

Stuurgroep Machtigen

**Contactpersoon**

Carlo Koch

T 06-23 89 50 12

**Datum**

14 juli 2017

**Kenmerk**

# notitie

Startnotitie Aanpak Machtigen

## 1. Aanleiding

De Stuurgroepen Vernieuwing Berichtenvoorziening en Mijn Overheid voor Ondernemers hebben in hun vergadering van 19 april 2017 ingestemd met een voorstel voor een inhoudelijke aanpak van het machtigingsvraagstuk. Daarbij hebben zij besloten tot het inrichten van een nieuwe Stuurgroep Machtigen en opdracht gegeven voor het opstellen van een startnotitie waarin de aanpak op hoofdlijnen nader is uitgewerkt. Op 31 mei jl. is de startnotitie besproken in de Stuurgroep Vernieuwing Berichtenvoorziening. In de voorliggende versie van de startnotitie zijn de opmerkingen uit die stuurgroepbijeenkomst verwerkt, evenals de aandachtspunten die tot nu toe zijn meegegeven tijdens de consultatieronde. Deze startnotitie geeft inzicht in de opdracht van de in te richten Stuurgroep Machtigen evenals in het beoogde resultaat, uitgangspunten, voorziene aanpak, afhankelijkheden, besturing en financiering.

## 2. Korte probleemschets

Zowel burgers als bedrijven ('de belanghebbende') hebben behoefte om anderen ('de gemachtigde') te machtigen om voor hen overheidsdiensten te verrichten of af te nemen. Een machtiging is een verklaring of actie waarmee de bevoegdheid wordt verleend om in naam van de verlener van de machtiging een feitelijke handeling uit te voeren. De wens van zowel publieke als private organisaties om diensten in toenemende mate elektronisch aan te bieden brengt met zich mee dat burgers en bedrijven gebruik moeten kunnen maken van voorzieningen die hen in staat stellen om machtigingen elektronisch te (laten) registreren en te effectueren.

De huidige voorzieningen, DigiD Machtigen en Digipoort B2 kunnen niet voldoen aan de eisen die organisaties in het BSN-domein, zoals bijvoorbeeld uitvoeringsorganisaties en gemeenten, stellen: de eerste voorziening is end of life, de tweede is ingericht als tijdelijke oplossing. Meerdere grote uitvoeringsorganisaties ervaren als gevolg hiervan hinder: het vastleggen en toepassen van machtigingen is momenteel een kostbaar en omslachtig proces en zowel burgers, organisaties in het BSN-domein als intermediairs beschikken nog niet over een overzicht van alle afgegeven machtigingen. Ontzorging van

dienstverleners en meer inzicht voor burgers en intermediairs op het gebied van machtigingen zijn expliciet geuite wensen.

Daarnaast wordt een nieuwe berichtenvoorziening (GLOBE) ontwikkeld die uitgaand berichtenverkeer naar burgers ondersteunt en op korte termijn ook uitgaand berichtenverkeer naar ondernemers zal ondersteunen. Ook wordt Mijn overheid voor Ondernemers ontwikkeld, welk portaal ondernemers toegang tot hun berichten moet geven.

Op dit moment komen aldus de volgende in elkaar grijpende ontwikkelingen bij elkaar: het toenemende belang van elektronische dienstverlening en de ontwikkeling van nieuwe voorzieningen, de daaruit voortvloeiende behoefte van burgers en bedrijven om anderen te machtigen namens hen handelingen uit te voeren en de technische eindigheid van bestaande machtigingsvoorzieningen. Kortom, het momentum is daar en de urgentie is hoog om op korte termijn concrete stappen te zetten in het machtigingsvraagstuk.

### *3. Opdrachtformulering Stuurgroep Machtigen*

De Stuurgroep Vernieuwing Berichtenvoorziening heeft ingestemd met een aanpak waarbij twee sporen worden onderkend. Het eerste spoor moet een publieke voorziening opleveren die vastlegging en gebruik van zogenoemde horizontale machtigingen ondersteunt (BSN – BSN, BSN – KvK-nummer/OIN, RSIN – KvK-nummer/OIN). Deze voorziening moet snel beschikbaar komen in het licht van de urgentie van de problematiek waarmee een aantal publieke dienstverleners te maken heeft. Het tweede spoor moet een oplossing bieden voor zowel horizontale als verticale machtigingen. Dit is een complex vraagstuk, mede gezien de samenhang met andere voorzieningen en trajecten.

Opdracht Stuurgroep Machtigen: Uitvoering geven aan Spoor 1 en Spoor 2

*Beoogd resultaat Spoor 1:* Ontwikkeling van een nieuwe robuuste voorziening voor het registreren van horizontale machtigingen om urgente problemen bij uitvoeringsorganisaties op te kunnen lossen, met de daarvoor benodigde beperkte functionaliteit. Als onderdeel van Spoor 1 zal ook een toekomstvast definitie worden vastgesteld van de drie koppelvlakken die de voorziening zal kennen:

- Beheer van machtigingen;
- Inzage in machtigingen;
- Accepteren van machtigingen.

Spoor 1 is gericht op het garanderen van de continuïteit van de bestaande processen, waarbij organisaties in het BSN-domein, zoals bijvoorbeeld uitvoeringsorganisaties en gemeenten, gebruik kunnen blijven maken van horizontale machtigingen. Ofwel, de functionaliteit die er nu bestaat binnen de huidige machtigingsvoorzieningen (DigiD Machtigen en Digipoort B2) wordt gecontinueerd.

In het machtigingen-domein onderkennen we bovendien zogenoemde notificaties. Met een notificatie krijgt de 'belanghebbende' informatie over de toepassing van

een door hem of haar afgegeven machtiging bij het afnemen van een elektronische dienst. De functionaliteit voor notificaties zoals die in de bestaande voorzieningen is gerealiseerd beperkt zich in het burgerdomein tot het informeren van de 'belanghebbende' over het accepteren van de machtiging door de 'gemachtigde' en in het bedrijvendomein tot het periodiek informeren van de 'belanghebbende' over de eerder afgegeven machtigingen.

**Uitgangspunten:**

- Vervangen van de functionaliteit van DigiD Machtigen en Digipoort B2 (hetgeen niet betekent dat 1-op-1 dezelfde werkwijze wordt gecontinueerd, zie bijlage 1);
- Faciliteren van het vastleggen van machtigingen tussen BSN – BSN, BSN – KvK-nummer/OIN en RSIN – KvK-nummer/OIN;
- Het realiseren van de functionaliteit dat burgers en ondernemers de door hen afgegeven machtigingen kunnen inzien.

*Beoogd resultaat Spoor 2:* Dit spoor geeft antwoord op de bredere vraag: wat willen we structureel t.a.v. het machtigingsvraagstuk en hoe organiseren we dat? Spoor 2 levert een ontwerp op van een stelsel van voorzieningen waarin zowel horizontale machtigingen ('tot de voordeur') als verticale machtigingen ('achter de voordeur') geregistreerd, geëffectueerd en ingezien kunnen worden, waarin een drietal stappen kan worden onderscheiden:

1. Analyse van de integrale machtigingsproblematiek;
2. Ontwerpen van een visie op de machtigingsproblematiek in brede zin;
3. Opstellen van een voorstel voor een oplossing (=ontwerp van het machtigingsstelsel).

**Uitgangspunten:**

- De voorziening uit Spoor 1 wordt in het stelsel opgenomen, waarbij Spoor 2 kaderstellend is;
- Onderdeel van de oplossing is een voorziening waarin burgers en ondernemers afgegeven machtigingen kunnen inzien (bv functionaliteit binnen MO en MOvO);
- Het te ontwerpen stelsel past binnen de kaders van de eIDAS verordening<sup>1</sup>, de wet EBV en de (concept)wet GDI.

*4. Aanpak Machtigingsvraagstuk*

Zowel de voorziening in Spoor 1 als het integrale stelsel in Spoor 2 richten zich op drie samenhangende functionaliteiten:

1. Het beheren van machtigingen;
2. Het kunnen inzien van machtigingen door burgers en bedrijven;
3. Het kunnen accepteren van machtigingen door dienstverleners.

---

<sup>1</sup> Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het gegeven dat machtigingen terug te voeren moeten zijn op een gezaghebbende bron.

Spoor 1 en 2 worden tegelijkertijd uitgevoerd en vangen gelijktijdig aan, waarbij Spoor 2 voeding biedt aan Spoor 1 en omgekeerd. Zoals aangegeven in de uitgangspunten kan de in Spoor 1 gerealiseerde voorziening niet maatgevend zijn voor het ontwerp van Spoor 2. Het ontwerp van Spoor 2 is kaderstellend. Voor beide sporen zal gebruik worden gemaakt van de expertise vanuit de belanghebbende organisaties in de vorm van in te richten expertgroepen.

**Spoor 1** resulteert in een nieuwe robuuste publieke voorziening die de huidige voorzieningen DigiD Machtigen en Digipoort B2 vervangt. De te ontwikkelen voorziening is gebaseerd op de huidige functionaliteiten en de huidige gebruikers. De scope beperkt zich daarmee tot het registreren, effectueren en inzien van horizontale machtigingen ('tot aan de voordeur')<sup>2</sup>. Het uitbreiden van de huidige functionaliteiten van beide bestaande voorzieningen is buiten scope. Het is de intentie dat de publieke voorziening uiterlijk medio 2019 operationeel is; een definitieve datum wordt vastgesteld bij oplevering van de gedetailleerde opdrachtomschrijving en na consultatie van potentieel leverende partijen. Tussentijds zal door middel van visualisaties - zoals mock-up's - de voortgang zichtbaar gedeeld worden. In Spoor 1 wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van bestaande kennis en ervaring en datgene dat reeds ontwikkeld is.

Uitgangspunt is dat de publieke voorziening onderdeel uit gaat maken van het beoogde integrale stelsel van voorzieningen (voor machtigingen) en bruikbaar is voor alle organisaties in het BSN-domein. Daarmee is er sprake van een grote afhankelijkheid voor Spoor 1 van (de voortgang op) Spoor 2. Kaders voor zowel Spoor 1 en Spoor 2 worden gevormd door bestaande wet- en regelgeving zoals de eIDAS verordening, de wet EBV en de op handen zijnde wet GDI. De eIDAS verordening en de wet EBV vormen de basis voor de wet GDI. Op enig, nader te bepalen, moment in 2018 dienen vanuit dat beoogde stelsel binnen Spoor 2 en de wet GDI de kaders voor de publieke machtigingsvoorziening bekend te zijn, waarin de functionele eisen en wensen van de gebruikers, zoals bijvoorbeeld uitvoeringsorganisaties en gemeenten, zijn opgenomen. Indien op dat, nog nader te concretiseren, moment nog geen definitieve kaders bekend zijn zal de publieke machtigingsvoorziening worden gebouwd op basis van de bestaande wetgeving (eIDAS en EBV) en inzichten op dat moment. Zowel ten behoeve van Spoor 1 als Spoor 2 wordt nauw afgestemd met degenen die invulling geven aan de wet GDI. Ook worden afnemers en eigenaren van andere machtigingsvoorzieningen betrokken. Uitgangspunten die in Spoor 2 naar voren komen worden zoveel mogelijk meegenomen in Spoor 1.

Er bestaat een werkgroep Machtigen met als opdracht het opstellen van de Uniforme Set van Eisen (USvE) ten aanzien van machtigingen, onder de wet GDI, inclusief de eIDAS-vereisten. Het is momenteel onduidelijk of en, zo ja,

---

<sup>2</sup> Bij horizontaal machtigen ('tot aan de voordeur van een rechtspersoon') machtigen personen en/of rechtspersonen elkaar.

wanneer deze werkgroep daadwerkelijk nog eisen formuleert ten aanzien van machtigingen. Het is voor het programma Machtigen van belang dat de functionele eisen en wensen van gebruikers, zoals bijvoorbeeld de uitvoeringsorganisaties en gemeenten, worden meegenomen. Indien de werkgroep geen activiteiten meer ontplooit, zal het programma Machtigen zelf die wensen en eisen inventariseren.

#### *Afhankelijkheden*

- Voorziene / lopende sourcingstrajecten op DigiD Machtigen en Digipoort B2

**Spoor 2** start gelijktijdig met Spoor 1 en resulteert in een ontwerp van een stelsel van voorzieningen waarin zowel horizontale machtigingen ('tot de voordeur') als verticale machtigingen ('achter de voordeur')<sup>3</sup> geregistreerd, geëffectueerd en ingezien kunnen worden. Belangrijk aandachtspunt bij dit ontwerp is de notie dat niet alle mogelijke functionaliteiten in het generieke deel van het stelsel hoeven te worden opgenomen. Specifieke functionaliteiten kunnen ook op organisatieniveau worden ingericht. Dit vereist allereerst een grondige analyse van en visie op de integrale machtigingsproblematiek. In dit proces zullen expliciet behoeften en ervaringen van burgers en bedrijven worden meegenomen. Hiertoe worden betrokken partijen geconsulteerd. Uitgangspunt is dat verticaal machtigen in samenwerking met de markt plaatsvindt. Het onderzoek door Logius naar de knelpunten rondom machtigingsvoorzieningen wordt meegenomen als input.

Zoals eerder aangegeven is momenteel onduidelijk of de werkgroep Machtigen onder de wet GDI nog kaders opstelt voor de USvE ten aanzien van machtigingsdiensten. Voor wat betreft veiligheid en betrouwbaarheid wordt in ieder geval uitgegaan van de vereisten van de eIDAS verordening.

De daadwerkelijke realisatie van het stelsel is buiten scope van de huidige opdracht van de Stuurgroep Machtigen. Na oplevering van het ontwerp voor het machtigingsstelsel, wordt door de stuurgroep een nader besluit genomen over het vervolg, in samenhang met de stuurgroep voor de wet GDI.

#### *Afhankelijkheden*

- Voortgang van andere voorzieningen, zoals eID, eHerkenning en aanpassing Mijn overheid voor Ondernemers;
- Vaststelling eisen machtiging ten behoeve van de GDI;
- Onderzoek knelpunten rond machtigingsvoorzieningen door Logius.

### **Borging samenhang spoor 1 en 2**

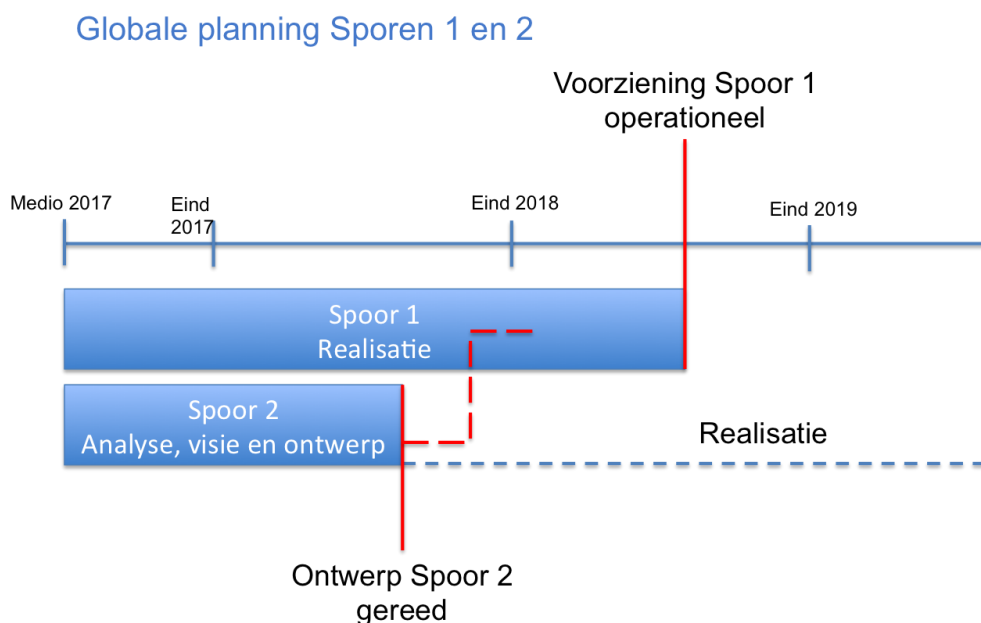
Spoor 1 (nieuwe robuuste publieke voorziening t.b.v. horizontale machtigingen) en Spoor 2 (ontwerp van een stelsel van voorzieningen t.b.v. horizontale en

---

<sup>3</sup> Bij verticaal machtigen ('achter de voordeur van een rechtspersoon') is sprake van mandatering en delegatie binnen een organisatie.

verticale machtigingen) raken elkaar in de drie genoemde aspecten in de vorige paragraaf. De wet GDI geeft een publiekrechtelijke grondslag voor machtigingsdiensten, inclusief de verplichting aan publieke dienstverleners om in deze machtigings-voorzieningen vastgelegde machtigingen te accepteren. Doel is dat de voorziening in Spoor 1 door middel van standaardisatie van koppelvlakken zonder bovenmatige aanpassingen op kan gaan in het stelsel in spoor 2, dat een wettelijke basis krijgt in de wet GDI.

Onderstaande figuur toont de globale planning van beide sporen.



Bij de planning en uitvoering van beide sporen is een accentverschil in de sturing te onderkennen. Gegeven de nauwe samenhang tussen de stuurinstrumenten tijd, geld en kwaliteit/inhoud ligt bij de realisatie van spoor 1 het accent op tijd<sup>4</sup>. Bij spoor 2 ligt het accent op de kwaliteit/inhoud van het ontwerp.

De wet GDI zal naar verwachting in het voorjaar van 2018 aan het parlement worden aangeboden. Teneinde de afstemming tussen de sporen 1 en 2 zo goed mogelijk te borgen wordt voorgesteld om een programma in te richten, waar beide sporen onderdeel van zijn. De volgende paragraaf gaat daar nader op in.

<sup>4</sup> Met in achtname van het gegeven dat spoor 1 kwalitatief, d.w.z. in functionaliteiten, minimaal gelijkwaardig moet zijn aan de beide bestaande voorzieningen.

## 5. Programmabesturing en -inrichting

Vanuit BZK fungeert de DGOO, Simone Roos, als opdrachtgever, waarbij als gedelegeerd opdrachtgever Koos van der Steenhoven optreedt.<sup>5</sup> Carlo Koch wordt de programmamanager Machtigen. Cor Franke zal optreden als QA-functionaris.

De aansturing van het machtigingsvraagstuk wordt op een vergelijkbare manier ingericht met de aansturing op de Vernieuwing Berichtenvoorziening: een inhoudelijke groep ('dagelijks bestuur') die (twee-)wekelijks de voortgang van het programma monitort en een stuurgroep ('algemeen bestuur'). Uitgangspunt voor de samenstelling van de stuurgroep is een brede vertegenwoordiging om zo alle belangen en afhankelijkheden te kunnen borgen. De leden van de stuurgroepen Vernieuwing Berichtenvoorziening en MOvO zullen vertegenwoordigd zijn, aangevuld met partijen waarvan de inbreng van belang is bij dit specifieke machtigingsvraagstuk:

- BZK/DIO
- EZ
- Gemeenten
- Belastingdienst
- Enkele (2 à 3) leden van de Manifestgroep
- RVO
- KvK
- Logius
- V&J
- VWS
- en eventuele andere partijen

Uitgangspunt bij zitting nemen in de stuurgroep en de inhoudelijke groep ('dagelijks bestuur') is dat de overheidsorganisatie zich, na accordering van het programmaplan Machtigen, committeert aan toekomstig gebruik van de in Spoor 2 te ontwerpen voorziening. Daarbij is het niet nodig dat men zich committeert aan het gebruik van alle functionaliteiten die de voorziening biedt; het is voldoende als alleen gebruik gemaakt gaat worden van de machtigingen die door burgers zijn afgegeven of alleen gebruik gemaakt gaat worden van machtigingen die door bedrijven zijn afgegeven.

## 6. Financiering

Op dit moment is voor ontwerp en bouw van de publieke voorziening in 2017 en 2018 € 1,6 miljoen toegezegd door het Nationaal Beraad. Deze toezegging zal bekrachtigd dienen te worden door instemming met onderhavige startnotitie. In het op te stellen programmaplan zullen de daadwerkelijk verwachte kosten voor ontwerp en bouw, evenals voor de beheer- en onderhoudskosten worden opgenomen.

---

<sup>5</sup> Vanaf 1 september a.s. wordt het gedelegeerd opdrachtgeverschap overgenomen door Rob Kerstens

## 7. Vervolg

De hier voorgestelde aanpak moet nader worden uitgewerkt in een programmaplan, inclusief een nadere tijdsduiding en financiële onderbouwing. In dit plan wordt ook de samenhang met de wet GDI meegenomen. Voorafgaand vindt er een consultatieronde plaats langs de belangrijkste stakeholders. De input vanuit deze consultatieronde wordt meegenomen in het programmaplan en biedt eveneens een eerste input voor de analyse in spoor 2. Dit plan wordt begin oktober voorgelegd aan de Stuurgroep Machtigen.<sup>6</sup>

### *Gevraagd*

De stuurgroep Machtigen wordt gevraagd om haar instemming met de voorgestelde opdrachtschrijving en programmabesturing en -inrichting. Na instemming wordt bijgaande aanpak nog afgestemd met het Nationaal Beraad.

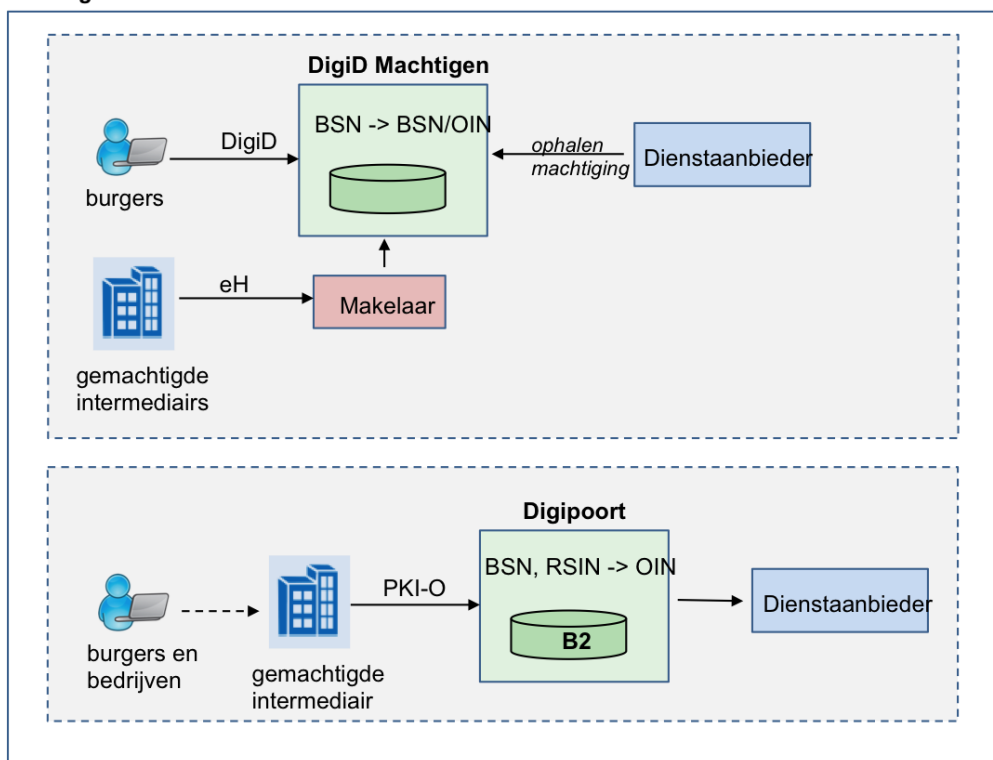
---

<sup>6</sup> Voorafgaand aan de instemming van de stuurgroep Machtigen met het programmaplan zullen er vanuit het programma geen finale producten worden opgeleverd.

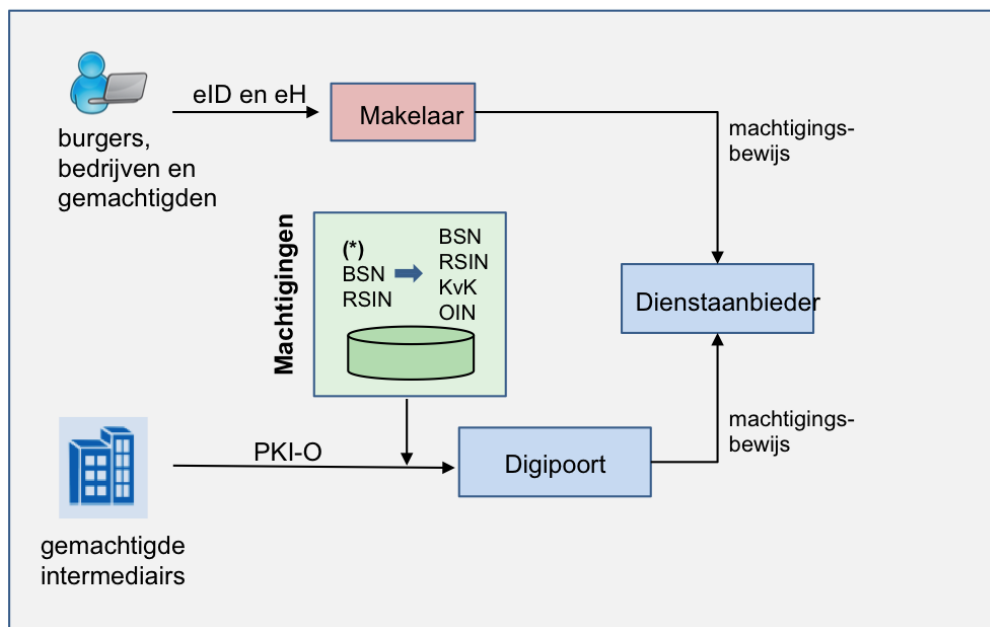


Bijlage 1 – Globale opzet Spoor 1 en Spoor 2, bedoeld om de denkrichting aan te geven.

**Huidige situatie**



**Spoor-1: geïntegreerde machtigingsvoorziening**



(\*) BSN / RSIN als belanghebbenden – BSN / RSIN / KvKnr / OIN als gemachtigden

**Spoor-2: op weg naar stelsel van machtigingsregisters**

