten, maar wel reizen met het product, hebben baat bij deze maatregel; terwijl studerende die evenmin aanspraak heb-

ben op het reisproduct noch hun product stopzetten, maar niet reizen met het product nog altijd de boete betalen zolang de wetswijziging (amendement Van Meenen) niet is doorgevoerd.

Financieel-economisch. Zie generieke effecten en voorwaarden.

Organisatorisch. De huidige boetesystematiek en alle bijbehorende processen blijven intact.

Doorlooptijd. Korte tot middellange termijn, afhankelijk van de vraag of men eerst optimaliseringsin in de inzet van de blacklist wenselijk acht (zoals in 8.2.2).

8.2.7 Met boetes alleen bij gebruik

Dit is een variant op de vorige oplossing: in plaats van de huidige boetesystematiek worden enkel boetes opgelegd bij gebruik, conform het amendement Van Meenen. Studenten krijgen geen boete zolang ze niet reizen met hun studentenreisproduct, ook al is het reisrecht vervallen. Zodra ze wel reizen, is de kans aanwezig dat via de blacklist het product gedeactiveerd wordt, maar die kans is niet 100%. Dus er volgen boetes enkel voor wie wel gebruik heeft gemaakt van het openbaar vervoer en niet zelf het studentenreisproduct heeft stopgezet bij de ophaalautomaat, terwijl bij het inchecken het product ongelukkigerwijs ook niet is gedeactiveerd.

Effecten

Ontwikkeling van boetes. Er is sprake van een grotere daling in boetes. Immers, wie niet reist, krijgt nu ook zeker geen boetes, anders dan de vorige variant.

Gebruiksvriendelijkheid. Zie 8.2.6.

Fraudebestendigheid. Zie 8.2.6.

Privacy. Zie 9.2.5.

Neveneffecten. Zie generieke effecten en voorwaarden.

Voorwaarden

Technisch. Zie 8.2.2, en 9.2.5.

Communicatie. De boodschap aan studenten zal moeten zijn dat zij, zodra zij gaan reizen nadat het reisrecht is vervallen, nog altijd zelf het studentenreisproduct moeten stopzetten bij de ophaalautomaat, en niet dat zij erop mogen rekenen dat het automatisch in orde komt. Het stopzetten bij het inchecken via de blacklist vormt hooguit een middel dat helpt voorkomen dat boetes zich blijven opstapelen. Dit is geen eenvoudige boodschap om te communiceren, en leidt waarschijnlijk tot vragen van studenten bij DUO.

Juridisch. Op grond van de WSF 2000 zijn studerende verplicht zelf het reisproduct stop te zetten. (Oud-)studerende die ten onrechte beschikken over een op een ov-chipkaart geladen reisproduct, zijn een bedrag van € 97,00 per halve kalendermaand

verschuldigd. Hierbij is niet relevant of de (oud-)studerende al dan niet reist met het product. Wijziging van de WSF 2000 is daarom noodzakelijk. Daarnaast ontbreekt op dit moment een voldoende juridische grondslag voor gegevensuitwisseling via RSR met Translink om reisgegevens van studenten op te vragen in het kader van de boeteoplegging. Ook dit vergt wetswijziging. Wetswijziging kost gemiddeld circa 2 jaar. De eerste wijziging is reeds opgenomen in een wetsvoorstel dat bij de Eerste Kamer aanhangig is.²⁵ Ten aanzien van de tweede wijziging is een novelle toegezegd, waarvan de doorlooptijd in de regel korter is dan bij een zelfstandige wetswijziging.

Aandachtspunt is wel het volgende. Hoewel geen sprake is van ongelijke behandeling, zijn de gevolgen voor studerenden wel ongelijk. Van de studerenden die geen aanspraak meer hebben op het reisproduct, dit product niet stopzetten, maar wel reizen met het product zal niet bij alle studerende op hetzelfde moment (bijvoorbeeld bij de eerste keer inchecken) het product gedeactiveerd wordt.

Financieel-economisch. Zie generieke effecten en voorwaarden. Zie 8.2.2, en 9.2.5.

Organisatorisch. Zie 8.2.2, en 9.2.5.

Doorlooptijd. Korte tot middellange termijn.

8.3 Geldigheidsduur

Het studentenreisproduct krijgt tegenwoordig een geldigheidsduur mee tot 2030, oftewel, zodanig lang dat geen student ooit verlenging nodig zal hebben. De geldigheidsduur zou ook kunnen worden beperkt, bijvoorbeeld tot één jaar, drie jaar, de studieduur of een periode naar keuze. Een beperkte geldigheidsduur betekent enerzijds dat studenten hun studentenreisproducten soms moeten verlengen bij de ophaalautomaat, en anderzijds dat het product automatisch verloopt op enig moment – al is daarmee nog niet gezegd dat dit moment ook samenvalt met het moment waarop het reisrecht vervalst.

We bespreken hieronder de varianten met een vaste, beperkte geldigheidsduur, bijvoorbeeld één of drie jaar; met geldigheidsduur geënt op de studieduur; en met zelf te kiezen geldigheidsduur. We wijzen erop dat de eerste twee varianten al beproefd zijn en weer zijn ingetrokken. Het studentenreisproduct op de ov-chipkaart kreeg in eerste instantie een geldigheid van één jaar mee, en is ook enige tijd geënt geweest op de studieduur (zie bijlage Historie, met name 2010 en 2011).

8.3.1 Vaste periode (één of drie jaar)

Een mogelijke oplossing is om de geldigheid van het studentenreisproduct te beperken tot een vaste duur, bijvoorbeeld één of drie jaar. Studenten moeten dan elk jaar, respectievelijk om de drie jaar, naar de ophaalautomaat om hun reisproduct te verlengen. Uitgangspunt is dat het reisrecht blijft zoals die nu is vastgelegd in de WSF 2000.

Effecten

Ontwikkeling van boetes. Deze oplossing zal een geringe daling in boetes bewerkstelligen. Bij veel studenten zal het reisproduct nog enige tijd doorlopen nadat het reisrecht vervalt. Alleen indien het einde van de geldigheid van het reisproduct samenvalt met het einde van het reisrecht, dan hoeft de student niet in actie te komen terwijl hij daarbij ook geen boetes opgelegd zal krijgen. Deze oplossing verandert niets aan boetes met terugwerkende kracht.

Gebruiksvriendelijkheid. Studenten moeten vaker in actie komen, namelijk om het reisproduct te verlengen. Daarnaast zullen de meeste studenten ook voor het stopzetten nog naar de ophaalautomaat moeten, omdat het einde van hun reisrecht niet precies samenvalt met het einde van de geldigheid van het reisproduct. In het verleden heeft dit tot veel problemen en klachten geleid.

Fraudebestendigheid. Geen effecten.

Privacy. Geen effecten.

Neveneffecten. Meer dan 750.000 studenten moeten jaarlijks (of driejaarlijks) naar de ophaalautomaat om hun studentenreisproduct te verlengen. Dat heeft twee effecten. Ten eerste kan een deel dit vergeten, zodat zij reiskosten maken terwijl zij wel studentenreisrecht hebben. Ten tweede geeft dit drukte bij de automaten, met name rond september, wat ook voor andere reizigers tot oponthoud kan leiden. De ervaring bij de introductie van ov-chipkaart (zie bijlage Historie, met name 2009) leert dat de drukte onacceptabel was. Onder andere om deze reden is dit destijds niet doorgezet.

Voorwaarden

Technisch. Studenten moeten jaarlijks (of driejaarlijks) hun studentenreisproduct verlengen. Dit betekent dat dan telkens het nieuwe studentenreisproduct moet worden klaargezet op de NAL. Hier zal RSR de infrastructuur op moeten voorbereiden.

Communicatie. Goede communicatie is noodzakelijk over de verlenging, zodat studenten hier de juiste actie op ondernemen. Dit is geen eenvoudige boodschap om te communiceren, en leidt waarschijnlijk tot vragen van studenten bij DUO.

Juridisch. Op grond van de WSF 2000 zijn studerende verplicht zelf het reisproduct stop te zetten. (Oud-)studerende die ten onrechte beschikken over een op een ov-chipkaart geladen reisproduct, zijn een bedrag van € 97,00 per halve kalendermaand verschuldigd. Dit verandert niet bij deze oplossing. Wel zullen op een bepaald moment geen boetes meer opgelegd worden, namelijk wanneer de geldigheid van het reisproduct is verlopen. Wel is een technische wijziging van de WSF 2000 nodig zodat tot uitdrukking komt dat na beëindiging van het reisrecht enkel boetes worden opgelegd als het product niet is stopgezet door de studerende noch de geldigheid van het product is verlopen. Voor een wetswijziging moet men rekening houden met een doorlooptijd van twee jaar. Daarnaast is mogelijk wijziging van de Regeling studiefinanciering 2000 (RSF 2000) nodig. Dit kan op korte termijn (enkele maanden) worden geregeld.

Financieel-economisch. De eenmalige kosten bij DUO en RSR om deze oplossing te implementeren bedragen circa een half miljoen euro. Deze oplossing brengt jaarlijks terugkerende kosten met zich mee, zowel voor de technische uitvoering, wat zich vertaalt in kosten voor het gebruik van de NAL, als voor het verzorgen van goede communicatie. De inschatting is dat dit tot twee- tot vierhonderdduizend euro per jaar kost. Indien deze oplossing tot structureel meer vragen van studenten leidt, dan geeft dit extra kosten aan de klantenservice bij DUO.

Organisatorisch. De automatische processen voor het klaarzetten van nieuwe producten moeten voorbereid en gecontroleerd worden. Dit speelt met name bij RSR en in mindere mate bij DUO. Daarnaast moet DUO de communicatie verzorgen over het verlengen van het studentenreisproduct.

Doorlooptijd. Korte of middellange termijn. Voor de benodigde wetswijziging moet men rekening houden met een doorlooptijd van gemiddeld twee jaar. De doorlooptijd van het doorvoeren van aanpassingen bij RSR wordt geschat op een half jaar. Daarbij merken we op dat de beperkte geldigheidsduur niet automatisch kan worden meegegeven aan studenten die nu een reisproduct hebben met een geldigheid tot 2030. Ofwel verlangt men van deze studenten additionele actie, ofwel men ziet daarvan af en laat de huidige processen intact voor deze cohorten, zodat het vijf jaar kan duren voordat er sprake is van een volledige overgang.

8.3.2 Op basis van studieduur

Deze variant gaat uit van een koppeling van de geldigheidsduur aan de studieduur. Wie zich bijvoorbeeld inschrijft voor een driejarige bachelor, die krijgt een studentenreisproduct met een geldigheid van drie jaar.

Effecten

Ontwikkeling van boetes. Ook deze oplossing zal een geringe daling in boetes bewerkstelligen: alleen indien de studie nominaal wordt doorlopen en zonder onderbreking, dan hoeft de student niet in actie te komen terwijl hij daarbij ook geen boetes opgelegd zal krijgen. Deze oplossing verandert niets aan boetes met terugwerkende kracht.

Gebruiksvriendelijkheid. Studenten moeten vaker in actie komen, namelijk om het reisproduct te verlengen, bijvoorbeeld bij een wisseling of uitloop van studie. Studenten moeten weten dat ze dat moeten doen, wanneer ze dat moeten doen, en daarop met DUO communiceren zodat deze verlenging ook vastgesteld en klaargezet kan worden. Tel daarbij op de verschillende bepalingen over de duur van het reisrecht (mbo entreeopleiding en niveau 2 de gehele studieduur, mbo 3 en 4 nominaal plus drie jaar, ho nominaal plus één jaar; zie ook hoofdstuk 5). Dit zal geen gebruiksvriendelijke situatie creëren. Ten slotte zullen de meeste studenten ook voor het stopzetten nog naar de ophaalautomaat moeten, omdat het einde van hun reisrecht niet precies samenvalt met het einde van de geldigheid van het reisproduct.

Fraudebestendigheid. Geen effecten.

Privacy. Geen effecten.

Neveneffecten. Geen effecten.

Voorwaarden

Technisch. Bij verlenging van het studentenreisproduct moet deze worden klaargezet op de NAL. Zie ook 8.3.1. Daarnaast vereist deze oplossing dat DUO de duur van het studentenreisproduct vaststelt en opneemt in de gegevensuitwisseling met RSR.

Communicatie. De geldigheid van het studentenreisproduct is afhankelijk van studieduur en kan dan per student verschillen. Dit stelt hoge eisen aan de communicatie en leidt waarschijnlijk tot vragen van studenten bij DUO.

Juridisch. Zie 8.3.1.

Financieel-economisch. Zie 8.3.1. Vanwege de extra aanpassingen bij DUO en hun gegevensuitwisseling met RSR, bedragen de eenmalige implementatiekosten circa 1 miljoen euro.

Organisatorisch. Zie 8.3.1.

Doorlooptijd. Zie 8.3.1. De doorlooptijd van het doorvoeren van aanpassingen bij DUO wordt geschat op zes tot twaalf maanden.

8.3.3 Zelfgekozen duur

Een volgende variant is om studenten zelf de keuze te laten in de geldigheidsduur van het studentenreisproduct. Het idee hierachter is dat de verantwoordelijkheid daarmee meer expliciet bij de student komt te liggen: indien men kiest voor een onbeperkte geldigheidsduur (in de praktijk zoals nu, oftewel tot 2030), dan wordt ook expliciet gemaakt dat men de verantwoordelijkheid op zich neemt om het product zelf te beëindigen bij de ophaalautomaat.

Effecten

Ontwikkeling van boetes. Deze oplossing zal een zeer geringe daling in boetes bewerkstelligen: indien het einde van de geldigheid van het reisproduct samenvalt met het einde van het reisrecht, dan hoeft de student niet in actie te komen terwijl hij daarbij ook geen boetes opgelegd zal krijgen. Deze oplossing verandert niets aan boetes met terugwerkende kracht.

Gebruiksvriendelijkheid. Studenten die kiezen voor een beperkte geldigheidsduur moeten vaker in actie komen, namelijk om het reisproduct te verlengen. Daarnaast zullen de meeste studenten ook voor het stopzetten nog naar de ophaalautomaat moeten, omdat het einde van hun reisrecht niet samenvalt met het einde van de geldigheid van het reisproduct. Ten slotte krijgen studenten er zo een verantwoordelijkheid bij, die bovendien niet goed te overzien is: men maakt een keuze aan het begin van de studietijd, en de consequenties van die keuze volgen pas een jaar of meerdere jaren later.

Fraudebestendigheid. Geen effecten.

Privacy. Geen effecten.

Neveneffecten. Geen effecten.

Voorwaarden

Technisch. Studenten moeten afhankelijk van de zelf gekozen duur, eens of meermaals hun studentenreisproduct verlengen. Dit betekent dat dan telkens het nieuwe studentenreisproduct moet worden klaargezet op de NAL. Dit vergt aanpassingen bij DUO en RSR.

Communicatie. Goede communicatie is noodzakelijk over de verlenging, zodat studenten hier de juiste actie op ondernemen. Dit stelt hoge eisen aan de communicatie en leidt waarschijnlijk tot vragen van studenten bij DUO.

Juridisch. Zie 8.3.1.

Financieel-economisch. Zie 8.3.1 en 8.3.2 voor de kosten bij RSR en DUO.

Organisatorisch. Zie 8.3.1 en 8.3.2.

Doorlooptijd. Korte of middellange termijn. Zie 8.3.1.

8.3.4 Met aanpassing van duur reisrecht

Een beperkte geldigheidsduur van het reisproduct, in welke variant dan ook, sorteert pas effect wanneer het is afgestemd op de duur van het reisrecht. Dit betekent dat de einddatum van het reisrecht moet worden vastgesteld op het moment dat het product wordt uitgegeven. En dat is in de praktijk alleen mogelijk indien het reisrecht altijd voor een geheel aantal jaren wordt verstrekt. Een voorbeeld kan dit illustreren.

Stel bij inschrijving voor een nieuw studiejaar wordt het reisrecht met een geheel kalenderjaar verlengd. Dan kan ook een nieuw reisproduct worden uitgegeven met een geldigheid voor exact één jaar. Indien men tussentijds stopt met studeren, dan blijft het reisrecht van kracht en het product geldig.

Effecten

Ontwikkeling van boetes. Er zijn geen boetes meer, behalve met terugwerkende kracht.

Gebruiksvriendelijkheid. Studenten zullen het reisproduct moeten verlengen bij de ophaalautomaat telkens wanneer het reisrecht opnieuw wordt verstrekt voor een vaste periode, bijvoorbeeld elk jaar.

Fraudebestendigheid. Het zal duidelijk zijn dat deze oplossing een zekere ruimhartigheid inhoudt. Dit kan misbruik uitlokken, bijvoorbeeld dat studenten zorgen dat zij weer voor een bepaalde periode reisrecht kunnen genieten, om zich vlak daarna uit te schrijven.

Privacy. Geen effecten.

Neveneffecten. Studenten mogen gebruik blijven maken van het studentenreisproduct in situaties waarin dat nu niet mag. Per saldo heeft dit tot effect dat er meer mensen – student dan wel inmiddels oud-student – zijn met een studentenreisproduct.

Voorwaarden

Technisch. Zie 8.3.1.

Communicatie. De communicatie kan eenvoudig gehouden worden: de student hoeft geen actie te ondernemen, want het reisproduct wordt vanzelf ongeldig en dat is het moment dat je reisrecht vervalt.

Juridisch. Deze oplossing vergt een aanpassing van de WSF 2000, omdat de voorwaarden gesteld aan het reisrecht dan veranderen.

Organisatorisch. Zie 8.3.1 en 8.3.2 voor RSR en DUO.

Financieel economisch. Deze oplossing is ruimhartig in de zin dat studenten van het reisproduct gebruik mogen blijven maken in situaties waarin dat nu niet mag. Per saldo heeft dit tot effect dat er meer mensen – student dan wel inmiddels oud-student – zijn met een studentenreisproduct. Meer rechthebbenden betekent meer kosten.

Een eenvoudig rekenvoorbeeld: er zijn nu circa 760.000 studenten met reisrecht en daarbinnen jaarlijks circa 240.000 stopzettingen. Als het reisrecht loopt per geheel jaar, en aangenomen dat de mutaties nu min of meer evenwichtig verdeeld zijn over het jaar, dan zal het aantal studenten met reisrecht groeien naar 880.000. Dat is een stijging van 16%.

Doorlooptijd. Middellange termijn. De benodigde wetwijziging kost naar schatting twee jaar, de gemiddelde duur van een wetwijziging. Bovendien is ook voor deze variant relevant dat huidige cohorten studenten een product hebben met een zeer lange geldigheidsduur.

8.3.5 Uitgesteld stopzetten

Een andere variant is om, wanneer de datum van afstuderen of einde reisrecht in zicht is, de geldigheid van het studentenreisproduct daarop aan te passen. Dit betekent nog steeds dat er een actie uitgevoerd moeten worden bij de ophaalautomaat, maar geeft meer flexibiliteit over *wanneer* die actie uitgevoerd moet worden. Bijvoorbeeld: een student weet begin mei dat hij eind van de maand afstudeert en meteen daarna op wereldreis vertrekt. Hij kan dan begin mei naar de ophaalautomaat en de geldigheidsduur van het product omzetten naar eind mei. Zo kan hij wel nog de hele maand van het reisrecht genieten, maar heeft hij er tegen die tijd geen omkijken meer naar.

Er zijn meerdere manieren om dit technisch uit te werken. De meest eenvoudige is deze: de student geeft op Mijn DUO de geplande einddatum op. DUO geeft de datum door aan RSR, en die plaatst een nieuw product op de NAL. De student gaat naar de ophaalautomaat, zet het nieuwe product op zijn ov-chipkaart en tegelijk wordt het oude, met een geldigheid tot 2030, verwijderd.

Effecten

Ontwikkeling van boetes. Deze optie zal een kleine daling in boetes bewerkstelligen. Het zal effectief zijn voor die studenten die nu wel zelf de studiefinanciering en reisrecht stopzetten op Mijn DUO, maar daarna toch vergeten het reisproduct op tijd stop te zetten bij de ophaalautomaat. Daarnaast zou deze optie actief gepromoot kunnen worden, zodat ook andere groepen studenten bereikt worden, van deze optie gebruik maken en zo boetes weten te voorkomen.

Gebruiksvriendelijkheid. Van studenten wordt nog steeds actie verlangd, maar zij kunnen nu anticiperen. Daarnaast is uitgesteld stopzetten een manier om de psychologisch barrière te verlagen om afscheid te nemen van het reisproduct, dat door veel studenten als een welkom gemak wordt ervaren. De consequenties van de handeling, namelijk hogere reiskosten, zijn er niet meteen maar komen pas, zeg, enkele weken later.

Fraudebestendigheid. Geen effecten.

Privacy. Geen effecten.

Neveneffecten. Geen effecten.

Voorwaarden

Technisch. De hier voorgestelde technische uitwerking zou gebruikmaken van dezelfde kanalen als nu ook het wisselen tussen week- en weekendproduct, dus via DUO, RSR, de NAL en de ophaalautomaat. Toen in 2011 de geldigheidsduur was gekoppeld aan studieduur, verliepen wijzigingen net zo. Er is dus geen nieuwe infrastructuur nodig, behalve het inrichten van een plek, bijvoorbeeld op Mijn DUO, waar de student de nieuwe geldigheidsdatum kan opgeven. De student moet dus twee acties uitvoeren: opgeven van de datum online, en het op de ov-chipkaart zetten bij de ophaalautomaat. Op andere technische uitwerkingen, zodanig dat de student enkel naar de ophaalautomaat moet, is de apparatuur niet voorbereid noch de voorschriften van het ov-chipkaartsysteem waarin alle interacties en verantwoordelijkheden vastliggen.

Communicatie. Om de effectiviteit te vergroten, dient deze maatregel actief gepromoot te worden. Daarnaast zouden automaten bij onderwijsinstellingen de drempel verder kunnen verlagen (zie 9.3.1).

Juridisch. Geen voorwaarden.

Financieel-economisch. Er zijn geen grote technische wijzigingen nodig met dito investeringen.

Organisatorisch. Wanneer een student het reisproduct een nieuwe einddatum mee heeft gegeven, dan moet dit vervolgens geadministreerd worden bij RSR en DUO.

Doorlooptijd. Korte termijn.

8.4 Toekomst van ov-betaling

Twee kenmerken van het actuele ov-chipkaartsysteem verklaren de aanleiding voor dit onderzoek: het studentenreisproduct staat op de kaart en dialoog met die kaart en het product is alleen mogelijk bij in- en uitchecken of bij een ophaalautomaat. Een reiziger moet naar een ophaalautomaat (ov-servicepunt) voor handelingen zoals ophalen of verwijderen. Alle intelligentie bevindt zich zogezegd in de frontoffice. De toekomst, waar nu aan gewerkt wordt, ziet er anders uit.

De toekomstige mogelijkheden voor betalen in het openbaar vervoer onderscheiden zich op belangrijke kenmerken van de huidige ov-chipkaart:

1. De intelligentie verschuift van de kaart en paaltjes (frontoffice) naar centrale computers in de backoffice. Iedere reiziger kan zijn ov-producten beheren via internet en hoeft die niet meer op de kaart te laden. De eerste stap naar deze toekomst is Reizen op Rekening.
2. Communicatie tussen front- en backoffice wordt sneller en kan via meer kanalen. Online en *real time* is denkbaar. Dat biedt nieuwe servicemogelijkheden aan de reiziger.
3. Naast – of misschien zelfs wel in plaats van – de ov-chipkaart komen andere middelen beschikbaar om mee in- en uit te checken en de betaling van de reis te realiseren. In de toekomst kun je reizen met een bankpas, mobiele telefoon en e-ticketing, of, als die nog bestaat, een collegekaart.

De verwachte ontwikkelingen zijn op te delen in korte, middellange en lange termijn. Op de korte termijn (over één jaar) zijn we gebonden aan het huidige ov-chipkaartsysteem: we reizen met de ov-chipkaart, reisproducten staan op de kaart, en afgezien daarvan betalen we vooraf (saldo). Dit heeft verschillende tekortkomingen, niet in het laatst voor het studentenreisproduct, maar we kunnen hooguit brandjes blussen met voor elk probleem een aparte oplossing.

Op de middellange termijn (tot over circa vijf jaar) reizen we ook nog met een ov-chipkaart, maar reisproducten verschuiven wel al deels richting backoffice, en betaling kan dan achteraf geschieden (over één tot drie jaar). Ook komen andere dragers voor de ov-chipkaart beschikbaar: je kunt bijvoorbeeld reizen met je bankpas of smartphone (hier worden nu proeven mee gedaan).

Op de lange termijn (vijf jaar en verder) komt het eindbeeld voor ov-betaling in zicht. In plaats van de huidige ov-chipkaart kan gereisd worden met een willekeurige elektronische identificatie (*token*), de intelligentie is geheel naar de backoffice verschoven, mogelijk gemaakt door online en *real time* communicatie tussen front- en backoffice, en betaling kan naar wens vooraf dan wel achteraf. Hierbij moet wel opgemerkt dat Translink nu iedere maand zo'n 100.000 nieuwe ov-chipkaarten uitgeeft die 5 jaar geldig en te gebruiken zijn. Het eindbeeld faseert in zodra reizigers kiezen voor een token in plaats van een traditionele ov-chipkaart.

Toegepast op het vraagstuk van het automatisch stopzetten van het studentenreisproduct dienen zich twee mogelijke oplossingen aan. De eerste betreft de middellange termijn: Reizen op Rekening, ook wel Account Based Ticketing of kortweg ABT genoemd. De tweede komt beschikbaar op de lange termijn, hier Token Based Travelling genoemd. Dit kan worden gezien als verdere innovatie in het verlengde van ABT.

Ten slotte, gegeven dat er ontwikkelingen onderweg zijn omtrent ov-betalen en dat die niet van de ene op de andere dag door alle reizigers in Nederland gebruikt zullen worden, is het mogelijk dat het studentenreisrecht niet langer op één en dezelfde manier wordt geïmplementeerd, maar dat studenten kunnen kiezen voor de vorm die zij prettig vinden.

8.4.1 Account Based Ticketing

Reizen op Rekening c.q. ABT bestaat nu al voor de zakelijke markt (de NS Business Card) en wordt binnenkort geïntroduceerd op de consumentenmarkt. Bij ABT betaalt een reiziger achteraf voor de reizen die in enige periode gemaakt zijn. Daarop wordt dan eventuele korting verrekend conform de reisproducten die de reiziger heeft afgenomen. Kortingsproducten staan dus niet op de ov-chipkaart, maar in de centrale backoffices waar na afloop de rekening wordt opgemaakt.

Toegepast op het studentenreisproduct ontstaat de volgende situatie. De student moet nog altijd een product op zijn ov-chipkaart laden, maar nu is het product ABT, oftewel een verwijzing naar de achterliggende *account*. De student moet bovendien een incasso-relatie aangaan met het ov. Als dat eenmaal is geregeld, dan kan het studentenreisproduct geactiveerd worden in de backoffice, en kan later net zo verwijderd worden, zonder enige handeling bij een ophaalautomaat.

Bij ABT wordt met enige regelmaat de rekening opgemaakt, bijvoorbeeld elke week of elke maand. Reizen die zijn gemaakt binnen de geldigheid van zijn vrij reizen, kosten de student niets; reizen die zijn gemaakt buiten de geldigheid worden met korting afgeschreven van de rekening van de student. Wanneer het reisrecht vervalt, dan hoeft op de ov-chipkaart niets te veranderen, alleen de verrekening wijzigt: alle reiskosten worden dan automatisch verhaald op de student. De afspraken tussen de Staat en vervoerders voor vergoeding van studentenreisproducten kunnen blijven zoals ze nu zijn.

ABT kan op twee manieren worden geïmplementeerd voor het studentenreisproduct: ofwel als *enige* manier om gebruik te maken van het studentenreisrecht, ofwel *naast* andere manieren om gebruik te maken van het studentenreisrecht. We bespreken hier allereerst de effecten en voorwaarden van de eerste variant.

Effecten

Ontwikkeling van boetes. Het product wordt via de account automatisch stopgezet zodra het reisrecht vervalt. Boetes in categorieën A en D komen dus niet meer voor. Aan boetes in categorieën B en C verandert deze oplossing op zichzelf nog niets.

Gebruiksvriendelijkheid. De student moet het reisproduct ABT op zijn ov-chipkaart laden bij de ophaalautomaat. Hiervoor is eerst een incasso-relatie nodig tussen student en

ov-sector. Mogelijk is over enkele jaren ABT al zodanig courant dat veel studenten deze incassorelatie al zijn aangegaan en staat het product al op hun ov-chipkaart.

Zodra DUO (later) het recht op een studentenreisproduct effectueert, wordt de keuze voor een week- of weekendkaart in de centrale backoffice in het account van betreffende student geregistreerd. Daar is geen ophaalactie meer voor nodig. Tussentijds wisselen tussen week- of weekendkaart wordt geregeld in de backoffice.

Stopzetten gaat automatisch: zodra het reisrecht verloopt, gaat een signaal naar de backoffice en wordt het studentenreisproduct stopgezet. Reizen met openbaar vervoer blijft gewoon mogelijk. Het reisproduct ABT is nog geldig. Gemaakte reizen nadat het studentenreisproduct is stopgezet, worden verrekend tegen vol tarief (of condities van een ander afgenomen reisproduct). Indien een student veronderstelt dat hij of zij nog reisrecht heeft, dan kunnen de geïncasseerde reiskosten als een verrassing komen. Dit zou ondervangen kunnen worden door de student te waarschuwen via mail of andere notificatie wanneer het studentenreisproduct is stopgezet en/of wanneer de student een bepaalde waarde aan reizen heeft bereikt.

Fraudebestendigheid. Als een student blijft reizen nadat het recht is verlopen, dan worden de kosten binnen de gecontinueerde rekeningrelatie betaald. Als de student niet meer reist, dan worden bij hem geen kosten meer in rekening gebracht. Omdat hier wordt verondersteld dat ABT de *enige* vorm van het studentenreisproduct is, moeten alle studenten een incassorelatie aangaan met het ov. Dit kan een kredietrisico inhouden voor het ov wanneer het reisrecht vervalt.

Privacy. De student moet gegevens verstrekken ten behoeve van de incassorelatie aan de partij die de incasso gaat uitvoeren. DUO en RSR registreren alleen het reisrecht en de activering hiervan, zonder toegang tot andere gegevens van de account van de student. Dit is vergelijkbaar met de huidige situatie.

Neveneffecten. Zoals bij blacklisting. Automatisch stopzetten heeft een neveneffect voor studenten die recht hebben op de overbruggingsregeling, maar zich in deze periode nog niet hebben ingeschreven voor een nieuwe studie. Zij hebben wel reisrecht in deze maanden, maar DUO kan dat pas nadien constateren. DUO constateert dus eerst dat zij geen reisrecht hebben, waarna hun studentenreisproduct automatisch wordt stopgezet, in dit geval via een signaal naar de backoffice van ABT. Volgens de huidige regelingen hebben studenten in dergelijke gevallen recht op een vergoeding. Een optie is om het initiatief voor stopzetten in geval van ABT bij de student te laten (*opt-in*), of het stopzetten voor eigen risico te kunnen blokkeren (*opt-out*).

Voorwaarden

Technisch. ABT wordt ontwikkeld in het kader van het programma 'ov-betalen in de toekomst' van het Nationaal OV-Beraad (NOVB), waarin vervoerders, consumenten en overheden deelnemen.

Communicatie. Bij de aanvraag van het studentenreisproduct krijgen studenten de aanwijzing eerst ABT te activeren. Het stopzetten gaat automatisch.

Juridisch. Een wetswijziging is noodzakelijk, aangezien het studentenreisproduct en ook het stopzetten ervan een andere vorm krijgen. Aandachtspunt bij deze maatregel is bovendien dat het niet mogelijk is bepaalde studerende(n) vanwege kredietrisico's (zie hieronder bij het kopje 'financieel-economisch') uit te sluiten van het studentenreisproduct, aangezien het onderwijs voor iedereen gelijk toegankelijk moet zijn.

Financieel-economisch. Voor ABT moet een incassorelatie worden afgesloten tussen student en een partij aan de zijde van het openbaar vervoer. Bij ABT geschiedt betaling achteraf. In het geval van studenten is dit relevant voor de met korting gemaakte reizen en de reizen gemaakt nadat het reisrecht is vervallen. De betaling achteraf houdt een debiteurenrisico in voor het openbaar vervoer. Om het studentenreisproduct via ABT in te voeren voor *alle* studenten zullen afspraken nodig zijn om dit risico af te dekken. Stel dat een student een BKR-registratie heeft, wie staat dan garant voor zijn reiskosten? Of krijgt deze student geen ABT en dus ook geen studentenreisproduct?

Er is sprake van kosten voor aanpassing van de systemen bij RSR en de eigenaar/beheerder(s) van de accountrelaties.

Organisatorisch. RSR moet weten welke studenten hun studentenreisproduct gekoppeld hebben terwijl ze een ABT-relatie hebben met het openbaar vervoer.

Doorlooptijd. Middellange termijn. Er loopt al een ontwikkeling om ABT beschikbaar te maken voor alle reizigers die dat wensen. Volgens dit tijdpad zal het naar verwachting drie tot vijf jaar duren voordat het aangewend kan worden voor het studentenreisproduct voor *alle* studenten. Voor de benodigde wetswijziging dient rekening gehouden te worden met een doorlooptijd van circa 2 jaar (gemiddelde duur wetswijziging).

8.4.2 Account Based Ticketing optioneel

Zoals aangegeven kan ABT op twee manieren worden geïmplementeerd voor het studentenreisproduct: ofwel als *enige* manier om gebruik te maken van het studentenreisrecht, ofwel *naast* andere manieren om gebruik te maken van het studentenreisrecht. Deze laatste variant betekent dat studenten, indien gewenst, kunnen kiezen tussen het studentenreisproduct zoals nu op de ov-chipkaart of via ABT. We bespreken hier de effecten en voorwaarden van deze tweede variant in afwijking op de eerste.

Effecten

Ontwikkeling van boetes. Voor wie gebruik maakt van ABT is er geen sprake meer van boetes, behalve met terugwerkende kracht. Voor wie net als nu gebruik maakt van het studentenreisproduct op de ov-chipkaart verandert de situatie niet, dus daar is geen vermindering van de boetes te verwachten.

Gebruiksvriendelijkheid. De student kiest voor ABT en ook de incassorelatie is daarmee een keuze. ABT komt vanaf voorjaar 2018 beschikbaar voor reizigers op de consumentenmarkt. Het is dus mogelijk dat over enige tijd studenten al een incassorelatie hebben als ze een studentenreisrecht krijgen. Studenten die niet voldoen aan de reguliere voorwaarden gesteld aan een incassorelatie, moeten zoals nu, het studentenreisproduct op hun ov-chipkaart laden.

Privacy. Geen effecten.

Fraudebestendigheid. Er is geen risicoprofiel anders dan het reguliere kredietrisico.

Neveneffecten. Geen effecten.

Voorwaarden

Technisch. Zie 8.4.1.

Communicatie. Studenten krijgen de keuze om het studentenreisrecht te activeren als product op de ov-chipkaart of achter ABT. Deze keuze zou bijvoorbeeld bij studentenreisproduct.nl opgegeven kunnen worden.

Juridisch. Zie generieke effecten en voorwaarden.

Financieel-economisch. Er is al een overeenkomst over te innen bedragen met de student op het moment dat het studentenreisproduct aan het *account* wordt toegevoegd. De student heeft kredietwaardigheid reeds bewezen waardoor geen additionele afspraken nodig zijn over het debiteurenrisico.

Organisatorisch. Op studentenreisproduct.nl moeten studenten hun keuze kunnen opgeven: het studentenreisproduct activeren direct op de ov-chipkaart zoals nu, of via een bestaande ABT-relatie. RSR moet deze keuzemogelijkheid en bijbehorende vervolgproucessen hierop inrichten.

Doorlooptijd. Middellange termijn. Deze variant kan sneller ingevoerd worden dan de vorige, omdat ze niet veronderstelt dat alle studenten overgaan naar dit nieuwe systeem.

8.4.3 Token Based Travelling

Momenteel moet een reiziger beschikken over een persoonlijke ov-chipkaart als hij gebruik wil maken van een reisproduct anders dan saldoreizen. Ook ABT komt aanvankelijk alleen beschikbaar op een ov-chipkaart. Over ten minste vijf jaar, wordt het nu vigerende eindbeeld voor ov-betalen werkelijkheid. Dan is reizen met en betalen voor het openbaar vervoer mogelijk met verschillende *tokens*: een elektronische sleutel of ID bekend en erkend door het ov, die toegang geeft tot de dienstverlening en betrokken reisproducten. Ook ABT is dan geen product meer op de kaart, de ov-chipkaart is niet meer nodig. Je reist met een unieke identificatie die gekoppeld is aan een account in de backoffice. Die unieke identificatie kan op verschillende dragers staan en wordt alleen nog gebruikt om mee in- en uit te checken. Alle intelligentie is naar de backoffice. Met die backoffice is online communicatie mogelijk.

Reiskosten worden vooraf verrekend (saldoreizen) of achteraf (ABT). Het saldo staat echter niet meer op de kaart, maar in de backoffice. Net als bij het bancaire PIN-systeem wordt een online check uitgevoerd of er sprake is van voldoende saldo om de betaling (hier: de ritprijs) te kunnen voldoen.

Toegepast op het studentenreisproduct ontstaat het volgende beeld: er moet een koppeling gemaakt worden tussen de token en het reisrecht van de student. Indien de student reist buiten de geldigheid van zijn vrij reizen, dan kunnen de reiskosten naar keuze direct worden verrekend met zijn saldo, of na afloop zoals bij ABT. Wanneer het reisrecht vervalt, dan wordt dit geregistreerd op de backoffice, en kan de relatie tussen de student en het openbaar vervoer verder zonder enige actie worden gecontinueerd.

Deze oplossing heeft de voordelen van ABT, maar zonder het voornaamste obstakel daarvoor, namelijk de incassorelatie. Echter, de technische voorwaarden zijn wel zodanig dat deze oplossing vooralsnog toekomstmuziek blijft. Voorwaarde is namelijk de connectiviteit tussen incheckapparatuur en backoffice. De doorlooptijd is daarom lange termijn.²⁶

8.4.4 Ov-chip mobiel

De ov-chipkaart is gebouwd op een NFC-chip. Dat is dezelfde chip die ook gebruikt wordt in een mobiele telefoon voor gegevensuitwisseling of voor contactloos betalen (ApplePay etcetera). De toepassingsmogelijkheden van een ov-chipkaart zijn dan ook toe te voegen aan de NFC-chip in een mobiele telefoon. Men spreekt van het emuleren van de ov-chipkaart. Vervolgens is het gebruik van de smartphone in het ov identiek aan het gebruik van de ov-chipkaart zelf. In plaats van een kaart bied je je echter je mobiele telefoon aan.

Nu is een smartphone bovendien een computer op zich die vrijwel voortdurend online is. Het is daarom voorstelbaar dat het beheer van het studentenreisproduct via een speciale app op de smartphone verloopt, of dat RSR contact zoekt met een smartphone om bijvoorbeeld het studentenreisproduct te stoppen. Dit is te vergelijken met de acties die een telecomprovider nu initieert naar haar klanten om instellingen te updaten.

We bespreken voor het studentenreisproduct alleen een variant van ov-chip mobiel waarbij de mobiele telefoon een optie is als drager voor het studentenreisproduct. Bovendien gaan we ervanuit dat ov-chip mobiel naast de ov-chipkaart blijft bestaan. Immers, als we er al vanuit mogen gaan dat iedere student in het bezit is van een smartphone, dan zal het niet op elke smartphone (in combinatie met de leverancier van het mobiele abonnement) mogelijk zijn om de ov-toepassing toe te voegen. Het is niet realistisch om het bezit van een (bepaald) mobiele telefoon en abonnement randvoorwaarde te maken om het studentenreisproduct te kunnen koppelen.

Effecten

Ontwikkeling van boetes. Voor wie gebruik maakt van ov-chip mobiel is er geen sprake meer van boetes, behalve die met terugwerkende kracht. Dat is het geval als de student updates van RSR accepteert of met een specifieke app het studentenreisproduct stopzet.

²⁶ Om een beeld te krijgen van hoe de wereld er dan uitziet, zie <https://nos.nl/op3/artikel/2195153-in-en-uitchecken-kan-een-stuk-makkelijker-en-dit-is-hoe.html> en <http://studiolab.ide.tudelft.nl/studiolab/ovchipkaart/>.

Gebruiksvriendelijkheid. De student moet een geschikte smartphone en een geschikt mobiel abonnement hebben voordat het studentenreisproduct gekoppeld kan worden aan de NFC-chip in die telefoon. Na het realiseren van de koppeling door RSR hoeft de student niet per se naar een ophaalautomaat. Het studentenreisproduct kan via een mobiele transactie worden geactiveerd.

In geval van een app kan de student op ieder gewenst moment het studentenreisproduct stopzetten. Hij hoeft niet langs de ophaalautomaat. Een andere mogelijkheid is om het reisproduct automatisch te laten stopzetten door een update te accepteren. Deze kan worden aangeboden door RSR na melding van DUO dat het reisrecht verloopt.

Ov-chip mobiel faciliteert verder alle processen zoals de reguliere ov-chipkaart. Het is echter goed denkbaar dat meer mobiele services ontstaan. Zoals het wisselen tussen week- en weekendkaart.

Voorwaarden

Technisch. Ov-chip mobiel wordt ontwikkeld in het kader van het programma ov-betalen in de toekomst. Er zal ook een autonome ontwikkeling van allerlei apps zijn.

Juridisch. Op grond van de WSF 2000 zijn studerende verplicht zelf het reisproduct stop te zetten. (Oud-)studerende die ten onrechte beschikken over een op een ov-chipkaart geladen reisproduct, zijn een bedrag van € 97,00 per halve kalendermaand verschuldigd. Deze maatregel vergt alleen daarom al wijziging van de WSF 2000. De gemiddelde duur van een wetswijziging is circa 2 jaar. Afhankelijk van de precieze invulling van de maatregel moet bezien worden of het gemaakte onderscheid tussen studenten die wel en studenten die geen gebruik maken van een smartphone gerechtvaardigd kan worden.

Financieel-economisch. De uitvoeringskosten van DUO aan de het innen van de boetes worden lager. Er is sprake van kosten voor aanpassing van de systemen bij RSR.

Organisatorisch. RSR moet weten welke studenten hun studentenreisproduct op welke drager gekoppeld hebben. Bovendien kan RSR automatisch stopzetten als optie aanbieden en/of specifieke apps ontwikkelen.

Doorlooptijd. Middellange tot lange termijn. Ov-chip mobiel is momenteel beschikbaar voor een kleine groep reizigers die beschikken over een bepaalde mobiele telefoon en een abonnement bij KPN of Vodafone. Afhankelijk van de ervaringen zal een bredere groep aangesproken worden en/of zich aangetrokken voelen tot deze wijze van ov-betaling. Voor de benodigde wetswijziging dient rekening gehouden te worden met een doorlooptijd van circa 2 jaar (gemiddelde duur wetswijziging).

8.4.5 Overige mogelijkheden van ov-betaling in de toekomst

E-ticketing en betalen met de bankpas zijn oplossingen voor ov-betalen die voor incidentele reizigers bedoeld zijn. Ze bieden geen nieuwe mogelijkheden voor het studentenreisproduct.

9 Ondersteunende maatregelen

Naast automatisch stopzetten is in het onderzoek aandacht besteed aan andere typen maatregelen in de keten van onderwijs, overheid en openbaar vervoer. Zijn er maatregelen nodig om automatisch stopzetten goed te laten verlopen? Zijn er maatregelen die aanvullend kunnen zijn naast het automatisch stopzetten? En zijn er (deel-)oplossingen los van het perspectief op automatisch stopzetten?

Deze vragen zijn opportuun, omdat andere oplossingen evengoed een positieve bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van ov-boetes of het vergroten van de gebruiksvriendelijkheid. Bovendien kent automatisch stopzetten enkele beperkingen: het kan op zichzelf niet alle boetes verhelpen, het adresseert niet alle oorzaken van boetes (met name rondom de datum van einde reisrecht) en bovendien blijkt automatisch stopzetten niet eenvoudig of op korte termijn realiseerbaar.

9.1 Datum einde reisrecht

9.1.1 Verbeteren informatiestroom einde reisrecht

Het einde van het reisrecht volgt vaak op een verandering in het onderwijs van de student. Hij of zij studeert bijvoorbeeld af. Deze informatie wordt geregistreerd in de database BRON en dit vormt uiteindelijk de reden voor DUO om het einde reisrecht te constateren. Beëindiging van het reisrecht kan ook voortkomen uit informatie die DUO zelf bijhoudt, namelijk wanneer de student langer studeert dan de duur van het reisrecht, of uit Mijn DUO, namelijk als de student daar zijn studiefinanciering stopt.

De verwerking van informatie kost tijd. Onderwijsinstellingen leggen in- en uitschrijvingen vast in BRON, maar er kan enige tijd verstrijken tussen de datum waarop in het mbo de examencommissie de diplomering van de student vaststelt en de datum waarop dit in BRON wordt geadministreerd. DUO leest BRON wekelijks uit, behalve in de eerste twee maanden van het studiejaar, maar verwerkt deze informatie momenteel eens per maand. Door deze processen en (de opeenstapeling van) hun doorlooptijden komt het voor dat DUO het einde reisrecht pas nadien constateert en DUO boetes met terugwerkende kracht oplegt (zie hoofdstuk 5 voor volumes en bedragen).

Met het Programma Verbetering Studiefinanciering (PVS) werkt DUO aan directe verwerking van nieuwe informatie. Het is belangrijk om de vordering en uitwerking van PVS te blijven volgen. Daarnaast kan men andere verbeteringen in informatiestroom door de keten overwegen, bijvoorbeeld een hogere frequentie van het controleren van BRON.

Ook voor automatisch stopzetten is dit van belang, omdat dat neerkomt op automatisch stopzetten *zodra DUO het einde reisrecht constateert*. Een accurate en tijdige informatiestroom is dus een voorwaarde voor een goed verloop van automatisch stopzetten.

Gelet op enerzijds boetes vanwege administratieve doorlooptijden en anderzijds herstelde boetes, zijn hier verbeteringen nodig.

Effecten

Ontwikkeling van boetes. Verbetering van de informatiestroom over einde reisrecht kan boetes in categorieën B en C verminderen. Dat neemt niet weg dat de betreffende studenten nog steeds hun reisproduct moeten stopzetten bij de ophaalautomaat. Het uiteindelijke effect is daarvan mede afhankelijk.

Gebruiksvriendelijkheid. Deze maatregel verandert op zichzelf niets aan de acties die nu verlangd worden van studenten om hun studentenreisproduct stop te zetten, oftewel de gang naar de ophaalautomaat. Wel kan het eraan bijdragen dat studenten bij melding dat het reisrecht is vervallen niet meteen met een boete geconfronteerd worden.

Fraudebestendigheid. Geen effecten.

Privacy. Geen effecten.

Neveneffecten. Geen effecten.

Voorwaarden

Technisch. PVS is een lopend project. Een hogere frequentie van controle op BRON vergt voor DUO een geringe technische aanpassing.

Communicatie. Geen voorwaarden.

Juridisch. Geen voorwaarden.

Financieel-economisch. Geen voorwaarden.

Organisatorisch. PVS is een lopend project.

Doorlooptijd. Korte termijn.

9.1.2 Uniforme beëindiging studie in mbo

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

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

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

Effecten

Ontwikkeling van boetes. Deze uniformering kan leiden tot minder boetes onder mbo-studenten. In welke mate ze bijdraagt om adequaat het studentenreisproduct stop te zetten, is vooralsnog onduidelijk.

Gebruiksvriendelijkheid. Voor mbo-studenten is duidelijker wanneer het reisrecht vervalt. Echter, als de einddatum voor de studiefinanciering niet op dezelfde manier wordt geüniformeerd, dan zal de eenvoud van de boodschap (deels) weer teniet gaan. Daarnaast, uitgaande van de huidige situatie, zullen studenten naar de ophaalautomaat moeten blijven gaan om hun studentenreisproduct stop te zetten.

Fraudebestendigheid. Het zal duidelijk zijn dat deze oplossing een zekere ruimhartigheid inhoudt. Dit kan misbruik uitlokken, bijvoorbeeld dat studenten zorgen dat zij weer voor een bepaalde periode reisrecht kunnen genieten.

Privacy. Geen effecten.

Neveneffecten. Bij uniforme uitschrijving op 31 juli zou de overbruggingsregeling nog maximaal één maand beslaan (augustus). De student heeft dan langer de tijd om deze regeling aan te vragen en, mocht hij dit niet op tijd doen, dan mist hij hooguit één maand vrij of met korting reizen.

Voorwaarden

Technisch. Geen voorwaarden. Technisch lijkt dit op de prognose voor de einddatum voor mbo-studenten in hun laatste studiejaar, zoals nu nog gehanteerd bij DUO (wat echter vervalt met invoering van het programma PVS).

Communicatie. Aan mbo-studenten kan één en dezelfde boodschap worden gecommuniceerd over het studentenreisproduct.

Juridisch. De voorgestelde uniformering vereist in elk geval een wijziging van de Regeling gegevensverstrekking persoonsgebonden nummer BVE 2009. Zoals aangegeven is daarbij de vraag of studiefinanciering en reisrecht niet op gelijke wijze moeten worden geüniformeerd, wat uiteraard een verdergaand voorstel is. Afhankelijk van de beleidsmatige implicaties van een uniforme beëindigingsdatum moet mogelijk ook de WEB aangepast worden.

Financieel-economisch. Als uitschrijving van mbo-studenten wordt geüniformeerd zal een deel van de mbo-studenten langer dan nu van hun reisproduct gebruik kunnen ma-

ken. Dat zal dit leiden tot extra kosten voor de Staat aan vervoerders en daarnaast zal er langer studiefinanciering (basisbeurs, aanvullende beurs en rentedragende lening) worden uitbetaald.

Organisatorisch. Voor mbo-instellingen zal de uitschrijving organisatorisch eenvoudiger worden.

Doorlooptijd. Middellange termijn. De mogelijk benodigde wetswijziging kost circa twee jaar.

9.1.3 App voor inzicht in einddatum (en actie)

Boetes komen in sommige gevallen voort uit feit dat, ondanks alle communicatie, het voor studenten onduidelijk is wanneer ze hun studentenreisproduct precies moeten stopzetten. Mbo-studenten krijgen informatie van hun onderwijsinstelling, en ho-studenten hebben hun in- en uitschrijving zelf in de hand via Studielink. Niettemin zijn er gevallen waar extra informatie vooraf en *via een ander kanaal* zou bijdragen aan accurate stopzetting van het reisproduct, bijvoorbeeld wanneer een student blijft doorstuderen terwijl de periode van het reisrecht verstrijkt.

Wat kan er gedaan worden aan inzicht in de einddatum vooraf? Een online widget of app zou hierbij behulpzaam kunnen zijn. Een simpele optie is om alle relevante regelingen hierin te programmeren, zodat de student via een beslisboom antwoord krijgt op deze vraag.

Een meer geavanceerde variant is om het te koppelen aan informatie beschikbaar bij DUO, bijvoorbeeld door de widget te integreren in Mijn DUO. Verder zouden informatie van DUO, studentenreisproduct.nl en Mijn ov-chipkaart samengebracht kunnen worden, zodat studenten alle informatie over hun studentenreisproduct op één plek kunnen raadplegen.

Een volgende, toekomstige stap zou zijn om ook acties mogelijk te maken op die plek. Denk aan het wisselen tussen het week- en het weekendproduct. Ten slotte zou de app in de toekomst gekoppeld kunnen worden aan systemen voor automatisch stopzetten. In dat geval is de app niet alleen een plek voor informatie, maar ook voor actie: swipen voor stopzetten. Afhankelijk van de stand van de techniek kan dit verschillende processen in gang zetten, bijvoorbeeld een plek op de blacklist inruimen (voor een aangegeven periode) of het product stopzetten op de ABT-account. Zo houden studenten zicht en invloed op hun studentenreisproduct en de stopzetting.

Effecten

Ontwikkeling van boetes. De widget of app kan studenten helpen om *op tijd* hun studentenreisproduct stop te zetten en zo boetes te voorkomen. De vraag is hoeveel studenten bereikt zouden worden met deze widget of app, en of dat niet de groep is die nu ook al wel zorgt dat zij goed geïnformeerd zijn en zo boetes weten te voorkomen. Het probleem van de terugwerkende kracht en later opleggen boetes als gevolg van ontbreken van in- en uitschrijvingsgegevens wordt hier echter niet mee opgelost. De toegevoegde waarde is daarmee niet echt duidelijk.

Gebruiksvriendelijkheid. De widget of app is een hulpmiddel. Het verandert op zichzelf niets aan het proces van stopzetting van het studentenreisproduct.

Fraudebestendigheid. Geen effecten.

Privacy. Geen effecten, aangenomen dat de widget of app op een correcte manier met de ingevoerde informatie omgaat.

Neveneffecten. Geen effecten.

Voorwaarden

Technisch. Ontwikkeling van de widget of app.

Communicatie. De widget of app zou gepromoot moeten worden onder studenten.

Juridisch. De norm voor stopzetting blijft dezelfde, dus op dat punt is geen wijziging van de WSF 2000 nodig. Afhankelijk van de precieze invulling kan het nodig zijn een grondslag voor gegevensuitwisseling op te nemen in de wet. Wetswijziging kost gemiddeld 2 jaar. Bij een simpele variant, zonder connectie met DUO of integratie met Mijn DUO, zal duidelijk gemaakt moeten worden dat er geen rechten aan ontleend kunnen worden.

Financieel-economisch. Ontwikkelkosten voor de widget of app.

Organisatorisch. Geen voorwaarden.

Doorlooptijd. Korte termijn voor de basisvariant, middellange termijn voor koppeling met systemen van DUO en RSR.

9.2 Boetesystematiek

In deze paragraaf gaan we nader in op de consequenties van verschillende vormen van aanpassingen in de boetesystematiek. Ondanks het feit dat er steeds over boetes wordt gesproken gaat het strikt genomen 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 meer het gangbare begrip ‘boete’ dat wordt gebruikt in de discussie en communicatie rondom het reisproduct.

Voor alle maatregelen uit dit rapport, en dus ook die direct de boetesystematiek aanpassen, geldt dat eventuele financiële consequenties die ermee kunnen samenhangen met het oog op het contract tussen OCW en de vervoerders, en de wijze waarop deze partijen daarmee om willen gaan, geen onderdeel zijn van dit onderzoek. Dit is ter bespreking tussen de contractpartijen.

9.2.1 Boete eerst voorwaardelijk

Boetes zouden een eerste periode (bijvoorbeeld één maand) voorwaardelijk opgelegd kunnen worden. Als de student na deze melding direct het reisproduct stopzet, dan worden ze weer ingetrokken.

Effecten

Ontwikkeling van boetes. Het aantal boetes loopt terug, omdat een deel van de studenten hun reisproduct stopzet na melding van de voorwaardelijke boete. Aan boetes met terugwerkende kracht, categorie C, verandert deze maatregel niets.

Gebruiksvriendelijkheid. Voor studenten wordt het niet per se duidelijk wanneer zij nu uiterlijk hun reisproduct moeten stopzetten: wanneer vervalt het reisrecht, wanneer moet je het reisproduct hebben stopgezet, en wanneer loopt de voorwaardelijke periode ten einde? Met deze aanpassing wordt regelgeving dus complexer en ontstaat niet noodzakelijk meer duidelijkheid rondom de uiterste datum voor stopzetten.

Fraudebestendigheid. Studenten kunnen ervoor kiezen om het reisproduct stop te zetten niet wanneer hun reisrecht vervalt, maar wanneer de voorwaardelijke periode eindigt. In de tussentijdse periode kan de student oneigenlijk gebruik maken van het studentenreisproduct.

Privacy. Geen effecten.

Neveneffecten. Geen effecten.

Voorwaarden

Technisch. Geen voorwaarden.

Communicatie. Vereist aanvullende communicatie en uitgebreidere uitleg.

Juridisch. Deze maatregel vergt wijziging van de WSF 2000. Daarnaast moet de RSF 2000 worden aangepast.

Financieel-economisch. Zie de generieke voorwaarde onder 9.2.

Organisatorisch. De processen bij DUO voor het opleggen van boetes worden complexer, omdat ze rekening moeten houden met de voorwaardelijke periode.

Doorlooptijd. Middellange termijn vanwege de benodigde wetwijziging. Er dient rekening gehouden te worden met een doorlooptijd van circa 2 jaar (gemiddelde duur wetwijziging).

9.2.2 Boetebedrag loopt op

Als studenten niet reageren op eerste boetes, dan loopt het bedrag bij opvolgende boetes op. Een variant hierop zit reeds in het wetsvoorstel Aanpassingswet studiefinanciering BES, dat nu in de Eerste Kamer ligt. Daar gaat het om specifiek eerst twee boetes van € 75,00 en vervolgens boetes van € 150,00 per halve kalendermaand. Hier zijn uiteraard varianten op mogelijk, in termen van bedragen en termijnen.

Effecten

Ontwikkeling van boetes. Het boetebedrag loopt op en daarmee kan de motivatie toenemen om het reisproduct stop te zetten. Naar verwachting zal hierdoor het aantal op-

volgboetes (categorie D) afnemen, het effect op het bijbehorende boetebedrag is onduidelijk. Maar het bedrag is eerst juist lager (€ 75,00 in plaats van € 97,00). Dat kan voor andere studenten een reden zijn om het reisproduct nog een maand aan te houden, ook al krijgen ze die boetes. Het aantal boetes in categorie A zal dus gelijk blijven of toenemen, het effect op het bijbehorende boetebedrag is onduidelijk. Voor boetes door administratieve doorlooptijd of met terugwerkende kracht (categorieën B en C) geldt dat over de eerste twee halve maanden van de boete het lage tarief in rekening zal worden gebracht en voor verdere halve maanden het hogere.

Het effect op de ontwikkeling van boetes hangt af van het gedrag van studenten: wat zet hen ertoe aan om hun studentenreisproduct stop te zetten? Zijn dat berichten met deze aanwijzing, is dat het totale bedrag aan reeds opgelegde boetes, het bedrag van de volgende en nog te voorkomen boete, de verhouding van boetebedrag tegenover reiskosten die men zou maken zonder het studentenreisproduct, of is dat een combinatie van deze en wellicht nog andere redenen? Om de boetesystematiek te optimaliseren als prikkel voor studenten om hun reisproduct stop te zetten, zonder goedwillende studenten met al te hoge boetes te confronteren, dient men zich rekenschap te geven van de verschillende motivaties en hun verschillende uitwerking in gedrag.

Gebruiksvriendelijkheid. Deze variant past bij het idee om studenten die simpelweg vergeten hun reisproduct stop te zetten enigszins te ontzien, en het tegelijk voor de bewuste, langdurige misbruikers minder interessant te maken om hun reisproduct aan te houden.

Fraudebestendigheid. Omvang van bewust misbruik zal vermoedelijk afnemen.

Privacy. Geen effecten.

Neveneffecten. Geen effecten.

Voorwaarden

Technisch. Geen voorwaarden.

Communicatie. Extra communicatie is nodig, maar oplopende boetes maken de boodschap niet veel complexer.

Juridisch. Deze maatregel vergt wijziging van de WSF 2000. De gemiddelde duur van een wetswijziging is circa 2 jaar. Aangezien deze maatregel gelijk is aan het wetsvoorstel Aanpassingswet studiefinanciering BES²⁷ is mogelijk dat deze wetswijziging eerder in werking kan treden. Doordat in het wetsvoorstel echter ook de garantie is opgenomen dat wie niet reist niet beboet wordt, dient voor dat wetsvoorstel eerst een novelle gemaakt te worden om de daartoe benodigde gegevens uit te kunnen wisselen. De doorlooptijd van een novelle is in de regel korter dan bij een zelfstandige wetswijziging.

²⁷ Kamerstukken II 2016/17, 34 331, nr. 19 en Kamerstukken I 2016/17, 34 331, A. Zie ook de bijlage Wet- en regelgeving.

Financieel-economisch. Zie de generieke voorwaarde onder 9.2 en zie ook 9.2.5. Gecombineerd met boetes alleen bij gebruik, zoals beschreven in 9.2.5, worden de implementatiekosten voor DUO geschat op circa één miljoen euro.

Organisatorisch. In de processen bij DUO voor het opleggen van boetes moet bijgehouden worden of de boete de eerste periode beslaat (lage boete) of de tweede (hoge boete).

Doorlooptijd. Middellange termijn.

9.2.3 Boeteperiode inkorten

Momenteel worden studenten op de blacklist geplaatst één jaar na constatering dat hun reisrecht is vervallen en als zij dan nog niet hun reisproduct hebben stopgezet bij de ophaalautomaat. Zodra ze daarop staan worden er geen nieuwe boetes meer opgelegd. Kan deze periode niet worden ingekort, van één jaar naar bijvoorbeeld zes of acht maanden?

Effecten

Ontwikkeling van boetes. Minder boetes voor de groep die nu na zes of acht maanden het reisproduct nog niet heeft verwijderd. Deze groep bestaat vermoedelijk grotendeels uit studenten die bewust het studentenreisproduct blijven gebruiken. De maatregel heeft geen effect voor de groep studenten die nu vergeten op tijd naar de ophaalautomaat te gaan en dit alsnog doen kort na de eerste boetes. Het effect is dus beperkt tot boetes in de categorie D (opvolgboetes).

Gebruiksvriendelijkheid. Deze maatregel is positief voor studenten die onbedoeld na deze periode het reisproduct nog op hun kaart hebben staan.

Fraudebestendigheid. Een beperking van bewust misbruik van het reisproduct tot zes of acht maanden. Dit leidt tot een grotere groep studenten van wie het reisproduct op de blacklist moet worden geplaatst. De vraag is dan of de capaciteit daarvoor voldoende is. Als de groep te groot zou zijn, dan zouden sommige studenten alsnog door kunnen reizen met het studentenreisproduct. Zie hiervoor de discussies in paragrafen 8.2.1 en 8.2.2.

Privacy. Geen effecten.

Neveneffecten. Geen effecten.

Voorwaarden

Technisch. Zie paragrafen 8.2.1 en 8.2.2.

Communicatie. Momenteel is er geen communicatie over het feit dat na één jaar studenten op de blacklist komen en de boetes stoppen. Aanpassing van die termijn kan ook zonder verdere communicatie.

Juridisch. De huidige praktijk is niet vastgelegd in wet- en regelgeving, maar komt voort uit de praktijk waarin de papieren ov-jaarkaarten maximaal één jaar geldig waren en

rust nu op een afspraak tussen het ministerie van OCW en vervoerders. Aanpassing van de termijn kan daarom zonder wijzigingen in wet- of regelgeving, maar behelst een vervangende afspraak tussen ministerie van OCW en vervoerders.

Financieel-economisch. Zie de generieke voorwaarde onder 9.2.

Organisatorisch. Dit volgt bestaande processen, alleen de periode verandert.

Doorlooptijd. Korte termijn.

9.2.4 Boeteperiode later in laten gaan

De student krijgt meer tijd om zijn of haar reisproduct stop te zetten, bijvoorbeeld tot tien werkdagen nadat het reisrecht vervalt. Momenteel geldt hiervoor een periode van vijf werkdagen. Pas daarna volgen eventuele boetes.

Effecten

Ontwikkeling van boetes. Studenten die weten dat ze zelf moeten stopzetten maar wie het nu niet op tijd lukt, krijgen meer tijd en lopen niet meer tegen boetes aan. Dus het totale boetebedrag neemt af, en ook het aantal studenten dat boetes krijgt opgelegd. Het betreft een afname van de boetes in categorie A. Het kan alleen effect sorteren bij studenten die boetes wensen te voorkomen, maar wie dat nu niet lukt. De vraag is hoe groot deze groep is en vervolgens in welke mate de huidige vijf werkdagen nu voor hen het struikelblok vormen. Gezien het kleine aandeel eerste boetes van een halve maand (categorie A) en de meerderheid aan eerste boetes die meteen twee halve maanden beslaan (categorie B), is die groep klein of vormt de geboden tijd nu niet het voornaamste struikelblok. Met het verbeteren van administratieve doorlooptijden zal dus de maatregel om de boeteperiode later in te laten gaan ook meer effect sorteren.

Gebruiksvriendelijkheid. Studenten moeten nog steeds naar de ophaalautomaat, maar krijgen extra tijd voor het stopzetten van hun product.

Fraudebestendigheid. Dit heeft geen effect op de groep die bewust misbruik maakt van het reisproduct. Wel zal een deel van de studenten ervoor kiezen om hun reisproduct pas stop te zetten vlak voordat er boetes in werking treden, dus in de praktijk kunnen zij in de tussentijd gebruik blijven maken van het studentenreisproduct.

Privacy. Geen effecten.

Neveneffecten. Zoals besproken in 9.1.1 is de informatiestroom over einde reisrecht niet altijd accuraat en tijdig. De maatregel om de boeteperiode pas later in te laten gaan, heeft tot effect dat er meer tijd wordt gegeven voor deze informatiestroom zonder dat ondertussen de boeteperiode ingaat.

Voorwaarden

Technisch. Geen voorwaarden.

Communicatie. Eenvoudige aanpassing.

Juridisch. Deze maatregel vergt wijziging van de WSF 2000.

Financieel-economisch. Zie de generieke voorwaarde onder 9.2.

Organisatorisch. Geen voorwaarden.

Doorlooptijd. Korte termijn. Voor de benodigde wetwijziging dient rekening gehouden te worden met een doorlooptijd van circa 2 jaar (gemiddelde duur wetwijziging).

9.2.5 Boete alleen bij gebruik

Een student krijgt alleen een boete wanneer hij of zij ook daadwerkelijk in de periode dat het recht is verlopen, gebruikt gemaakt heeft van het reisproduct. Deze variant zit reeds in het aanvaarde amendement Van Meenen dat is opgenomen in het Wetsvoorstel Aanpassingswet studiefinanciering BES dat aanhangig is bij de Eerste Kamer.

Effecten

Ontwikkeling van boetes. Dit zal een daling in het aantal boetes tot gevolg hebben, omdat waarschijnlijk een substantieel deel van de studenten niet meer gebruik maakt van het product nadat het recht is verlopen terwijl ze nog niet hebben stopgezet. Voor boetes met terugwerkende kracht is relevant dat ov-chipdata nu maximaal 18 maanden worden bewaard. Als wordt geconstateerd dat het reisrecht langer dan 18 maanden al was vervallen, dan kan er over die periode geen boete met terugwerkende kracht worden opgelegd op basis van gebruik. Deze maatregel zal dus de boetes in alle categorieën (A, B, C en D) verminderen.

Gebruiksvriendelijkheid. Deze oplossingsrichting sluit aan bij de opvatting dat studenten die ter goede trouw zijn en geen gebruik van het ov maken, geen boete zouden moeten krijgen.

Fraudebestendigheid. Geen effecten.

Privacy. Deze maatregel vereist dat er informatie naar DUO gaat over of de student gereisd heeft of niet. Dit zijn data van de vorm ja/nee, niet een complete lijst van historische reisgegevens. Het betreft alleen studenten van wie het reisrecht is vervallen maar van wie het studentenreisproduct nog niet is stopgezet.

Neveneffecten. Zolang studenten niet reizen, is er voor hen ook geen dwingende reden meer om naar de ophaalautomaat te gaan en het studentenreisproduct van hun ov-chipkaart te verwijderen. Dit kan betekenen dat er ov-chipkaarten in de roulatie blijven, hoewel ongebruikt, met daarop het studentenreisproduct, terwijl het recht erop allang is vervallen.

Voorwaarden

Technisch. Het opleggen van boetes is nu onafhankelijk van gebruik. Er is daarom nu ook geen informatiestroom vanuit de ov-sector naar DUO die rapporteert over eventueel gebruik nadat het reisrecht is vervallen. Deze zal opgetuigd moeten worden. De extra informatiestroom behelst de volgende stappen. Allereerst inventariseert RSR de ov-

chipkaartnummers van iedereen van wie het reisrecht is vervallen maar het reisproduct nog niet is stopgezet. Daarna zal Translink, na opdracht van RSR, geautomatiseerd de ov-chipdata van de betreffende ov-chipkaarten controleren. Dit resulteert niet in een lijst met reisgegevens, maar enkel met de informatie of gebruik is gemaakt van het reisproduct in een vastgestelde periode (ja/nee). Vervolgens moet RSR deze informatie koppelen aan het BSN en doorzetten naar DUO. Ten slotte moet DUO deze informatie invoegen in het proces om boetes op te leggen.

Communicatie. Deze variant vereist nadere toelichting aan studenten. De boodschap blijft zoals nu: voorkom boetes en zet daarom je reisproduct stop bij de ophaalauto-maat.

Juridisch. Op grond van de WSF 2000 zijn studerende(n) verplicht zelf het reisproduct stop te zetten. (Oud-)studerende(n) die ten onrechte beschikken over een op een ov-chipkaart geladen reisproduct, zijn een bedrag van € 97,00 per halve kalendermaand verschuldigd. Hierbij is niet relevant of de (oud-)studerende al dan niet reist met het product. Wijziging van de WSF 2000 is daarom noodzakelijk. Ten tweede ontbreekt op dit moment een voldoende juridische grondslag voor gegevensuitwisseling via RSR met Translink om reisgegevens van studenten op te vragen in het kader van de boeteoplegging. Ook dit vergt wetswijziging. De eerste wijziging is reeds opgenomen in het wetsvoorstel dat bij de Eerste Kamer aanhangig is.²⁸ Ten aanzien van de tweede wijziging is een novelle toegezegd, waarvan de doorlooptijd in de regel korter is dan bij een zelfstandige wetswijziging.

Financieel-economisch. Zie de generieke voorwaarde onder 9.2 en 9.2.2. De aanvullende gegevensuitwisseling heeft bovendien gevolgen voor de uitvoering en brengt kosten voor implementatie met zich mee. De implementatiekosten aan de kant van DUO worden geschat op circa 1 miljoen euro. De schatting van kosten voor aanpassingen aan de kant van openbaar vervoer (RSR) bedraagt initieel ongeveer 100.000 euro en jaarlijks extra uitvoeringskosten ter hoogte van 10% van dat bedrag.

Organisatorisch. Deze wijziging vergt extra administratieve processen, zowel bij RSR als bij DUO.

Doorlooptijd. Korte termijn. Voor de benodigde wetswijziging dient rekening gehouden te worden met een doorlooptijd van circa 2 jaar (gemiddelde duur wetswijziging) of korter wanneer het bij novelle geregeld kan worden.

9.2.6 Boete naar omvang gebruik

Een student krijgt een boete naar omvang van het gebruik dat hij of zij heeft gemaakt van het studentenreisproduct nadat het recht is verlopen. Het gaat hier om een variant op de vorige oplossing, waarbij de hoogte van de boete afhankelijk is van het gebruik. De boete is bijvoorbeeld 120% keer de ritprijzen als je op saldo zou reizen. Een percen-

tage van 100% of lager zou elke motivatie wegnemen om het reisproduct stop te zetten. De boete verwordt dan tot een alternatieve manier om voor het ov te betalen.

Effecten

Ontwikkeling van boetes. Het aantal boetes loopt terug, zie vorige variant (9.2.5).

Gebruiksvriendelijkheid. Voor degenen met een boete speelt de omvang van het gebruik een rol in bepaling van de hoogte waardoor studenten die slechts een enkele keer gebruik maken anders worden behandeld dan studenten die bewust misbruik maken.

Fraudebestendigheid. Deze aanpassing heeft afhankelijk van de omvang van de boetes bij gebruik een mogelijk effect op fraude. Bij hoge boetes bij regelmatig gebruik zal bewuste fraude afnemen.

Privacy. Deze variant vereist dat er informatie naar DUO gaat over de waarde van de door de student gemaakte reizen. Er hoeft dus niet een complete lijst van historische reisgegevens bekend gemaakt te worden, maar de waarde van de gemaakte reizen bevat meer informatie dan alleen of er gereisd is. Het betreft alleen studenten van wie het reisrecht is vervallen maar van wie het studentenreisproduct nog niet is stopgezet.

Neveneffecten. Geen effecten.

Voorwaarden

Technisch. Naast de inrichting van de informatiestroom zoals bij de vorige variant, is een extra technische wijziging nodig. Er worden nu geen ritprijzen bijgehouden in geval er vrij gereisd kan worden. Deze moeten ten behoeve van de boetes gereconstrueerd worden.

Communicatie. Regelgeving wordt complexer. Deze variant zal extra communicatie vergen over het gebruik van het product als het recht is vervallen en welke boetebedragen men moet verwachten.

Juridisch. Op grond van de WSF 2000 zijn studerende verplicht zelf het reisproduct stop te zetten. (Oud-)studerende die ten onrechte beschikken over een op een ov-chipkaart geladen reisproduct, zijn een bedrag van € 97,00 per halve kalendermaand verschuldigd. Hierbij is niet relevant of de (oud-)studerende al dan niet reist met het product. Wijziging van de WSF 2000 is daarom noodzakelijk. Daarnaast ontbreekt op dit moment een voldoende juridische grondslag voor gegevensuitwisseling via RSR met Translink om reisgegevens van studenten op te vragen in het kader van de boeteoplegging. Ook dit vergt wetswijziging.

Financieel-economisch. Zie de generieke voorwaarde onder 9.2. De uitvoeringskosten per boete zullen stijgen vanwege het maatwerk dat geleverd moet worden. De implementatiekosten bij DUO worden geschat op circa 2 miljoen euro.

Organisatorisch. Deze variant vergt extra administratieve processen, zowel bij RSR als bij DUO.

Doorlooptijd. Middellange termijn. Voor de benodigde wetswijziging dient rekening gehouden te worden met een doorlooptijd van circa 2 jaar (gemiddelde duur wetswijziging).

9.2.7 Boete gaat pas in na eerste melding van DUO

Boetes gaan in niet vanaf het moment dat het reisrecht is verlopen, maar pas vanaf het moment dat DUO dit aan de student meldt. De eerste boete betreft altijd één halve maand; boetes over eventuele halve maanden daarvoor worden niet opgelegd. Oftewel, boetes in de categorieën B en C worden niet meer opgelegd.

Effecten

Ontwikkeling van boetes. Het totaal aan boetes met terugwerkende kracht gaat verdwijnen.

Gebruiksvriendelijkheid. Studenten kunnen niet meer worden geconfronteerd met een achterstand aan boetes wanneer zij voor het eerst een boete krijgen opgelegd.

Fraudebestendigheid. Dit heeft weinig effect op huidige studenten die bewust misbruiken. Hoogstwaarschijnlijk lokt het wel misbruik uit bij studenten die gaan proberen zelf met terugwerkende kracht aanpassingen te doen. Dit risico wordt door DUO als hoog ingeschat, met name onder de groep studenten die onder het leenstelsel vallen. Dat kan reden zijn om in geval van bepaalde uitzonderingen nog wel boetes met terugwerkende kracht op te leggen.

Privacy. Geen effecten.

Neveneffecten. Geen effecten.

Voorwaarden

Technisch. Geen voorwaarden.

Communicatie. Communicatie hierover kan beperkt zijn.

Juridisch. Op grond van de WSF 2000 zijn studerende verplicht zelf het reisproduct stop te zetten uiterlijk op de vijfde werkdag nadat zijn aanspraak op reisrecht is beëindigd. (Oud-)studerende die ten onrechte beschikken over een op een ov-chipkaart geladen reisproduct, zijn een bedrag van € 97,00 per halve kalendermaand verschuldigd. Wijziging van de WSF 2000 is daarom noodzakelijk.

Financieel-economisch. Zie de generieke voorwaarde onder 9.2.

Organisatorisch. Geen voorwaarden. Indien er wel bepaalde uitzonderingen worden aangehouden waarin wel boetes met terugwerkende kracht moeten worden opgelegd, dan zullen hiervoor de nodige administratie en uitvoering moeten worden ingericht.

Doorlooptijd. Middellange termijn. Voor de benodigde wetswijziging dient rekening gehouden te worden met een doorlooptijd van circa 2 jaar (gemiddelde duur wetswijziging).

9.3 Overige oplossingen

9.3.1 Ophaalautomaten bij onderwijsinstellingen

Een relatief eenvoudige ingreep is om ophaalautomaten te plaatsen op onderwijsinstellingen. Dit verandert op zichzelf niets aan het proces van stopzetten van het studentenreisproduct, maar kan het voor studenten wel meer zichtbaar en laagdrempeliger maken. Het draagt dan bij aan gebruiksvriendelijkheid en indirect aan een afname aan ov-boetes. De effectiviteit zal toenemen in combinatie met uitgesteld stopzetten (zie paragraaf 8.3.5), zodat de student tijdens een van zijn laatste keren op de onderwijsinstelling zijn of haar studentenreisproduct kan stopzetten, maar in ieder geval nog met het product naar huis kan reizen.

De voorwaarden voor het plaatsen van ophaalautomaten zijn relatief overzichtelijk. De aanschaf- en installatiekosten van ophaalautomaten – die natuurlijk veel meer functies bieden dan alleen het stopzetten – bedragen maximaal ongeveer € 4.000. Afhankelijk van de module voor datacommunicatie bedragen de jaarlijkse exploitatiekosten tussen de 10% en 15% van de initiële kosten. Doorlooptijd is korte termijn.

9.3.2 Ov-chipkaart inleveren

Het studentenreisproduct dient nu beëindigd te worden bij de ophaalautomaat. Het product wordt dan van de ov-chipkaart verwijderd, een handeling zonder direct zichtbare of tastbare veranderingen. Sommige studenten denken, ten onrechte, dat het studentenreisproduct al automatisch wordt stopgezet, en zij kunnen aan de ov-chipkaart niet zien dat dit niet het geval is. Indien het product stopgezet zou kunnen worden door de ov-chipkaart in te leveren, dan kan dat onduidelijkheid over die laatste stap vermijden.

Ontwikkeling van boetes. Het is zeer de vraag of deze oplossing veel effect sorteert. Er is alsnog een handeling nodig van de student voor stopzetting, het neemt mogelijke onduidelijkheid over wanneer het stopgezet moet worden niet weg, en boetes met terugwerkende kracht worden evenmin vermeden.

Gebruiksvriendelijkheid. Van automatisering is geen sprake, er is nog steeds een handeling nodig van de student. De handeling die verlangd wordt, namelijk het inleveren van de ov-chipkaart, is voor een deel van de studenten wellicht duidelijker dan wat nu van hen gevraagd wordt, namelijk het stopzetten bij de ophaalautomaat. Heb je je kaart nog, dan kun je een boete tegemoet zien. Daar staat tegenover dat studenten dan wel hun ov-chipkaart kwijt zijn. Daarop staan wellicht nog andere reisproducten, of de student heeft de ov-chipkaart gekoppeld aan Mijn Ov-chipkaart, Mijn NS of iets soortgelijks. Bovendien kost een nieuwe ov-chipkaart € 7,50. Deze bezwaren zouden grotendeels ondervangen worden door een vervangende (of dezelfde) kaart retour te sturen aan de student, met als enig verschil dat het studentenreisproduct er niet meer op geladen is.

Fraudebestendigheid. Zodra de kaart is ingeleverd, kan er niet meer mee gereisd worden en is fraude niet mogelijk. Wel zal een deel van de studenten er bewust voor kiezen de ov-chipkaart niet in te leveren, vergelijkbaar met de huidige situatie, waarin zij bewust niet het studentenreisproduct stopzetten bij de ophaalautomaat.

Privacy. Geen effecten.

Neveneffecten. Geen effecten.

Voorwaarden

Technisch. Opzetten systeem en administratie voor onder andere inleveren chipkaarten, overzetten van producten, versturen nieuwe kaart, uitreiken van bewijs van inlevering.

Communicatie. Er zijn twee varianten: ofwel wordt inleveren van de ov-chipkaart de standaard voor stopzetting, ofwel wordt het een additionele optie. Dat bepaalt hoe er-over gecommuniceerd moet worden.

Juridisch. Dit vergt aanpassing van de Regeling studiefinanciering 2000, zodat daaruit volgt dat de student stopzet door de kaart in te leveren. Dit kan op korte termijn (enkele maanden) worden geregeld.

Financieel-economisch. De verwerking van ingeleverde ov-chipkaarten is een handmatig proces. De arbeidsintensiviteit brengt de nodige kosten met zich mee. Een eenvoudige inschatting: 5 minuten per kaart, 50 euro per uur en 240.000 kaarten per jaar geven ruim 800.000 euro per jaar.

Organisatorisch. De verwerking van ingeleverde ov-chipkaarten is een handmatig proces. Translink is eindverantwoordelijke voor de ov-chipkaarten en verwerkt nu ook kaarten die door reizigers worden ingeleverd.

Doorlooptijd. Korte tot middellange termijn. De organisatie zou de nodige voorbereiding vragen.

9.3.3 Dialoog bij inchecken

Het komt voor dat studenten reizen met hun studentenreisproduct terwijl zij in de veronderstelling verkeren dat dit automatisch is stopgezet. Kunnen zij er bij het inchecken niet op gewezen worden dat zij nog actie moeten ondernemen?

Dit idee zou voor een zeer beperkte groep effectiviteit kunnen sorteren, terwijl het technisch dezelfde voorwaarden behelst als implementatie van de totale blacklist (8.2.3). Immers, om bij de juiste studenten de melding te geven, is nodig dat informatie over het vervallen reisrecht bij incheckapparatuur beschikbaar komt. Dit idee stuit dus op dezelfde obstakels als de blacklist, en wanneer je die overwint, dan maakt de inzet van de totale blacklist de hier voorgestelde dialoog overbodig.

9.3.4 Dialoog bij de ophaalautomaat

Ook kan het voorkomen dat studenten handelingen uitvoeren bij de ophaalautomaat, bijvoorbeeld saldo opladen, zonder te weten dat zij bij diezelfde ophaalautomaat het studentenreisproduct nog moeten stopzetten. Kan de ophaalautomaat, wanneer een ov-chipkaart wordt aangeboden met een onterecht studentenreisproduct, niet meteen een scherm laten knipperen dat wijst op de verlangde stopzetting?

Dit idee zou voor een zeer beperkte groep effect sorteren. Technische voorwaarden zijn tweeledig: de informatie over het vervallen reisrecht moet beschikbaar komen bij automaten, bijvoorbeeld via de NAL; en de dialoog moet geprogrammeerd worden. De interface van automaten moet aan vastgelegde criteria voldoen en besluitvorming over de interface vindt standaard plaats in overleg met Translink, verzamelde vervoerders en andere belanghebbenden.

9.3.5 Integratie Mijn DUO, studentenreisproduct.nl en Mijn ov-chipkaart

Mijn DUO en studentenreisproduct.nl maken beide gebruik van DigiD voor het inloggen. Een mogelijkheid is om, met slechts één keer inloggen door de student, het reisrecht aan te vragen bij DUO en de koppeling met de ov-chipkaart bij RSR. Op het proces van stopzetten heeft dat geen effect. Het leidt dus ook niet (direct) tot minder boetes. Mijn ov-chipkaart werkt niet via DigiD, maar kan wel via een beveiligd protocol (api) informatie uitwisselen. Hiermee kan er één plek voor alle informatie over het studentenreisproduct gecreëerd worden.

Dit soort connecties kan in combinatie met een app zoals besproken in 9.1.3 in de toekomst bijdragen aan één digitale plek voor zowel informatie als actie, bij zowel aanvraag, wisselen tussen week- en weekendproduct, inzicht in de datum einde reisrecht en uiteindelijk stopzetting van het product. Looptijd is middellange termijn.

10 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Dit onderzoek is bedoeld om alle mogelijkheden in kaart te brengen voor verbetering van het stopzetten van het studentenreisproduct, inclusief hun consequenties. Het overzicht hiervan is in de vorige hoofdstukken gepresenteerd. We komen tot slot terug op de onderzoeksvragen.

10.1 Huidig proces

Hoe is de beëindiging van het studentenreisproduct in het systeem van de ov-chipkaart, door de hele keten heen (DUO, vervoerders, Translink, RSR, student), ingericht en technisch gefaciliteerd?

Onderwijs. Het einde van het reisrecht volgt vaak op een verandering in het onderwijs van de student. Hij studeert bijvoorbeeld af. Voor mbo-studenten geldt dat de onderwijsinstelling de student uitschrijft. In het hoger onderwijs vindt de uitschrijving alleen plaats op initiatief van de student (via Studielink).²⁹

Overheid. DUO kan veelal vaststellen dat het reisrecht vervalt, bijvoorbeeld na melding van uitschrijving door de onderwijsinstelling, of wanneer de maximale duur van het reisrecht wordt overschreden. De student krijgt dan vooraf melding van DUO dat het reisrecht vervalt met daarbij aanwijzingen voor stopzetting van het reisproduct. De student kan ook zelf zijn of haar studiefinanciering beëindigen en aangeven dat het reisrecht dient te worden beëindigd (via Mijn DUO).

Openbaar vervoer. Ten slotte dient de student met zijn of haar ov-chipkaart naar de ophaalautomaat te gaan, om daar het product van de kaart te halen. Deze handeling kan de student te allen tijde uitvoeren, ook wanneer het reisrecht nog niet is vervallen.

10.2 Mogelijkheden voor optimalisering

Kan de beëindiging van het studentenreisproduct *binnen* de bestaande instituties, infrastructuur en afspraken worden geoptimaliseerd (bijvoorbeeld door automatische stopzetting van het studentenreisproduct)? Kan het gemak van beëindiging voor de student worden vergroot en het risico op boetes worden verkleind en zo ja, op welke wijze?

De ene oplossing vergt grote aanpassingen, de andere kleine; de ene vereist nieuwe techniek, de andere een wetwijziging. Daarom is een breed palet van effecten en voorwaarden aangehouden om mogelijke oplossingen aan te toetsen. Wat telt als binnen en wat als buiten bestaande structuren is niet direct duidelijk. Bij de beantwoording

²⁹ Behoudens de situatie waarin er sprake is van bijvoorbeeld een negatief bindend studieadvies of fraude.

van vraag 4 (voorwaarden) is een overzicht toegevoegd van de mate van complexiteit en doorlooptijd per oplossing. Niettemin lichten we enkele mogelijkheden uit voor optimalisering.

Blacklist. Deze is vanwege beperkte capaciteit nu niet geschikt om in te zetten voor automatisch stopzetten van alle studentenreisproducten. Maar door optimalisering van de blacklist kan er capaciteit beschikbaar komen. Of dit op zichzelf al voldoende zal zijn om alle producten stop te zetten, is vooralsnog onduidelijk, maar het kan wel een hulpmiddel vormen en ingezet worden om een deel automatisch stop te zetten. Het brengt automatisch stopzetten via de blacklist wel dichterbij.

Geldigheidsduur. Het studentenreisproduct kan een beperkte geldigheidsduur meekrijgen. Dit kan via bestaande infrastructuur – het is in de periode van 2010 tot en met 2012 al in de praktijk geweest. Toen is echter ook gebleken dat het niet gebruiksvriendelijk is. Bovendien is de effectiviteit gering als niet ook de duur van het reisrecht wordt aangepast, opdat recht en product tegelijkertijd eindigen.

Verbeteren informatiestroom einde reisrecht. Momenteel ontstaat een deel van de boetes als gevolg van de doorlooptijd van administratieve processen. Hier zijn optimalisering mogelijk. Ook voor automatisch stopzetten is het noodzakelijk dat de informatiestroom van onderwijs naar overheid naar openbaar vervoer accuraat en tijdig is. Met PVS, het programma van DUO om systemen te vernieuwen, zal hier naar alle waarschijnlijkheid al een belangrijke stap worden gezet.

Ophaalautomaten bij onderwijsinstellingen. Deze kunnen bijdragen aan de zichtbaarheid en de drempel voor het stopzetten verlagen, met name in combinatie met een mogelijkheid tot uitgesteld stopzetten.

10.3 Mogelijkheden voor aanpassing

Kan de beëindiging van het studentenreisproduct *met aanpassing van de bestaande instituties, infrastructuur en afspraken worden geoptimaliseerd* (bijvoorbeeld door automatische stopzetting van het studentenreisproduct)? Kan het gemak van beëindiging voor de student worden vergroot en het risico op boetes worden verkleind en zo ja, op welke wijze? Welke aanpassingen zijn hiervoor nodig? Welke kosten en welke effecten zijn hieraan verbonden?

Blacklist. De capaciteit van de blacklist is nu onvoldoende. Uitbreiding van de capaciteit is mogelijk, maar dit vergt grote aanpassingen in de infrastructuur van het ov-chipkaartsysteem. Ofwel moet de incheckapparatuur geschikt worden gemaakt (c.q. worden vervangen) om een grotere lijst lokaal op te kunnen slaan, ofwel moet de incheckapparatuur online worden gebracht om *real time* de blacklist in de backoffice te kunnen checken.

Toekomst van ov-betaling. Wanneer het studentenreisrecht ook via ABT kan worden geactiveerd, dan kan het ook op afstand weer worden gedeactiveerd. ABT zal in toenemende mate gemeengoed worden onder reizigers in het openbaar vervoer. Om van ABT

de standaard te maken voor *alle* studenten is nodig dat kan worden teruggevallen op saldoreizen wanneer het studentenreisrecht niet geldig is. Dat kan nu nog niet: er wordt teruggevallen op een incassorelatie en die vereist kredietwaardigheid.

Wanneer alle incheckapparatuur online is en *real time* communiceert met de backoffices, dan komt Token Based Travelling in zicht. De ov-chipkaart, of een andere *token* zoals smartphone of bankpas, kan dan gecombineerd worden met een saldo op de backoffice. Dit geeft de voordelen van ABT, maar zonder de incassorelatie. Vooralnog is het echter toekomstmuziek.

Boetesystematiek. De huidige boetesystematiek kan op verschillende manieren worden aangepast. De amendementen Rog/Duisenberg en Van Meenen vormen er twee: oplopende boetebedragen en boetes alleen bij gebruik. De meeste wijzigingen vereisen een wetswijziging.

App voor informatie en actie. Een app (of online widget) kan studenten extra inzicht verschaffen in de datum waarop hun reisrecht eindigt. Daarnaast zijn in het openbaar vervoer ontwikkelingen gaande om services in apps onder te brengen. Zo zou een app in de toekomst naast een plek van informatie ook een plek van actie kunnen worden voor het studentenreisproduct: swipen voor stopzetten. Afhankelijk van de stand van de techniek kan dit verschillende processen in gang zetten, bijvoorbeeld een plek op de blacklist inruimen (voor een aangegeven periode) of het product stopzetten op de ABT-account. Zo houden studenten zicht en invloed op hun studentenreisproduct en de stopzetting.

Combinaties en scenario's. Het verdient aanbeveling om bij eventuele stappen volgend op dit onderzoek attent te zijn op combinaties van oplossingen na of naast elkaar. Automatisch stopzetten van alle studentenreisproducten lijkt op korte termijn niet realistisch, maar enkele andere maatregelen wel. Zo kan men een scenario opbouwen met maatregelen na elkaar voor de korte, middellange en lange termijn. Bovendien kunnen verschillende maatregelen naast elkaar een positieve uitwerking hebben. Bijvoorbeeld: wanneer een deel van de studenten in de toekomst gebruik maakt van ABT, dan vermindert dit de behoefte aan capaciteit op de blacklist voor studenten die het studentenreisproduct nog op hun ov-chipkaart hebben staan.

10.4 Voorwaarden

Op welke termijn en onder welke voorwaarden (bijvoorbeeld kosten) zijn aanpassingen (bijvoorbeeld automatische stopzetting van het reisproduct) te realiseren?

In dit onderzoek hebben we naar diverse categorieën van effecten en voorwaarden gekeken. De voorwaarden beslaan diverse thema's en zijn daardoor niet direct met elkaar vergelijkbaar. De effecten en voorwaarden van de geïnventariseerde oplossingsrichtingen zijn na te slaan in voorgaande hoofdstukken. Onderstaand vindt u een overzicht van alle oplossingsrichtingen met daarachter drie kolommen die de bevindingen samenvatten. De eerste kolom geeft aan op welk type boetes de maatregel effect sorteert. De tweede kolom geeft de mate van complexiteit weer, met als argumenten de volgende

voorwaarden: technisch, communicatie, juridisch, financieel-economisch. De derde kolom geeft de laatste soort voorwaarde weer, namelijk doorlooptijd.

Oplossingen gericht op automatisch stopzetten			
Blacklist	effectiviteit	complexiteit	doorlooptijd
huidige blacklist	A,D	•	•/••
optimalisering van capaciteit op huidige blacklist	A,D	••	••
uitbreiding van capaciteit op incheckapparatuur	A,D	•••	•••
uitbreiding van capaciteit via connectie met backoffice	A,D	•••	•/•••
gedifferentieerde inzet blacklists	A,D	•	••
met boetes	A,D	•	•/••
met boetes alleen bij gebruik	A,D	••	•/••
Geldigheidsduur			
vaste periode (1 of 3 jaar)	A,D	••	•/••
gekoppeld studieduur	A,D	••	•/••
zelfgekozen periode	A,D	••	•/••
met aanpassing duur reisrecht	A,D	•••	••
uitgesteld stopzetten	A,D	•	•
Toekomst van ov-betaling			
Account Based Ticketing	A,D	•••	••
Account Based Ticketing optioneel	A,D	•••	••
Token Based Travelling	A,D	•••	•••
ov-chip mobiel	A,D	•••	••
overige mogelijkheden voor ov-betaling in toekomst	-	•••	••
Ondersteunende maatregelen			
Datum einde reisrecht			
verbetering informatiestroom einde reisrecht	B,C	••	•
uniforme beëindiging studie in mbo	B,C	•••	••
app voor inzicht in einddatum (en actie)	A,B,D	••	•/••
Boetesystematiek			
boete eerst voorwaardelijk	A	••	••
boetebedrag loopt op	D	•	••
boeteperiode inkorten	D	•	•
boeteperiode gaat later in	A,B	••	••
boete alleen bij gebruik	A,B,C,D	••	•/••
boete naar omvang gebruik	A,B,C,D	••	••
boete gaat pas in na eerste melding DUO	B,C	••	••
Overige oplossingsrichtingen			
automaten bij onderwijsinstellingen	A,D	•	•
ov-chipkaart inleveren	-	•	•/••
dialogoog bij inchecken	-	•••	•
dialogoog bij ophaalautomaat	-	••	•
integratie Mijn DUO, studentenreisproduct.nl en Mijn ov-chipkaart	-	••	••

Effectiviteit: A behelst de eerste boetes van een halve maand; B eerste boetes van een maand, vooral door administratieve doorlooptijd; C eerste boetes van meer dan een maand, vanwege terugwerkende kracht; D opvolgboetes.

Complexiteit: • weinig complexiteit; •• gemiddeld; ••• grote complexiteit.

Doorlooptijd: • korte termijn (tot twee jaar); •• middellange termijn (twee tot vijf jaar); ••• lange termijn (langer dan vijf jaar).

Bijlagen

Historie

1991. Invoering van de ov-studentenkaart. Daarvóór werd gewerkt met individuele reiskostenvergoedingen. De ov-studentenkaart was een fysieke kaart met een geldigheid van één jaar. Hiermee kon altijd, week én weekend, vrij gereisd worden. Dit gold voor iedereen van achttien jaar of ouder die onderwijs volgde (vo, mbo of ho) voor zolang hij was ingeschreven, dus zowel scholieren als studenten.

Wanneer een student gedurende het jaar stopte met studeren, dan moest hij zijn kaart inleveren bij het postkantoor op uiterlijk de vijfde werkdag na het einde van zijn recht op reisvoorziening. Anders kreeg hij een boete opgelegd: tot aan 1994 door de OV-studentkaart bv en daarna door de Informatiseringsbank en IB-Groep, de voorlopers van DUO. Deze boete bedroeg 360 gulden per maand.

1994. Invoering van de keuze tussen gratis reizen doordeweeks of in het weekend. Buiten de geldigheid kregen studenten korting van 40%. De boete is omgezet naar 150 gulden per halve maand, later is verrekend naar 68 euro. Ook werd de uitvoering belegd bij de overheid. De OVSK bv kwam in handen van de overheid en was uitsluitend nog belast met het innen van oude vorderingen.

1996. Beëindiging van het recht op de ov-studentenkaart voor het voortgezet onderwijs.

2000. De Wet Studiefinanciering 2000 trad in werking. De reisvoorziening van de ov-studentenkaart valt sindsdien onder de prestatiebeurs, wat betekent dat het alleen nog een gift is indien de student binnen tien jaar zijn diploma haalt. Dit principe was in 1996 al ingegaan voor de basisbeurs en aanvullende beurs.

2005. Invoering van de prestatiebeurs voor mbo-niveaus 3 en 4 per 1 augustus 2005.

2009. Het openbaar vervoer ging stapsgewijs over op de ov-chipkaart. De eerste poortjes gingen dicht, in de Rotterdamse metro, tegelijkertijd waren er ook veel lijnen waar men niet kon in- of uitchecken en waar conducteurs ook geen ov-chipkaarten konden controleren. In deze zogenaamde duale fase is voor studenten daarom de zichtkaart ingevoerd: een ov-chipkaart met daarop het studentenreisproduct dat ook van buiten herkenbaar was als ov-studentenkaart. De geldigheid van de kaart was altijd één jaar, en het studentenreisproduct had daarom een geldigheid tot en met 31 december 2009. Studenten die gedurende het jaar hun studie beëindigden, moesten nog steeds hun kaart inleveren bij het postkantoor op uiterlijk de vijfde werkdag nadat het reisrecht was vervallen.

Per 1 januari 2010 is een wijziging van de WSF 2000 ingegaan in verband met de invoering van de ov-chipkaart (Stb. 2009, 529). Hierin wordt voorzien in de oprichting van RSR.

Binnen de ov-sector heeft tot 2009 de gedachte geleefd dat beëindiging van het studentenreisproduct zou kunnen verlopen via de blacklist. Eind 2009 stelde men vast dat de capaciteit beschikbaar voor het studentenreisproduct beperkt zou zijn en niet afdoende voor dit doeleinde. Vervoerders hadden op dat moment alle reden om gauw een goede oplossing te vinden, want stopzetting kon niet worden afgedwongen – in feite stonden de poortjes wagenwijd open voor studenten. Het probleem van beëindiging stond vanaf dat moment op de agenda in het overleg tussen het Ministerie van OCW, DUO en de vervoerbedrijven.

2010. DUO verstreekte zelf ov-chipkaarten aan studenten. Voorafgaand aan het *live* gaan zijn eind 2009 al ov-chipkaarten naar studenten gestuurd. Vanaf 2010 moesten zij de kaart online aanvragen, en daarna het studentenreisproduct zelf op de kaart laden bij de ophaalautomaat. Aan het reisproduct werd een geldigheid meegegeven tot en met de verwachte einddatum van de studie, indien bekend bij DUO. Steeds meer studenten hadden zelf al een ov-chipkaart, en kregen er voor het studentenreisproduct een tweede bij.

Voortgaand overleg over de wijze waarop beëindiging van het studentenreisproduct het beste geregeld kan worden, leidde tot uitwerking van de oplossingsrichting om studenten zelf het product te laten stopzetten bij de ophaalautomaat en sancties op te leggen wanneer de student in gebreke blijft. De NAL had echter nog niet de benodigde capaciteit om stopzetting bij de ophaalautomaat mogelijk te maken.

2011. De door DUO verstreekte studenten-ov-chipkaart werd vervangen door de persoonlijke ov-chipkaart die algemeen werd gebruikt in het openbaar vervoer. De aanvraag van het studentenreisproduct verloopt sindsdien volgens hetzelfde proces: studenten moesten zelf zorgen voor een persoonlijke ov-chipkaart, deze online koppelen, en ten slotte het studentenreisproduct op hun kaart laden.

De einddatum die werd meegegeven aan het studentenreisproduct was anders dan wat nu praktijk is. Afhankelijk van gegevens over de studie, gaf DUO (meerdere keren) een nieuw product door met een nieuwe einddatum. Dit product diende door de student te worden opgehaald om te zorgen dat het studentenreisproduct afliep op de door DUO opgegeven einddatum.

Als de student dit niet deed, dan werd het product op de blacklist geplaatst zodra de door DUO opgegeven einddatum was verstreken. In verband met de beperkte capaciteit van de blacklist, zorgde dit voor problemen. Studenten die hun nieuwe product niet hadden opgehaald, konden vaak eerst wel enige tijd gebruik blijven maken van hun oude product, omdat de blacklist niet de capaciteit had om alle verlopen producten direct op te nemen. Na enige tijd kwamen ze toch op de blacklist en kwamen ze opeens voor dichte poortjes te staan. Dit gaf veel klachten.

Tussentijdse beëindiging moesten studenten opgeven bij DUO via internet, telefoonlijn of een formulier.

Ondertussen ging het overleg voort over de wijze waarop beëindiging van het studentenreisproduct het beste geregeld kan worden. In het onderhandelaarsoverleg van 15 juli 2011 werd besloten tot de ‘automaten-variant’, oftewel de oplossing om studenten zelf het product te laten stopzetten bij de ophaalautomaat en sancties op te leggen wanneer de student in gebreke blijft. Dit werd technisch realiseerbaar door vernieuwing van de NAL. Gegeven de geschiedenis dat boetes werden opgelegd door IB-Groep/ DUO, en omdat de ov-sector niet beschikt over de persoonsgegevens nodig om boetes op te leggen, is deze verantwoordelijkheid bij DUO gelegd. Deze oplossing zou ten laatste eind 2012 operationeel moeten worden.

2012. Het Ministerie van OCW en de ov-sector continueerden het onderzoek naar verbeteringen in het studentenreisproduct. Er is gekeken naar het verkorten van de boetetermijn (maximaal twaalf maanden), *smart blacklisting*, boetes bij gebruik, het inleveren van de kaart, communicatie naar studenten en naar permanent mogelijkheid tot stopzetten bij de ophaalautomaat (in plaats van dat deze klaargezet moest worden op de NAL). Uitkomsten waren *smart blacklisting*, verbeteringen in de communicatie en de uitwerking van de mogelijkheid om het studentenreisproduct altijd te kunnen stopzetten bij de ophaalautomaat. De maximale boetetermijn is vastgesteld op twaalf maanden, wat niet wettelijk is vastgelegd, maar in lijn ligt met de geschiedenis waarbij het studentenreisproduct steeds voor één jaar werd uitgegeven en boetes derhalve ook maximaal één jaar opstapelden.

Ten slotte zijn in 2012 de boetes verhoogd van 68 naar 97 euro per halve maand.

2013. Sinds 2013 loopt het proces zoals nu: het studentenreisproduct krijgt een ‘oneindige’ geldigheid mee, maar kan altijd worden stopgezet bij de ophaalautomaat.

2016. De Minister van OCW stelde in de Aanpassingswet studiefinanciering BES voor om boetes te verhogen van 97 euro naar 150 euro per halve maand, waarna de discussie over de boetes oplaaide. ResearchNed deed hierop in opdracht van het Ministerie van OCW onderzoek naar de motieven van studenten om het studentenreisproduct niet op tijd stop te zetten.³⁰ Naar aanleiding van de uitkomsten besloot de minister van OCW de verhoging van de boete via een nota van wijziging uit het wetsvoorstel te halen. Tijdens het debat over de Aanpassingswet studiefinanciering BES, waar de verhoging geen onderdeel meer van uitmaakte, heeft de Tweede Kamer verschillende moties ingediend, waarin onder andere is verzocht om automatisch stopzetten van het studentenreisproduct.³¹ Tevens werden amendementen ingediend waarin voorgesteld werd de boetebedragen gestaffeld te verhogen, en om een boete voor onterecht bezit van het reisproduct slechts op te leggen wanneer gebruik zou worden gemaakt van het reisproduct.³² Het wetsvoorstel, gewijzigd door het amendement van de leden Rog en Duisenberg en

³⁰ *Motieven van studerenden om hun studentenreisproduct niet tijdig stop te zetten.* ResearchNed, mei 2016.

³¹ De motie Rog/Duisenberg en de motie Mohandis c.s., Kamerstukken II 2016/17, 34 331, nrs. 17 en 18.

³² De amendementen Rog/Duisenberg en Van Meenen, Kamerstukken II 2016/17, 34 331, nrs. 19 en 20.

het subamendement van Van Meenen, werd op 20 december 2016 aangenomen door de Tweede Kamer.

2017. Op 19 januari 2017 verzocht de minister van OCW in een brief aan de Eerste Kamer om aanhouding van het wetsvoorstel, zodat aan een novelle kon worden gewerkt om onder andere voor een zorgvuldige grondslag voor de benodigde gegevensuitwisseling te zorgen.³³

Het studentenreisproduct is sinds begin 2017 ook geldig voor minderjarige mbo-studenten. De Nationale Ombudsman publiceerde in maart een rapport over de informatieverstrekking van DUO aan studenten met een schuld.

³³ Brief van de Minister van OCW, Kamerstukken I 2016/17, 34 331, B.

Wet- en regelgeving

Wet Studiefinanciering 2000

Artikel 3.26. Aanvang reisrecht; omvang van rechten

1. Het reisrecht vangt aan op het moment dat de studerende het reisproduct heeft geladen op een daarvoor bestemde OV-chipkaart.
2. Het reisrecht wordt naar keuze van de studerende toegekend als weekreisrecht of weekendreisrecht.
3. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld met betrekking tot de wijze van verkrijgen van het reisrecht en de omvang van de aan de soorten reisrecht, bedoeld in het tweede lid, verbonden rechten. Daarbij worden tevens voorschriften vastgesteld met betrekking tot de wijze waarop en de termijn waarbinnen de studerende de keuze tussen soorten reisrecht dient te maken en met betrekking tot de aanvraag tot herziening door de studerende van een gemaakte keuze in soorten reisrecht.

Artikel 3.27. Beëindiging reisrecht

1. De studerende is verplicht het reisproduct stop te zetten uiterlijk op de vijfde werkdag nadat:
 - a. zijn aanspraak op reisrecht is beëindigd, of
 - b. zijn reisproduct op grond van artikel 3.7, tweede of derde lid, is vervangen door een reisvoorziening in de vorm van geld.
2. Bij het ten onrechte beschikken over een op een OV-chipkaart geladen reisproduct, is degene aan wie het reisrecht is toegekend aan Onze Minister een bedrag van € 97,00 per halve kalendermaand of een deel van een halve kalendermaand verschuldigd, ongeacht of gebruik is gemaakt van het reisrecht. De eerste helft van een kalendermaand loopt tot en met de vijftiende dag van een maand. De tweede helft loopt tot en met het einde van die maand.
3. Het tweede lid is niet van toepassing op een periode waarin het niet tijdig beëindigen van het reisrecht aantoonbaar niet kan worden toegerekend aan degene aan wie het reisrecht is toegekend.
4. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld met betrekking tot de wijze van beëindigen van het reisrecht, en kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop en het tijdstip waarvoor de niet-toerekenbaarheid, bedoeld in het derde lid, moet worden aangetoond.

Wetsvoorstel Aanpassingswet studiefinanciering BES – voorstel voor wijziging van artikel 3.27 van de WSF 2000³⁴

In artikel 3.27, tweede lid, komt de eerste volzin te luiden: Bij het ten onrechte beschikken over een op een OV-chipkaart geladen reisproduct, is degene aan wie het reisrecht is toegekend een bedrag verschuldigd van: a. € 75,00 per halve kalendermaand of deel

³⁴ Kamerstukken I 2016/17, 34 331, A, artikel V, A.

van een halve kalendermaand, voor zover het de eerste twee halve kalendermaanden, of delen daarvan, betreft, en b. € 150,00 per halve kalendermaand of deel van een halve kalendermaand, voor zover het de derde en daaropvolgende halve kalendermaanden, of delen daarvan, betreft; indien gebruik is gemaakt van het reisrecht.

Regeling Studiefinanciering 2000

Artikel 4.1. Verkrijging reisrecht

1. Om met het reisrecht te kunnen reizen moet het reisproduct door de studerende bij een daartoe bestemde automaat van de vervoersbedrijven op een persoonlijke ov-chipkaart worden geladen.
2. Het laden van het reisproduct kan vanaf twee weken voordat de aanspraak op studiefinanciering ontstaat.

Artikel 4.2. Beëindiging reisrecht

1. Het reisrecht wordt beëindigd door het reisproduct dat op de ov-chipkaart is geladen, stop te zetten.
2. Het reisproduct wordt stopgezet bij een daartoe bestemde automaat van de vervoersbedrijven.
3. De minister kan, indien de met een reisproduct geladen ov-chipkaart technische gebreken heeft of indien de automaten van de vervoersbedrijven niet functioneren, beslissen dat het reisproduct stopgezet kan worden door gebruik te maken van een webtool of een aangetekende brief.
4. In geval van uitloting van een student, is hij verplicht het reisproduct op de ov-chipkaart stop te zetten binnen 5 werkdagen nadat aan de student schriftelijk mededeling is gedaan van uitloting in de procedure, bedoeld in hoofdstuk 7, titel 3, paragrafen 4 en 4a, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

Artikel 4.3. Keuze in soorten reisrecht

1. Een reisrecht wordt verstrekt in de vorm van:
 - a. een weekreisrecht als bedoeld in artikel 1, zesde lid, van de overeenkomst tussen de vervoersbedrijven en de Staat in verband met de uitvoering van het reisrecht; of
 - b. een weekendreisrecht als bedoeld in artikel 1, zevende lid, van de overeenkomst tussen de vervoersbedrijven en de Staat in verband met de uitvoering van het reisrecht.
2. Indien een studerende als gevolg van de keuzemogelijkheid voor een soort reisrecht als bedoeld in artikel 3.26, tweede lid, van de wet, een weekendreisrecht kiest, geeft hij dit via de website www.ocwduo.nl aan de Minister door alvorens hij zijn reisproduct op zijn persoonlijke ov-chipkaart laadt zoals beschreven in artikel 4.1, eerste lid.

Artikel 4.4. Wisselen van soort reisrecht

1. Een studerende die recht heeft op een reisvoorziening kan tweemaal per kalenderjaar wisselen van keuze voor een soort reisrecht, met dien verstande dat de nieuwe soort reisrecht niet kan aanvangen:
 - a. in de maanden mei tot en met augustus, en
 - b. binnen twee maanden na een eerdere wisseling van keuze voor een soort reisrecht.
2. Op de aanvraag om te wisselen wordt besloten uiterlijk op de tiende werkdag nadat de aanvraag bij de Minister is ontvangen.
3. In afwijking van het tweede lid wordt op de aanvraag om te wisselen met ingang van een periode die gelegen is na het ingaan van een eerder toegekend reisrecht besloten uiterlijk op de tiende werkdag nadat het eerder toegekende reisrecht is ingegaan.
4. Indien bij de beslissing op de aanvraag, bedoeld in het tweede of derde lid, een nieuw soort reisrecht wordt toegekend, kan het bijbehorende reisproduct na die toekenning na tien werkdagen bij een daartoe bestemde automaat van de vervoersbedrijven op een persoonlijke ov-chipkaart worden geladen. In het geval het oorspronkelijke reisproduct niet al door de student op de ov-chipkaart is geladen, bedraagt de termijn waarna het reisproduct op een persoonlijke ov-chipkaart kan worden geladen, in afwijking van de eerste volzin, 20 werkdagen.
5. Het nieuwe reisproduct kan tot en met zes weken na de in het vierde lid bedoelde aanvraag op een persoonlijke ov-chipkaart worden geladen bij een daartoe bestemde automaat van de vervoersbedrijven.

Artikel 4.5. Reisproduct strikt persoonlijk

De studerende die beschikking heeft over een reisproduct heeft uitsluitend voor zichzelf recht op kosteloos openbaar vervoer of korting op de vervoerprijs.

Artikel 4.6. Voorziening in geld

1. Een studerende die een opleiding in Nederland volgt en gedurende die opleiding een onderdeel daarvan buiten Nederland gaat volgen, kan over de periode in het buitenland op aanvraag in plaats van een reisrecht in aanmerking komen voor een voorziening in geld.
2. De studerende komt in aanmerking voor een voorziening in geld, als bedoeld in het eerste lid, indien:
 - a. het onderdeel dat buiten Nederland wordt gevolgd, meetelt voor het Nederlandse diploma, en
 - b. de studerende ingeschreven blijft aan de Nederlandse onderwijsinstelling.
3. De voorziening in geld, bedoeld in het eerste lid, is gelijk aan het bedrag, bedoeld in artikel 5.3, tweede lid, van de wet.
4. Toekenning van de reisvoorziening in geld vindt plaats per kalendermaand voor de periode waarin de studerende voor de betreffende opleiding in het buitenland studeert. Na deze periode wordt dezelfde soort reisrecht toegekend zonder dat dat opnieuw hoeft te worden aangevraagd. Indien de studerende eerder

dan aangegeven terugkeert in Nederland, kan opnieuw een reisrecht worden aangevraagd met inachtneming van de aanvraagtermijn in artikel 2.4.

Verantwoording

Het onderzoek is voor een groot deel gebaseerd op informatie die is aangeleverd door vele organisaties. Wij danken eenieder voor hun medewerking. Voor eventuele onjuistheden of tekortkomingen in dit rapport zijn wij, de onderzoekers, volledig verantwoordelijk.

Geconsulteerde organisaties:

- Ministerie van OCW (kerndepartement en DUO)
- Ministerie van IenW
- Studentenorganisatie ISO
- Studentenorganisatie JOB
- Studentenorganisatie LSVb
- Vertegenwoordigers van trein-, stad- en streekvervoer
- NS
- Arriva
- Connexion
- RSR
- Translink
- MBO Raad
- ROC De Leijgraaf
- ROC Koning Willem I College
- ROC Rijnland
- ROC Nijmegen
- ROC van Amsterdam.

De begeleidingscommissie heeft het onderzoeksteam op regelmatige basis ondersteund in het richting geven aan het onderzoek. De commissie bestond uit:

- Ministerie van OCW
- Ministerie van IenW
- Studentenorganisatie ISO
- Studentenorganisatie JOB
- Studentenorganisatie LSVb
- Vertegenwoordigers van trein-, stad- en streekvervoer.

Het huidige proces is gereconstrueerd met hulp van studentenorganisaties, DUO, RSR en Translink. Casuïstiek is in kaart gebracht met hulp van studentenorganisaties, onderwijsinstellingen, DUO en de klantenservice voor het studentenreisproduct. De lijst van mogelijke oplossingen is tot stand gekomen mede op basis van suggesties van alle geconsulteerde organisaties. De effectiviteit is geïnventariseerd met hulp van studentenorganisaties, terwijl het ministerie van OCW (inclusief DUO) en organisaties uit de ov-sector hebben gewezen op neveneffecten en een bijdrage hebben geleverd aan uitwerking van de voorwaarden. Juridische expertise is ingebracht door het ministerie van OCW.

Brondocumentatie

- *Motieven van (oud-)studerenden om hun studentenreisproduct niet tijdig stop te zetten*, ResearchNed (2016)
- *Een gewaarschuwd mens telt voor twee*, Nationale Ombudsman (2017)
- *Weten is nog geen doen*, WRR (2017)
- *Informatieverslag Studentenreisrecht mei 2017*, DUO (2017)

