

> Retouradres Postbus 30155, 9700 LG Groningen

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
t.a.v. de heer drs. F.A. Hofman
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Contact

Uw brief van
11 november 2021

Uw kenmerk
30295250

Onze referentie
HD.022.020

Bijlagen
1

Datum: 8 april 2022
Betreft: Uitvoeringstoets Toekomst OV-betalen

Geachte heer Hofman,

Aanleiding

In uw brief van 11 november 2021 (referentie 30295250) heeft u DUO gevraagd een uitvoeringstoets uit te brengen op het voorstel voor een wijziging van de Wet Studiefinanciering 2000 (Wsf 2000) om de geplande wijzigingen in betaaltvormen binnen het openbaar vervoer te ondersteunen. Belangrijk is dat studenten onafgebroken gebruik kunnen blijven maken van hun studentenreisrecht na invoering van de nieuwe betaaltvormen. Voor de vertraging in de beantwoording van uw brief bied ik mijn verontschuldigingen aan.

U verzocht om in te gaan op zowel de incidentele als de structurele kosten voor het uitvoeren van deze regeling en daarbij ook stil te staan bij de communicatie met de studenten. U gaf aan dat beoogd wordt om de wet in te laten gaan per 1 januari 2023. Dit in verband met het door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) geschetste tijdpad waarbij de eerste studenten begin 2023 overgaan op nieuwe betaaltvormen en de OV-chipkaart eind 2023 wordt uitgefaseerd.

Conclusie

Het wetsvoorstel is uitvoerbaar binnen de in deze uitvoeringstoets geschetste kaders. Er zijn drie uitvoeringsopties die in deze uitvoeringstoets worden uitgewerkt:

Optie 1: Het volledig realtime maken van de uitwisseling tussen DUO en Regisseur Studentenreisproduct (RSR);

Optie 2: Het gedeeltelijk realtime maken van de uitwisseling tussen DUO en RSR;

Optie 3: Het aanpassen van de systeemoutput en de communicatie met de student. De uitwisseling tussen DUO en RSR wordt niet aangepast. DUO blijft twee keer per dag gegevens uitwisselen met RSR.

Het wetsvoorstel is uitvoerbaar met al deze drie uitvoeringsopties. Gezien de beperkte urgentie van de noodzakelijke aanpassingen en de overige workload van DUO in 2022, ligt het voor de hand om in eerste instantie te kiezen voor optie 3. Nadeel van deze optie is echter dat de uitwisseling tussen DUO en de RSR niet realtime wordt vormgegeven. Het uiteindelijke streefbeeld moet wat DUO betreft zijn dat deze uitwisseling wel realtime zal worden en dat wijzigingen direct zichtbaar zullen zijn voor de student. Ik zie deze optie dan ook niet als structurele oplossing, maar als een tussenstap. Ik stel voor dat wij na het uitbrengen van deze uitvoeringstoets met elkaar spreken en komen tot een opdracht voor een

doorontwikkeling naar optie 1.

Inhoud.

De Wsf 2000 wordt met het wetsvoorstel zodanig gewijzigd dat studenten met een studentenreisproduct gebruik kunnen maken van de nieuwe wijzen van OV-betalen. Daarnaast worden de artikelen over het studentenreisproduct techniekonafhankelijker geformuleerd zodat de wet voldoet aan de nu voorziene en mogelijke andere toekomstige OV-betaalvormen.

Met de nieuwe OV-betaalvormen worden nieuwe 'dragers' (ook wel 'tokens' genoemd) geïntroduceerd waarmee reizigers kunnen inchecken. Een abonnement om mee te kunnen reizen in het openbaar vervoer – zoals het studentenreisproduct – wordt gekoppeld aan een online account, dat op zijn beurt gekoppeld is aan een backoffice. Een reiziger kan zelf bepalen met welke 'drager' hij dit account wil gebruiken. Op dit moment is voorzien dat een 'drager' voor het studentenreisproduct een nieuwe reispas of de eigen telefoon kan zijn. Mogelijk worden daar in de toekomst nog meer 'dragers' aan toegevoegd zoals bijvoorbeeld een bankpas. Tot 1 januari 2024 is de huidige OV-chipkaart overigens ook nog te gebruiken. Het jaar 2023 is daarmee een overgangsjaar.

Door de nieuwe OV-betaalvormen verandert ook de techniek achter het inchecken met een studentenreisproduct. Het studentenreisproduct wordt niet langer op een OV-chipkaart geladen, maar wordt bijgehouden in een backoffice. Wanneer een reiziger incheckt, maakt de incheckapparatuur contact met de backoffice om te controleren of de reiziger over een studentenreisproduct in zijn account beschikt. Als dat het geval is, kan de reiziger met het studentenreisproduct in het openbaar vervoer reizen.

De achterliggende techniek maakt het ook mogelijk om aanvragen en wijzigingen met betrekking tot het studentenreisproduct direct te verwerken in de OV-backoffice. Ook hoeven studenten niet meer zelf hun reisproduct stop te zetten bij een ophaalautomaat wanneer zij stoppen met hun studie of om andere redenen geen recht meer hebben op het studentenreisproduct.

Consequenties voor DUO

De nieuwe regeling heeft consequenties voor DUO. Het betreft gevolgen voor de uitwisseling met RSR, voor het systeem studiefinanciering (SFS), de communicatie tussen DUO en studenten en tot slot nog enkele overige gevolgen op het gebied van klantcontact, bezwaar/beroep en klachten.

Om de consequenties voor SFS te duiden is enige achtergrondinformatie over de uitwisseling tussen DUO en RSR van belang. Ik verwijs hiervoor naar de bijlage bij deze uitvoeringstoets.

Gevolgen voor het SFS

Er zijn drie uitvoeringsopties voor aanpassing van SFS. Voor alle opties geldt dat studenten met een nieuwe ov-betaalvorm het reisrecht niet meer hoeven te activeren, te wisselen of stop te zetten bij een ophaalautomaat. Dit leidt waarschijnlijk tot minder OV-boetes, omdat het studentenreisproduct automatisch kan worden verwijderd.

De drie onderzochte uitvoeringsopties zijn:

1. Volledig realtime maken van de uitwisseling tussen DUO en RSR, inclusief implementatie van reisrechtbeelden.

In deze optie worden alle onderwerpen op het gebied van de uitwisseling tussen DUO en RSR, zoals beschreven in de bijlage, gerealiseerd. Hierbij worden de vier uitwisselingen tussen DUO en RSR realtime en gevalsgewijs gemaakt en wordt de uitwisseling van gegevens met betrekking op het reisrecht vervangen door de in de bijlage genoemde reisrechtbeelden. Het voordeel van deze oplossing is dat de wijzigingen in het reisrecht onmiddellijk worden verwerkt in de OV-backoffice nadat DUO in SFS een wijziging bij een student heeft doorgevoerd. Dit past bij het verwachtingspatroon van veel studenten dat wijzigingen direct worden verwerkt en zichtbaar zijn. Ook leidt dit tot een lagere beheerslast bij DUO en is er een betere scheiding tussen het

- recht op en het gebruik van het reisrecht.
2. Alleen implementatie van (realtime) reisrechtbeelden (niet aanpassen overige uitwisselingen).
In deze optie wordt alleen het realtime maken van de vierde uitwisseling tussen DUO en RSR gerealiseerd (zoals beschreven in de bijlage). Dit betreft het vervangen van de bestaande uitwisselingen met betrekking tot reisrecht en gebruik van het studentenreisproduct door een realtime uitwisseling met behulp van reisrechtbeelden. Ook bij deze optie gelden de hierboven genoemde voordelen.
 3. De uitwisseling tussen DUO en RSR wordt niet aangepast.
Er vinden alleen minimale systeemaanpassingen plaats in de systeemoutput en de impact betreft daarmee vooral de communicatie. Het voordeel van deze optie is dat deze relatief eenvoudig en snel is te realiseren. De gegevensuitwisseling met RSR wordt echter niet aangepast, doorgevoerde wijzigingen worden tweemaal daags aangeboden. Nadeel van deze optie is dat een doorgevoerde wijziging maximaal pas een dag later door RSR worden verwerkt en dit niet zichtbaar direct zichtbaar is voor de student.

Gevolgen voor de communicatie tussen DUO en studenten

Er zijn drie fasen te onderscheiden in de communicatie tussen DUO en studenten over de nieuwe OV-betaalmethoden voor studenten. Per fase wordt hieronder in grote lijnen aangegeven welke communicatiemiddelen kunnen worden ingezet, en wordt een inschatting gegeven van de communicatiecapaciteit die dit vraagt. De communicatiecapaciteit omvat onder meer het opstellen en uitvoeren van een communicatieplan en -kalender, (web)redactie, (audiovisuele) vormgeving, aanpassing systeemcommunicatie, instructie interne medewerkers, afstemming met interne en externe partijen, deelname projectoverleg. De impact op het gebied van Communicatie bedraagt daarmee in totaal 5.000 uur (inclusief 1.000 ICT uren voor aanpassing van de systeemoutput).

Fase 1: DUO-campagne 'het nieuwe OVpay voor studenten'

In 2023 start DUO met een incidentele campagne om (aankomende) studenten, ouders, onderwijsinstellingen, andere intermediaire organisaties en interne medewerkers te informeren over de nieuwe OV-betaalmethoden. De campagne loopt (bij realisatie van het tijdspad dat het ministerie van IenW heeft geschetst) tot 1 januari 2024. Hiervoor kunnen onder andere de volgende middelen worden ingezet: campagnepagina duo.nl, persberichten DUO, mailing (aankomende) studenten, campagnemailing onderwijsinstellingen/intermediaire organisaties, social media, webinar (toevoeging in geplande webinars over studiefinanciering), video, digitale nieuwsbrieven.

Totaal: 2.000 uur (incidentele kosten communicatie).

Fase 2: Klantcommunicatie in hybride situatie

De implementatie van de nieuwe OV-betaalmethoden verloopt (bij realisatie van het tijdspad dat het ministerie van IenW heeft geschetst) gefaseerd van 1 januari 2023 tot 1 januari 2024. Omdat DUO geen gegevens heeft over welke OV-betaalmethode de student gebruikt, moeten studenten (afhankelijk van de te kiezen migratiestrategie) langer worden geïnformeerd over zowel de OV-chipkaart als de nieuwe OVpay. Dit maakt de communicatie richting studenten complexer. Dit betekent voornamelijk dat bestaande berichtgeving richting studenten tijdelijk moet worden aangepast op deze hybride situatie. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om systeemberichten, serviceberichten per mail, MijnDUO, webpagina's duo.nl, video's, telefoonmenu en de online wijzigingshulp. Daarnaast moet ook de instructie aan interne medewerkers die klantvragen beantwoorden tijdelijk worden aangepast.

Incidentele kosten ICT: 250 uur (systeembrieven en klant- en medewerkerschermen).

Incidentele kosten Communicatie: 1.750 uur.

Totaal: 2.000 uur.

Fase 3: Klantcommunicatie behorend bij de structurele situatie (alle studenten over op OVpay).

Vanaf 1 januari 2024 (bij realisatie van het tijdspad dat het ministerie van IenW heeft geschetst) reizen alle studenten met hun studentenreisproduct via een nieuwe OV-betaalwijze. De oude OV-chipkaart is dan uitgefaseerd. Vanaf dat moment moet alle bestaande klantcommunicatie opnieuw zijn aangepast. Ook hier gaat het om systeemberichten, serviceberichten per mail, MijnDUO, webpagina's duo.nl en de instructie aan interne medewerkers.

Incidentele kosten ICT: 750 uur (systeembrieven en klant- en medewerkersschermen)

Incidentele kosten Communicatie: 250 uur

Totaal: 1.000 uur.

Voor de goede orde geef ik aan dat deze inzet van 5.000 uur voor het aanpassen van de communicatie bij elk van de drie hiervoor genoemde uitvoeropties zal moeten worden meegenomen.

Overige gevolgen voor DUO

Met name direct na de (gefaseerde) invoering van de nieuwe OV-betalevormen zal sprake zijn van extra klantcontact via vooral telefoon, chat en social media. Ook kan de nieuwe situatie leiden tot klachten, bezwaarschriften en mogelijk beroepschriften. Hier staat tegenover dat waarschijnlijk sprake zal zijn van minder boetes en daarmee minder klantcontact en minder bezwaarschriften en klachten. De inschatting is dat een en ander elkaar compenseert. De totale impact voor DUO voor wat betreft de structurele kosten wordt wat dit betreft voorsnog dan ook als neutraal aangemerkt. Eventuele effecten op de dienstverlening worden zoals gebruikelijk meegenomen bij de reguliere periodieke herijking van de incassovergoeding.

Totale kosten

De ontwikkeling en uitvoering van deze regeling heeft de volgende financiële gevolgen.

Optie 1 (volledig realtime maken uitwisseling DUO-RSR)

De incidentele kosten beslaan: 11.500 ICT-uren en de hierboven vermelde 5.000 uur onder 'Gevolgen voor de communicatie tussen DUO en studenten'. Totaal 16.500 uur.

Structurele baten DUO:

- Besparing operationeel beheer als gevolg van minder fouten recht/gebruik: Ca. 700 fouten per jaar, 200 uur besparing op jaarbasis.
- Besparing als gevolg van verdwijnen kruisverkeer: Ca. 50 uur op jaarbasis.
- Besparing functioneel/operationeel beheer 9-dagenvergelijking.

Totale besparingen: ca. 250 uur op jaarbasis.

Structurele kosten: Geen.

Doorlooptijd: De doorlooptijd van deze optie is geraamd op 9 maanden. De belangrijkste onderdelen zijn de ICT-kosten en het aanpassen van de communicatie. Omdat de ICT-aanpassingen zich centreren rondom de reisrechtapplicatie van DUO, is het vrijwel niet mogelijk om de doorlooptijd te verkorten, omdat het werk lastig te verdelen is en specialistische kennis van deze reisrechtapplicatie vereist. Wanneer in 2023 begonnen wordt met het in productie nemen van de nieuwe wijze van OV-betalen, is het advies om in geval van keuze voor optie 1 zo spoedig mogelijk in 2022 te beginnen met het realiseren van de benodigde aanpassingen bij DUO.

Risico's: Samenloop met andere (meer prioritaire) opdrachten. DUO en het departement moeten tijdens dit traject goed in gesprek blijven over de planning

en andere (potentiële) opdrachten.

Een ander risico kan gelegen zijn in door ketenpartner RSR onvoldoende beschikbare tijd/capaciteit om de uitwisseling met DUO aan te passen. De huidige uitwisseling zal in stand gehouden moeten worden tijdens realisatie en implementatie van de nieuwe uitwisseling, zodat op moment gezamenlijk overgestapt kan worden op de nieuwe manier van uitwisselen.

Optie 2 (Alleen implementatie van (realtime) reisrechtbeelden)

Incidentele kosten: 7.000 ICT uren en de hierboven vermelde 5.000 uur onder 'Gevolgen voor de communicatie tussen DUO en studenten'. Totaal 12.000 uur.

Wanneer ervoor gekozen wordt om na de implementatie van de reisrechtbeelden ook de overige uitwisselingen aan te passen, zal dit leiden tot minimaal 5.000 uur extra werk. De kosten komen daarmee overeen met de uren uit optie 1. Daarbij moet echter nadrukkelijk opgemerkt worden dat hoe langer het duurt voordat de overige aanpassingen doorgevoerd worden, hoe hoger het aantal uren zal worden, omdat er extra uren moeten worden gemaakt door het Business Analisten Team (BAT-team) in het vervolgtraject.

Structurele baten DUO: Besparing operationeel beheer als gevolg van minder fouten recht/gebruik: Ca. 700 fouten per jaar, 200 uur besparing op jaarbasis. Besparing als gevolg van verdwijnen kruisverkeer: Ca. 50 uur besparing op jaarbasis.

Besparing functioneel/operationeel beheer 9-dagenvergelijking. De verwachting is dat dit ca. 250 uur per jaar zal besparen.

Haalbaarheid: De doorlooptijd om dit oplossingsalternatief te realiseren is geraamd op 6 maanden. Ook hierbij is het advies om zo spoedig mogelijk te beginnen met realisatie wanneer duidelijk is wanneer de uitrol van de nieuwe wijze van OV-betalen plaats gaat vinden. Als na implementatie van de reisrechtbeelden gekozen wordt om ook de overige aanpassingen door te voeren, zal dit minimaal 3 maanden extra doorlooptijd kosten. Deze doorlooptijd kan ook hoger worden naar mate er tijd verstrijkt tussen implementatie van de reisrechtbeelden en het aanpassen van de overige uitwisselingen.

Risico's: zie risico's bij optie 1.

Optie 3 (geen aanpassingen uitwisseling DUO-RSR)

Met deze optie worden de systeemaanpassingen geminimaliseerd. Wel is er nog steeds impact op het gebied van o.a. de Communicatie tussen DUO en studenten.

Incidentele kosten: 5.000 uur (inclusief 1.000 ICT uren voor aanpassing systeemoutput, zie voor toelichting hierboven onder 'Gevolgen voor de communicatie tussen DUO en studenten').

Structurele baten DUO: geen.

Haalbaarheid: De doorlooptijd om dit oplossingsalternatief 3 te realiseren is geraamd op 3 maanden. De doorlooptijd zal echter sterk afhankelijk zijn van het implementatietraject van de nieuwe wijze van OV-betalen. Op moment van schrijven van deze consequentiestudie is hier nog geen zekerheid over. Wanneer gelijk opgelopen wordt met het traject bij RSR en de vervoersbedrijven, zal de doorlooptijd vermoedelijk langer zijn dan 3 maanden.

Risico's: Imagoschade DUO. Fouten in het OV-proces zullen vaak bij DUO ontstaan. Mitigerende maatregelen, waaronder een heldere communicatie en uitleg naar studenten toe, zullen moeten worden gemaakt.

Opdracht

Ik verzoek u binnen acht weken na ontvangstdatum op deze toets te reageren en mij opdracht te verstrekken voor de uitvoering. Dit is met name van belang om DUO in staat te stellen tijdig met eventuele systeemaanpassingen te starten indien gekozen wordt voor optie 1 of 2. Indien gekozen wordt voor optie 3, stel ik voor dat wij na het uitbrengen van deze uitvoeringstoets met elkaar spreken en komen tot een opdracht voor een doorontwikkeling naar optie 1.

Met vriendelijke groet,

De directeur generaal van de Dienst Uitvoering Onderwijs



Mr. ing. H.A. (Harmen) Harmsma