

Vergaderjaar 2017–2018

34 968

Wijziging van de Aanpassingswet studiefinanciering BES

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt / uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Aanleiding

Op 20 december 2016 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het wetsvoorstel Aanpassingswet studiefinanciering BES (34 331). In een brief van 19 januari 2017 (*Kamerstukken I 2016/17, 34 331, B*) is de Eerste Kamer in overweging gegeven de behandeling van dit wetsvoorstel aan te houden zodat gewerkt kan worden aan een novelle om zorgvuldig uitvoering te kunnen geven aan het wetsvoorstel. Een afschrift van deze brief is tevens naar de Tweede Kamer gestuurd. Aanleiding hiervoor waren de geconstateerde aandachtspunten na aanneming van het subamendement Van Meenen (*Kamerstukken II 2016/17, 34 331, nr. 20*) en het nader gewijzigde amendement Rog/Duisenberg (*Kamerstukken II 2016/17, 34 331, nr. 19*), en de aangenomen moties.

Verder is mede naar aanleiding van een tweetal moties dat is aangenomen na behandeling van bovengenoemd wetsvoorstel, een onderzoek uitgevoerd naar de (on)mogelijkheden van het automatisch stopzetten van het studentenreisproduct. Zoals aangekondigd aan de Tweede Kamer zijn de voorgenomen maatregelen in reactie op de uitkomsten van dit onderzoek bij de vormgeving van de novelle meegenomen.¹

2. Doel

Doel van het onderhavig wetsvoorstel is te zorgen voor een zorgvuldige uitvoering van de aangenomen amendementen en moties.

¹ *Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 1593.*

3. Inhoudelijk

3.1 Bepalingen in huidige WSF 2000

Onderdeel van de studiefinanciering betreft het recht op een reisvoorziening. Het reisrecht omvat een reisproduct op een persoonlijke OV-chipkaart (een week- dan wel weekendproduct), waarmee een studerende² gratis of met korting kan reizen in het openbaar vervoer. Op een bepaald moment vervalt het recht op een reisvoorziening. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer een studerende niet meer staat ingeschreven bij een instelling waarvoor het recht op studiefinanciering bestaat, of wanneer het maximale recht op de reisvoorziening is verbruikt. Ook kan het voorkomen dat een studerende geen aanspraak meer op het reisrecht heeft, omdat hij (een deel van) zijn opleiding in het buitenland gaat volgen. In artikel 3.27, eerste lid, van de Wet studiefinanciering 2000 (hierna: WSF 2000) is geregeld dat een (oud-)studerende verplicht is het reisproduct binnen vijf werkdagen nadat het reisrecht is vervallen, stop te zetten. Dit dient te gebeuren bij een zogeheten ophaalautomaat van de vervoersbedrijven. In het tweede lid van artikel 3.27 is geregeld dat een (oud-)studerende, bij het onterecht beschikken over het studentenreisproduct, aan de Minister een bedrag is verschuldigd van € 97,00 per halve kalendermaand of een deel van een halve kalendermaand (ook wel de «OV-boete» genoemd).

3.2 Huidig wetsvoorstel

Met het wetsvoorstel Aanpassingswet studiefinanciering BES is voorgesteld het bedrag dat een (oud-)studerende verschuldigd is voor het ten onrechte beschikken over een studentenreisproduct te verhogen, met het doel strategisch gedrag tegen te gaan. In het kader van het wetsvoorstel heeft de Tweede Kamer een aantal amendementen en moties aangenomen.

Als gevolg van de aangenomen amendementen wordt in het wetsvoorstel Aanpassingswet studiefinanciering BES geregeld dat het bedrag voor onterecht bezit van het reisproduct wordt gestaffeld. Dit betekent een verlaging van het bedrag naar 75 euro per halve kalendermaand voor de eerste twee halve kalendermaanden, en een verhoging van de boete naar 150 euro per halve kalendermaand voor de daaropvolgende halve kalendermaanden.³ Ook wordt in het wetsvoorstel geregeld dat het bedrag voor het ten onrechte beschikken over het studentenreisproduct (op gestaffelde wijze) slechts kan worden opgelegd indien het reisproduct ook daadwerkelijk wordt gebruikt.⁴

Tevens werden door de Tweede Kamer de volgende moties aangenomen:

- De motie Mohandis c.s. (*Kamerstukken II 2016/17, 34 331, nr. 14*) spreekt uit dat er geen verhoging van de boete dient plaats te vinden en dat er eerst gewerkt moet worden aan oplossingen om studenten bewuster en beter geïnformeerd te maken en om hierbij ook op vereenvoudiging van beëindiging van het reisproduct in te zetten.
- De motie Rog/ Duisenberg (*Kamerstukken II 2016/17, 34 331, nr. 16*) verzoekt de regering te bevorderen dat DUO op een duidelijke en onderscheidende wijze het naderende einde van het recht op gebruik van het reisproduct communiceert, alsmede oud-studenten, wanneer

² Met «studerende» wordt in de WSF 2000 zowel de mbo- als de ho-student aangeduid.

³ Kamerstukken II 2016/17, 34 331, nr. 19 (nader gewijzigd amendement Rog en Duisenberg).

⁴ Het (sub)amendement van het lid Van Meenen (Kamerstukken II 2016/17, 34 331, nr. 20) wijzigde het amendement Rog/Duisenberg (nr. 19).

- zij een boete krijgen wegens het onterecht bezitten van een ov-studentenkaart, daarover onverwijld informeert.
- De motie Rog/Duisenberg (*Kamerstukken II 2016/17, 34 331, nr. 17*) verzoekt de regering, in overleg met betrokken partijen zoals DUO en de NS, te komen tot automatische stopzetting van het studentenreisproduct indien het recht hierop is beëindigd.
 - De motie Mohandis c.s. (*Kamerstukken II 2016/17, 34 331, nr. 18*) verzoekt de regering in gesprek te gaan met de betreffende ov-bedrijven en om tot vereenvoudiging van het stopzetten van het reisproduct te komen, en de Kamer hierover in de zomer van 2017 te informeren.

3.3 Benodigde aanpassingen naar aanleiding van aangenomen amendementen en moties

Naar aanleiding van de genoemde moties en amendementen is aanpassing van het wetsvoorstel door middel van een novelle benodigd. Zoals weergegeven in de Kamerbrief van 19 januari 2017, vereist de gegevensuitwisseling die nodig is om uitvoering te geven aan de amendementen, een wettelijke grondslag waarin de privacy van de (oud-)studerenden wordt geborgd. In de huidige WSF 2000 is in een dergelijke grondslag nog niet voorzien. Met de onderhavige novelle wordt voorzien in een zorgvuldige wettelijke grondslag voor gegevensuitwisseling met het oog op de uitvoering van artikel 3.27 van de WSF 2000.

Tevens zijn de onderdelen van het wetsvoorstel die betrekking hebben op studiefinanciering BES en huisvesting Caribisch Nederland, via een nota van wijziging toegevoegd aan het wetsvoorstel Wijziging van enkele onderwijswetten om deze meer te laten aansluiten bij de Algemene wet bestuursrecht (Stb 2017, 80).⁵ Deze onderdelen dienen nog te worden verwijderd uit het onderhavige wetsvoorstel.

Daarnaast vraagt uitvoering van het wetsvoorstel om een aanpassing van de uitvoeringsprocessen van de verschillende betrokkenen: de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO), Translink (uitgever van de OV-chipkaart en beheerder van de gegevens) en Regisseur Studenten Reisrecht (hierna: RSR) (de rechtspersoon die de digitale administratie van het reisproduct op de OV-chipkaart voert). Een inwerkingtreding van het wetsvoorstel per 1 januari 2018 is uiteraard niet meer haalbaar, en vergt derhalve aanpassing van het wetsvoorstel.

Tot slot is geconstateerd dat door aanneming van het subamendement van Van Meenen onduidelijkheid bestaat over de staffelbedragen bedoeld in het amendement Rog/Duisenberg. In de wettekst wordt nu niet nader uitgewerkt hoe de staffel werkt *in combinatie met* de voorwaarde dat daadwerkelijk gereisd is met het reisproduct. Met deze novelle wordt tevens artikel 3.27, tweede lid, van de WSF 2000 gewijzigd om onduidelijkheden ten aanzien van de interpretatie van dit artikel te voorkomen.

⁵ Volledige titel van het wetsvoorstel betreft: Wet van 22 februari 2017 tot wijziging van enkele onderwijswetten om deze meer te laten aansluiten bij de Algemene wet bestuursrecht en om de overgangsbepalingen voor onderwijshuisvesting in Caribisch Nederland te verlengen en aanpassing van de Wet studiefinanciering BES om die in overeenstemming te brengen met de uitvoeringspraktijk.

3.4 Aanpassingen naar aanleiding van onderzoek naar de mogelijkheden van het automatisch stopzetten

In de moties van de leden Rog en Duisenberg (*Kamerstukken II 2016/17, 34 331, nr. 17*) en van het lid Mohandis (*Kamerstukken II 2016/17, 34 331, nr. 18*) is opgeroepen om in overleg met de betrokken partijen te komen tot automatisch stopzetten respectievelijk tot vereenvoudigen van het stopzetten van het studentenreisproduct. Ook de studentenorganisaties, de Nationale ombudsman en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) hebben gepleit voor automatische stopzetting. Met een onafhankelijk onderzoek naar de (on)mogelijkheden van het automatisch stopzetten van het studentenreisproduct is uitvoering gegeven aan de moties en is tegemoetgekomen aan de roep uit de samenleving. Op 21 december 2017⁶ is het onderzoeksrapport, vergezeld van een beleidsreactie, aan de Eerste en Tweede Kamer aangeboden. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat automatische stopzetting complex is en dat dé ideale oplossing, namelijk de oplossing die met beperkte kosten en doorlooptijd alle vorderingen kan voorkomen, niet bestaat. Wel heeft de Minister van OCW, in overleg met de studentenorganisaties en de vervoersbedrijven, een pakket met maatregelen aangekondigd dat het aantal vorderingen voor het onterecht gebruikmaken van het reisproduct flink moet laten dalen. Voor zover deze maatregelen een wetswijziging vergen, worden die geregeld in deze novelle:⁷

- de termijn waarin het reisproduct tijdig kan worden stopgezet wordt verlengd van vijf werkdagen naar tien kalenderdagen.
- in de WSF 2000 wordt eenduidig opgenomen dat de studerende verplicht is zelf zorg te dragen dat het reisproduct tijdig is stopgezet, en dat een bedrag verschuldigd is wanneer dit niet tijdig heeft plaatsgevonden en het studentenreisproduct ook niet op een andere manier van de OV-chipkaart is afgehaald (blacklisting, zie hieronder bij paragraaf 4).

4. Blacklisten

De blacklist is een instrument dat vervoerders primair inzetten om fraude en misbruik door reizigers tegen te gaan. De blacklist bevat nummers van OV-chipkaarten of reisproducten die niet toegelaten mogen worden bij het inchecken. Wanneer iemand probeert in te checken met een OV-chipkaart of reisproduct dat op de blacklist staat, dan wordt die kaart of dat product direct gedeactiveerd. Je kunt er dan niet meer mee reizen.

Bij de invoering van het studentenreisproduct op de OV-chipkaart en het verdwijnen van de papieren OV-studentenkaart, was voorzien om de blacklist in te zetten om ook studentenreisproducten stop te zetten. In 2009 gaven de vervoersbedrijven echter aan dat de capaciteit van de blacklist voor het stopzetten van alle studentenreisproducten te beperkt is. Er was maar een beperkt aantal plaatsen op de blacklist beschikbaar en dat aantal was aanzienlijk lager dan het aantal studentenreisproducten dat jaarlijks stopgezet moest worden. Vervolgens is de huidige werkwijze ontwikkeld, waarbij studerenden zelf hun studentenreisproduct moeten stopzetten bij een ophaalautomaat. In de periode waarin het eerdergenoemde onderzoek naar de (on)mogelijkheden voor het automatisch stopzetten van het studentenreisproduct plaatsvond, werd de blacklist,

⁶ Kamerstukken II 2017/18, 23 645, nr. 653.

⁷ Zoals reeds opgenomen in het wetsvoorstel Aanpassingswet studiefinanciering BES is een (oud-) studerende dit bedrag slechts verschuldigd wanneer hij gebruik maakt van het reisproduct. Met onderhavig voorstel wordt voor een zorgvuldige uitvoering van deze maatregel gezorgd, waaronder een grondslag voor de benodigde gegevensuitwisseling ten behoeve van de uitvoering van deze maatregel.

voor wat betreft het studentenreisproduct, hoofdzakelijk gebruikt om de studentenreisproducten te deactiveren van (oud-)studerenden die na 12 maanden onterecht bezit hun reisproduct nog niet zelf hadden stopgezet.

In het onderzoek is geconstateerd dat de blacklist die momenteel door de vervoersbedrijven gehanteerd wordt, nog steeds te beperkt is om alle studentenreisproducten automatisch stop te zetten. Aangegeven werd echter ook dat de blacklist op een andere en effectievere manier ingezet zou kunnen worden dan nu het geval is.

Om de blacklist zo effectief mogelijk te kunnen inzetten om ov-boetes te voorkomen, zijn de volgende maatregelen aangekondigd in de bovengenoemde Kamerbrief van 21 december 2017:

- vanaf het moment dat één of meerdere vervoersbedrijven technisch gezien in staat zijn om een onbeperkte blacklist in de praktijk te gaan gebruiken, zullen deze bedrijven dat doen. Als een (oud-)studerende met zijn studentenreisproduct dan bij één van deze vervoersbedrijven incheckt, wordt het studentenreisproduct gedeactiveerd en is deze ook niet meer bij andere vervoersbedrijven te gebruiken.
- de vervoerders verwachten het aantal plekken dat momenteel binnen de blacklistcapaciteit beschikbaar is om studentenreisproducten te deactiveren, in 2018 te verdubbelen. Hiertoe zijn de voorbereidingen in gang gezet. Hierbij wordt ook de capaciteit van de blacklist gereorganiseerd en daarmee het aantal plekken verder verhoogd in de maanden dat er een piek is in het aantal (oud-)studerenden dat het studentenreisproduct moet stopzetten, namelijk van juli tot en met september.
- vanaf 2019 zal gebruik worden gemaakt van een vorm van «smart blacklisting», waarbij alle studentenreisproducten waar geen recht meer op is, gerouleerd worden op de blacklist. Dat betekent dat het studentenreisproduct van een (oud-)studerende op de ene dag wel op de blacklist staat en op de andere dag niet. Checkt een studerende in met zijn OV-chipkaart met studentenreisproduct op een dag waarop zijn product op de blacklist staat, dan wordt het studentenreisproduct gedeactiveerd en kan de studerende vanaf dat moment niet meer reizen met zijn studentenreisproduct. Dit rouleren verhoogt de kans dat het studentenreisproduct automatisch wordt stopgezet.
- Vanaf 2019 zal de maximale periode waarover boetes worden opgelegd (nu 12 maanden) worden verkort naar negen maanden en zo mogelijk naar zes maanden.

(Oud-)studerenden *houden de verplichting* om hun studentenreisproduct zelf tijdig bij een ophaalautomaat stop te zetten. Door het effectiever inzetten van de blacklist kunnen studentenreisproducten van (oud-)studerenden worden gedeactiveerd, waardoor de OV-boetes minder hoog oplopen. Daarnaast zorgt dit effectiever inzetten van de blacklist ervoor dat de studentenreisproducten van (oud-)studerenden die nu bewust dit product in bezit houden (omdat de «OV-boete» voor hen goedkoper is dan op saldo reizen met hun eigen OV-chipkaart), waarschijnlijk sneller gedeactiveerd worden via de blacklist. Dat betekent dat (oud-)studerenden minder lang misbruik kunnen maken van een studentenreisproduct waar ze geen recht meer op hebben.

5. Gegevensuitwisseling ten behoeve van de toepassing van artikel 3.27, tweede lid, van de WSF 2000

Op dit moment vindt in het kader van de toekenning en koppeling van het studentenreisproduct reeds een gegevensuitwisseling plaats tussen DUO en RSR. Wanneer een studerende bij DUO studiefinanciering aanvraagt, kan hij als onderdeel daarvan een reisvoorziening aanvragen. Als een studerende de reisvoorziening aanvraagt, bepaalt DUO of de studerende

aanspraak maakt op het reisrecht. Samen met het gekozen reisproduct stuurt DUO het burgerservicenummer van de studerende naar RSR. Vervolgens dient een koppeling plaats te vinden: de OV-chipkaart (het kaartnummer) moet aan de studerende worden gekoppeld. De studerende identificeert zich bij RSR en geeft hierbij ook door welke OV-chipkaart hij in zijn bezit heeft. RSR stuurt de gegevens – het soort reisrecht, de ingangsdatum van het reisrecht en het kaartnummer (zonder het burgerservicenummer) – naar de vervoerders. De studerende kan vervolgens het reisproduct laden op de OV-chipkaart bij een ophaalautomaat van de vervoerders. Vanaf het moment dat het reisrecht ingaat kan met het reisproduct worden gereisd.

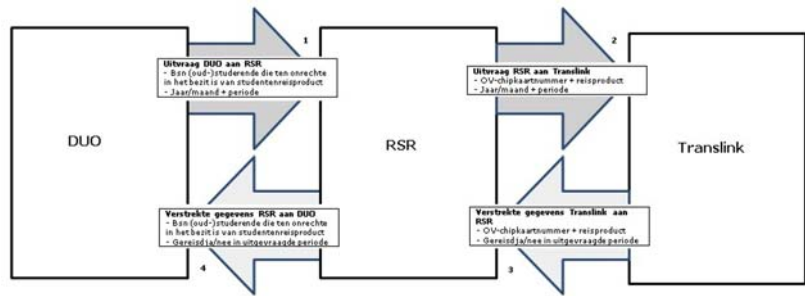
De gegevensuitwisseling die reeds plaatsvindt tussen DUO en RSR is geregeld in artikel 3.23 van de WSF 2000. Daarin is bepaald dat in afwijking van artikel 1.7 van de WSF 2000 de Minister het burgerservicenummer van een studerende gebruikt ter zake van de toekenning van het reisrecht in contacten met RSR. RSR gebruikt het burgerservicenummer van een studerende slechts ter vaststelling van de identiteit van een studerende wanneer deze zich tot de vervoersbedrijven wendt om zijn gegevens te laten koppelen aan een persoonlijke OV-chipkaart.

Als gevolg van de aanneming van (sub)amendement nr. 20 dienen gegevens te worden uitgewisseld opdat kan worden nagegaan of een (oud-)studerende gebruik heeft gemaakt van het reisproduct, terwijl zijn aanspraak op het reisrecht is beëindigd. Voor de toepassing dient DUO te kunnen beoordelen of een (oud-)studerende heeft gereisd met het studentenreisproduct. DUO heeft echter geen toegang tot het gegeven of wel of niet is gereisd met het studentenreisproduct.

Opdat DUO kan beoordelen of een (oud-)studerende gebruik heeft gemaakt van het studentenreisproduct zal een gegevensuitwisseling plaatsvinden tussen DUO en Translink, via RSR. In de novelle wordt geregeld dat de benodigde gegevensuitwisseling op de volgende manier zal plaatsvinden (zie hierna ook een schematische weergave).

(1) DUO doet een aanvraag bij RSR, en verstrekt daarbij het burgerservicenummer, het kalenderjaar en de maand waarop de aanvraag betrekking heeft en de specifieke periode(s)⁸ waarvan DUO wil vernemen of een (oud-)studerende heeft gereisd met het studentenreisproduct terwijl zijn reisrecht was verlopen en het reisproduct had moeten worden stopgezet. (2) RSR bekijkt vervolgens op welke OV-chipkaart en reisproduct het verzoek van DUO betrekking heeft, en vraagt bij Translink – door middel van verstrekking van het OV-chipkaartnummer – of in de genoemde periodes gebruik is gemaakt van het betreffende studentenreisproduct. Tussen RSR en Translink wordt geen gebruik gemaakt van het door DUO aan RSR verstrekte burgerservicenummer van een (oud-)studerende. (3) RSR ontvangt daarop van Translink of met het betreffende studentenreisproduct op het OV-chipkaartnummer in de uitgevraagde periode is gereisd (ja/nee). (4) DUO ontvangt vervolgens van RSR ten aanzien van het burgerservicenummer waar de aanvraag betrekking op had, of een (oud-)studerende wel of niet heeft gereisd met het studentenreisproduct in de gevraagde periode.

⁸ De mogelijke periodes betreffen: de kalenderdagen 11 tot en met 15 van een betreffende maand (in geval van de eerste kalendermaand nadat het reisrecht is verlopen), kalenderdagen 1 tot en met 15, of kalenderdagen 16 tot en met het einde van de maand.



Voor de toepassing van artikel 3.27, tweede lid, van de WSF 2000 dienen derhalve een aantal gegevens te worden verwerkt: het burgerservicenummer van een (oud-) studerende tussen DUO en RSR, het OV-chipkaartnummer tussen RSR en Translink, en het gegeven of wel of niet is gereisd met het studentenreisproduct tussen zowel RSR en DUO, en Translink en RSR. In de WSF 2000 bestaat geen bepaling die voldoende duidelijk voorziet in een grondslag voor de uitwisseling van gegevens over het wel of niet gereisd hebben met het studentenreisproduct. Bovendien biedt artikel 3.23 van de WSF 2000 in combinatie met artikel 1.7 van de WSF 2000, een onvoldoende grondslag voor de uitwisseling van het burgerservicenummer ten behoeve van de toepassing van artikel 3.27, tweede lid, van de WSF 2000. Het artikel is bedoeld ter zake van de *toekenning* van de reisvoorziening. Het gebruik van het burgerservicenummer is op grond van dit artikel niet toegestaan met het doel een OV-boete op te leggen. Het artikel beperkt zich bovendien tot *studerenden*. Het vorderen van een bedrag voor het ten onrechte beschikken over een studentenreisproduct kan echter ook noodzakelijk zijn ten aanzien van oud-studerenden.

Met de onderhavige novelle wordt voorzien in een duidelijke wettelijke grondslag voor de benodigde gegevensuitwisseling voor de toepassing van artikel 3.27, tweede lid, van de WSF 2000. Artikel 3.23 van de WSF 2000 wordt zodanig aangepast dat voorzien wordt in een grondslag voor de uitwisseling van het burgerservicenummer door DUO met RSR om te kunnen vaststellen of gereisd is met het studentenreisproduct, ten behoeve van de uitvoering van artikel 3.27, tweede lid, van de WSF 2000. Bovendien wordt in artikel 9.6 van de WSF 2000 een wijziging aangebracht om een duidelijke grondslag in de WSF 2000 te creëren voor de benodigde uitwisseling van het gegeven of een (oud-)studerende wel of niet heeft gereisd met het reisproduct.

6. Recht op privacy

Het recht op privacy is neergelegd in verschillende verdragen en wetten.⁹ Op grond van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) heeft een ieder recht op respect voor zijn privéleven. Op grond van artikel 10, eerste lid, van de Grondwet heeft een ieder het recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. De regels omtrent het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens zijn op grond van artikel 10, tweede lid, van de Grondwet vastgelegd in de wet. Tevens zijn binnen EU-verband regels opgesteld met betrekking tot de privacy,

⁹ Waaronder artikel 12 Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens, artikel 8 EVRM, artikel 17 Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, artikel 8 Handvest voor de Grondrechten van de Europese Unie, artikel 16 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en artikel 10 Grondwet.

waaronder de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG).¹⁰

Voor de beoordeling of met onderhavig wetsvoorstel wordt voldaan aan bovengenoemde (verdrags)bepalingen is een DPIA opgesteld waarmee de noodzaak van de voorgenomen gegevensverwerking is onderzocht. Daaruit is, samenvattend, het volgende geconcludeerd. Voor de toepassing van het gewijzigde artikel 3.27, tweede lid, van de WSF 2000 moeten gegevens worden uitgewisseld. Op grond van onder meer artikel 8 van het EVRM moet worden vastgesteld of sprake is van een inmenging in het privéleven. Op grond van de AVG betreffen persoonsgegevens alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon, waarbij als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd.¹¹ Het burgerservicenummer betreft een persoonsgegeven.¹² Het gegeven is namelijk direct herleidbaar tot een natuurlijk persoon. Tevens is sprake van verwerking in de zin van de AVG.¹³ Het gegeven of er gereisd is, wordt, in combinatie met het burgerservicenummer, verstrekt aan DUO. De combinatie van dit gegeven met het burgerservicenummer van de (oud-)studerende maakt dat door het gebruik van dit gegeven DUO ook tot een persoon herleidbare gegevens gebruikt. Ook vindt uitwisseling van persoonsgegevens plaats tussen RSR en Translink. Er is dus sprake van verwerking van persoonsgegevens. Op grond van hoofdstuk IV van de AVG hebben DUO en Translink enerzijds en RSR anderzijds verschillende rollen. DUO en Translink zijn verwerkingsverantwoordelijken en RSR is een verwerker die ten behoeve van zowel DUO als Translink persoonsgegevens verwerkt. Conform artikel 28, derde lid, van de AVG zijn er verwerkersovereenkomsten gesloten waarin bij invoering van onderhavig wetsvoorstel de nieuwe taken worden vastgelegd.

De inmenging in het privéleven kan worden gerechtvaardigd. Met onderhavig wetsvoorstel wordt gezorgd voor een wettelijke grondslag voor gegevensuitwisseling.¹⁴ Met de onderhavige novelle wordt een wettelijke grondslag gecreëerd voor zowel de uitwisseling van het burgerservicenummer, als voor de uitwisseling van het gegeven of een (oud-)studerende met het studentenreisproduct heeft gereisd of niet. De AVG vereist bovendien doelbinding.¹⁵ Met het voorstel wordt wettelijk geregeld dat de benodigde gegevensuitwisseling slechts mogelijk is voor de uitvoering van artikel 3.27 van de WSF 2000. Het uitwisselen van de gegevens is noodzakelijk en in termen van internationaal recht is er sprake van een noodzakelijkheid in een democratische samenleving. Voor het vorderen van een bedrag voor het ten onrechte beschikken over een studentenreisproduct is het nodig om te weten of een (oud-)studerende heeft gereisd met het reisproduct. Voorkomen moet immers worden dat (oud-)studerenden ongestraft gratis of met korting kunnen reizen met een reisproduct waar zij op grond van de WSF 2000 geen aanspraak meer op

¹⁰ Per 25 mei 2018 treedt Verordening 2016/679 van het Europees parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), in werking. Tot die tijd geldt de *Richtlijn 95/46/EG van het Europees parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens* (Privacyrichtlijn).

¹¹ Artikel 4 AVG.

¹² Artikel 87 AVG, gelezen in samenhang met artikel 46 van de Uitvoeringswet AVG, Kamerstukken I 2017/18, 34 851, A.

¹³ Artikel 4 AVG.

¹⁴ Artikel 6, eerste lid, sub c. Doordat de verplichting tot verwerking van persoonsgegevens met onderhavig voorstel wordt opgenomen in een wet in formele zin, wordt tevens voldaan aan artikel 6, derde lid, sub b, van de AVG.

¹⁵ Artikel 5, eerste lid, van de AVG.

maken. En zolang het reisproduct niet is stopgezet, blijft dit mogelijk.¹⁶ Met de gebruikmaking van de betreffende gegevens kan gericht en effectiever misbruik van het studentenreisproduct worden voorkomen. Tot slot voldoet de gegevensuitwisseling aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. In het kader hiervan is het van belang dat DUO, RSR en Translink in het kader van de gegevensverwerking niet meer gegevens ontvangen en gebruiken dan nodig voor de toepassing van artikel 3.27, tweede lid, van de WSF 2000. Slechts het gegeven dat wel of niet gereisd is, wordt verstrekt door Translink aan RSR en door RSR aan DUO. Overige reisdata (hoe vaak, op welke dag(en), hoe laat en waarheen) zijn niet noodzakelijk voor het kunnen opleggen van de vordering en worden dan ook niet uitgewisseld. Tevens worden de gegevens door DUO niet langer bewaard dan nodig voor het doel waarvoor zij zijn verzameld.¹⁷ Het subsidiariteitsvereiste vereist dat gegevensverwerking niet op een andere, minder ingrijpende wijze, kan worden bereikt. DUO kan zelf niet inzien of wel of niet is gereisd. Voor het kunnen uitvoeren van artikel 3.27, tweede lid, van de WSF 2000 is het noodzakelijk dat DUO de beschikking krijgt over het gegeven of gereisd is met het studentenreisproduct via RSR. Ook het burgerservicenummer is noodzakelijk voor de toepassing van artikel 3.27, tweede lid, van de WSF 2000. Met het gebruik van andere persoonsgegevens (bijvoorbeeld naam of geboortedatum) kan niet hetzelfde worden bereikt als met het gebruik van het burgerservicenummer. Gebruik van normale persoonsgegevens leidt tot onduidelijkheden bij personen met dezelfde naam en dezelfde geboortedatum. Ook onbekende geboortedata of namen die in verschillende systemen verschillend worden geschreven, leiden tot incomplete gegevens.

7. Financiële gevolgen

Zoals aangegeven in de eerdergenoemde Kamerbrief van 21 december 2017, is OCW met de vervoersbedrijven in gesprek over de mogelijke financiële consequenties van de maatregelen uit die brief, met het oog op het contract dat het Ministerie van OCW en de vervoersbedrijven hebben over het studentenreisproduct. De maatregelen uit deze novelle maken daar onderdeel van uit.

8. Gevolgen voor de regeldruk

Bij de voorbereiding van dit voorstel is nagegaan of sprake is van administratieve lasten. Het voorstel heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten van (oud-)studerenden. Zij blijven de verantwoordelijkheid houden het studentenreisproduct zelf stop te zetten. Uitvoering van het wetsvoorstel vraagt om een aanpassing van de uitvoeringsprocessen van verschillende betrokkenen. Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor de administratieve lasten van Translink en van RSR, waar het gaat om de maatregel dat een vordering slechts kan worden opgelegd indien gebruik is gemaakt van het reisproduct nadat het recht daarop is beëindigd. De inschatting van de vervoersbedrijven is dat de implementatie van deze maatregel procesaanpassingen vergt, die initieel worden geraamd op circa 1.000 uren. De jaarlijkse administratieve lasten worden ingeschat op circa 200 uren.

¹⁶ Kamerstukken II 2015/16, 34 331, nr. 3.

¹⁷ Overeenkomstig overweging 39 van de AVG stellen de verwerkingsverantwoordelijken de bewaartermijnen vast, die in overeenstemming met artikel 5, eerste lid, onderdeel e, van de AVG niet langer zullen zijn dan noodzakelijk. In de DPIA is het bewaarbeleid van DUO beschreven. Translink en RSR sluiten aan bij de huidige bewaartermijnen van gegevens in het OV-chipkaart systeem (18 maanden).

9. Consultatie en toetsing van de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

9.1 Uitvoering

DUO heeft een uitvoeringstoets uitgevoerd. Daarin heeft DUO aangegeven dat uitvoering van dit wetsvoorstel per 1 januari 2019 mogelijk is, ervan uitgaande dat de hiervoor benodigde gegevensuitwisseling met RSR tijdig wordt ingericht.

Ook de vervoersbedrijven, RSR en Translink zijn geconsulteerd over dit wetsvoorstel. Over de uitvoering van de maatregelen vindt afstemming plaats tussen hen en DUO.

9.2 Autoriteit Persoonsgegevens

Het voorstel is aan de Autoriteit Persoonsgegevens voorgelegd voor advies. Naar aanleiding van het advies van de Autoriteit zijn verschillende aanpassingen gedaan in paragraaf 6 van deze toelichting waaruit de noodzaak van de voorgenomen verwerking van persoonsgegevens beter blijkt en waarmee op verschillende plaatsen nadrukkelijker een link is gelegd met onder meer de verschillende bepalingen uit de AVG.

9.3 Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)

Het voorstel is voor advies voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). De ATR heeft geadviseerd het voorstel in te dienen, nadat met het adviespunt rekening is gehouden. Bij het opstellen van de bovenstaande paragraaf over administratieve lasten is rekening gehouden met het advies van het ATR. Het ATR heeft ook geadviseerd de verwachte kosten op te nemen voor de vervoersbedrijven om ophaalautomaten te plaatsen bij geselecteerde onderwijsinstellingen. Dit advies is niet overgenomen, omdat deze maatregel geen onderdeel uitmaakt van de novelle en dus buiten de scope van dit wetsvoorstel valt. Daarnaast heeft de ATR geadviseerd te onderzoeken of het mogelijk is dat één van de gegevensbeheerders binnen het OV, op basis van gegevens van DUO of de onderwijsinstellingen, het studentenreisproduct direct stop kan zetten, zonder tussenkomst van de student. Dit advies is niet overgenomen, omdat naar deze (on)mogelijkheden reeds een zeer uitgebreid onafhankelijk onderzoek heeft plaatsgevonden,¹⁸ waarvan de uitkomsten juist gebruikt zijn bij de vormgeving van deze novelle.

9.4. Consultatie belanghebbenden

De maatregelen die in deze novelle zijn opgenomen, maken onderdeel uit van het totale pakket aan maatregelen dat op 21 december jongstleden aan de Tweede en Eerste Kamer is aangekondigd¹⁹ en dat in afstemming met de vervoerders en de studentenorganisaties (JOB, ISO, LSVb) tot stand is gekomen. Gelet op de reeds plaatsgevonden afstemming rondom de maatregelen en met het oog op de beoogde inwerkingtredingsdatum is het voorstel niet opengesteld voor openbare internetconsultatie.

10. Communicatie

De communicatie over maatregelen die met het wetsvoorstel worden genomen worden gecommuniceerd via de daarvoor betreffende kanalen van DUO. De huidige informatie op de website www.studentenreisproduct.nl, zal waar relevant worden aangepast.

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

¹⁹ Kamerstukken II 2017/18, 23 645, nr. 653.

II. Artikelsgewijs

Artikel I

Artikel I, onderdelen A en B (opschrift en beweegreden van de Aanpassingswet studiefinanciering BES)

Gezien het feit dat de artikelen uit de Aanpassingswet studiefinanciering BES die betrekking hadden op BES-regelgeving reeds zijn meegenomen in een ander wetsvoorstel en uit dat wetsvoorstel worden geschrapt (zie verder de artikelsgewijze toelichting bij onderdeel C), wordt voorgesteld het opschrift en de beweegreden van het wetsvoorstel aan te passen. Zo wordt weer aangesloten bij de resterende inhoud van het wetsvoorstel (met daarin ook de inhoud van de onderhavige novelle).

Artikel I, onderdeel C (artikelen I tot en met IV van de Aanpassingswet studiefinanciering BES)

De wijzigingen die waren beoogd met de artikelen I tot en met IV van de Aanpassingswet studiefinanciering BES, zijn meegenomen in de Wet van 22 februari 2017 tot wijziging van enkele onderwijswetten om deze meer te laten aansluiten bij de Algemene wet bestuursrecht en om de overgangsbepalingen voor onderwijshuisvesting in Caribisch Nederland te verlengen en aanpassing van de Wet studiefinanciering BES om die in overeenstemming te brengen met de uitvoeringspraktijk (Stb. 2017, 80), en zullen om deze reden vervallen.

Artikel I, onderdeel D, onder aA (artikel 3.23, eerste lid, van de Wet studiefinanciering 2000)

Om een reisrecht te kunnen toekennen, hebben de Minister en RSR de bevoegdheid om in hun onderlinge communicatie het burgerservicenummer van studerenden te gebruiken. Door toevoeging van «beëindiging» aan de doelbindingsbepaling voor de uitwisseling van het burgerservicenummer tussen de Minister en RSR, wordt de inzet van de blacklist gefaciliteerd (zie ook paragraaf 4 van het algemene deel van de toelichting).

Door toevoeging van artikel 3.23, eerste lid, onder b, wordt voorgesteld om deze bevoegdheid ook te gebruiken om na te gaan of nadat het reisrecht is verlopen, gebruik wordt gemaakt van het studentenreisproduct. Aangezien RSR als enige betrokken organisatie over de koppeling beschikt van het burgerservicenummer met de daarbij behorende OV-chipkaart, en deze koppeling nodig is om met zekerheid te kunnen vaststellen aan wie de gebruikte OV-chipkaart toebehoort, is deze bevoegdheidsuitbreiding noodzakelijk voor de uitvoering van artikel 3.27, tweede lid.

De bevoegdheid omvat het gebruik van het burgerservicenummer van studerenden die ingeschreven staan voor een studie en recht hebben op studiefinanciering, maar die hun reisproduct moeten stopzetten omdat ze in plaats van het reisproduct een reisvoorziening als bedoeld in artikel 3.7, tweede of derde lid, in de vorm van geld ontvangen, of omdat het maximale recht op een reisvoorziening is verbruikt. Tevens omvat de bevoegdheid het gebruik van het burgerservicenummer van personen die ten tijde van hun recht op studiefinanciering een reisrecht toegekend hebben gekregen, maar van wie het recht op studiefinanciering inmiddels is beëindigd, omdat zij niet langer in het mbo of ho studeren.

Artikel 3.27, eerste lid. Op grond van artikel 3.27, eerste lid, draagt de studerende de verantwoordelijkheid dat het reisproduct binnen een bepaalde termijn nadat zijn aanspraak op het reisrecht is beëindigd,²⁰ is stopgezet. De door de (oud-)studerende uit te voeren handeling om het reisproduct stop te zetten – het verwijderen van het reisproduct bij een daartoe bestemde automaat van de vervoersbedrijven – blijft hetzelfde. De termijn waarbinnen het reisproduct moet zijn stopgezet, wordt verlengd van vijf werkdagen naar uiterlijk de tiende kalenderdag van de maand waarin de aanspraak van de studerende op het reisrecht is beëindigd.

Artikel 3.27, tweede tot en met vijfde lid. Indien het reisproduct niet uiterlijk de tiende kalenderdag van de maand waarin de aanspraak van de studerende op het reisrecht is beëindigd is stopgezet, en indien na deze periode ook daadwerkelijk gebruik is gemaakt van het reisproduct, is de studerende voor de halve kalendermaanden waarin het reisproduct is gebruikt de bedragen genoemd in artikel 3.27, tweede lid, verschuldigd. Een voorbeeld ter verduidelijking.

De studerende wiens aanspraak op het reisrecht op 1 februari 2019 is beëindigd, heeft tot en met 10 februari 2019 de tijd om te zorgen dat het reisproduct is stopgezet (door het verwijderen van het reisproduct bij een daartoe bestemde automaat van de vervoersbedrijven, of door het mogelijke deactiveren bij het inchecken).

Indien het reisproduct van de studerende uit het voorbeeld echter niet is stopgezet en vervolgens is gebruikt in, bijvoorbeeld, de tweede helft van februari, de eerste helft van maart en de tweede helft van april 2019, dan is de studerende op grond van artikel 3.27, tweede lid, over deze periode een bedrag verschuldigd van € 375,00 (€ 75,00 voor gebruik in de tweede halve kalendermaand, € 150,00 voor de derde halve kalendermaand, en € 150,00 voor de zesde halve kalendermaand).

Overigens geldt als gevolg van het feit dat DUO gegevens moet opvragen over het gegeven of er is gereisd met het studentenreisproduct nadat het recht daarop is verlopen, dat de inning van de boete zal plaatsvinden vanaf het begin van de kalendermaand volgend op de kalendermaand waarin de boete voor het eerst is ontstaan.

Vanwege de voorgestelde verlenging van de termijn, genoemd in artikel 3.27, eerste lid, loopt, in afwijking van de overige halve kalendermaanden, de eerste halve kalendermaand, als bedoeld in artikel 3.27, tweede lid, onder a, van de elfde tot en met de vijftiende dag van die maand. De overige halve kalendermaanden lopen van het begin van een maand tot en met de vijftiende dag van een maand, of van de zestiende dag tot en met het eind van die maand.

Artikel 3.27, zesde lid. Indien een studerende na het beëindigen van zijn aanspraak op het reisrecht opnieuw een reisrecht toegekend heeft gekregen, dan is bij de beëindiging van dit laatste reisrecht wederom artikel 3.27, tweede lid, van toepassing. Dit heeft tot gevolg dat na beëindiging van het tweede, of daaropvolgende reisrecht, de studerende opnieuw een bedrag van € 75,00 per halve kalendermaand verschuldigd is, indien in de eerste twee halve kalendermaanden gebruik gemaakt is

²⁰ Met beëindigen van de aanspraak op het reisrecht wordt in deze toelichting tevens bedoeld de situatie dat het reisproduct van een studerende op grond van artikel 3.7, tweede of derde lid, is vervangen door een reisvoorziening in de vorm van geld.

van het reisproduct en € 150,00 per halve kalendermaand, indien gebruik gemaakt is van het reisproduct in de daaropvolgende halve kalendermaanden. Deze situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen als een student besluit te stoppen met een studie, maar op dat moment nog niet zijn studiefinanciering heeft uitgeput. Wanneer hij dan weer gaat studeren, herleeft de aanspraak op studiefinanciering en reisrecht (als ook is voldaan aan de andere voorwaarden voor studiefinanciering).

Artikel 3.27, zevende lid. Dit betreft een correctie. In de voorgestelde formulering wordt het «beëindigen van het reisrecht» vervangen door «het tijdig moeten zijn stopgezet van het reisproduct». Het tijdig stopzetten van het reisproduct vereist, in tegenstelling tot de beëindiging van het reisrecht, een actieve handeling van de studerende. Doordat de vervoerders met het oog op het studentenreisproduct meer en slimmer gebruik gaan maken van de blacklist, kan het echter vaker dan voorheen voorkomen dat het reisproduct wordt stopgezet zonder actieve handeling van de student. Daarnaast wordt in deze bepaling het «reisproduct» en niet het «reisrecht» bedoeld.

Artikel 3.27, achtste lid. Het achtste lid is aangepast aan de vernummering van de leden van het artikel.

Artikel I, onderdeel F, onder Aa (artikel 3.29, eerste lid, van de Wet studiefinanciering 2000)

Door de wijziging van artikel 3.27, tweede lid, wordt voortaan in artikel 3.29, eerste lid, voor de hoogte van de vergoeding waar een studerende recht op heeft wanneer hij door toedoen van de Minister over een periode ten onrechte niet over een geladen reisproduct beschikt, verwezen naar het bedrag, genoemd in artikel 3.27, tweede lid, onder b. Door onderhavige wijziging wordt voorkomen dat het bedrag bedoeld in artikel 3.29, eerste lid, van de WSF 2000, wordt gestaffeld en is DUO aan de student € 150 per halve kalendermaand verschuldigd indien hij door toedoen van de Minister ten onrechte niet over een geladen reisproduct beschikt, mits hij tijdig (meer dan drie maanden voor het begin van de desbetreffende kalendermaand) zowel studiefinanciering heeft aangevraagd als alle benodigde gegevens heeft verstrekt.

Artikel I, onderdeel F, onder Ab (artikel 4.8, eerste lid, van de Wet studiefinanciering 2000)

Om de waarde te kunnen berekenen van het deel van de prestatiebeurs beroepsonderwijs dat betrekking heeft op de reisvoorziening, wordt gekeken naar het bedrag dat de vervoerders per studerende bij OCW in rekening brengen. In meer technische zin gaat dat als volgt. De waarde wordt berekend door de voorlopige vergoeding voor het lopende kalenderjaar te corrigeren naar de correctie die de voorlopige vergoeding voor het *tweede jaar* daaraan voorafgaand onderging. In artikel 4.8 staat echter abusievelijk dat het zou gaan om een berekening aan de hand van de correctie in het *voorafgaande* kalenderjaar. Op het moment dat de waarde van de prestatiebeurs wordt berekend is dat bedrag echter nog niet bekend en kan dus niet worden toegepast. Artikel 4.8, eerste lid, wijkt op dit punt bovendien af van artikel 5.3, dat wel uitvoerbaar is. Artikel 4.8, eerste lid, wordt daarom aangepast en luidt met bovengenoemd voorstel gelijk aan artikel 5.3, eerste lid.

Artikel I, onderdeel G (Artikel V, onderdeel B, van de Aanpassingswet studiefinanciering BES) (artikel 5.3 van de Wet studiefinanciering 2000)

Dit betreft een redactionele wijziging.

Artikel I, onderdeel H, onder Ba (artikel 9.6 van de Wet studiefinanciering 2000)

In artikel 9.6, tweede lid, wordt specifiek voor de uitvoering van artikel 3.27, tweede lid, een grondslag gecreëerd waarmee de RSR aan de Minister het gegeven kan verstrekken of een persoon aan wie het reisrecht is toegekend in een bepaalde periode gebruikgemaakt heeft van het reisproduct. Het vierde lid maakt het mogelijk voor de Minister om deze gegevens te verwerken. Het is noodzakelijk dat de Minister over deze gegevens kan beschikken, aangezien op grond van artikel 3.27, tweede lid, alleen een bedrag verschuldigd is wanneer er daadwerkelijk na beëindiging van de aanspraak op het reisrecht van het reisproduct gebruik is gemaakt.

Het derde lid creëert een grondslag voor de rechtspersoon die tot taak heeft de uitgifte van OV-chipkaarten en het beheer van de aan de OV-chipkaart gekoppelde reisgegevens,²¹ om op verzoek van RSR het gegeven te verstrekken of binnen een bepaalde periode gebruik is gemaakt van een reisproduct behorende bij een bepaalde OV-chipkaart. Door middel van de koppeling die RSR bij het toekennen van het reisrecht heeft gemaakt tussen de OV-chipkaart en het burgerservicenummer van de studerende aan wie het reisrecht is toegekend, kan RSR de Minister informeren of een bepaald persoon binnen een bepaalde periode gebruik heeft gemaakt van het reisproduct (zie ook algemeen deel van de toelichting).

Artikel I, onderdeel I (Artikel 12.26 van de WSF 2000)

Artikel 12.26, eerste lid. De inwerkingtreding van artikel V, onderdeel A, van de Wet tot wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 met het oog op het verminderen van het aantal OV-boetes (Kamerstukken 34 331) heeft geen gevolgen voor het bedrag dat reeds over de periode voor de inwerkingtreding op grond van artikel 3.27, tweede lid, verschuldigd was.

Artikel 12.26, tweede lid. Vanwege de voorgestelde wijzigingen van artikel 3.27, tweede lid, zal de situatie van personen die reeds voor inwerkingtreding van die wijziging op grond van dit artikel een bedrag verschuldigd zijn, veranderen. Voor deze overgangsbepaling is het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet tot wijziging van de Wet studiefinanciering 2000 met het oog op het verminderen van het aantal OV-boetes (Kamerstukken 34 331) bepalend. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2019. Op grond van de overgangsbepaling worden personen die voor 1 januari 2019 een bedrag verschuldigd waren, gelijkgesteld met de studerende wiens aanspraak op het reisrecht is beëindigd op de datum van de inwerkingtreding of daarna. Dit betekent dat deze personen, indien zij gebruik maken van het reisproduct in de eerste twee halve kalendermaanden van 2019, over deze kalendermaand € 75,00 per halve maand, of deel daarvan, verschuldigd zijn.

Artikel I, onderdeel J (Artikel VI van de Aanpassingswet studiefinanciering BES)

De inwerkingtredingsbepaling wordt gewijzigd vanwege de opname van de artikelen I tot en met IV van het oorspronkelijke wetsvoorstel in de Wet van 22 februari 2017 tot wijziging van enkele onderwijswetten om deze meer te laten aansluiten bij de Algemene wet bestuursrecht en om de overgangsbepalingen voor onderwijshuisvesting in Caribisch Nederland te verlengen en aanpassing van de Wet studiefinanciering BES om die in

²¹ Deze taak wordt momenteel uitgevoerd door Trans Link Systems (Translink).

overeenstemming te brengen met de uitvoeringspraktijk (Stb. 2017, 80). Daarnaast is de geplande inwerkingtredingsdatum van artikel V reeds verstreken. De beoogde invoeringsdatum van de voorgestelde wetswijzigingen is nu 1 januari 2019.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven