



> Retouradres Postbus 20011 2511 EA Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
t.a.v. de staatssecretaris, de heer drs. R.W. Knops
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Bureau ICT-toetsing
Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 20011
2511 AE Den Haag
www.bureauicttoetsing.nl

Contactpersoon
BIT@rijksoverheid.nl

Kenmerk
2019-0000336620

Uw kenmerk
2018-0000596846

Datum: 21 juni 2019
Betreft: Definitief BIT-advies programma Machtigen

Geachte heer Knops,

U heeft het Bureau ICT-toetsing (BIT) verzocht een toets uit te voeren op het programma Machtigen. De opdrachtgever is, sinds juli 2018, de programma-directeur Informatie (I) van het directoraat-generaal Overheidsorganisatie (DGOO) van uw ministerie. Hieronder vindt u een korte beschrijving van het programma. Daarna geven we de conclusie van de toets, en onze analyse en adviezen. We concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's van het programma.

Het programma Machtigen heeft als doel om verbetering en samenhang aan te brengen in de verschillende manieren van machtigen voor digitale publieke dienstverlening voor burgers en bedrijven. Het bestaande systeem DigiD Machtigen wordt hierbij als basis gebruikt. Ook wil Machtigen de toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van deze machtigingsvoorziening verbeteren.

De noodzaak voor burgers en bedrijven om eenvoudig digitaal te kunnen machtigen wordt groter. Dienstverleners zullen steeds vaker om hogere authenticatieniveaus vragen, als gevolg van strengere beveiligingseisen voor de uitwisseling van privacygevoelige informatie¹. Voor toegang is dan zogenaamde twee-factor-authenticatie² nodig. De huidige, ongewenste maar veel voorkomende, praktijk waarin mensen hun DigiD-inloggegevens delen, wordt dan een stuk lastiger. Ook is er politieke urgentie omdat in het regeerakkoord oplossingen zijn toegezegd.

Het programma werkt vooralsnog aan functionaliteit voor twee vormen van machtigen:

- *Vrijwillig machtigen*, waarbij een persoon of organisatie een ander aanwijst die namens hem of haar bevoegd is om overheidsdiensten af te handelen. Dit kan op dit moment met DigiD Machtigen en een aantal dienstverleners heeft er ook zelf voorzieningen voor.

¹ Bijvoorbeeld uitwisseling van zorggegevens, tussen zorgaanbieders en met patiënten, en uitwisseling van gegevens over ziekte of arbeidsongeschiktheid, tussen werkgevers, werknemers en UWV.

² Twee-factor-authenticatie combineert iets dat de gebruiker weet en iets dat de gebruiker heeft.

- *Wettelijke vertegenwoordiging*, waarbij de wetgever of rechter bepaalt dat een persoon niet handelingsbekwaam of -bevoegd is, bijvoorbeeld vanwege minderjarigheid (ouderlijk gezag) of in geval van curatele of bewindvoering.

Datum
21 juni 2019

Het programma Machtigen is halverwege 2017 gestart. Het programma werkt met plateaus, waarbij alleen de beoogde resultaten van het eerste plateau op hoofdlijnen zijn uitgewerkt. In dit plateau wordt gewerkt aan functionaliteit voor wettelijke vertegenwoordiging bij ouderlijk gezag, curatele en bewindvoering, naast het verbeteren van de gebruiksvriendelijkheid en renovatie van het bestaande systeem DigiD Machtigen. De oplevering van dit eerste plateau is voor eind 2019 gepland. In latere plateaus wil het programma andere vormen van machtigen toevoegen, zoals nabestaandemachtiging of zaakmachtiging, en sectorale en mogelijk private registers koppelen.

Kenmerk
2019-0000336620

De machtigingsvoorziening maakt onderdeel uit van de zogenaamde Generieke Digitale Infrastructuur (GDI). De GDI bestaat veelal uit een aantal op zichzelf staande voorzieningen zoals identificatie- en authenticatievoorzieningen (DigiD en eHerkenning) en de Berichtenbox.

Logius, de dienst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) die digitale voorzieningen en standaarden biedt voor overheidsorganisaties zoals DigiD en MijnOverheid, is opdrachtnemer van het programma Machtigen. Naast de programmadirecteur I van DG00, is er een Programmeringsraad Logius benoemd, die zogenaamd 'materieel' opdrachtgever is.

De totale kosten voor het programma zijn begroot op € 16,8 miljoen. Voor de realisatie van plateau 1 is € 6,8 miljoen begroot. Na oplevering van plateau 1 wordt besloten of en hoe het programma wordt voortgezet.

De toets is uitgevoerd tussen september 2018 en januari 2019. In onze toets hebben we ons primair gericht op plateau 1. De conclusie van onze toets luidt als volgt:

Er is een urgente maatschappelijke behoefte aan een goedwerkende machtigingsoplossing. Het programma Machtigen vult deze behoefte met de huidige aanpak niet in. Belangrijkste redenen hiervoor zijn het ontbreken van een goed doordachte machtigingsoplossing voor wettelijke vertegenwoordiging, en het achterblijven van de aansluiting van dienstverleners, mede door achterblijvende ondersteuning en de wijze van doorbelasten van de kosten.

Wij adviseren u de aanpak voor de realisatie van complexe machtigingsvormen, zoals wettelijk vertegenwoordigen, te wijzigen. Het ontwikkelen van een ketenoplossing hiervoor vergt namelijk een gedegen ontwerp vooraf. Daarnaast adviseren wij om concrete afspraken te maken over het aansluiten van dienstverleners en hier meer ondersteuning bij te bieden. Zorg eveneens voor een transparante opbouw van de kosten en acceptabele doorbelasting naar dienstverleners.

Wij zien daarnaast dat Machtigen last heeft van het gebrek aan sturing op de samenhang van de voorzieningen in de GDI. Wij denken dat maatschappelijk betekenisvolle verbeteringen hierdoor voorlopig beperkt haalbaar zijn. Wij adviseren dan ook om te zorgen voor meer samenhang tussen de voorzieningen in het GDI-landschap en betere samenwerking tussen de partijen op alle niveaus.

We lichten onze conclusie hieronder toe.

PROGRAMMA MACTHIGEN VULT URGENTE MAATSCHAPPELIJKE BEHOEFTE VOORALSNOG NIET IN

Datum
21 juni 2019

Kenmerk
2019-0000336620

Het programma Machtigen hanteert een 'werkendeweg'-aanpak, door stapsgewijs een aantal verbeteringen in plateaus door te voeren. Deze aanpak werkt voor het verbeteren van de gebruiksvriendelijkheid en renovatie van de huidige DigiD Machtigenvoorziening, maar voor een ingewikkeld vraagstuk als wettelijk vertegenwoordigen past deze aanpak niet. Daarnaast blijft ondersteuning bij het aansluiten van dienstverleners achter waardoor burgers maar beperkt kunnen profiteren van nieuwe functionaliteit.

A. Machtigingsoplossing voor wettelijk vertegenwoordigen nog te weinig doordacht

Het ontwikkelen van een algemene oplossing voor mogelijke machtigingssituaties in het kader van wettelijke vertegenwoordiging is zo ingewikkeld dat van tevoren helder moet zijn hoe deze eruit ziet. Er ontbreekt echter een concreet ontwerp van de ketenoplossing die rekening houdt met juridische, technische en organisatorische eisen. Ondertussen is de realisatie door Logius gestart en loopt het programma tegen tal van problemen aan die een goed werkende ketenoplossing in de weg staan.

Voor curatele en bewindvoering zien wij de volgende problemen:

- Het programma is afhankelijk van aanpassingen aan het Centraal Curatele- en Bewindregister (CCBR), koppelingen en achterliggende informatiesystemen van de Raad voor de Rechtspraak (RvdR). De RvdR is hiermee nog niet gestart en heeft er bovendien vooralsnog geen budget voor. Een bruikbare koppeling met de systemen van de RvdR is voor het einde van plateau 1 (eind 2019) waarschijnlijk niet haalbaar.
- Slechts een beperkt deel van de curatoren en bewindvoerders kan gebruik maken van de beoogde oplossing. Lang niet alle bewinden en ondercuratelestellingen zijn in het CCBR opgenomen. Bovendien zijn niet altijd alle benodigde gegevens in dit register en de achterliggende informatiesystemen vastgelegd. Zo kan het BSN van cliënt of bewindvoerder of het KvK-nummer van de curator ontbreken, terwijl deze wel nodig zijn om te kunnen machtigen. Het is niet duidelijk hoe het programma omgaat met het machtigen van curatoren en bewindvoerders die niet of slechts deels in het CCBR zijn opgenomen.
- Curatoren en bewindvoerders worden door de nieuwe machtigingsoplossing slechts ten dele ontlast. De toegang tot digitale diensten wordt hun cliënten niet automatisch ontzegd, hoewel dit vaak wel moet gebeuren. Ook worden bestaande vrijwillige machtigingen niet automatisch ingetrokken. Hiervoor moeten curatoren en bewindvoerders dan alsnog contact opnemen met de afzonderlijke dienstverleners.

Voor ouderlijk gezag zien wij de volgende problemen:

- Om ouderlijk gezag vast te stellen moet rekening worden gehouden met wettelijke uitzonderingssituaties. Het programma wil nu de Basisregistratie Personen (BRP) als bron gebruiken, terwijl dit niet de juridisch 'authentieke' bron is voor ouderlijk gezag. Bovendien zijn hieruit enkel ouderlijk-gezagsrelaties voor 'eenvoudige' situaties af te leiden en zijn de gegevens niet altijd actueel. Wanneer bijvoorbeeld een ouder door een rechter uit de ouderlijke macht is gezet, wordt dit na drie maanden geregistreerd in het Centraal Gezagsregister (CGR) en later daarna door de gemeente overgenomen in de BRP. In de tussenliggende periode kan deze ouder mogelijk ten onrechte automatisch toegang krijgen tot bijvoorbeeld het patiëntendossier van een kind.

- Het is onzeker of Machtigen de specifieke wettelijke vertegenwoordigingsregels eenduidig kan vertalen naar bevoegdheden per dienst. Deze regels kunnen verschillen per domein, zoals zorg, burgerzaken en belastingen. Op basis van informatie in de BRP zou de machtigingsvoorziening geautomatiseerd moeten afleiden welke situatie per domein van toepassing is en wie aanvullend moet goedkeuren. Het toepassen van dit soort geautomatiseerde bedrijfsregels is veelal complex. Omdat de ervaring van Logius hiermee bovendien beperkt is, is dit een risico voor de realisatie.

Datum
21 juni 2019

Kenmerk
2019-0000336620

B. Het aansluiten van dienstverleners blijft achter

Burgers en bedrijven zijn pas geholpen als dienstverleners aansluiten op de machtigingsvoorziening. Op dit moment maakt enkel de Belastingdienst grootschalig gebruik van DigiD Machtigen. Logius en BZK hebben in het verleden te weinig actie op het aansluiten van dienstverleners ondernomen en bij dienstverleners ontbrak de urgentie. Het programma heeft hier meer aandacht voor, maar toch vinden we de focus op het aansluiten van dienstverleners nog te weinig aanwezig:

- Er zijn geen concrete afspraken wanneer de volgende dienstverleners gaan aansluiten. Het programma gaat ervan uit dat dienstverleners 'vanzelf' aansluiten als ze verleid worden met meer functionaliteit, zoals de ondersteuning van wettelijke vertegenwoordiging. Uit onze gesprekken blijkt echter dat dienstverleners veelal nog geen concrete plannen hebben om op korte termijn aan te sluiten, mede omdat dit vaak een grote impact heeft op hun bestaande systemen.
- Het programma neemt onvoldoende initiatief om dienstverleners bij het aansluiten te ondersteunen. Het is voor dienstverleners niet evident welke stappen zij moeten nemen. Sectoren als de zorg en gemeenten zullen ondersteuning nodig hebben bij processtandaardisatie en bij het bepalen welke (verzamelingen van) diensten 'machtigbaar' zijn.

De aansluiting van dienstverleners blijft ook achter door de negatieve prikkel die uitgaat van het doorbelasten van de beheer- en exploitatiekosten aan de dienstverleners. Deze kosten zijn de afgelopen jaren fors gestegen en blijven de komende jaren doorstijgen: in 2016 waren de kosten nog € 8,8 miljoen, in 2018 € 11 miljoen en voor 2023 is de raming € 18,3 miljoen. De reden voor deze stijging is een afspraak tussen Logius en BZK uit 2017, dat de kosten voor de machtigingsvoorziening ieder jaar standaard met 10% stijgen. Wij hebben hier geen inhoudelijke onderbouwing voor aangetroffen. In 2018 werd €0,70 doorberekend aan de betrokken dienstverlener voor ieder gebruik (inzage, registreren, wijzigen van machtigen). Deze kosten gaan fors stijgen zonder dat dienstverleners er invloed op hebben.

PROGRAMMA MACHTIGEN LIJDT ONDER GEBREK AAN STURING OP SAMENHANG GDI

De functionaliteit die het programma Machtigen moet opleveren, maakt deel uit van de GDI. Wij denken dat Machtigen – zelfs al zou het programma tot een goed ontwerp komen - voorlopig beperkt maatschappelijk betekenisvolle verbeteringen voor burgers, bedrijven en dienstverleners kan realiseren. Het programma heeft daarvoor te veel last van het voortdurende gedoe rondom de besturing van de GDI en het daardoor veroorzaakte gebrek aan samenhang tussen de verschillende onderdelen van de GDI.

Juist voor de machtigingsoplossing is een goede integratie met andere GDI-voorzieningen, zoals DigiD, eHerkenning en de Berichtenbox, zeer wenselijk:

- Voor *burgers* werkt machtigen pas optimaal als zij gebruik kunnen maken van één portaal, en als digitale notificatie en post ook bij machtiging bruikbaar zijn. Hoewel het duidelijk is dat MijnOverheid en de Berichtenbox voor de gebruikers de meest geëigende oplossingen zijn, is het nog onduidelijk hoe Machtigen daar gebruik van gaat maken.
- Voor de meeste *dienstverleners* wordt het aansluiten op de machtigingsoplossing makkelijker als ze maar op één centraal koppelvlak – de routeringsvoorziening die door het programma eID wordt gerealiseerd – hoeven aan te sluiten, voor zowel machtigen als DigiD en eHerkenning. Dit centrale koppelvlak is reeds beschikbaar; ten tijde van onze toets is echter besloten dat eHerkenning er voorlopig niet op gaat aansluiten.

Datum
21 juni 2019

Kenmerk
2019-0000336620

Vanuit het programma Machtigen kan de overkoepelende sturing over verschillende GDI-voorzieningen niet plaatsvinden; dit moet op een hoger niveau gebeuren. Maar juist daar wordt al bijna tien jaar gediscussieerd over de beste inrichting. En ondanks eerdere evaluaties en maatregelen in de afgelopen jaren – zoals de instelling van een Overheidsbreed Beleidsoverleg Digitale Overheid, Programmeringsraad Logius, Interdepartementale Commissie Middelen en Programmadirectie I bij BZK – lijken partijen er onderling nog steeds niet uit te komen wie nu waarover gaat. Tijdens onze toets ontbraken heldere afspraken tussen partijen over de verantwoordelijkheden. Het voortdurende gedoe over de besturing kost veel tijd en gaat ten koste van de inhoudelijke aandacht voor het doorvoeren van verbeteringen waar burgers en dienstverleners daadwerkelijk iets aan hebben.

We zien deze situatie voor het programma Machtigen niet op korte termijn verbeteren. Logius onderkent het probleem en wil er op technisch niveau iets aan doen door de ontwikkelteams van de verschillende GDI-voorzieningen meer te laten samenwerken. Wij vinden dit een goed uitgangspunt. Maar doordat deze nieuwe werkwijze recent is geïntroduceerd, zijn de effecten ervan pas eind 2019 zichtbaar. Ook BZK wil op functioneel en beleidsniveau meer doen om te sturen op de samenhang van de GDI. Dit heeft nog niet geleid tot concrete verbeteringen, maar wel tot strubbelingen tussen BZK, Logius en de Programmeringsraad Logius.

ADVIES: PAK STEVIG DOOR BIJ HET INVULLEN VAN URGENTE MAATSCHAPPELIJKE BEHOEFTE

Gezien de urgente maatschappelijke behoefte adviseren wij om stevig door te pakken op vier gebieden.

1. Zorg voor een gedegen ontwerp voor wettelijke vertegenwoordiging

Wij adviseren om voor wettelijke vertegenwoordiging de functionaliteit pas te realiseren nadat een gedegen ontwerp van de ketenoplossing is opgesteld. Dit is juist voor deze machtigingsvorm van belang, omdat de complexiteit ervan veelal niet IT-gerelateerd is. Zo wordt voorkomen dat Logius functionaliteit gaat bouwen voordat de meerwaarde en haalbaarheid van de oplossing klip-en-klaar zijn vastgesteld. Maak vanuit de beleidsrol van BZK een functionaris verantwoordelijk voor het opstellen van het ontwerp:

- Laat een gedegen impactanalyse uitvoeren op de juridische, organisatorische en technische aspecten van de mogelijke oplossingen voor wettelijk vertegenwoordigen.
- Laat Logius samen met dienstverleners een *proof-of-concept* uitvoeren om de oplossingsrichting op meerwaarde en haalbaarheid te beproeven. Zorg dat ook de ondersteunende processen worden beproefd en betrek er 'echte' eindgebruikers bij.

- Werk de beproefde oplossingsrichting samen met Logius uit in een ontwerp voor de functionaliteit. Werk hierbij ook de ondersteunende processen en bijbehorende werkinstructies uit.

Datum
21 juni 2019

2. Maak meer werk van aansluiting dienstverleners

Kenmerk
2019-0000336620

Zorg dat het programma meer aandacht krijgt voor het aansluiten van dienstverleners zodat burgers op grotere schaal kunnen profiteren van de mogelijkheden van de bestaande machtigingsoplossing:

- Laat BZK concrete afspraken maken met dienstverleners over het moment waarop ze aansluiten. Begin met de dienstaanbieders in de sectoren die veel met privacygevoelige gegevens werken en die dus de meeste behoefte aan een machtigingsoplossing hebben (zoals de sectoren zorg en sociale zekerheid).
- Laat Logius een aanpak uitwerken om de implementatie bij dienstverleners te faciliteren.

3. Zorg voor transparante opbouw van de kosten en acceptabele doorbelasting

Zorg dat doorbelasting van kosten geen drempel is voor dienstverleners om aan te sluiten op Machtigen:

- Laat Logius de beheer- en exploitatiekosten vaststellen op basis van een gedegen bedrijfsmatige analyse in plaats van de huidige standaardstijging van 10% aan te houden. Als het namelijk voor dienstverleners inzichtelijk is dat de kosten reëel zijn, zal de acceptatie hoger zijn.
- Geef de Programmeringsraad Logius, waarin de betalende dienstverleners vertegenwoordigd zijn, de mogelijkheid om afspraken te maken over de kostenontwikkeling.
- Zorg dat BZK – als eigenaar van Logius – de hoogte van de doorbelaste kosten beperkt als er slechts een gering aantal dienstverleners is aangesloten. Zo wordt voorkomen dat de eerste aangesloten partijen een disproportioneel deel van de kosten dragen.

4. Breng samenhang aan in het GDI-landschap

Het op orde krijgen van de samenhang tussen de voorzieningen in het GDI-landschap is een taai vraagstuk, gezien alle pogingen in de afgelopen jaren. Wij denken dat er wel degelijk verbeteringen mogelijk zijn wanneer alle betrokkenen erin slagen om samen te werken in het belang van burgers en bedrijven. Laat BZK, Programmeringsraad Logius en Logius daartoe onderstaande uitgangspunten concreet uitwerken:

- Zorg voor functionele samenhang vanuit het perspectief van de gebruiker. Breng hiertoe voor de verschillende clusters van voorzieningen – zoals alle diensten die met toegang te maken hebben – zowel de knelpunten in het huidige landschap als de gewenste doelarchitectuur in kaart.
- Zorg voor technische samenhang door Logius te steunen in het initiatief om infrastructuur en generieke componenten waar mogelijk beschikbaar te maken voor het gehele GDI-domein.
- Zorg voor een samenhangende aanpak in de doorontwikkeling en het beheer van de voorzieningen. Logius heeft hiermee met de introductie van het *Scaled Agile Framework (SAFe)*³ een veelbelovend begin gemaakt. Voor BZK en de

³ Het Scaled Agile Framework (SAFe) is een set van principes, werkwijzen en vaardigheden die de laatste jaren door steeds meer organisaties wordt gebruikt om op grote schaal software te ontwikkelen.

Programmeringsraad is het zaak om binnen deze aanpak hun rol te nemen. Hierbij adviseren we om de vraag wie waarover gaat het komende jaar niet centraal te zetten, maar om vanuit de kaders van SAFE te zoeken naar de juiste vorm van samenwerking.

- Zorg voor planmatige samenhang door een doorontwikkelplan op te stellen voor clusters van voorzieningen. In plaats van kleine aanpassingen in een losse GDI-voorziening, zoals Machtigen, wordt het dan voor BZK mogelijk om aan Logius opdrachten te geven voor verbeteringen over verschillende GDI-voorzieningen heen. Zo kan bijvoorbeeld een aanpassing aan de Berichtenbox voor Machtigen beter worden gecoördineerd.
- Zorg voor meer samenhang door de financiering van Logius naar een hoger niveau te verleggen: niet meer per voorziening en per project, maar voor een samenhangend cluster en meerjarig. Hierdoor ontstaat continuïteit in de doorontwikkeling van het geheel en krijgt Logius de ruimte om meer toegevoegde waarde te leveren en te investeren in de noodzakelijke vaardigheden. Bovendien kan de Programmeringsraad dan – binnen de beschikbare middelen – prioriteiten stellen en flexibel bijsturen.

Datum
21 juni 2019

Kenmerk
2019-0000336620

Wij beseffen dat onze aanbevelingen verder gaan dan alleen het programma Machtigen. Wij hebben tijdens deze toets geen andere GDI-voorzieningen onderzocht en treden dus bewust buiten de scope van onze toets. Toch willen wij deze uitgangspunten meegeven, omdat ze juist voor het programma Machtigen van belang zijn.

* * *

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid bij deze toets. We hopen u met dit advies aanknopingspunten te hebben gegeven voor het vervolg.

Met de meeste hoogachting,
namens het Bureau ICT-toetsing,

Sander van Amerongen
wnd. hoofd BIT