

Machtigen

Werkgroep I&A 2



Inhoud

1	Visie Machtigen.....	3
1.1	Samenvatting	3
1.2	Gemaakte en te maken beleidskeuzes	3
1.3	Aansluiting bij “WHY van de GDI”	4
2	Achtergrond	5
2.1	Afbakening	6
2.2	Uitdaging	6
2.3	Werking	6
3	Uitgangspunten.....	7
4	Functionele eisen	9
4.1	Perspectief van een belanghebbende	9
4.1.1	Wettelijke vertegenwoordiging:	9
4.1.2	Vrijwillige machtiging:	9
4.2	Eisen omtrent gemak voor een belanghebbende	9
4.3	Eisen omtrent regie voor een belanghebbende.....	10
4.4	Perspectief van een gemachtigde	10
4.5	Perspectief van een dienstaanbieder	10
4.6	Perspectief van een machtigingsregister.....	11
4.7	Perspectief van de stelselverantwoordelijke	11
5	Architectuur	12
5.1	Capabilities	13
5.1.1	Mapping van Capabilities op NORA-lagen	16
5.2	Verschil visie met capabilities en de huidige situatie	17
6	Groeipad voor doorontwikkeling en uitrol	17
6.1	Doorontwikkeling	18
6.2	Uitrol	18
7	bijlage A: dilemma's.....	20
8	bijlage B: vormen van wettelijke vertegenwoordiging	22
9	bijlage C: gedetailleerd overzicht wensen en eisen aan oplossing machtigen.....	23
	Functionele eis of wens.....	25
	Opmerking	25

1 Visie Machtigen¹

1.1 *Samenvatting*

accentverschuivingen t.o.v. huidige aanpak

Machtigen is een van de speerpunten van het kabinet en een prioriteit in de eerste tranche van de Wdo. Binnen het programma Machtigen is de afgelopen twee jaar veel voorwerk gedaan in de vorm van o.m. beleidskaders, verkenningen, functionele en technische ontwerpen, standaarden en koppelvlakken, pilots en wetgeving. De al operationele voorziening DigiD Machtigen is (deels) herbouwd en qua gebruiksvriendelijkheid verbeterd, en er is veel voorbereidend werk gedaan om de benodigde registers voor wettelijke vertegenwoordiging qua dekking, kwaliteit en digitale beschikbaarheid op het gewenste niveau te brengen. Dit voorwerk is een goede basis voor de verdere ontwikkeling, met name omdat binnen het programma van meet af aan is gewerkt volgens een modulaire aanpak, waarbij stapsgewijs nieuwe vormen van machtiging (zoals curatele, ouderlijk gezag, of nabestaandenmachtiging) en nieuwe functionaliteit (zoals een notificatiedienst) kunnen worden toegevoegd.

Er zijn echter ook belangrijke accentverschuivingen. De belangrijkste is dat de basisarchitectuur en capability's in het voorliggende document zijn opgezet als een stelsel van erkende machtigingsdiensten (registers) dat via gemeenschappelijke afspraken en standaarden wordt ontsloten, en niet - zoals in het huidige programma Machtigen - via een centrale voorziening (waarop op dit moment alleen DigiD Machtigen is aangesloten als register van vrijwillige machtigingen). Het ontsluiten van de registers vindt dus niet plaats via een één-op-één koppelvlak met de centrale component, maar middels een uniform gestandaardiseerd koppelvlak. Uiteraard is het denkbaar dat dienstaanbieders die daarvoor kiezen toch de mogelijkheid wordt geboden van een centrale voorziening (zoals ook de berichtenvoorziening die optie biedt). Mogelijk kan ook de centrale dienstencatalogus op een vergelijkbare gedistribueerde manier worden ingericht.

1.2 *Gemaakte en te maken beleidskeuzes*

In dit document is een aantal beleidskeuzes gemaakt die een expliciete bevestiging behoeven. Ook is een aantal nog openstaande beleidskeuzes benoemd, die echter nader onderzoek en afstemming behoeven voordat conclusies kunnen worden getrokken.

De belangrijkste gemaakte en nog te maken beleidskeuzes zijn:

- De basisarchitectuur voor machtigen wordt aangepast door centrale componenten waar mogelijk te vervangen door afspraken en standaarden (zoals hierboven geschetst). Hiervoor moet de architectuur worden herontworpen en voorzien van een gedegen impactanalyse.
- De gebruiker heeft ook in de nieuwe architectuur een integraal overzicht van zijn verstrekte en ontvangen machtigen. Hiervoor zijn (met name in een decentrale structuur) heldere, niet-vrijblijvende afspraken en standaarden nodig.

¹ "Machtigen" wordt hier als overkoepelende term gebruikt, die zowel vrijwillig machtigen als wettelijke vertegenwoordiging omvat. Deze term wordt ook in beleidsstukken, wetteksten (Wdo) en programmadocumenten zo gebruikt. Elders wordt ook wel "vertegenwoordiging" als overkoepelende term gebruikt.

- Het machtigenstelsel staat ook private registraties van machtigen toe (zoals het reeds bestaande eHerkenning), mits deze voldoen aan de gestelde technische, functionele en juridische eisen.
- Het stelsel voorziet (net als nu) niet in een (centrale) controle of een voorgenomen machtiging geldig is, d.w.z. de belanghebbende wordt niet gewaarschuwd als hij op het punt staat iemand te machtigen die minderjarig, handelingsonbekwaam of handelingsonbevoegd is. De overheid beschouwt zo'n check dus niet als zorgplicht die moet voorkomen dat de belanghebbende een loze machtiging verstrekt (en er feitelijk dus niemand zijn belang behartigt). Overwegingen hierbij zijn o.a. dat zo'n toets de privacy van de beoogde gemachtigde kan schenden en dat een uniforme toets niet mogelijk is (b.v. omdat een leeftijdsgrens per dienst aanbieder c.q. dienst verschillend kan zijn).
- De actualiteit en betrouwbaarheid van een machtiging is per definitie beperkt, o.a. omdat de achterliggende registers voor wettelijke vertegenwoordiging wijzigingen met enige vertraging vastleggen en omdat de gemachtigde sinds het verstrekken van de machtiging handelingsonbekwaam of -onbevoegd kan zijn geworden. De dienst aanbieder dient zelf te bepalen of het noodzakelijk is om hiervoor een aanvullende check te doen op het moment dat de gemachtigde wil inloggen, en dient deze check ook zelf uit te voeren. De centrale voorziening voorziet hier niet in. Wel zal de nieuwe functie van de achterliggende registers in het machtigenstelsel mogelijk een herdefiniëring van de van toepassing zijnde kwaliteitsprocessen en dienstenniveaus vereisen. Dit kan meegenomen worden in de standaardafspraken binnen het machtigenstelsel.
- Een aantal vormen van wettelijke vertegenwoordiging kan niet één-op-één worden afgeleid uit een bestaand register, maar moet worden afgeleid uit meerdere bronnen. Dat geldt m.n. voor ouderlijk gezag (dat moet worden afgeleid uit registers in het JenV- en BZK-domein, w.o. de BRP) en voor nabestaandenmachtiging (dat o.m. moet worden ontleend aan BRP en testamentenregister). Hiervoor moeten nog ontbrekende bronnen geschikt worden gemaakt voor digitale ontsluiting, maar zijn ook bedrijfsregels (algoritmes) nodig die expliciete beleidsmatige en juridische keuzes vragen. Vervolgonderzoek moet inzicht geven of voor ouderlijk gezag en nabestaandenmachtiging een meer stapsgewijze ontwikkeling mogelijk en zinvol is².

1.3 Aansluiting bij "WHY van de GDI"

Dit rapport is het resultaat van een werkgroep I&A2 – Machtigen die voor het pressure cooker-traject in het leven is geroepen. De "WHY van de GDI"³ beschrijft de kaders die gelden voor het zogenaamde pressure cooker-traject. In dat document zijn de principes voor de architectuur van de GDI beschreven en tevens uit welke functies de GDI bestaat.

Deze visie op machtigen draaht met name bij aan de volgende punten uit de WHY:

- De dienstverlening van de overheid sluit niemand uit, is toegesneden op de context van burgers en bedrijven en is eenvoudig te gebruiken. Moderne dienstverlening is vooral digitaal, maar de overheid houdt altijd rekening met wie geen gebruik kan maken van digitale diensten.
- De functies van de GDI worden bij voorkeur gerealiseerd via generieke afspraken en standaarden. Als de beoogde doelen hiermee niet worden bereikt, worden voorzieningen geïntroduceerd.
- Generieke voorzieningen moeten voor vrijwel alle GDI gebruikers relevant zijn en de mogelijkheid bieden dat individuele organisaties of groepen organisaties, aanvullende voorzieningen eraan kunnen koppelen. Die aanvullende voorzieningen vallen buiten de GDI.

² Zo is het voor nabestaandenmachtiging denkbaar dat wordt gestart met de registratie van een informele contactpersoon, die fungeert als aanspreekpunt voor de familie, maar geen machtigingsbevoegdheid heeft.

³ 20200721 PC 01 De WHY van de GDI.pdf

2 Achtergrond

Machtigen wordt steeds belangrijker:

1. Iedereen (burger, bedrijf of andere organisatie) heeft conform de Awb nu al het recht om zich in zijn relatie met de overheid door een derde te laten vertegenwoordigen.
2. Iedereen heeft conform de Awb in de toekomst het recht op digitale dienstverlening van de overheid.
3. Het wordt maatschappelijk steeds belangrijker dat iedereen kan meedoen in de digitale samenleving (inclusie), liefst door digivaardig te worden, zo nodig door zelf iemand te machtigen, of -als het niet anders kan- in de vorm van een wettelijke vertegenwoordiger (zoals een curator of ouder).
4. Door de invoering van hogere betrouwbaarheidsniveaus wordt het uitlenen van je DigiD praktisch onmogelijk, en is dat dus geen alternatief meer voor machtigen.
5. Complexiteit van wet- en regelgeving en verdere specialisaties nopen burgers en bedrijven tot het meer en meer inzetten van experts/ specialisten in de contacten met de overheid.
6. Deze ontwikkelingen creëren samen een noodzaak dat iedereen ook daadwerkelijk de faciliteiten krijgt om iemand voor al zijn digitale dienstverlening te machtigen en gemachtigd te kunnen worden.

Belangrijk zijn verder de volgende ontwikkelingen:

7. als gevolg van het eerste punt is de overheid primair verantwoordelijk voor het aanbieden van machtigingsoplossingen voor de eigen dienstverlening, maar voor gebruikers wordt een onderscheid tussen publieke en private diensten en oplossingen steeds minder begrepen en geaccepteerd. Het is daarom belangrijk dat machtigingsoplossingen op termijn domeinoverstijgend bruikbaar zijn.
8. Een machtigingsstelsel kan niet los worden gezien van het authenticatiestelsel. Tot het laatste zullen de komende jaren meerdere nieuwe leveranciers (in eID- en ETD-stelsel) toetreden, met verschillende middelen (zowel digitaal als analoog, w.o. de ID-kaart). Het machtigingsstelsel moet dat ondersteunen.
9. Door internationalisering en arbeidsmobiliteit zullen Europese burgers en bedrijven op termijn ook machtigingen voor diensten in andere landen moeten kunnen verstrekken en accepteren. Machtigingsoplossingen moeten hier rekening mee houden.
10. In de AWB is geen verschil in de machtigingsfunctie aangegeven voor burger, bedrijf of instelling. Deze is ook niet te handhaven in de digitale wereld. Machtigingen kunnen over en weer voorkomen.

Er is al het nodige in gang gezet:

11. De ontwikkeling van een machtigingsvoorziening is aangekondigd in het Regeerakkoord 2017.
12. Overheidsorganisaties zijn/worden conform de Wdo verplicht om (zodra aangesloten op de machtigingsvoorziening) machtigingen te accepteren die via de machtigingsvoorziening worden ontsloten (zie ook Uitgangspunten).
13. De voorziening DigiD Machtigen en de machtigingsfunctie binnen eHerkenning die gevalideerd wordt tegen het handelsregister zijn al meerdere jaren operationeel.
14. Binnen het programma Machtigen zijn de afgelopen twee jaar de nodige (architectuur- en functionele) ontwerpen, voorzieningen, standaarden en afspraken opgeleverd die (dankzij een modulaire aanpak) ook binnen deze toekomstvisie bruikbaar (kunnen) zijn, al dan niet met aanpassingen.

15. Rijksdienst voor Ondernemend participeert namens Nederland in het Europees programma SEMPER - Cross-border Semantic Interoperability of Powers and Mandates ⁴

2.1 Afbakening

De scope van deze visie is:

1. Het gaat om machtigen voor diensten van de overheid, dat wil zeggen diensten "ter uitoefening van een publieke taak of in het algemeen belang" die worden uitgevoerd door een bestuursorgaan zoals bedoeld in de Awb of andere, in de Wdo aangewezen organisaties (zoals op dit moment o.a. zorginstellingen).
2. De doelgroep voor machtigen zijn zowel natuurlijke personen als niet-natuurlijke personen: beide kunnen binnen de machtigingsrelatie (in principe) zowel als belanghebbende of gemachtigde optreden⁵.
3. Machtigen is gericht op wie niet voor zijn eigen dienstverlening met de overheid wil, kan en/of mag zorgen.
4. Er worden twee hoofdvormen van machtigen onderscheiden, afhankelijk van wie de gemachtigde aanwijst:
 - *vrijwillig machtigen*: een burger of organisatie wijst zelf, uit eigen vrije wil, een andere persoon of organisatie aan als gemachtigde (b.v. omdat hij zelf niet digivaardig is of van een belastingconsulent gebruik wil maken);
 - *wettelijke vertegenwoordiging*: de wetgever, een rechter of de nabestaanden (wettelijk erfgenamen) wijzen een persoon of organisatie aan als gemachtigde voor een burger of organisatie die handelingsonbekwaam of -onbevoegd is, of voor zaken die een overledene betreffen (b.v. samenhangend met ouderlijk gezag, bewindvoering, curatele of nabestaandenmachtiging: zie bijlage voor een overzicht).
5. Machtiging en authenticatie zijn onderscheiden functies, waarbij o.m. geldt dat een dienst-aanbieder een machtiging weliswaar moet accepteren, maar uiteindelijk zelf verantwoordelijk blijft om de gemachtigde al dan niet toegang te verlenen.

2.2 Uitdaging

Er is over 5 jaar een stelsel van voorzieningen, standaarden en afspraken voor machtiging voor de dienstverlening van de overheid, dat geen (onnodig) onderscheid maakt tussen natuurlijke en niet-natuurlijke personen, dat bestaat uit meerdere centrale en decentrale, private en publieke componenten, maar vanuit de optiek van belanghebbenden, gemachtigden en dienstverleners fungeert als één samenhangende, gebruiksvriendelijke machtigingsfunctie.

2.3 Werking

Het machtigingsproces volgt in essentie de volgende basisstappen:

- 1) de dienstverlener stelt zijn dienst(en) beschikbaar voor machtiging.
- 2 a) bij vrijwillig machtigen: de belanghebbende logt in met zijn eigen authenticatiemiddel en legt een of meer gemachtigden voor de betreffende dienst(en) vast in een register (b.v. DigiD Machtigen of handelsregister). Ook de beoogde gemachtigde kan het initiatief nemen: de belanghebbende moet de machtiging dan bevestigen.

⁴ <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-telecom/2018-eu-ia-0032>

⁵ Verticaal machtigen, dw.z. machtigen van natuurlijke personen binnen eenzelfde organisatie (b.v. een accountant binnen een accountantskantoor) is buiten de scope van deze visie.

- b) bij wettelijke vertegenwoordiging: de gemachtigde voor de betreffende dienst(en) volgt uit de wet, een uitspraak van de rechter of wordt aangewezen door nabestaanden, en wordt vastgelegd in een register resp. afgeleid uit meerdere gegevensbronnen (b.v. het CCBP voor bewindvoering resp. de BRP voor kind-ouderrelaties).
- 3) de gemachtigde meldt zich met zijn eigen authenticatiemiddel bij de dienstverlener, en maakt daarbij kenbaar in te willen loggen ten behoeve van de belanghebbende.
 - 4) de dienstverlener ontvangt van het betreffende register een verklaring van bevoegdheid voor de betreffende combinatie van dienst en gemachtigde.
 - 5) de gemachtigde logt namens de vertegenwoordigde in op de betreffende dienstverlening.

Zie bijlage voor een schematische weergave van de actoren en functies in het machtigingsproces.

Zie bijlage voor een overzicht van de vormen van wettelijke vertegenwoordiging.

3 Uitgangspunten

Voor machtigen gelden de volgende algemene beleids- en ontwerpuitgangspunten:

1. De (digitale) identiteit van belanghebbende en gemachtigde moet eenduidig vastgesteld kunnen worden. Het vaststellen van de identiteit (authenticiseren) valt echter buiten de scope van deze visie (en is geadresseerd door werkgroep I&A1/Authenticatie en Identificatie).
2. Het machtigingsstelsel ontsluit zowel machtigingen uit publieke als private registers mits deze voldoen aan de overeengekomen technische, functionele en juridische stelseisen.
3. De dienstaanbieder is (conform Wdo) verplicht om machtigingen te accepteren van een erkende machtigingsdienst (register) zodra hij (conform het afgesproken aansluitschema) op het machtigingsstelsel is aangesloten. Hij is dan verplicht om de gemachtigde toegang tot zijn dienstverlening te bieden. De dienstaanbieder mag voor dienstverlening met authenticatie op niveau substantieel of hoog geen alternatieven accepteren.
4. De dienstaanbieder blijft echter zelf eindverantwoordelijk voor de toegang (authenticatie) tot zijn dienstverlening en kan, als daar zwaarwegende redenen voor zijn, de toegang weigeren, ook aan gemachtigden. Een mogelijke reden is bijvoorbeeld een vermoeden van misbruik door de gemachtigde.
5. De dienst waarvoor gemachtigd kan worden, wordt door de betreffende dienstaanbieder eenduidig afgebakend en in begrijpelijke taal beschreven, zodat alle partijen weten waarvoor de machtiging precies is verstrekt of ontvangen. De afbakening en definitie komen (in principe) overeen met de afbakening en definitie zoals de dienstaanbieder die in andere voorzieningen gebruikt (zoals berichtenvoorziening of zaakstelsel).
6. De dienstaanbieder bepaalt de fijnmazigheid van de machtigingsstructuur voor zijn diensten, variërend van zeer grofmazig (één machtiging voor alle diensten) tot zeer fijnmazig (een separate machtiging voor elke afzonderlijke dienst). Belangrijke overwegingen voor de inrichting van de machtigingsstructuur zijn o.a. beveiliging, privacy, gebruiksvriendelijkheid en het aansluiten op de reikwijdte van de wettelijke vertegenwoordigingen⁶.
7. Als de dienstverlener de scope van de als de dienst waarop de machtiging betrekking heeft wijzigt, moeten belanghebbende en gemachtigde(n) de machtiging expliciet herbevestigen of op passende wijze worden geïnformeerd (b.v. middels een notificatie).
8. De dienstaanbieder bepaalt de opties voor de looptijd van de machtiging waaruit de gebruiker kan kiezen, met als hoofdvarianten:
 - voor onbepaalde tijd (tot opzegging)
 - voor bepaalde tijd (b.v. een jaar)

⁶ Binnen het programma Machtigen is een afwegingskader voor de inrichting van de machtigingsstructuur opgesteld.

- voor de duur van de dienst (b.v. tot de vergunningaanvraag is afgedaan)
9. Een machtiging vervalt als/zodra de belanghebbende of gemachtigde overlijdt c.q. ophoudt te bestaan⁷.
 10. Een belanghebbende kan zich er bij een vrijwillige machtiging niet op beroepen dat de gemachtigde nalatig is geweest of misbruik van de machtiging heeft gemaakt. Ten overstaan van de dienstverlener blijft hij dus zelf aansprakelijk en aanspreekbaar. Bij wettelijke vertegenwoordiging ligt deze verantwoordelijkheid juist bij de gemachtigde (zoals de curator, ouder of nabestaande).
 11. Een vrijwillige machtiging werkt niet privaatief, d.w.z. de belanghebbende blijft bevoegd om ook zelf te handelen. Bij wettelijke vertegenwoordiging is de belanghebbende doorgaans juist niet bevoegd of bekwaam om zelf te handelen, of is overleden.
 12. Een (vrijwillige) machtiging voor eenzelfde dienst kan aan meerdere personen of organisaties worden verstrekt. Belanghebbende en gemachtigden moeten onderling dan afspraken maken om inconsistent handelen te voorkomen.
 13. De machtiging is kanaalafhankelijk, als de identiteit op het juiste niveau is vastgesteld, d.w.z. kan in principe:
 - zowel via digitale als niet-digitale kanalen worden verstrekt (web, app, system-to-system, balie, papier etc.);
 - zowel betrekking hebben op diensten die via digitale als niet-digitale kanalen geleverd worden;
 - maar alleen in een digitaal register worden vastgelegd.

De complexiteit van machtigen is zichtbaar gemaakt in de vorm van een aantal dilemma's, die bij de ontwikkeling om expliciete beleids- en ontwerpkeuzes vragen (zie bijlage).

⁷ Het laten doorlopen van een reeds bestaande machtiging na overlijden is een van de te onderzoeken opties bij de ontwikkeling van een nabestaandenmachtiging.

4 Functionele eisen

Hieronder is de werking van een oplossing voor machtigen geschetst vanuit verschillende perspectieven. Deze zijn beschreven in de vorm van functionele eisen die aan de oplossing worden gesteld. Een meer gedetailleerd overzicht van alle wensen en eisen die de werkgroep in kaart heeft gebracht is opgenomen in de bijlage.

4.1 *Perspectief van een belanghebbende*

Iedere verstrekte machtiging wordt onverwijld in een machtigingsregister geplaatst. Een machtiging kan verschillende vormen aannemen, zoals:

4.1.1 **Wettelijke vertegenwoordiging:**

- Rechtbankbeschikking (mentor, bewindvoerder of curator)
- Wet- en regelgeving (bijv. regels over ouderlijk gezag)

4.1.2 **Vrijwillige machtiging:**

- Door handelingsbekwame persoon verleende toestemming (“vrijwillige machtiging”)

4.2 *Eisen omtrent gemak voor een belanghebbende*

Toelichting: Belanghebbende en verstrekker zijn niet altijd hetzelfde. In geval van wettelijke vertegenwoordiging is er wel een belanghebbende, maar geen verstrekker. In geval van wettelijke vertegenwoordiging hergebruikt de wettelijk vertegenwoordiger in zijn/haar proces de machtigingen registratie mogelijkheden. De wettelijk vertegenwoordiger kan voor de gewenste functionaliteit als gemachtigde worden beschouwd.

- machtigingsverstrekking moet dáár kunnen waar jij op dat moment fysiek of digitaal bent (achter je MijnOverheid-account, op het portaal van de Belastingdienst, bij de balie van het ziekenhuis, bij je personal coach, etc.)
- machtigingsverstrekking moet zo makkelijk en uitnodigend zijn dat iedereen het kan doen (ook wie niet-digivaardig is, geen doevermogen heeft, intellectueel beperkt is)
- initiatief tot machtigingsverstrekking kan genomen worden door de belanghebbende of de beoogd gemachtigde (maar de belanghebbende bij vrijwillig machtigen moet altijd akkoord geven)
- de reikwijdte van de machtiging moet naadloos aansluiten bij jouw specifieke situatie op dat specifieke moment (b.v. je bent werkeloos geworden, je bent weduwe geworden, je kind is ziek geworden, je moeder is van de trap gevallen, etc.). Het moet dus mogelijk zijn één machtiging te verstrekken voor meerdere diensten van meerdere dienstverleners.
- machtigingsverstrekking werkt overal hetzelfde, is intuïtief én sluit logisch aan op de dienst die jij op dat moment afneemt.
- Als persoon (NP/NNP) met een geaccordeerde Europese identiteit, zoals de burgers van Nederland wil ik dat er nationale (en liefst ook internationale) bevoegdheden- en machtigingenvoorzieningen beschikbaar zijn die mogen worden gebruikt door zowel publieke als private organisaties die vallen onder punt 1 van de afbakening van Machtigen (paragraaf 2.1).

- Als de belanghebbende wil ik hulp kunnen krijgen bij het verstrekken van een machtiging langs een niet-digitaal kanaal. (bijvoorbeeld omdat ik geen middel heb, bij me heb op locatie, of omdat ik het machtigen ingewikkeld vind).
- De belanghebbende zal altijd moeten kunnen opvragen wat het bewijs voor de machtiging was bij gebruik voor een transactie in het verleden. (Tevens voortvloeiend uit de AWB: op verzoek aantonen welke transactie door wie naar aanleiding waarvan op welk moment is uitgevoerd.)

4.3 Eisen omtrent regie voor een belanghebbende

Een belanghebbende is de persoon die vertegenwoordigd wordt middels wettelijke vertegenwoordiging of vrijwillige machtiging.

- overzicht van verstrekte machtigingen: aan wie, waarvoor, looptijd
- het moet begrijpelijk zijn waarvoor de machtiging gebruikt kan worden
- de machtiging moet juridisch sluitend zijn
- een verstrekte machtiging moet eenvoudig, snel en eenzijdig in te trekken / aan te passen zijn, en verwerkt in het machtigingenregister
- overzicht van verrichte handelingen op basis verstrekte machtiging
- als de verstrekker niet meer bestaat (door overlijden, faillissement of bedrijfsbeëindiging), dan is de machtiging opgeheven met opgave van reden
- als de dienst waarop de machtiging betrekking heeft wijzigt (b.v. als gevolg van wetgeving) moeten verstrekker daarop actief geattendeerd worden.
- De verstrekker moet geattendeerd kunnen worden op belangrijke zaken (b.v. het overlijden van de gemachtigde, faillissement of bedrijfsbeëindiging).

4.4 Perspectief van een gemachtigde

Door de machtiging krijgt de gemachtigde extra bevoegdheden en soms verantwoordelijkheden, waarmee zaken namens een belanghebbende kunnen worden geregeld. Er wordt verwacht dat de gemachtigde daar zorgvuldig, integer en rechtmatig mee om gaat.

- Een gemachtigde moet daarom – op aanvraag – de verstrekte machtiging kunnen overleggen. Of om toegang te krijgen, of als bewijslast bij vermoeden van misbruik.
- als de dienst waarop de machtiging betrekking heeft wijzigt (b.v. als gevolg van wetgeving) moeten verstrekker daarop actief geattendeerd worden.
- De gemachtigde moet geattendeerd kunnen worden op belangrijke zaken (b.v. het opzeggen van de machtiging door de verstrekker).
- Een gemachtigde wil op een gestandaardiseerde wijze diensten namens een belanghebbende af kunnen nemen bij verschillende dienstverleners
- Als gemachtigde wil ik niet iedere keer bij iedere organisatie moeite moeten doen om dezelfde machtiging te verstrekken.

4.5 Perspectief van een dienstaanbieder

Een dienstaanbieder wil zijn diensten zo effectief en efficiënt mogelijk uitvoeren. De diensten worden daarom laagdrempelig aangeboden, maar toegang/contact moet beperkt blijven tot geautoriseerde personen.

- De dienstverlener moet de bevoegdheidsverklaring (machtiging) kunnen controleren, zowel qua inhoud als uitgifte door vertrouwde instantie, voordat toegang tot de dienst wordt gegeven aan een gemachtigde. En niet alleen bij de toegang, maar de geldigheid moet

- tijdens de uitvoering van de dienst bij ieder contact met de gemachtigde gecontroleerd kunnen worden.
- De dienstverlener wil uit de machtiging af kunnen leiden voor welke zaken de gemachtigde bevoegd is namens welke belanghebbende m.b.t. de dienst die op dat moment bij hem wordt afgenomen.
 - De dienstverlener ontvangt bij de bevoegdheidsverklaring ook de bijbehorende grondslag (t.w. vrijwillige machtiging, curatele, ouderlijk gezag, nabestaandenmachtiging, etc.).
 - Een dienstverlener heeft een eigen logische verzameling van diensten, welk hij terug wil zien in de machtigingsstructuur
 - De dienstverlener wil een machtiging onafhankelijk van de verschijningsvorm kunnen gebruiken: digitaal en in persoon.
 - De dienstverlener moet de machtiging accepteren, maar blijft zelf verantwoordelijk voor de toegang tot het eigen domein, en kan een gemachtigde dus weigeren als daar zwaarwegende redenen voor zijn
 - De dienstverlener wil één standaardformaat voor een machtiging.
 - Het gebruik van machtigingen en wettelijke bevoegdheden moet voor iedere dienstaanbieder vergelijkbaar zijn.
 - Handelingen die door een gemachtigde namens een belanghebbende worden uitgevoerd moeten herleidbaar zijn tot de machtiging. Vergelijkbaar met een SEPA-machtiging t.b.v. incasso's.
 - Een dienstverlener moet bij ieder klantcontact controleren of de gemachtigde deze handeling mag verrichten (wilsbekwaam, handelingsbekwaam, handelingsbevoegd). Per type handeling kan het resultaat van deze controle anders zijn.
 - de dienstverlener wil gemakkelijk, gestandaardiseerd en tegen niet teveel kosten over die bevoegdheidsverklaringen benodigd voor zijn dienst kunnen beschikken:
 - als dienstverlener eis ik een verklaring waaruit blijkt dat jij bevoegd bent taak T namens verantwoordelijke V uit te voeren.
 - als dienstverlener wil ik een bewering / verklaring kunnen verifiëren bij de bron (de machtigingsverstrekker)

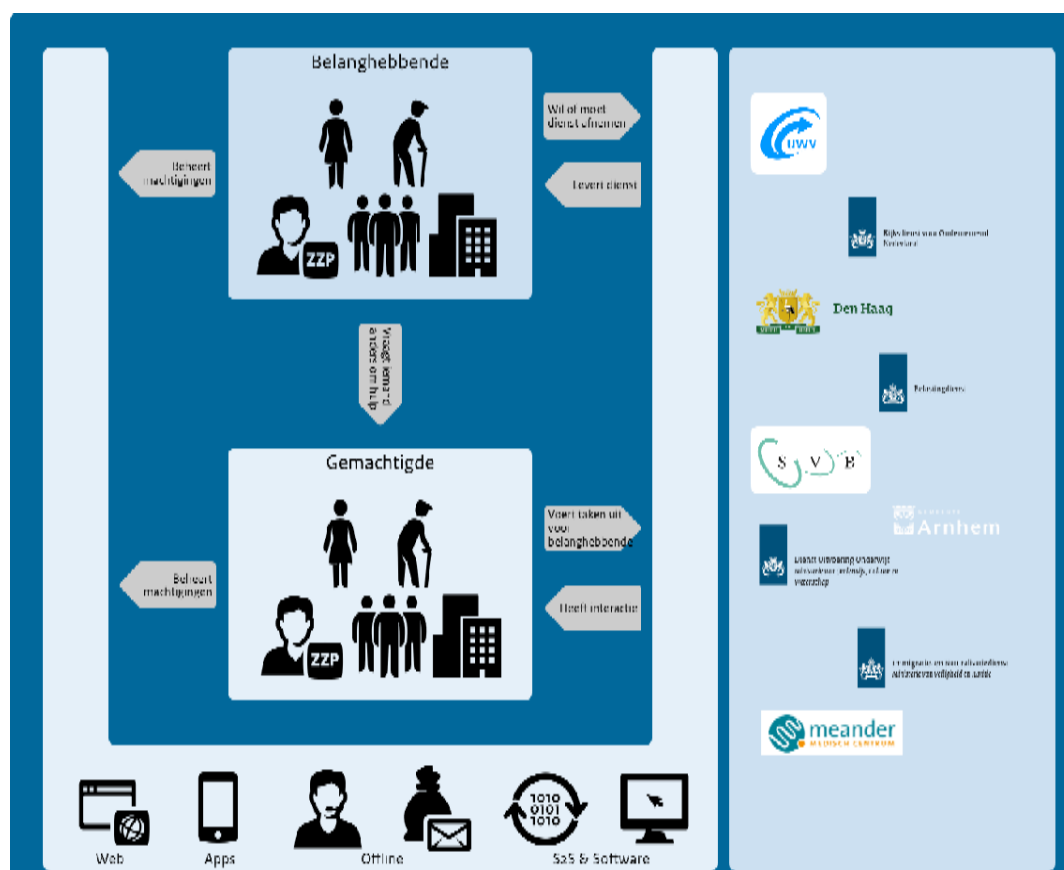
4.6 Perspectief van een machtigingsregister

Het machtigingsregister doet niets meer of minder dan het registreren van verstrekte machtigingen en mutaties daarop. Daarnaast biedt het een inzagefunctie.

- De machtigingsregisters voor natuurlijke personen zijn in principe niet openbaar.
- Machtigingen worden altijd digitaal in een machtigingsregister geregistreerd.
- Er is ruimte voor zowel publieke als private machtigingsregisters.
- Machtigingsregisters van (overheids)dienstverleners kunnen individueel zijn of gemeenschappelijk voor een aantal dienstverleners.
- De (digitale) inzagefunctie levert een machtiging volgens gestandaardiseerd formaat. Bij voorkeur worden de machtigingen ook in een standaardformaat geregistreerd, maar dat is niet strikt noodzakelijk.
- Een machtigingsregister wordt op de hoogte gehouden van wijzigingen op geregistreerde machtigingen. Ook als de verstrekker ophoudt te bestaan.
- Het register moet inzicht bieden in het betrouwbaarheidsniveau van de machtiging
- Het register heeft een wettelijke archief functie
- Het register moet ook via niet digitale weg mogelijkheid bieden om een machtiging te (laten) registreren.

4.7 Perspectief van de stelselverantwoordelijke

1. Als stelselverantwoordelijke wil ik de verantwoordelijkheid kunnen nemen over een stelsel dat:
 - a. veilig is,
 - b. transparant is in haar algoritmen (incl. historie protocol?),
 - c. rollen en verantwoordelijkheden helder maakt,
 - d. juridisch wordt ondersteund en past binnen bestaande kaders,
 - e. acceptabele kosten kent,
 - f. hergebruik maakt van functionaliteit die al bestaat,
 - g. samenwerkt met het stelsel voor authenticatie en basisregistraties.
2. Als stelselverantwoordelijke wil ik kunnen controleren dat het proces bij fraude, waarbij machtigingen uitgezet moeten kunnen worden goed werkt.
3. dienstaanbieders en beheerders moeten goed inzicht kunnen hebben in het gebruik, aantal gebruikers, etc. Managementinformatie en beheer tooling.
4. Mogelijkheden tot fraude- en misbruikdetectie en -bestrijding. Beheerders van de machtigingsvoorziening moeten de mogelijkheid hebben om machtigingen in te blokkeren bij (vermoeden van) fraude.



Figuur 1: Overzicht van actoren en kanalen uit PSA programma Machtigen

5 Architectuur

Deze paragraaf beschrijft de basiscomponenten binnen de architectuur voor machtigen. De functionele eisen zijn daarvoor vertaald naar functies die gemeenschappelijk nodig zijn op het moment dat overheidsdienstverleners hierin willen voorzien (capabilities). Er is alleen gekeken naar de functies die daadwerkelijk gezamenlijk georganiseerd moeten worden. De functies die overheden zelf moeten organiseren voor de juiste werking van de oplossing zijn uit het overzicht weggelaten.

Hierbij houden we rekening met verschillende typen generieke functies:

- a) 'voorkant', met interfaces en kanalen waarmee de belanghebbende of de gemachtigde machtigingen kan registreren inzien etc, genummerd met F
- b) de 'machtigingenregisters', waarin machtigingen en bevoegdheden vastliggen, genummerd met M en
- c) de plaats waar de machtigingen gebruikt worden. Genummerd met P

Bij iedere generieke functie is aangegeven of die gerealiseerd kan worden middels afspraken, standaarden of een (generieke) voorziening? Het is evident dat een bruikbare overheidsvoorziening altijd gebaseerd moet zijn op standaarden. En om te komen tot een gezamenlijke keuze en specificatie van standaarden zullen eerst afspraken gemaakt worden.

Het uitgangspunt voor de generieke functies is dat alle machtigingen via welk communicatiekanaal dan ook binnengekomen, digitaal geregistreerd worden. Dit betekent dat iedere burger en/of medewerker van een bedrijf haar machtiging via een balie, telefoon etc. kan laten aanmaken en deze dan kan (laten) laten gebruiken door de gemachtigde via zowel het digitale kanaal als andere kanalen die beschikbaar zijn. Dit betekent dat we ervan uitgaan dat ook baliemedewerkers en telefonisten toegang hebben tot de machtigingsregisters. Daarbij gaan we uit van de bestaande markt, waarbij in de visie de grote lijnen staan en de capabilities zijn gericht op de eerste haalbare stappen die binnen 5 jaar zijn te realiseren.

Waar hieronder over machtigingsregisters wordt gesproken wordt verstaan alle registers die over machtigingen gaan: Er is ruimte voor zowel publieke als private machtigingsregisters. Machtigingsregisters kunnen hun diensten aanbieden direct in de markt van belanghebbenden, in de markt van professioneel intermediair / vertegenwoordigers en in de markt van (overheids)dienstverleners (aanbod voor machtigingsregisters van dienstverleners).

5.1 Capabilities

ID	CAP-I&A2001 F/ publieke voorziening
Stelling	Verwijsfunctie / index
Beschrijving	Een functie die voor (overheids)dienstverleners (nu in ieder geval ook het Zorgdomein) duidelijk maakt in welke registers welke bevoegdheids-/machtigingsinformatie te vinden is.
Rationale	Uitgaande van de bestaande situatie waarin verschillende soorten bevoegdheden in verschillende registers met verschillende verantwoordelijkheden worden geregistreerd.
Implicaties	Stelselafspraken over het vinden van registers en het zoeken naar informatie op basis van een sleutel voor een natuurlijk- of niet natuurlijk persoon
Voorbeelden	Verwijsindexen in diverse ketenuitwisseling

ID	CAP-I&A2002 FP/ publieke voorziening
Stelling	Dienstencatalogus of minimaal een virtuele dienstencatalogus, die verwijst naar de definities in een centrale dienstencatalogus
Beschrijving	Gemeenschappelijke afspraken over de dienstencatalogus met daarin de diensten waarop een machtiging kan worden vastgelegd en toegepast en beschreven. Gemeenschappelijke taal voor bevoegdheden en machtigingen, zowel voor enkelvoudige diensten als samengestelde diensten.

Rationale	De dienst waarvoor gemachtigd kan worden is door de betreffende dienstaanbieder <u>eenduidig afgebakend en gedefinieerd, zodat alle partijen weten waarvoor zij precies een machtiging hebben verstrekt of ontvangen</u> . Tevens is door de dienstaanbieder aangegeven door welke bevoegdheden de dienst afgenomen kan worden. De definitie van een dienst komt bij voorkeur overeen met de elders in de e-overheid gehanteerde dienstdefinities (zoals de berichtenvoorziening). Deze dienstdefinities horen zowel juridisch sluitend te zijn als begrijpelijk voor de gebruiker. Diensten in de dienstencatalogus zijn relateerbaar aan authenticatiediensten.
Implicaties	Uniformering product- en dienstdefinities overheid
Voorbeelden	SC/UPL, SDG, MijnOverheid, overheid.nl

ID	CAP-I&A2003 M/ Afsprakenkader
Stelling	Afspraken over correctie en intrekken van machtigen (door machtiginggever, dienstverlener en/of automatisch)
Beschrijving	Bovengenoemde rollen moeten een voorstel tot intrekking en/of wijziging kunnen doen. Na controle op de grond van de intrekking wordt de intrekking verwerkt in de machtigingenregisters. In het afsprakenkader staat vermeld wat de gronden zijn en waar deze gevonden kunnen worden.
Rationale	Misbruik- en Fraudebestrijding
Implicaties	
Voorbeelden	

ID	CAP-I&A2004 M /voorziening
Stelling	Regiefunctie / federatie van machtigingen/ compositie machtigingen of verzamelde machtigingen)
Beschrijving	Een functie voor zowel belanghebbende als gemachtigden regie te kunnen voeren op machtigingen
Rationale	Regie De eindgebruiker zou in 1 overzicht moeten kunnen zien welke machtigingen/bevoegdheden hij/zij heeft gekregen en/of heeft toegekend/ zijn uitgesproken door een rechter/ uit wetgeving voortkomen in relatie tot de beschikbare publieke diensten
Implicaties	Bevraging van de verwijfsfunctie op basis van een sleutel voor een natuurlijk- of niet natuurlijk persoon, die verkregen is uit een authenticatie op substantieel of hoog niveau, die een totaaloverzicht kan opleveren van plekken waar informatie over machtigingen dan wel bevoegdheden voor die sleutel zijn vastgelegd. Beschrijving van de functie om de teruggegeven registers te bevragen en de informatie aan een gebruiker te kunnen tonen. Deze voorkant, registers en achterkant communiceren met een standaard 'taal' over bevoegdheden / machtigingen. Deze taal evolueert door de tijd heen. Geleidelijk kunnen er steeds complexere bevoegdheden en machtigingen op deze gestandaardiseerde wijze worden geregeld in een stelsel. Het stelsel van machtigingen groeit daarmee functioneel ook.
Voorbeelden	MijnOverheid; apps en toepassingen t.b.v. regie

ID	CAP-I&A2005 F / Afsprakenkader en standaard
Stelling	Registerbevraging
Beschrijving	Gemeenschappelijke afspraken over het bevragen van machtigingen- en/of bevoegdhedenregisters
Rationale	Niet elk register met geregistreerde machtigingen of bevoegdheden moet op

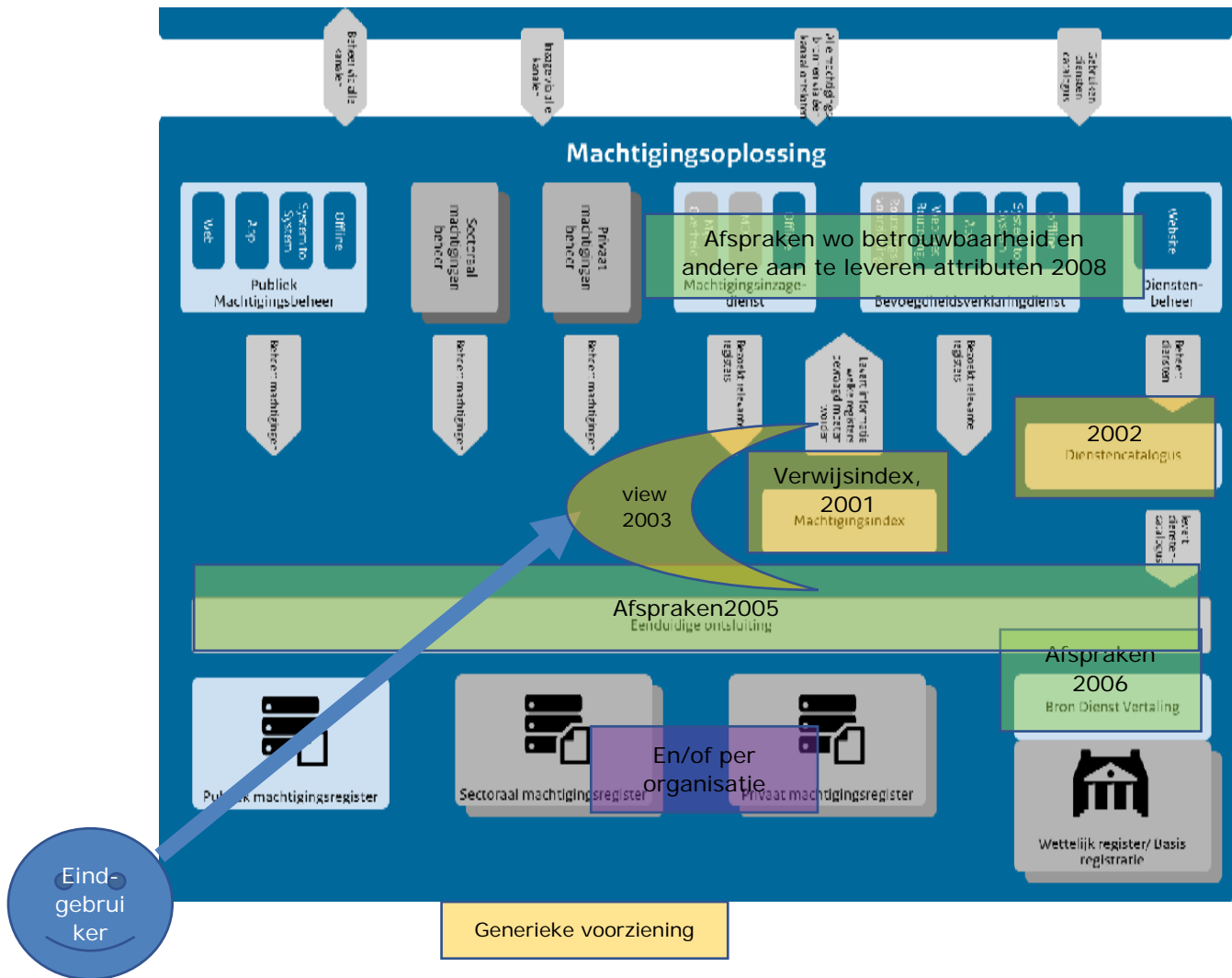
	een eigen manier met eigen standaarden/ koppelvlakken bevroegd moeten worden.
Implicaties	Afspraken over bijv. API's, non-functional requirements, juridisch
Voorbeelden	Ieder machtigingsregister moet te bevragen zijn, denk aan een ZZP er die alle machtigingen die hem betreffen wil zien.

ID	CAP-I&A2006 M / Afsprakenkader en standaard
Stelling	Gestructureerde gegevens over de machtiging of wettelijke bevoegdheid
Beschrijving	Gemeenschappelijke afspraken over gestructureerde gegevens omtrent de (gestructureerde) machtiging of wettelijke bevoegdheid die worden afgegeven door een machtigings-/ bevoegdhedenregister en door de overheidsdienstverlener worden meegenomen in het bepalen van toegang en bevoegdheden
Rationale	Eenvoudige ontsluiting van de informatie uit verschillende registers op eenzelfde wijze, waarvoor een standaard nodig is
Implicaties	Afspraken over de 'bevoegdheidsverklaring', verantwoordelijkheid van het register, een kwalificatie van de machtiging is hierbij nodig, omdat de afleiding uit een register altijd interpretaties behoeft
Voorbeelden	denk aan een bewindvoerder, deze is alleen gemachtigd voor financiële zaken, de vertaling is dan nodig naar x representeert Y voor diensten a,b,c, en niet voor e, f, g

ID	CAP-I&A2007 F /M Afspraken over inrichting en vindbaarheid van de notificatie
Stelling	Notificatiefunctie (randvoorwaarde is centrale registratie actueel mailadres)
Beschrijving	Notificaties van het gebruik van een machtiging aan de belanghebbende zijn mogelijk (optie voor de belanghebbende). Dit dient door alle partijen in het stelsel te worden ondersteund. Idealiter wordt hierbij aangesloten bij een bredere notificatiefunctie bij de overheid, te gebruiken voor verschillende gemeenschappelijke functies en digitale diensten (en niet specifiek voor machtigen ingericht).
Rationale	Misbruik&fraude bestrijding
Implicaties	Ondersteunen notificatiefunctie bij toepassing machtiging in dienstverlening
Voorbeelden	

ID	CAP-I&A2008 M /Afspraken over leveren informatie over het betrouwbaarheidsniveau van de machtiging
Stelling	De dienstverlener moet kunnen herleiden en vertrouwen op betrouwbaarheid van de registratie van de machtiging in het machtigingsregister
Beschrijving	Bij registratie van de machtiging in een machtigingsregister bepaalt de gehanteerde procedure het betrouwbaarheidsniveau van de machtiging. Er moeten afspraken zijn over de afleiding van het betrouwbaarheidsniveau bij registratie (uit de handelingen). De dienstverlener beslist welk betrouwbaarheidsniveau van de registratie van de machtiging nodig is voor de levering van haar dienstverlening.
Rationale	Misbruik&fraude bestrijding
Implicaties	Ieder machtigingsregister zal moeten beschikken over procedures voor de registratie van de machtiging en bij het gebruik /opvragen van de machtiging zal de informatie over het betrouwbaarheidsniveau van de registratie van de machtiging moeten worden meegestuurd.

Voorbeelden	Voor de aanvraag van een uitkering kan de gemachtigde met een substantieel betrouwbaarheidsniveau inloggen, namens een belanghebbende, maar als de registratie van de machtiging op het niveau laag was kan de UWV overwegen om de aanvraag voor de uitkering te weigeren.
-------------	--



Figuur 2: Capabilities weergegeven in architectuur machtigingsvoorziening programma Machtigen

In figuur 2 zijn de benoemde capabilities weergegeven in de architectuur die het programma Machtigen in 2018 heeft opgeleverd. Hieronder wordt ingegaan op het verschil met de huidige situatie en met de eerdere voorstellen uit de architectuur van het programma.

5.1.1 Mapping van Capabilities op NORA-lagen

	CAP-I&A2 001	CAP-I&A2 002	CAP-I&A2 003	CAP-I&A2 004	CAP-I&A2 005	CAP-I&A2 006	CAP-I&A2 007	CAP-I&A2 008
--	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

Grondslagenlaag	-	-	-	-	-	-	-	-
Organisatorische laag	+	+	+	-	+	-	+	+
Informatielaag	+	+	+	+	+	+	+	+
Applicatielaag	+	-/+	-	+	-	-	-	-
Netwerklaag	-	-	-	-	-	-	-	-

5.2 *Vershil visie met capabilities en de huidige situatie*

De visie op de oplossing voor machtigen in dit document beschrijft een stelsel van registers dat via gemeenschappelijke afspraken wordt ontsloten. Momenteel is er alleen een voorziening voor vrijwillig machtigen (DigiD Machtigen) dat alleen via DigiD ontsloten kan worden. Het bevragen van andere registers met bevoegdheden wordt momenteel niet ondersteund digitaal of in beperkte mate en in specifieke gevallen beschikbaar voor andere overheden (Handelsregister).

In het programma Machtigen is een architectuur opgesteld waarin wel rekening wordt gehouden met het ontsluiten van meerdere registers. In de beschrijving van de oplossing is een rol weggelegd voor een centrale component die de bevraging van andere registers regelt. Vanuit de beschrijving van de capabilities in dit document hoeft de oplossing niet persé een centrale component van Logius te bevatten, maar kunnen er meerdere oplossingen zijn. Deze oplossingen moeten in een stelsel samenwerken onder gemeenschappelijke afspraken. Hierdoor is het ontsluiten van de registers niet een 1 op 1 koppelvlak met de centrale Logius component, maar bijvoorbeeld een standaard API voor bevraging door meerdere vertrouwde partijen binnen het stelsel. Op die manier kunnen bijvoorbeeld ook ETD makelaars het register voor bewindvoering onder dezelfde afspraken raadplegen. Overigens was in het programma al sprake van het ontwikkelen van afspraken betreffende standaarden en koppelvlakken tussen de verschillende registers en de generieke componenten (zoals de Bevoegdheidsverklaringsdienst en de Machtigingsinzagedienst). Daar zit dus een belangrijke overeenkomst met het voorstel uit het programma en deze visie.

In de visie is er geen absolute scheidlijn meer tussen machtigingsvoorzieningen voor Natuurlijke personen en machtigingsvoorzieningen voor Niet natuurlijke personen, zoals die er nu wel is. De registers bevatten beide doelgroepen in relatie tot elkaar voor 1 of meerdere diensten uit de dienstencatalogus.

De dienstencatalogus is nu onderdeel van allerlei afzonderlijke voorzieningen en hier onlosmakelijk mee verbonden. Vanuit de visie wordt duidelijk dat er grote samenhang is tussen de oplossing voor machtigen en andere gemeenschappelijke functies binnen de digitale infrastructuur van de overheid. Het is minimaal van belang om gemeenschappelijke afspraken te maken over definitie en ontsluiting van informatie over digitale diensten bij de overheid. Dat is momenteel niet aanwezig en een issue.

6 Groeipad voor doorontwikkeling en uitrol

Deze paragraaf beschrijft hoe de architectuur voor machtigen een stapsgewijze, flexibele doorontwikkeling en uitrol mogelijk maakt.

Het machtigingsstelsel groeit langs twee hoofdassen:

- doorontwikkeling: uitbreiding met nieuwe machtigingsregisters en -functionaliteiten
- uitrol: stapsgewijze aansluiting van dienstenaanbieders en sectoren.

6.1 Doorontwikkeling

De modulaire architectuur voor machtigen biedt de mogelijkheid om snel een basisfunctionaliteit aan te bieden (de huidige, al enkele jaren operationele DigiD-voorziening voor vrijwillig machtigen) en deze stapsgewijs uit te breiden met nieuwe machtigingsregisters (w.o. de verschillende vormen van wettelijke vertegenwoordiging) en functionaliteiten (zoals een notificatiefunctie).

Het ligt voor de hand om bij de prioritering en planning van de te ontwikkelen machtigingsvormen en functionaliteiten de volgende overwegingen te hanteren (in willekeurige volgorde):

- a) het maatschappelijke belang
- b) de behoefte van publieke dienstverleners
- c) de mate waarin de betreffende registers aanwezig en kwalitatief op orde zijn (dekkend, actueel, betrouwbaar, digitaal beschikbaar)
- d) de mate waarin voor het vaststellen van de bevoegdheid nog aanvullende bedrijfsregels en bijbehorende beleidskeuzes en wetgeving vereist (dit geldt o.a. voor het vaststellen van ouderlijk gezag op basis van de BRP en eventuele andere bronnen)
- e) de beschikbaarheid van private machtigingsoplossingen die voldoen aan de Wdo-criteria om via de centrale voorziening ontsloten te worden (b.v. eHerkenning, IRMA-app)
- f) de aanwezigheid van een juridische basis voor de betreffende machtigingsvorm of functionaliteit
- g) de complexiteit, doorlooptijd en kosten voor de ontwikkeling van de betreffende machtigingsvorm of functionaliteit.

Medio 2020 wordt een (her)planning voor de ontwikkeling opgesteld.

6.2 Uitrol

Zoals in de inleiding beschreven is er een intrinsieke noodzaak voor overheidsorganisaties om op termijn digitaal machtigen mogelijk te maken. Naast een politiek commitment (Regeerakkoord) is er op termijn ook een wettelijke verplichting: conform de Wdo sluiten bestuursorganen (zoals gedefinieerd in de Awb) en andere in de Wdo aangewezen organisaties (w.o. in elk geval zorginstellingen) aan op de machtigingsvoorziening.

Aansluiting vindt (conform Wdo) plaats volgens een nog op te stellen aansluitplan. Het ligt voor de hand daarbij niet alleen te differentiëren naar organisatie, maar daarbinnen ook naar:

- afzonderlijke diensten, zodat de organisatie met invoering van machtigen niet hoeft te wachten tot ook de laatste dienst daarvoor geschikt is gemaakt
- soorten machtiging, zodat de organisatie vrijwillig machtigen en de verschillende vormen van wettelijke vertegenwoordiging stapsgewijs kan invoeren.

Het ligt voor de hand om bij het aansluiten van dienstverleners verder de volgende overwegingen te hanteren:

- a) het maatschappelijke belang van het kunnen machtigen bij de betreffende sector of dienstverlener
- b) de gereedheid van de de betreffende sector of dienstverlener om aan te sluiten
- c) de aansluitcapaciteit van de beheerder (Logius) en achterliggende registers
- d) de beschikbaarheid van koppelvlakken en voorzieningen voor grootschalig, collectief aansluiten (zoals TVS voor de zorg).

Medio 2020 wordt een (globale) aansluitplanning opgesteld.

7 bijlage A: dilemma's

De complexiteit van machtigen komt tot uitdrukking in de volgende dilemma's, die bij de ontwikkeling om expliciete beleids- en ontwerpkeuzes vragen:

gebruiksvriendelijkheid

1. Machtigen is ook/vooral gericht op mensen die niet-digivaardig zijn, maar is zelf ook per definitie complex en heeft bovendien potentieel grote gevolgen als het fout gaat. Een slim interactie-ontwerp en procesomkering (de beoogde gemachtigde start het machtigingsproces) kunnen dit dilemma (deels) opheffen.
2. Het invoeren van hogere authenticatieniveaus voor toegang tot diensten maakt machtigen (nog) ingewikkelder en tegelijkertijd onvermijdelijker, omdat je DigiD uitlenen geen alternatief voor machtigen meer is. Dit kan deels worden ondervangen door (cf. de Wdo) toe te staan dat het vastleggen van de machtiging op een lager authenticatieniveau kan dan het niveau voor toegang tot de dienst zelf.
3. De gebruiker wil vooral gemak. Het is de vraag of dit het best bereikt kan worden met een generieke functie met een hoge mate van uniformiteit (machtigen werkt overal op dezelfde manier) of dat dit het beste gediend is met een functie die qua gebruikersbeleving optimaal is ingepast in het specifieke klantproces van de individuele dienst aanbieder. Wellicht is een mengvorm het meest gewenst.
4. Een gebruiker wil zijn machtigingen via één plek kunnen vastleggen, overzien en wijzigen, zowel vanuit gebruiksgemak als om het gevoel te hebben in control te zijn (b.v. t.a.v. mogelijk misbruik). Dit kan, maar hoeft niet, op gespannen voet staan met meer federatieve oplossingen.

clusteren van machtigingen

5. Eén machtiging voor alle/veel diensten (grommazig machtigen) is voor de gebruiker makkelijk om vast te leggen, overzichtelijk en kan snel worden ingetrokken (b.v. bij fraude) en is voor de dienst aanbieder makkelijk te implementeren. Vanuit de optiek van privacy, security en dienstspecifiek maatwerk is het echter wenselijk dat machtigingen (ook) per afzonderlijke dienst kunnen worden vastgelegd (fijnmazig machtigen), zodat je bijvoorbeeld verschillende personen kunnen machtigen voor je financiën, je zorg en je bouwvergunningen. Een slim interactie-ontwerp kan beide mogelijk ondersteunen.
6. De doelgroep van machtigen heeft vaak een meervoudige problematiek en daardoor te maken met meerdere dienst aanbieders (uit verschillende sectoren, zowel landelijk als gemeentelijk). Om deze doelgroep goed te bedienen is een levensgebeurtenis-georiënteerde dienstverlening nodig. Hiervoor moet het mogelijk zijn om diensten van meerdere dienst aanbieders te combineren in één overkoepelende machtiging. Dit veronderstelt niet alleen dat de techniek van machtigen dit ondersteunt, maar ook dat overheidsorganisaties actief en niet-vrijblijvend samenwerken aan levensgebeurtenissen, óók als het gaat om machtigen.
7. De dienst aanbieder heeft (deels) andere overwegingen welke set van diensten hij combineert in éénzelfde machtiging (b.v. alle diensten die hij heeft uitbesteed aan één ICT-leverancier) dan de gebruiker zou willen (b.v. alle diensten van rond één levensgebeurtenis van alle relevante dienst aanbieders).

verantwoordelijkheden van de actoren

8. Het is wenselijk dat dienst aanbieders de diensten waarvoor gemachtigd kan worden, eenduidig afbakenen en definiëren, en (met het oog op de gewenste consistentie) voor

- andere voorzieningen (zoals de berichtenvoorziening) dezelfde afbakening en definitie gebruiken. Het is echter de vraag of dat moet zijn in de vorm van een generieke dienstencatalogus of dat standaarden en afspraken ook volstaan.
9. Of een machtigingsrelatie juridisch geldig is hangt af van de handelingsbekwaamheid en -bevoegdheid van belanghebbende en beoogde gemachtigde. Het is aan belanghebbende en gemachtigde om zic daar van te vergewissen. De vraag is of de overheid (desondanks) niet ook een zorgplicht heeft om bij de registratie en/of bij het gebruik van de machtiging te toetsen of de beoogde gemachtigde niet minderjarig, gedetineerd of (inmiddels) overleden is.
 10. Machtigen is een (privaatrechtelijke) afspraak tussen belanghebbende en gemachtigde. De belanghebbende blijft ten overstaan van de overheid zélf verantwoordelijk om aan zijn wettelijke verplichtingen te voldoen en kan zich er niet op beroepen dat de gemachtigde nalatig of frauduleus is geweest. De vraag is of de overheid (desondanks) niet een zorgplicht heeft, b.v. om de belanghebbende (desgewenst) over relevante (uitgevoerde of negelaten) handelingen van de gemachtigde te informeren (b.v. per e-mailnotificatie).
 11. Machtigingsinformatie is niet per definitie 100% actueel en betrouwbaar, m.n. (a) door beperkingen in de kwaliteit van de achterliggende bronnen en (b) wijzigingen die ontstaan tussen het moment van vastlegging en het moment van gebruik van de machtiging (b.v. omdat de gemachtigde inmiddels is overleden). Dit betekent óf dat deze beperkingen worden weggelaten zodat de machtiging 100% accuraat is óf dat dienstaanbieders voor kritische dienstverleningsprocessen zelf aanvullende checks moeten doen als een gemachtigde zich aanmeldt bij hun domein.
 12. Authenticatiemiddelen en machtigingen zouden (conform Awb) moeten vervallen op het moment dat iemand overlijdt (zgn. revocatie). Dat is op dit moment niet het geval en zowel vanuit de optiek van nabestaanden als dienstaanbieders ook niet werkbaar. Vanuit juridische optiek en overwegingen van misbruik is het echter een onwenselijke situatie. Een nabestaandenmachtiging kan hiervoor een oplossing bieden (hier ligt een link met I&A1).

informatiebehoeften dienstaanbieder

13. De machtiging geeft alleen aan wie er gemachtigd is/zijn om namens de belanghebbende te handelen, maar geeft niet aan of de belanghebbende ook zélf nog mag handelen (bij vrijwillig machtigen wel, bij wettelijke vertegenwoordiging soms: zie ook uitgangspunten). Dit laatste moeten dienstaanbieders (nu) zelf bijhouden in een eigen administratie of controleren tegen een authentieke bron: de vraag is of dat wenselijk is.
14. Machtigen werkt op dit moment zo dat een dienstaanbieder pas kennis heeft van het bestaan van een machtiging als/zodra de gemachtigde zich meldt aan het portaal. Denkbaar is dat de dienstaanbieder de verstrekte machtigingen voor zijn dienst ook los daarvan (zonder dat de gemachtigde zich aan het portaal meldt) kan ophalen bij de machtigingenregistratie, voor een individuele BSN of voor alle verstrekte machtigingen voor de betreffende dienst. Dit laatste is echter een concessie aan het principe van privacy-by-design.

8 bijlage B: vormen van wettelijke vertegenwoordiging

Onderstaande matrix geeft weer welke vormen van wettelijke vertegenwoordiging binnen het programma Machtigen zijn onderscheiden en wat de status hiervan is.

Inmiddels is besloten dat de prioriteit binnen het programma Machtigen voorlopig wordt gelegd bij vrijwillig machtigen in de zorg. Wel wordt onderzocht welke (dienstaanbiedersspecifieke) alternatieven er zijn voor wettelijke vertegenwoordiging.

Wettelijke vertegenwoordiging	Bevoegdheden	Status binnen het programma Machtigen
<i>Minderjarige personen</i>		
Ouderlijk gezag	Alle zaken	Vooronderzoek uitgevoerd. Pilot uitgevoerd o.b.v. "moederlijk gezag" (ziekenhuis Tjongerschans). Nadere bedrijfsregels (algoritmes) en bijbehorende beleids- en juridische kaders nodig om ouderlijk gezag eenduidig en volledig te kunnen bepalen.
Voogdij	Alle zaken	Nog niet in scope
<i>Meerderjarige personen</i>		
Curatele	Alle zaken	Nog niet in scope
(Bescherminings)bewind	Financiële zaken	Nog niet in scope
Mentorschap	Verzorging, verpleging, behandeling en begeleiding.	Nog niet in scope
Handelingsbevoegdheid	Alle zaken waarvoor geen curator, bewindvoerder of mentor is aangesteld	Nog niet in scope
<i>Overleden personen c.q. wettelijk erfgenamen</i>		
Nabestaandenmachtiging	Alle zaken die een overledene betreffen	Vooronderzoek uitgevoerd. Nadere bedrijfsregels (algoritmes) en bijbehorende beleids- en juridische kaders nodig om wettelijke vertegenwoordiging, zoals ook ouderlijk gezag eenduidig en volledig te kunnen bepalen. Nadere verkenning is in voorbereiding.

9 bijlage C: gedetailleerd overzicht wensen en eisen aan oplossing machtigen

Vanuit de werkgroep is een compleet overzicht gemaakt van bekende wensen en eisen met betrekking tot machtigen vanuit verschillende perspectieven. Het overzicht heeft input opgeleverd voor de beschrijving van functionele eisen in de visie op machtigen.

Perspectief van natuurlijke personen (np) en niet-natuurlijke personen (nnp) die een ander natuurlijke persoon of niet-natuurlijke persoon willen machtigen

Functionele Eis (E) of Wens (W)	E/W	Opmerking
1. Als np/nnp wil zijn machtigingen via één plek kunnen vastleggen, overzien en wijzigen of verwijderen via alle communicatiekanalen	E	Deze functie zou centraal ontsloten moeten kunnen worden, maar de achterliggende informatie hoeft niet centraal opgeslagen te worden
2. Als np/nnp wil ik op meerdere bij mijn handeling passende manieren, zowel digitaal als fysiek op een gebruikersvriendelijke manier een ander kunnen machtigen, dan wel kunnen aangeven dat ik gemachtigd moet worden	E	Dit wordt beschouwd als eis en centraal moeten hier minimaal spelregels voor opgezet worden.
3. Als np/nnp wil ik iemand in 1 keer kunnen machtigen voor alle overheidsdiensten (ook organisatie-overstijgend)	W	Een centraal of federatief machtigingsregister kan hier rekening mee houden
4. Als np/nnp wil ik kunnen machtigen voor verschillende diensten en aan verschillende personen <ul style="list-style-type: none"> - alle diensten - meerdere diensten - meerdere gemachtigden 	W	Een centraal of federatief machtigingsregister kan hier rekening mee houden. In ieder geval zullen centraal afspraken gemaakt moeten worden waaraan een diensten/zaak catalogus moet voldoen, zodat deze mogelijkheid in de toekomst haalbaar wordt.
5. Als np/nnp wil ik iemand op een specifieke zaak kunnen machtigen	W	Zie hiervoor
6. Als np/nnp wil ik iemand voor meerdere diensten tegelijk kunnen machtigen, bijvoorbeeld op basis van life events of anders gegroepeerde sets van diensten zoals een machtiging voor 'financiële zaken'... , Waarbij een machtiging ook altijd een looptijd kent: <ul style="list-style-type: none"> - permanent - tijdelijk - voor duur van de zaak 	W	Zie hiervoor
7. Als np/nnp wil ik dat informatie over wie ik mag vertegenwoordigen bij afname van een dienst of wie mij mag vertegenwoordigen bij afname van een dienst alleen beschikbaar is voor de dienstverlener die de betreffende dienst levert, voor de np/nnp's die ik mag vertegenwoordigen en voor de np/nnp's die mij mogen vertegenwoordigen.	E	Centrale afspraken nodig
8. Als np/nnp moet ik limieten aan kunnen geven ten aanzien van geldigheid/ gebruik: <ul style="list-style-type: none"> - permanent - tijdelijk (ook eenmalig) - voor duur van de zaak 	E	Centrale afspraken nodig
9. Op het moment dat de gemachtigde of wettelijk vertegenwoordiger de machtiging of bevoegdheid gebruikt bij het afnemen van een dienst van de overheid wil ik als np/nnp (belanghebbende) een notificatie kunnen ontvangen, maar de	E	Centrale afspraken/standaarden nodig

notificatiefunctie ook weer uit kunnen zetten.		
10. Als np/nnp wil ik berichten van de overheid over aangevraagde of afgenomen diensten kunnen relateren aan eventueel afgegeven machtigingen zodat ik kan zien welke diensten door gemachtigden zijn aangevraagd.	E	Centrale afspraken nodig een belanghebbende heeft recht op inzage
11. Op het moment dat de gemachtigde, of de beheerder van het machtigingenstelsel een wijziging aanbrengt in uitgegeven machtigingen wil ik als np/nnp een notificatie kunnen ontvangen.	E	Centrale afspraken nodig
12. Erfgenamen moeten de nalatenschap van een overledenen kunnen afhandelen. Erfgenamen moeten een persoon (niet per se één van de erfgenamen) kunnen machtigen om namens de erfgenamen (een deel van) de nalatenschap te kunnen handelen.	E	Centrale afspraken nodig
13. Alle erkende authenticatiemiddelen moeten gebruikt kunnen worden inclusief eIDAS middelen voor het opvoeren of bevestigen van machtigingen.	E	Europese afspraken zijn de grondslag de centrale vertaling naar de NL situatie zou minimaal op niveau van afspraken moeten gebeuren
14. Als hulpvrager wil ik iemand veilig kunnen machtigen zonder een erkend authenticatiemiddel te gebruiken. Bijvoorbeeld omdat ik geen middel heb, bij me heb op locatie, of omdat ik het machtigen ingewikkeld vind.	W	Centrale afspraken nodig
15. Mogelijkheden tot fraude- en misbruikdetectie en -bestrijding. Np/nnp's van de machtigingsvoorziening moeten de mogelijkheid hebben om machtigingen in te kunnen trekken bij (vermoeden van) fraude.	E	Liefst zo dicht mogelijk bij de "kenners" van de gebruikers, dus decentraal, maar wel met centrale afspraken
16. Als np/nnp wil ik dat het gebruik van een machtiging of vertegenwoordiging altijd op dezelfde vertrouwde begrijpelijke manier verloopt, vanaf keuze dienst/inloggen tot aan dienstafname voor een ander.	W	Centrale afspraken nodig

Perspectief van een gemachtigd natuurlijke persoon of niet natuurlijke persoon

Functionele eis of wens	E/W	Opmerking
1. Voor verantwoordelijkheden die ik heb en die voortkomen uit een wettelijke bevoegdheid of een gerechtelijke uitspraak wil ik niet opnieuw bij de overheidsorganisatie moeten bewijzen dat ik die bevoegdheid heb	E	Centrale afspraken zijn nodig over de ontsluiting van wettelijke registers, wellicht is hier ook een centrale voorziening voor nodig, omdat de wettelijke registers publiek eigendom zijn.
2. Als wettelijk vertegenwoordiger die meerdere np/nnp's vertegenwoordigt wil ik zo makkelijk mogelijk kunnen wisselen namens wie ik een dienst gebruik, met voor de dienstverlener de zekerheid dat bewust geacteerd wordt namens de vertegenwoordigde	W	Kan wellicht decentraal geregeld worden afhankelijk van het domein
3. Als gemachtigde wil ik alle wettelijk toegestane/ erkende authenticatiemiddelen kunnen gebruiken voor het inloggen bij een dienst	E	WDO afspraak
4. Op het moment dat de beheerder van het machtigingenstelsel een wijziging aanbrengt in aan mij toegekende machtigingen wil ik als gemachtigde en belanghebbende een notificatie kunnen ontvangen	E	Centrale afspraken nodig
5. Als gemachtigde wil ik een ik één overzicht hebben van alle aan mij toegekende machtigingen en bevoegdheden	E	Zie eis 1
6. Als gemachtigde wil ik een aan mij toegekende machtiging kunnen verwijderen	E	Centrale spelregels nodig
7. Als gemachtigde wil ik toegang hebben tot de berichten van de overheid die gerelateerd zijn aan diensten die via een aan mij verleende machtiging	E	Centrale spelregels nodig

zijn aangevraagd.		
8. Een (bestaande) notariële volmacht wil ik op een eenvoudige manier on-line kunnen gebruiken (voor zover diensten van toepassing zijn) .	E	Centrale afspraken nodig

Perspectief van de overheidsdienstverlener

Functionele eis of wens	W/E	Opmerking
1. Als overheidsdienstverlener moet ik kunnen beschikken over de juiste gegevens ('dat' iemand bevoegd is voor de gevraagde dienst plus 'wat' die bevoegdheid is) om te bepalen of en wat de np/npn namens een ander mag doen in relatie tot mijn dienstverlening. En moet op basis daarvan expliciet zelf besluiten tot toegangsverlening.	E	Centrale afspraken nodig
2. Als overheidsdienstverlener wil ik het voorkeurscommunicatiekanaal van de gebruiker kennen.	E	Centrale afspraken nodig
3. Als overheidsdienstverlener moet ik bij fraude, overlijden en andere door mij vastgestelde situaties machtigingen kunnen afwijzen of laten intrekken: <ul style="list-style-type: none"> - handmatig intrekken (naar bevinden van de dienstverlener) - geautomatiseerd intrekken (conform vastgesteld revocatieregime) 	E	Centrale afspraken nodig
4. Als overheidsdienstverlener moet ik toegang kunnen weigeren	E	Centrale afspraken nodig
5. In het geval van overlijden van een persoon die een machtiging bezit wil ik een melding van de BRP ontvangen	W??	
6. Als overheidsdienstverlener wil ik verschillende doelgroepen snel kunnen helpen op basis van de specifieke bevoegdheid die deze persoon of beroepsgroep heeft (vrijwillig gemachtigd of wettelijk vertegenwoordigd). Per doelgroep moet ik eenvoudig kunnen controleren of die inderdaad deze bevoegdheid kent namens een bepaald persoon voor een specifieke dienst met de bijbehorende bron/grondslag.	E	Centrale afspraken nodig
7. Als overheidsdienstverlener wil ik np/npn's kunnen helpen op het moment dat zij gemachtigd zijn of bevoegd zijn namens een np/npn te handelen		
8. Als overheidsdienstverlener wil ik een gestandaardiseerd koppelvlak voor machtigingsinformatie en informatie over bevoegdheden zodat ik tegen acceptabele inspanning en kosten de koppeling tot stand kan brengen.	E	
9. Als overheidsdienstverlener moet ik het bewijs van de opgehaalde bevoegdheden en machtigingen vanuit het machtigingregister kunnen verkrijgen en registreren in de eigen registratieprocessen ter verantwoording en in gebruik van de vervolgprocessen.	E	Centrale Afspraken nodig voor audittrail
10. Als overheidsdienstverlener wil ik gedurende de uitvoering van de processen kunnen blijven raadplegen of de bevoegdheid dan wel machtiging nog steeds actief is.	E	Centrale afspraken nodig? Leg geen kopien vast En bij iedere stap opnieuw valideren Leg
11. In het gebruik van machtigingen moet het mogelijk zijn om op te vragen wat de status van een machtiging op een bepaald moment in de tijd was. Dus niet enkel kunnen bevragen op de actuele stand, maar ook de historie .	E/W	Via audittrail zou voldoende moeten zijn, maar voor eindgebruikers altijd opvraagbaar
12. Als overheidsdienstverlener wil je wanneer een gebruiker niet meer bestaat (overlijdt, of de organisatie wordt opgeheven) dat alle	E	Afspraken over signalen vanuit de BRP/KVK

machtigingen worden gestopt, behalve die van de nabestaanden. omzetten van bestaande machtiging (bij leven) mag niet automatisch worden omgezet in een nabestaandenmachtiging, want kan conflicteren met wens nabestaanden of met inhoud testament. Bovendien moet je als dienstverlener de grondslag weten		
13. Als overheidsdienstverlener wil ik kunnen zien op welk betrouwbaarheidsniveau de machtiging is vastgelegd (digitaal of fysiek).	E	Centrale afspraken hierover zijn nodig
14. De dienstverlener moet de grondslag van de machtiging kennen (bijv vrijwillig machtigen danwel curatele danwel ouder/kind danwel nabestaande, etc.). Deze moet dus worden meegeleverd door de registerhouder.	E	

Perpectief vanuit Opdrachtgever/ stelselverantwoordelijke

Functionele wens of eis	E/W	Opmerking
1. Als opdrachtgever wil ik de verantwoordelijkheid kunnen nemen over een stelsel dat:	E	Centraal
a. veilig is,		
b. transparant is in haar algoritmen (incl. historie protocol?),		
c. rollen en verantwoordelijkheden helder maakt,		
d. juridisch wordt ondersteund en past binnen bestaande kaders,		
e. acceptabele kosten kent,		
f. hergebruik maakt van functionaliteit die al bestaat,		
g. samenwerkt met het stelsel voor authenticatie en basisregistraties.		
2. Als opdrachtgever wil ik kunnen controleren dat bij fraude machtigingen "uitgezet" zijn.	E	Centraal, minimaal via notificatie afspraken
3. Opdrachtgevers, dienstaanbieders, beheerders moeten goed inzicht kunnen hebben in het gebruik, aantal gebruikers, etc. Managementinformatie en beheer tooling.	E	Centrale monitoring afspraken
4. Mogelijkheden tot fraude- en misbruikdetectie en -bestrijding. Beheerders van de machtigingsvoorziening moeten de mogelijkheid hebben om machtigingen in te kunnen trekken bij (vermoeden van) fraude.	E	Liefst zo dicht mogelijk bij de "kenners" van de gebruikers, dus decentraal, maar wel met centrale afspraken