

Handreiking Voorziening Machtigen

1 april 2020

VNG realisatie

Inhoudsopgave

Handreiking Voorziening Machtigen.....	1
1. Managementsamenvatting.....	4
1.1. Nieuwe voorziening machtigen	4
1.2. Samenwerking gemeenten bij implementatie.....	4
1.3. Planning	5
1.4. Voorbereiding door gemeenten.....	5
2. Inleiding.....	7
2.1. Proces totstandkoming handreiking	7
2.2. Leeswijzer	8
3. Achtergrondinformatie over digitaal machtigen.....	9
3.1. Waarom de nieuwe voorziening machtigen?	9
3.2. Juridisch kader	10
3.3. Dienstencatalogus, dienstensets en diensten	11
3.4. Onderscheid vrijwillige machtiging en wettelijke vertegenwoordiging	13
3.5. Ouderlijk gezag als nieuwe functionaliteit voorziening machtigen	14
3.6. Bewindvoering als nieuwe functionaliteit voorziening machtigen.....	16
3.7. Relatie en verschil met DigiD	16
3.8. Belangrijke notie bij gebruik van de voorziening machtigen	17
4. Handreiking bij implementatie Voorziening machtigen	18
4.1. Uniform overzicht gemeentelijke diensten in Dienstencatalogus	18
4.2. Belangrijke overwegingen bij bepalen diensten voor machtigen	20
4.3. Communicatie omtrent gebruik voorziening machtigen bij ouderlijk gezag	21
4.4. Aangeven leeftijdsgrens voor diensten met ouderlijk gezag	22
4.5. Communicatie omtrent gebruik voorziening machtigen bij bewindvoering	22

4.6. Samenhang met eHerkenning voor authenticatie bedrijven	23
4.7. Omgaan met wijzigingen in de dienstencatalogus	23
4.8. Inpassing in bestaande portalen/ systemen	24
4.9. Betrouwbaarheidsniveaus	25
4.10. Autorisatie door de gemeente zelf.....	26
4.11. Gebruikersscherm voorziening machtigen	27
4.12. Aanspreken gemachtigde of vertegenwoordigde	27
4.13. Logging.....	27
4.14. Informatiebeveiliging	28
4.15. Impact op processen	28
4.16. Relatie gemeentelijke architectuur	30
5. Implementatieondersteuning Logius	31
5.1. Inleiding	31
5.2. Koppelvlak	31
5.3. Koppelvlak met authenticatiediensten.....	32
Bijlage I Overzicht Geprioriteerde Productenlijst	33
Bijlage II definities en begrippen	35
Bijlage III Ouderlijk gezag	37
Bijlage IV Rechtshandelingen minderjarigen	39
Bijlage V Afwegingen lager betrouwbaarheidsniveau voor registratie vrijwillige machtiging	42
Bijlage VI To-do-list voor gemeenten.....	47

1. Managementsamenvatting

1.1. Nieuwe voorziening machtigen

Met DigiD Machtigen kunnen burgers die gebruik maken van gemeentelijke digitale diensten iemand vrijwillig machtigen die namens hen optreedt, bijvoorbeeld een familielid, een zorgverlener of een belastingadviseur. Het ministerie van BZK en Logius werken, in samenwerking met diverse overheidsorganisaties, aan verbetering en uitbreiding van de mogelijkheden van het machtigen in het digitale proces. Zo wordt het registratieproces bij DigiD Machtigen vergemakkelijkt voor gebruikers. Ook wordt gewerkt aan de mogelijkheid om informatie over wettelijke vertegenwoordiging aan overheidsdienstverleners digitaal terug te koppelen, zoals de bevestiging van bewindvoering of een ouder-kindrelatie. Doel van deze doorontwikkeling is het gebruik maken van machtigingen te vergemakkelijken en te stimuleren voor zowel gebruikers als overheidsdienstverleners. Er ontstaat hiermee een nieuwe voorziening: de voorziening machtigen. Meer informatie over de doorontwikkeling vindt u in de kamerbrief '[basisinfrastructuur Digitale Overheid](#)' met bijlage.

Met de ontwikkeling van DigiD naar hogere betrouwbaarheidsniveaus wordt het moeilijker voor een burger om de eigen DigiD-code aan een andere persoon door te geven. Het afstaan van de persoonlijke DigiD is door de overheid altijd al ontraden, maar er zijn veel situaties waarin burgers hun persoonlijke DigiD doorgeven aan een andere persoon. Gemeenten kennen daarnaast met de Wmo2015 een steeds grotere doelgroep binnen haar dienstverlening die in het dagelijkse leven wordt ondersteund door mantelzorgers, familie e.a. Voor professionals die mensen bijstaan in bijvoorbeeld schuldhulpverlening is het telkens weer zoeken naar de manier waarop zij bij de verschillende publieke organisaties, waaronder ook gemeenten, kenbaar moeten maken dat zij een aanvraag ook mogen of moeten doen namens iemand anders. Kortom, er is een grote behoefte aan een overzichtelijke voorziening die digitaal machtigen mogelijk maakt, zowel voor burgers en bedrijven als publieke organisaties. De verwachting is dat het belang van (digitaal) machtigen voor het afnemen van diensten bij de overheid door een gemachtigde verder gaat toenemen. De voorziening maakt het voor gemeenten mogelijk processen verder te digitaliseren en afhandeling te vereenvoudigen en te versnellen. Daarnaast wordt op grond van de Wet Digitale Overheid het aansluiten op de voorziening mogelijk verplicht voor gemeenten.

1.2. Samenwerking gemeenten bij implementatie

Op het moment dat gemeenten de digitale voorziening voor machtigen meer gaan inzetten, ontstaat er een situatie waarin meerdere gemeenten diensten zullen definiëren waarvoor burgers of bedrijven iemand kunnen machtigen om de dienst af te nemen bij de gemeente. Diensten worden steeds vaker digitaal aangeboden. Bij meerdere dienstverleners voor gelijke diensten, dus gemeenten die dezelfde diensten aanbieden aan burgers en bedrijven, kun je stellen dat er naast de verantwoordelijkheid van de individuele gemeente ook een vorm van gezamenlijke verantwoordelijkheid is om consistentie te bieden in de presentatie van een dienst naar de burger of bedrijf (gebruiker). Immers, een gebruiker machtigt iemand anders voor een dienst en zal dus een helder overzicht en inzicht moeten hebben in wat dat betekent en wat de dienst inhoudt. Zodat duidelijk is wat de consequentie is als de gemachtigde namens hem of haar die dienst kan afnemen. Een helder inzicht en overzicht is nodig om te voorkomen dat gebruikers afhaken en geen gebruik (kunnen) maken van het digitaal machtigen of verkeerde keuzes maken in het digitale machtigingsproces, die tot nadelige gevolgen kunnen leiden.

VNG realisatie wil in samenwerking met Logius, gemeenten en hun leveranciers kijken naar en werken aan mogelijkheden om tot een consistent product te komen voor de burger. Dit doen we onder andere door te werken met gestandaardiseerde dienstdefinities van diensten van gemeenten waarvoor een digitale machtiging mogelijk is. De gezamenlijke denkracht wordt ook ingezet om voorstellen te doen voor een eventueel meer consistente presentatie van de voorziening aan de burger of bedrijf aangevuld met aanbevelingen, best practices of anderszins nuttige informatie bij het gebruik en implementatie van de nieuw te ontwikkelen voorziening machtigen. Hiervoor is een handreiking opgesteld met een eerste uitwerking van de beschikbare informatie omtrent de ontwikkeling van de nieuwe voorziening machtigen. De handreiking is bedoeld als ondersteuning bij de implementatie van de voorziening machtigen binnen de gemeente. Bij de handreiking is ook informatie voor leveranciers beschikbaar, zoals een beschrijving van de relatie met de gemeentelijke architectuur en de koppelvlakspecificaties voor aansluiting.

1.3. Planning

Op dit moment is DigiD Machtigen, ten behoeve van het 'vrijwillig machtigen', beschikbaar en kunnen gemeenten hierop aansluiten. Met DigiD Machtigen kunnen burgers en bepaalde dienstverleners een machtiging verstrekken of een aanvraag doen om als gemachtigde op te treden voor de toegang tot gemeentelijke dienstverlening. Enkele gemeenten gebruiken DigiD Machtigen voor de berichtenbox. Daarmee kunnen burgers een persoon of een dienstverlenende organisatie machtigen voor de toegang tot de berichtenbox voor gemeentelijke berichten. DigiD Machtigen ondersteunt de machtigingen van burgers aan andere burgers en/of bepaalde dienstverleners op basis van vrijwilligheid.

Het programma Machtigen werkt aan de doorontwikkeling van DigiD Machtigen naar de nieuwe voorziening machtigen. De belangrijkste functionele vernieuwingen zijn:

- a. Verbetering van het registratieproces van machtigingen (o.a. gebruiksvriendelijkheid, vertrouwelijkheid);Ondersteunen van wettelijke vertegenwoordiging in de vorm van ouderlijk gezag. Daarmee kan een ouder als handelingsbevoegde gezagdrager van een kind (of kinderen) diensten afnemen bij gemeenten;
- b. Ondersteunen van wettelijke vertegenwoordiging in de vorm van curatele en bewind. Daarmee kunnen curatoren, bewindvoerders en mentoren namens hun klanten diensten afnemen bij gemeenten;

Al deze vertegenwoordigingsrelaties (met de bestaande vrijwillige machtigingen in DigiD Machtigen) op één plek in te zien door burgers, instanties en bedrijven. De nieuwe functionaliteit betekent dat er een nieuw koppelvlak komt waarop partijen, waaronder gemeenten, moeten aansluiten op de voorziening machtigen. Logius ondersteunt de gemeenten bij de aansluiting. De verwachting is dat de nieuwe voorziening met bovenstaande verbeteringen en uitbreidingen eind 2020 beschikbaar zal zijn voor gemeenten.

Meer informatie vanuit het programma Machtigen over de voorziening machtigen is te vinden via:

<https://www.logius.nl/diensten/machtigingsvoorziening>

1.4. Voorbereiding door gemeenten

Het inzetten van de voorziening machtigen door gemeenten heeft niet alleen consequenties voor de systemen. Het is van belang om goed te kijken hoe het digitaal loket, de processen en de communicatie zijn ingericht op het verlenen van dienstverlening aan burgers en bedrijven namens een derde. Tot nog toe is de digitale dienstverlening, inclusief alle ondersteunende processen en systemen ingericht op het helpen van de burger of het bedrijf zelf, niet op de gemachtigde die handelt namens een vertegenwoordigde. Het werken met de voorziening machtigen vraagt dus meer dan alleen een aansluiting regelen. Een gemachtigde mag bijvoorbeeld slechts bepaalde diensten aanvragen in het digitaal loket of beperkt dossiers inzien. Hoe sluit de gemeente aan bij de indeling in gemeentelijke diensten die landelijk wordt toegepast? Uit logging moet duidelijk zijn wie namens wie handelde en het moet duidelijk zijn wie vervolgc communicatie op een digitale

aanvraag ontvangt, de gemachtigde, de vertegenwoordigde, of beiden? En als de communicatie via de berichtenbox verloopt, heeft de gemachtigde daar toegang toe? Dit zijn enkele voorbeelden van onderwerpen die van belang zijn.

VNG realisatie heeft daarom een overzicht gemaakt van de belangrijkste onderwerpen in een to-do-list (bijlage VI). De onderwerpen worden meer uitgebreid beschreven in de handreiking. Meer informatie ten behoeve van de voorbereiding is te vinden via: <https://www.vngrealisatie.nl/producten/digitaal-machtigen>

2. Inleiding

Het ministerie van BZK en Logius werken, in samenwerking met diverse overheidsorganisaties, aan verbetering en uitbreiding van de mogelijkheden van het machtigen in het digitale proces. Zo wordt het registratieproces bij DigiD Machtigen vergemakkelijkt voor gebruikers. Ook wordt gewerkt aan de mogelijkheid om informatie over wettelijke vertegenwoordiging aan overheidsdienstverleners digitaal terug te koppelen, zoals de bevestiging van bewindvoering of een ouder-kindrelatie. Doel van deze doorontwikkeling is het gebruik maken van machtigingen te vergemakkelijken en te stimuleren voor zowel gebruikers als overheidsdienstverleners. Er ontstaat hiermee een nieuwe voorziening: de voorziening machtigen. Deze handreiking bevat een eerste uitwerking van de beschikbare informatie omtrent de ontwikkeling van de nieuwe voorziening machtigen. De handreiking is bedoeld als ondersteuning bij de implementatie van de voorziening machtigen binnen de gemeente. Het bevat achtergrondinformatie bij digitaal machtigen, informatie over de nieuwe voorziening machtigen, diverse belangrijke aandachtspunten bij het implementeren en gebruiken van de voorziening voor de digitale processen in de gemeente en informatie over aansluiten op de voorziening.

Het programma doet komende tijd nog onderzoek naar de haalbaarheid van realisatie van oplossingen voor:

- Nabestaandenmachtiging. Het onderwerp “nabestaanden” staat op de politieke agenda. Zowel dienstaanbieders als de nationale ombudsman hebben aangegeven dat er iets geregeld moet worden voor nabestaanden. Onderzocht wordt wat de vraag naar een nabestaandenmachtiging precies inhoudt, welke diensten worden geleverd aan nabestaanden, welke plichten nabestaanden hebben en welke registers een rol spelen in het vaststellen dat een persoon kan worden aangemerkt als een nabestaande van een overledene. Uiteindelijk wordt op basis daarvan bepaald wat de functie van de voorziening machtigen zou kunnen zijn.
- Machtigen van organisaties onderling. Onderzoek naar de wensen van ondernemers en (medewerkers van) organisaties op het gebied van machtigen. De resultaten zullen onder andere input leveren voor registratie- en gebruiksprocessen en andere functionaliteiten van de voorziening machtigen.
- System to system machtigingen. Het programma Machtigen heeft als uitgangspunt dat machtigingen universeel geldig zijn. Machtigingen kunnen kanaal onafhankelijk gebruikt worden, en dus ook in het system to system verkeer. Om een beter inzicht te krijgen in de benodigde functionaliteit is meer onderzoek nodig. Onder andere bij Digipoort worden machtigingen in een system to system-context gebruikt. Dit onderwerp zal tezamen met partijen worden uitgewerkt die nu reeds system to system berichtenverkeer met burgers of organisaties gebruiken.
- Baliemachtigen. Er blijft een situatie over waarbij een persoon, die geen elektronisch authenticatiemiddel tot zijn beschikking heeft, toch een machtiging wil kunnen geven. De baliemachtiging geeft invulling aan die gevallen waarbij iemand met een hulpvraag bij een loket van een dienstaanbieder komt (zoals bijvoorbeeld bij hulp bij aangifte) en een hulpverlener op dat moment wil machtigen.

2.1. Proces totstandkoming handreiking

De inhoud voor deze handreiking is tot stand gekomen in een aantal werksessies die in samenwerking met gemeenten, softwareleveranciers en Logius zijn georganiseerd (zie bijlage VI). Gaandeweg is de handreiking verder aangevuld met informatie uit het programma Machtigen en uit voorbereidingen op de eerder genoemde pilot.

2.2. Leeswijzer

In hoofdstuk 3 wordt diverse achtergrondinformatie gegeven bij het onderwerp machtigen. Zie voor de gebruikte begrippen in deze handreiking bijlage II.

In hoofdstuk 4 worden op verschillende onderwerpen die van belang zijn bij de implementatie van de voorziening machtigen bij gemeenten toegelicht en van adviezen voorzien.

In hoofdstuk 5 volgt inzicht in de benodigdheden rond het aansluiten op de voorziening machtigen en de ondersteuning die Logius daarbij biedt.

3. Achtergrondinformatie over digitaal machtigen

3.1. Waarom de nieuwe voorziening machtigen?

In de tweede helft van 2018 is in opdracht van het ministerie van Binnenlandse zaken door Ecorys¹ een analyse uitgevoerd naar het belang van een (breder inzetbaar) digitale machtigingsvoorziening en de te verwachten maatschappelijke effecten ervan. Een belangrijke conclusie van deze analyse is dat de investeringen in de voorziening (zowel van de overheid, registerhouders en dienstaanbieders) goed zijn voor de maatschappij in de vorm van verbeterde inclusie en minder regeldruk. Het gaat voor de inclusie vooral om burgers die niet- digivaardig zijn, vaker dan gemiddeld zijn aangewezen op de overheid, daarbij te maken hebben met meerdere overheidsorganisaties, en een beroep moeten doen op (persoonlijke of professionele) hulp van anderen om van die diensten gebruik te maken. Uit het rapport van Ecorys:

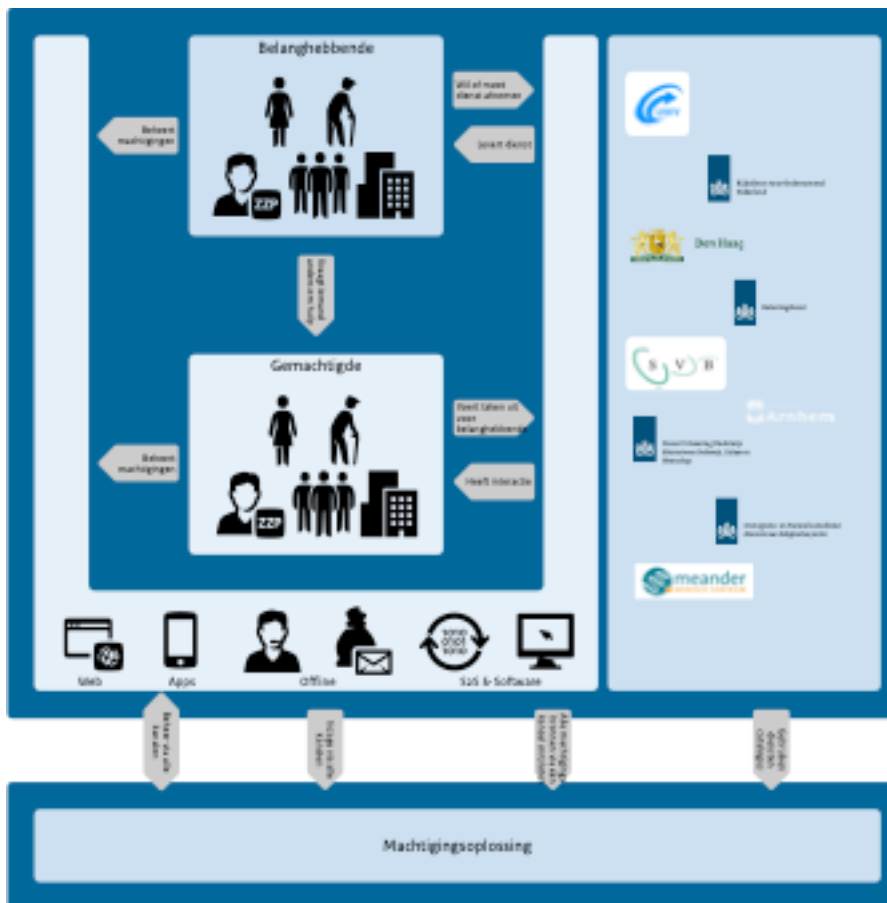
Er zijn veel praktijkvoorbeelden te geven van situaties waar mensen in Nederland behoefte hebben aan een verbeterde voorziening voor digitale machtigingen. Grofweg zijn die voorbeelden in te delen in een drietal categorieën:

- Gebruikers door wie het gebruik van digitaal machtigen op dit moment te ingewikkeld is en daardoor bepaalde dienstverlening en toeslagen mislopen;
- Gebruikers die nu onnodig veel tijd kwijt zijn aan het regelen van publieke of private dienstverlening omdat de aanvraag alleen via een fysieke weg kan;
- Gebruikers die nu onnodig veel tijd kwijt zijn aan het regelen van publieke of private dienstverlening omdat de huidige digitale machtigingsvoorziening niet in alle behoeften voorziet.

De voorziening machtigen zorgt voor meer gebruiksgemak en rechtmatigheid – met daaruit volgend toenemende inclusie – maar ook minder regeldruk, vooral door een efficiënter registratieproces voor gebruikers en voordelen bij gemeenten in hun primaire processen. De voordelen gelden dus niet alleen voor de vertegenwoordigden en gemachtigden, maar ook voor de dienstaanbieders waaronder gemeenten.

Het machtigingslandschap kent veel verschillende machtigingsvormen, - voorzieningen en – relaties. Dit maakt het complex voor gemeenten om een machtiging te gebruiken. Een toekomstbestendig en eenduidige voorziening van afspraken en voorzieningen zal gemeenten moeten gaan ontzorgen. De implementatie is eenvoudig. Gemeenten hoeven niet op een veelheid aan voorzieningen aan te sluiten, maar op één voorziening: de bevoegdheidsverklaringdienst. Die dienst ontsluit op gestandaardiseerde wijze alle vormen van machtigingen en wettelijke vertegenwoordiging.

¹<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjrptunz4XmAhVJbIAKHVfRCiYQFJA AegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fzoek.officielebekendmakingen.nl%2Fblg-871286.pdf&usg=AOvVaw1bXUFibg3Zzxh8tfy3O2DU>



3.2. Juridisch kader

In de Algemene wet bestuursrecht is vastgelegd dat eenieder zich in zijn relatie met de overheid door een derde kan laten vertegenwoordigen. Overheidsorganisaties moeten daaraan kunnen voldoen, tenzij de aard van hun dienstverlening zich daar niet voor leent. Daarnaast kan de wetgever of het bevoegd gezag eenzijdig besluiten tot wettelijke vertegenwoordiging als de betrokkene niet handelingsbekwaam of -bevoegd is.

Conform de Algemene wet bestuursrecht heeft een burger, bedrijf of organisatie het recht om zich voor publieke diensten te laten vertegenwoordigen door een andere burger, bedrijf of organisatie, tenzij wettelijke voorschriften en/of rechterlijke uitspraken zich daartegen verzetten (zoals leeftijd of ondertoezichtstelling). Dat betekent bijvoorbeeld dat burgers een andere persoon (echtgenoot, vriend), een commerciële dienstverlener (belastingconsulent), een zorgprofessional, een maatschappelijke hulpverlener (Hulp bij Aangifte) en (de balie- of helpdeskmedewerker van) een publieke dienstaanbieder (baliemedewerker Belastingdienst) kunnen machtigen. Welke van deze partijen in de praktijk ook daadwerkelijk als gemachtigde beschikbaar is, zal per overheidsdienst verschillen.

Naast vrijwillige machtiging kan de wetgever of het bevoegd gezag ook eenzijdig (onvrijwillig) besluiten tot wettelijke vertegenwoordiging als de betrokkene niet handelingsbekwaam of -bevoegd is: bij vertegenwoordiging van minderjarigen, curatele, beschermingsbewind, mentor-schap, schuldsanering of faillissement.

In de Wet Digitale Overheid, die momenteel in behandeling is in de Tweede Kamer, is de digitale machtigingsvoorziening opgenomen. De Wet vormt tevens de grondslag voor het verwerken van gegevens over wettelijke vertegenwoordiging uit hiervoor bedoelde registers in de machtigingsvoorziening. De verdere uitwerking van de voorziening is opgenomen in een Besluit voorziening machtigen waaraan tevens een AMVB wordt gekoppeld. Het Besluit voorziet in de digitale registratie van machtigingen, de afgifte van een digitale verklaring daarvan en toegang tot digitale dienstverlening door de voorziening.

De WDO en het Besluit regelen dat de minister verantwoordelijk is voor een werkende en veilige voorziening, alsook het registratieproces van machtigingen. Dienstverleners, zoals gemeenten, zijn verantwoordelijk voor het doorgeven van de diensten, waaronder dienstensets, de vereisten die gesteld worden aan de vertegenwoordiger en vertegenwoordigde en de mogelijke vormgeving van de machtiging, zoals de duur en de reikwijdte. De registerhouders zijn verantwoordelijk voor de inhoud van de registers.

3.3. Dienstencatalogus, dienstensets en diensten

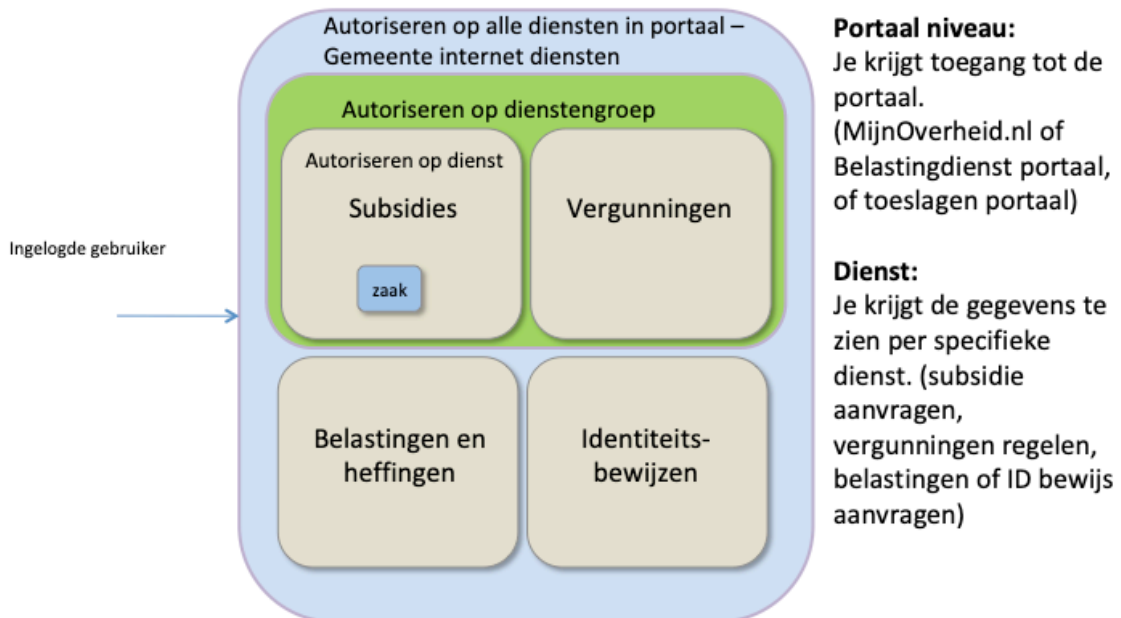
De Dienstencatalogus is een registratie van de dienst of dienstenset, de bijbehorende diensteigenaar, en de dienstaanbieder (zoals de gemeente) in de voorziening machtigen. De Dienstencatalogus is een 'informatie kruispunt' waar dienstaanbieder (de gemeente) en de (digitale) registratie van machtigingen elkaar ontmoeten. In de Dienstencatalogus kan informatie over gemeentelijke diensten worden vastgelegd, die relevant is voor gebruikers. In deze paragraaf volgt een nadere toelichting op de dienstencatalogus, diensten en de registratie daarvan, omdat het een essentieel onderdeel is van het gebruik van de voorziening machtigen door gemeenten.

Een dienstenset bestaat uit een of meer diensten, die zijn gebundeld omwille van gemak voor de vertegenwoordigde en/of gemachtigde. In het registratieproces moet de vertegenwoordigde aangeven voor welke dienst hij of zij de ander machtigt. Het is de bedoeling om burger en bedrijf de mogelijkheid te geven eenvoudig iemand anders op die dienstverlening van gemeenten te machtigen, door te kiezen uit een handig overzicht, zonder dat dit consequenties heeft voor de rechtmatige uitvoering van de processen. Tevens moet de indeling voor de burger dan wel het bedrijf zelf geen problemen opleveren, bijvoorbeeld in termen van groot risico op schade e.d. Een machtigbare dienst kenmerkt zich derhalve doordat:

- deze door de gemeente wordt aangeboden;
- is gepersonaliseerd (dus op persoonsniveau of bedrijfsniveau af te nemen);
- het een vaststelling van de identiteit van de gebruiker vereist.

Diensten en dienstensets kunnen door één gemeente aangeboden worden, maar een dienstenset kan ook diensten van meerdere gemeentes (en andere dienstaanbieders) bevatten. Dat zorgt ervoor dat een dienstenset zowel te gebruiken is om een clustering van diensten te maken binnen een portaal (aanbodgedreven), als om een clustering van diensten te maken voor een rol (vraaggedreven) zoals een bewindvoerder of mantelzorger.

Dienstensets zijn sets van diensten. Als een gebruiker gemachtigd is voor een set dan is hij gemachtigd voor alle onderliggende diensten.



Figuren: relatie diensten en dienstensets

De Dienst in de Dienstencatalogus van de voorziening machtigen relateert direct naar de dienst die wordt aangeboden door de gemeente (in haar portaal o.a., bijvoorbeeld parkeervergunning aanvragen, parkeervergunning of vergunningen, dan wel het portaal als dienst). De gemeente (de diensteigenaar) moet voor deze dienst registreren wat deze dienst inhoudt en welke voorwaarden er aan gesteld worden, met name:

- omschrijving van de dienst;
- periode waarop de dienst actief is;
- maximale duur van een machtiging;
- wie als gemachtigde en vertegenwoordigde mag optreden.

De dienst waarop de machtiging betrekking heeft is kanaalafhankelijk. Dat wil zeggen dat het geen onderscheid maakt of de betreffende dienst digitaal (bijvoorbeeld via webportaal, app of berichtenbox) of analoog (bijvoorbeeld via balie, telefoon of papieren post) wordt geleverd. De betreffende dienstverlener bepaalt welke kanalen ook daadwerkelijk zijn opengesteld voor machtiging van de betreffende dienst.

De Dienstenset bevat de informatie die relevant is voor de gebruiker (gemachtigde en vertegenwoordigde). De Dienstenset bevat dus een omschrijving, toelichting, maximale looptijd etc. Wanneer de Dienstenset uit slechts 1 dienst bestaat zullen teksten en overige aspecten worden overgenomen uit deze dienst. Wanneer de dienstenset uit meerdere diensten bestaat zal er voor de dienstenset een nieuwe omschrijving gemaakt moeten worden die de lading van de onderliggende diensten dekt. Een gemeente vraagt aan de voorziening machtigen of er een machtiging is op basis van een dienst of een dienstenset. Het antwoord wordt gegeven op basis van de individuele diensten waarvoor een bevoegdheid voor de gemachtigde beschikbaar is (dus niet op basis van dienstensets). VNG realisatie heeft in afstemming met een aantal gemeenten een voorstel gedaan voor een eerste overzicht van gemeentelijke diensten in de machtigingsvoorziening. Zie bijlage I en verdere toelichting in paragraaf 3.1.

Voor dienstaanbieder overstijgende Dienstensets moet er een partij zijn die verantwoordelijk is voor de beschrijving van de Dienstenset, en het organiseren van de deelname van dienstaanbieders. Dit kan bijvoorbeeld een overkoepelende organisatie of een brancheorganisatie zijn.

Een machtiging wordt altijd aangegaan op een Dienstenset, ook als de Dienstenset uit één Dienst bestaat. Voor de Gebruiker is een Dienstenset een 'mandje met Diensten' waarvoor een machtiging wordt aangegaan. Bij het gebruik van een machtiging door de gemachtigde krijgt de gemeente van de voorziening machtigen wel weer op het niveau van de diensten uit een dienstenset een terugkoppeling of er inderdaad een machtiging is geregistreerd. Zo kan per individuele dienst de eventuele toegang voor de gemachtigde bepaald worden.

3.4. Onderscheid vrijwillige machtiging en wettelijke vertegenwoordiging

Er zijn verschillende soorten machtigingen te onderscheiden. Voor deze handreiking zijn vrijwillige machtigingen en wettelijke vertegenwoordiging van belang. Buiten beschouwing zijn zaakmachtigingen (machtigingen op niveau van een zaak), nabestaandenmachtiging, ketenmachtiging (een gemachtigde machtigt een ander) en system-to-system machtigingen. Het programma Machtigen bij Logius onderzoekt mogelijke oplossingsrichtingen voor deze onderwerpen.

Vrijwillige machtigingen kunnen vastgelegd worden tussen burgers onderling, tussen een burger en een rechtspersoon en tussen rechtspersonen onderling. Deze laatste vorm wordt niet geboden door DigiD Machtigen, maar wel in een voorziening van de Belastingdienst (voor belastingconsulenten) en eHerkenning.

Wettelijke vertegenwoordiging verschilt van machtigen. Machtigen is het *vrijwillig* verstrekken van bevoegdheid door een belanghebbende aan een vertegenwoordiger (ook: gemachtigde) ten aanzien van de verrichting van een specifieke dienst of de afhandeling van een zaak. Bij het verstrekken van een machtiging krijgt een gemachtigde de *bevoegdheid* om namens een vertegenwoordigde te handelen, zonder dat de daarbij horende *verantwoordelijkheid* van de vertegenwoordigde overgaat op de gemachtigde. In het geval van wettelijke vertegenwoordiging is (al dan niet tijdelijk of gedeeltelijk) sprake van wettelijke of bij gerechtelijke uitspraak geregelde overdracht van rechten en plichten als gevolg van handelingsonbekwaamheid of

handelingsonbevoegdheid. Daarbij kunnen zowel de bevoegdheden als de verantwoordelijkheden van een vertegenwoordigde worden overgedragen naar de vertegenwoordiger. Omdat bij wettelijke vertegenwoordiging geen sprake is van een vrijwillig en door de vertegenwoordigde actief verstrekt verzoek tot vertegenwoordiging, spreekt men hier ook niet van 'machtigen'. De vertegenwoordiging is bij wet (bv. ouderlijk gezag) of middels gerechtelijke uitspraak (bv. ondercuratelestelling, voogdij etc.) bekrachtigd. De vertegenwoordigde is in dergelijke gevallen ook (al of niet tijdelijk of deels) niet zelf handelingsbevoegd of handelingsbekwaam; een zogenaamde 'mag niet'-component².

Het programma machtigen start met het mogelijk maken van de toegang tot digitale diensten van overheidsdienstaanbieders namens vertegenwoordigden voor wettelijk vertegenwoordigers. Dat geldt voor zowel meerderjarige als minderjarige vertegenwoordigden. In eerste instantie wordt daarmee het volgende mogelijk:

Meerderjarigen

- Professionele curatoren en bewindvoerders en mentoren kunnen digitale diensten afnemen namens een vertegenwoordigde.
- Curatoren en bewindvoerders en mentoren kunnen op uniforme wijze, bij toegang tot de dienst, opvoeren of selecteren namens welke vertegenwoordigde zij wensen te handelen.

Minderjarigen

- Ouders van minderjarige kinderen kunnen op geautomatiseerde wijze als gezagdrager over een kind worden geïdentificeerd bij toegang tot digitale diensten.

3.5. Ouderlijk gezag als nieuwe functionaliteit voorziening machtigen

Het proces voor ouder met gezag over minderjarige kinderen wordt zo ingericht, dat zij in hun rol als wettelijke vertegenwoordiger van een minderjarig kind kunnen handelen bij dienstaanbieders. Wanneer een ouder inlogt bij een dienst aanbieder om te handelen als vertegenwoordiger van een kind, wordt een knop getoond "minderjarige kinderen". Door hierop te klikken zal de voorziening machtigen het bronregister (in eerste instantie het BRP) bevragen op bestaand ouderlijk gezag. Indien er ouderlijk gezag wordt vastgesteld, kan de ouder het kind selecteren, zodat hij/zij als vertegenwoordiger van het kind kan handelen. De selectie van een kind door de gebruiker (de ouder), wordt door de voorziening machtigen gebruiksvriendelijk aangeboden. De ouder selecteert uit de bij de BRP bekende kinderen onder ouderlijk gezag. Er vindt altijd een actualiteitscheck met de brongegevens in BRP plaats (of er (nog) sprake is van ouderlijk gezag). Gemeenten hebben overigens aangegeven dat de wens er is om niet opnieuw te hoeven inloggen als de ouder dezelfde dienst voor een ander/volgend kind wil afnemen (single sign on beleving). Deze wens is meegegeven aan de ontwikkelaar van het eID stelsel die hiervoor een oplossing zal gaan realiseren (buiten scope plateau 1 Programma Machtigen).

Voor het vaststellen van het ouderlijk gezag wordt in eerste instantie alleen gebruik gemaakt van de BRP (categorie 11). De BRP als authentieke bron voor het ouderlijk gezag kent een aantal beperkingen (ook in de huidige analoge processen):

² Uit: PSA Machtigen Plateau 1 (versie .. datum ...)
VNG Realisatie

- Zo kunnen via de BRP enkel ouders met ouderlijk gezag worden achterhaald en geen derden met gezag. immers, de BRP geeft alleen aan dat er een derde is, niet wie deze 'derde' is. Hiermee is de oplossing in plateau 1 beperkt tot gezag door ouders³;
- Niet van alle ouders kan het ouderlijk gezag in administratieve zin via de BRP worden vastgesteld. Het ouderlijk gezag voor kinderen in de RNI wordt niet bijgehouden. Voor kinderen met een niet-Nederlandse nationaliteit is het internationale recht van toepassing en kan het OG niet worden vastgesteld⁴;
- Daarnaast is er een vertraging in de registratie na uitspraak van een rechter over het ouderlijk gezag. Doordat een uitspraak normaliter na 3 maanden 'in kracht van gewijsde' komt en deze vervolgens opgestuurd wordt naar de gemeente, zit er enige vertraging in registratie in de BRP. Hierbij is het relevant dat vonnissen die in het belang van betrokkenen 'uitvoerbaar bij voorraad' zijn verklaard, daadwerkelijk direct aan de gemeente ter registratie worden gestuurd, en niet een 3 maands termijn voor het 'in kracht van gewijsde' afwachten.

Het kan dus voorkomen dat er situaties zijn waarin een persoon wel het ouderlijk gezag heeft, maar dit niet op dat moment blijkt uit de BRP en daarop volgend dus ook niet uit de voorziening machtigen. Gemeenten zullen deze personen op een andere manier verder moeten kunnen helpen, zie ook paragraaf 4.8.

De leeftijd van de vertegenwoordigde (het kind) wordt gebruikt bij het afgeven van de zogenoemde bevoegdheidsverklaring door de voorziening machtigen. Hiervoor wordt bij de registratie van de dienst in de Dienstencatalogus door de gemeente ook aangegeven welke leeftijdscategorieën een rol spelen. De voorziening machtigen past vervolgens de leeftijdsregels toe bij het vaststellen van het ouderlijk gezag ofwel de bevoegdheid van de gemachtigde (de ouder) om de gevraagde dienst ook namens de vertegenwoordigde (het kind) aan te vragen.

Een voorbeeld: voor het aanvragen van een uittreksel BRP geldt de minimum leeftijdsgrens van 16 jaar. Voor kinderen tot die leeftijd vraagt de persoon met het ouderlijk gezag deze aan. In dit geval kan dus als leeftijdsgrens 16 jaar worden meegegeven. Tot die leeftijd is ouderlijk gezag voldoende voor het kunnen aanvragen van het uittreksel namens het kind. Boven die leeftijd kan het kind de ouder vrijwillig machtigen via de voorziening machtigen (en daarbinnen het publiek machtigingsregister). Dit betekent dus ook dat, mocht die vrijwillige machtiging niet zijn afgegeven, de leeftijdsgrens bij het ouderlijk gezag betekent dat de ouder vanaf die leeftijd niet meer de bevoegdheid heeft om het uittreksel aan te vragen middels de voorziening machtigen.

De voorziening machtigen werkt aan de implementatie van maatregelen waarmee het betrouwbaarheidsniveau van (de vastlegging van) een machtiging toeneemt. Gemeentes zijn zelf in staat om het betrouwbaarheidsniveau te verhogen, bijvoorbeeld via het bepalen van het betrouwbaarheidsniveau waarmee moet worden ingelodigd voor een dienst.

Voor meer achtergrondinformatie over het ouderlijk gezag zie bijlage III.

³ Ouders is inclusief adoptief ouders; bij adoptie wordt de ouderlijke lijn in de BRP vervangen door die van de adoptief ouders.

⁴ Voor een kind met een buitenlandse nationaliteit waarvoor een Nederlandse vonnis over gezag is uitgesproken, dat in Categorie 11 in de BRP wordt geregistreerd, is het gezag wel vast te stellen.

3.6. Bewindvoering als nieuwe functionaliteit voorziening machtigen

Om wettelijk vertegenwoordigers hun recht op vertegenwoordiging, zoals dat door de rechter is bepaald, te kunnen laten uitoefenen in de digitale wereld, moet deze informatie worden ontsloten door de Rechtspraak.

Door IVO Rechtspraak is onderzocht hoe wettelijke vertegenwoordigingsrelaties op een betrouwbare manier vastgesteld kunnen worden. Na analyse heeft IVO Rechtspraak besloten de beschikbare vertegenwoordigingsrelaties uit het bronsysteem Toezicht te gaan ontsluiten. Bewindvoerders moeten hiervoor met hun eigen software aangesloten zijn op dit systeem. Alleen aangesloten bewindvoerders en de hiervoor vastgelegde bewinden zijn opvraagbaar door de voorziening machtigen. Gestart wordt met het digitaal ontsluiten van gegevens over professioneel bewind. Inschatting van de Rechtspraak is dat het bronsysteem Toezicht medio 2019 ongeveer 60% van alle professionele bewinden bevat, en dat dit percentage gestaag zal toenemen. In een vervolgstadium kunnen ook andere vertegenwoordigingsrelaties (familiar bewind, curatele en mentorschap) worden gedigitaliseerd en ontsloten.

Er wordt alleen een bevoegdheidsverklaring afgegeven indien de status 'Ja, volledig' is. Bij 'Nee, geen relatie' en bij 'Ja, beperkt bewind', dan wordt er geen bevoegdheidsverklaring afgegeven. In het laatste geval kan de bewindvoerder alsnog separaat bij de dienstverlener aantonen welk deel beperkt is en welk deel niet. Het leeuwendeel van de bewinden is volledig bewind.

3.7. Relatie en verschil met DigiD

De nieuwe voorziening machtigen maakt gebruik van DigiD en eHerkenning voor de authenticatie van de gemachtigde bij het gebruik van de machtiging bij de gemeentelijke digitale dienst. De gemeente zal bij de inzet van de voorziening machtigen daarom ook altijd DigiD en eHerkenning moeten implementeren en gebruiken.

Logius werkt, in opdracht van het ministerie van BZK, aan een zogenoemde routeringsvoorziening. Het idee is dat deze routeringsvoorziening alle toegangsdiensten van Logius ontsluit (waaronder de verschillende niveaus van DigiD, DigiD Machtigen (en vervolgens de nieuwe voorziening machtigen), eIDAS en eventuele private middelen die zijn aanbesteed) achter één aansluiting. De gemeente implementeert in de toekomst dan mogelijk één koppelvlak in plaats van een aansluiting op de individuele voorzieningen. Overigens betekent dit nog steeds wel de migratie van (huidige) aansluitingen op DigiD en eHerkenning bij de gemeente naar deze routeringsvoorziening. Het is op dit moment nog niet bekend wanneer de routeringsvoorziening beschikbaar is voor aansluitingen.

Voor meer informatie over aansluiten op de voorziening machtigen zie hoofdstuk 5.

Bij het aansluiten op en implementeren van de voorziening machtigen komt meer kijken dan bij een aansluiting DigiD. Dit heeft onder andere te maken met de impact die het heeft op verschillende onderdelen van het gemeentelijk proces. Deze handreiking gaat hier dan ook voornamelijk op in. De belangrijkste verschillen opgesomd:

- De voorziening machtigen kent een nieuw koppelvlak, dat gebruik maakt van dezelfde standaard als DigiD. Het is aangevuld met informatie over de machtigingsrelatie.
- De voorziening machtigen heeft impact op applicaties en processen bij de gemeente, zoals in deze handreiking beschreven.
- Het is een voorziening met eigen beheer en doorontwikkeling bij Logius inclusief eigen aanspreekpunten en aansluiting plus implementatie activiteiten.

3.8. Belangrijke notie bij gebruik van de voorziening machtigen

De voorziening machtigen zal nooit 100% betrouwbaarheid geven over de gemachtigde/ vertegenwoordiger en de relatie met de vertegenwoordigde. De voorziening controleert bijvoorbeeld niet of de beoogde gemachtigde meerderjarig is, overleden is of onder curatele staat. Het is bovendien een momentopname. Dienstaanbieders, vertegenwoordigden en gemachtigden/vertegenwoordigers moeten zich hier van bewust zijn.

4. Handreiking bij implementatie Voorziening machtigen

In dit hoofdstuk volgen diverse onderwerpen van aandacht bij implementatie van de voorziening machtigen bij gemeenten en het gebruik ervan in gemeentelijke processen.

4.1. Uniform overzicht gemeentelijke diensten in Dienstencatalogus

Aanvragen voor gemeentelijke dienstverlening mogen altijd door een gemachtigde worden gedaan (Awb 2.1), en in professionele zin (curatele, bewind) moet dit zelfs door de wettelijk vertegenwoordiger gedaan kunnen worden.

Uit werkgroepbijeenkomsten is geconstateerd dat de hierbij betrokken gemeenten prioriteit leggen bij de diensten die worden afgenomen als sprake is van bewindvoering en door een ouder voor een kind. Het gaat dan meestal om bijstand en zorg, evenals enkele financiële producten. Uit cijfers van een gemeente die is betrokken bij de totstandkoming van deze handreiking blijkt bijvoorbeeld dat tweederde tot driekwart van de aanvragen voor een Wmo-voorziening door een andere persoon worden gedaan dan de belanghebbende. Voor diensten als leerlingenvervoer en het indienen van bezwaar is dat iets minder het geval, maar ook daarvoor geldt dat zeker een kwart van de aanvragen door een andere persoon dan de belanghebbende worden gedaan.

In Bijlage I is het overzicht opgenomen dat op basis van deze prioriteitstelling is samengesteld en wordt gehanteerd in de Dienstencatalogus. De aanbeveling is om gemeenten die gebruik gaan maken van de voorziening machtigen de standaard lijst uit bijlage I te laten gebruiken. Op die manier ontstaat er richting de burgers in Nederland een consistent en eenduidig overzicht van gemeentelijke producten. Door als gemeente gebruik te maken van samenwerkende catalogi en het UPL-veld kan de voorziening machtigen vanuit de Dienstencatalogus de link leggen vanuit de Dienstencatalogus naar de juiste, bedoelde (en wellicht net iets anders genoemde) dienst op de gemeentelijke website.

Bij de samenstelling van het overzicht zijn de navolgende uitgangspunten aangehouden:

4.1.1. Uitgangspunt 1: gemeente overstijgende definities

Een eerste uitgangspunt is dat producten en diensten voor de Dienstencatalogus van de voorziening machtigen onafhankelijk van de dienstaanbieder, in dit geval de gemeente, gedefinieerd moeten worden. Minimaal zou de definitie gemeente-overstijgend moeten zijn, maar bij voorkeur geldend voor de gehele overheid. Dit is van belang omwille van consistentie en (daarmee) begrijpelijkheid voor burgers en bedrijven in hun contact met gemeente(n). Dit sluit aan bij de wens van burgers en professionals (waaronder bewindvoerders) om een vertegenwoordigingsrelatie niet bij elke gemeente opnieuw aan te moeten geven. Veel vertegenwoordigingsrelaties zijn gemeenteoverstijgend.

4.1.2. Uitgangspunt 2: hergebruik bestaande indeling

Een tweede uitgangspunt is dat aangehaakt wordt bij bestaande indelingen van producten/ diensten bij gemeenten en de overheid. Terminologie en indelingen die de burger of het bedrijf al kennen van de overheid. In afstemming met gemeenten die zijn betrokken in het voortraject is gekozen voor:

- De Uniforme Producten Lijst (UPL: <https://standaarden.overheid.nl/owms/oquery/UPL-gemeente.plain>) In het opgestelde overzicht in Bijlage I zijn de indeling en definities uit de UPL gebruikt. De geprioriteerde producten/ diensten in de bijlage zijn al weergegeven conform de UPL definitie. Dit is het laagste detailniveau en het heeft de voorkeur deze niet verder uit te splitsen of onder te verdelen. De UPL kent daaronder ook meer specifieke producten, maar op dat specifieke productniveau volgt geen publicatie in de Dienstencatalogus van de voorziening machtigen. Machtigen op het niveau van de UPL betekent ook machtigen voor de diensten die onder de UPL-dienst vallen.
- Voor de toepassing van een hoger abstractieniveau gaat de voorkeur uit naar de thema's uit de [Taxonomie Beleidsagenda \(TBA\)](#). De TBA kent een samenhang met de UPL en wordt gebruikt op landelijke portalen. Een thema uit de TBA kan gezien worden als een samenhangende dienstenset. Op die manier kan in de Dienstencatalogus voor machtigen een hele set aan producten/ diensten in één keer via de keuze voor zo'n thema worden toegewezen aan een gemachtigde. De TBA krijgt in 2019 een nieuwe versie die geactualiseerd is en uitgebreid met enkele thema's voor decentrale overheden. Die themaindeling zal ook toegepast worden op alle collecties van overheid.nl en ook op de UPL.

Het gebruikte taalniveau bij UPL en de themaindeling lijkt niet geschikt voor burger/ bedrijf. De UPL is gebaseerd op de wettelijke taken van de gemeente. **In afstemming met de beheerders van de UPL en TBA en gemeenten wordt nog een vertaalslag naar B1 taalniveau gemaakt.**

Het toepassen van de UPL en de TBA kent de volgende voordelen:

- Het is een indeling in diensten en dienstensets die gemeenten al kennen en (verplicht) toepassen in samenwerkende catalogi onder de Dienstenwet bijvoorbeeld.
- Het is een indeling in diensten en thema's die de burger en het bedrijf herkennen vanuit gebruik van landelijke portalen, zoals overheid.nl, mijnoverheid.nl en het ondernemersplein.
- Het is een overzicht dat samenhangt met de wettelijke taken van gemeenten en wordt beheerd en bijgehouden in afstemming met gemeenten en gemeentelijke softwareleveranciers. Bij updates van de lijst vanuit diverse ontwikkelingen, is ook de Dienstencatalogus van de voorziening machtigen altijd actueel. Hiervoor zal VNG Realisatie in overleg met de beheerder van de UPL voor de diensten in bijlage I vragen een kenmerk Machtigen op te nemen en de beheerder van de voorziening machtigen vragen deze diensten (met dit kenmerk) in te lezen in de Dienstencatalogus.
- Op het moment dat het UPL veld binnen samenwerkende catalogi door gemeenten consequent wordt gevuld in overleg met de leverancier van het digitaal loket, is het voor de voorziening machtigen mogelijk om direct vanuit de Dienstencatalogus door te verwijzen naar de juiste plek in de gemeentelijke website voor nadere informatie over een dienst. Hierdoor kan een belanghebbende die een machtiging wil afgeven voor een dienst eenvoudig eventuele aanvullende informatie over een bepaalde dienst opzoeken om te bepalen of het inderdaad de bedoeling is de persoon of organisatie voor die dienst te machtigen.

4.1.3. Actie gemeenten in hanteren en labelen UPL definities bijlage I

De gemeente zal bij het aanroepen van de voorziening machtigen moeten meegeven voor welke dienst de vraag aan de voorziening geldt, met het unieke kenmerk van die dienst. De gemeente moet dus inregelen dat een bepaalde gemeentelijke dienst gekoppeld wordt aan een UPL-dienst zoals opgenomen in de lijst in Bijlage

I (zoals mogelijk ook al in het kader van Samenwerkende Catalogi gebeurd). Vervolgens kan het unieke kenmerk dat hoort bij die UPL-dienst meegestuurd worden in de aanroep richting de voorziening machtigen. De gemeente kan er ook voor kiezen om geen dienstID mee te sturen. In alle gevallen krijgt de gemeente in het bericht van de voorziening machtigen alle machtigingen van de gemachtigde voor desbetreffende gemeente terug.

Overigens is het zo dat niet alle gemeenten momenteel de granulariteit binnen de UPL-hanteren die nu is gekozen als uitgangspunt voor het dienstenoverzicht in Bijlage I. Gemeenten kunnen onderliggende, meer specifieke dienstdefinities gebruiken (bijvoorbeeld hoorhulpmiddel), zonder de bovenliggende (in dit geval Wmo-voorziening) toe te passen. Het advies is daarom aan gemeenten die gebruik gaan maken van de voorziening machtigen om te controleren of de diensten uit Bijlage I worden toegepast bij hun implementatie van samenwerkende catalogi en of het UPL-veld steeds correct is gevuld. Het is de bedoeling dat gemeenten in ieder geval diensten labelen, zoals in de tabel in bijlage I is weergegeven.

Het is van belang om goed te controleren dat de juiste gemeentelijke producten zijn gekoppeld aan de dienst die is opgenomen in de dienstencatalogus van de voorziening machtigen. Op deze dienst wordt immers een machtiging geregistreerd. Burger en/of bedrijf gaan er vanuit dat alleen hiervoor een machtiging kan worden gebruikt door de daartoe gemachtigde burger en/of bedrijf. Indien de gemeente een verkeerd gemeentelijk product aan deze dienst heeft gekoppeld krijgt een gemachtigde dus mogelijk onterecht toegang tot een dienst.

4.2. Belangrijke overwegingen bij bepalen diensten voor machtigen

Voor de Gebruiker is een Dienstenset een 'mandje met Diensten' waarvoor een machtiging wordt afgegeven. Bij het bepalen of de gemeente in de vorige paragraaf aangegeven diensten beschikbaar maakt voor gebruik via de voorziening machtigen zijn overwegingen nodig van juridische aard, privacy en misbruik. Bovendien is het noodzakelijk een match te maken met de eigen scope en granulariteit van dienstdefinities (zie vorige paragraaf).

Een burger kan een andere burger of een bedrijf machtigen voor een dienst of dienstenset uit de Dienstencatalogus. Ook kan een dienst of dienstenset worden 'opengesteld' voor specifieke typen van wettelijke bevoegdheid: curatele, bewind en mentorschap. De dienstaanbieder bepaalt en registreert zelf of zijn diensten voor (een type) wettelijke vertegenwoordiging, zoals ouderlijk gezag, openstaan (en bij ouderlijk gezag voor welke leeftijdscategorieën). Bij deze diensten kan een bepaalde wettelijk vertegenwoordiger alleen terecht, als hij over de juiste bevoegdheid beschikt (zoals bij ouderlijkgezag voor de leeftijdscategorie van het kind). Let wel, het betreft hier openstelling voor het gebruik via de voorziening machtigen, dus middels deze (technische, digitale) oplossing. De wettelijk vertegenwoordiger of een gemachtigde kan dan via de voorziening van machtigen laten bevestigen richting de gemeente dat de vertegenwoordigingsrelatie bestaat. In principe heeft een wettelijk vertegenwoordiger namelijk altijd het recht om daarbij behorende diensten bij de gemeente af te nemen namens de vertegenwoordigde.

De voorziening machtigen geeft middels het koppelvlak door welke type bevoegdheid van toepassing is aan de gemeente. In de concept koppelvlakspecificatie SAML voor de Bevoegdheidsverklaringsdienst staat nu dat het type bevoegdheid wordt meegegeven per bevoegdheid. Welke typen worden ondersteund wordt ook in de koppelvlakspecificatie gespecificeerd, in eerste instantie zijn dat vrijwillige machtiging, bevoegdheid obv ouderlijk gezag, bevoegdheid obv bewindvoering (exacte namen kunnen nog veranderen).

De vraag is of een gemachtigde alle acties met betrekking tot een bepaalde dienst mag uitvoeren namens de vertegenwoordigde. Eerst zal de gemeente moeten bepalen of men onderscheid wil maken in autorisaties. Immers: een gemachtigde moet in principe precies hetzelfde kunnen doen als een vertegenwoordigde. Het is

daarmee van belang de diensten goed te benoemen en af te bakenen. Zodanig dat een gemachtigde zijn rol namens de vertegenwoordigde goed kan vervullen. De gemeente zal in haar eigen proces voor dat proces moeten bepalen wat een gemachtigde namens een vertegenwoordigde mag afhandelen. Mag de gemachtigde de dienst alleen aanvragen via het digitaal loket of mag de gemachtigde ook vervolgens de zaak inzien (inclusief bijbehorende gegevens), gegevens wijzigen, bezwaar maken en alle communicatie ontvangen (bijvoorbeeld via de berichtenbox of per brief thuis)? Met andere woorden, zijn deze handelingen onderdeel van de dienst en dus mogelijk uit te voeren door de gemachtigde of indien dit niet gewenst is, moet de gemeente onderscheid maken in activiteiten per dienst (en daarmee dus mogelijk nieuwe diensten per activiteit). De gemeente zal goed moeten onderzoeken of de dienstdefinitie het toelaat, dat een gemachtigde de dienst volwaardig namens een ander kan uitvoeren, zonder daarbij de grenzen van privacy te overschrijden of andere risico's te lopen.

Dit betekent dat de gemeente óf dergelijke handelingen verbindt aan een machtiging op de betreffende dienst in de Dienstencatalogus (dus aparte diensten voor aanmaakt, dan wel als onderdeel van een dienst beschouwt) óf in het eigen proces bepaalde restricties opneemt voor gemachtigden of specifieke acties onderneemt om bepaalde activiteiten niet beschikbaar te laten zijn voor gemachtigden.

Er zijn belangrijke verschillen in de risico's die gelden voor diverse stappen in een proces. In het algemeen geldt dat transacties in veel gevallen terug te draaien zijn. Maar voor het tonen of beschikbaar stellen van informatie geldt: 'once seen, can't be unseen'. Het advies is daarom niet te beginnen met onomkeerbare diensten (zoals toestemming vaccinatie, of toestemming reizen naar buitenland) en uit te gaan van diensten die nu al opengesteld zijn of kunnen zijn voor bijvoorbeeld ouderlijk gezag of bewindvoering. Het advies is om geen gegevens te tonen die mogelijk misbruikt kunnen worden, zoals een verblijfplaats, en algemeen gesteld, niet relevant zijn voor de dienstverlening.

Een laatste aandachtspunt om mee rekening te houden in het definiëren van diensten voor de machtigingsvoorziening is de samenhang met de diensten die de gemeente heeft gedefinieerd voor eHerkenning. In het voorbeeld dat een professioneel bewindvoerder voor diens client digitaal bijstand bij de gemeente moet kunnen aanvragen, dan moet:

- de betreffende medewerker namens de bewindvoeringsorganisatie een bijstandsaanvraag te kunnen laten doen bij een gemeente. Dit regelt de bewindvoeringsorganisatie bij eHerkenning;
- de bewindvoeringsorganisatie namens een client de bijstandsaanvraag bij de gemeente kunnen doen. Dit controleert de machtigingsvoorziening met behulp van gegevens van de rechtbank.

Om dit voorbeeld goed te kunnen laten verlopen moet de bijstandsaanvraag als dienst bij zowel de machtigingsvoorziening als bij eHerkenning dezelfde dienst van en bij de gemeente zijn. Waar normaal gesproken bepaalde diensten door bedrijven niet aan te vragen waren bij gemeenten, zal dat nu wel het geval kunnen zijn voor bedrijven die hun cliënten vertegenwoordigen, zoals professioneel bewindvoerders.

4.3. Communicatie omtrent gebruik voorziening machtigen bij ouderlijk gezag

Het kan voorkomen dat er situaties zijn waarin een persoon wel het ouderlijk gezag heeft, maar dit niet op dat moment blijkt uit de BRP en daarop volgend dus ook niet uit de voorziening machtigen. Gemeenten zullen deze personen op een andere manier verder moeten kunnen helpen. Het is in ieder geval goed om transparant te zijn richting ouders over de mogelijkheid dat deze situaties kunnen voorkomen bij gebruik van de voorziening machtigen en waar een gebruiker zich kan melden indien de situatie zich voordoet. Aangezien het ook kan voorkomen dat het bevoegd gezag door de rechter is ingetrokken, maar deze mutatie nog niet in de BRP verwerkt is, is het advies om een risico-inschatting te maken ten aanzien van de dienstverlening die middels ouderlijk gezag kan worden afgenomen. Zorg in geval van 'gevoelige dienstverlening' vooraf

aanvullende (mogelijk handmatige) controles alvorens mutaties te effectueren (bv. 'Persoonslijst wijzigingen kind' doorvoeren, vaccinatie kind toestaan of toestemming reis buitenland verlenen).

4.4. Aangeven leeftijdsgrens voor diensten met ouderlijk gezag

Een gemeente geeft in de Dienstencatalogus aan welke diensten beschikbaar zijn voor ouderlijk gezag. Daarbij kan een bepaalde leeftijdsgrens een rol spelen. In principe geldt voor de meeste situaties de leeftijd van 16 jaar en ouder, zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ouderlijk-gezag/vraag-en-antwoord/rechten-plichten-ouderlijk-gezag>, tenzij specifieke wet- en regelgeving anders dicteert.

De leeftijd wordt overigens niet meegegeven in het bericht dat de gemeente van de voorziening machtigen ontvangt. Indien informatie over de leeftijd toch relevant is voor de gemeente in de rest van het proces, dan is de oplossingsrichting dat de gemeente een specifieke dienst per leeftijdscategorie benoemt, al dan niet gecombineerd in één dienstenset. Een andere mogelijkheid biedt het authenticatiestelsel door (dit soort) attributen van personen op te vragen. Een laatste mogelijkheid is dit van de gebruiker zelf te vragen.

Bij enkele burgerzakenproducten gelden in ieder geval een aantal uitzonderingen op het principe dat personen van 16 jaar en ouder producten mogen aanvragen. Voor meer informatie over de leeftijdsgrenzen die van belang zijn bij burgerzaken producten van gemeenten, zie bijlage IV Rechtshandelingen minderjarige. Het is van belang de consequentie van het instellen van een leeftijdsgrens mee te wegen. Een ouder kan vanaf die leeftijd namelijk niet meer acteren op basis van ouderlijk gezag, maar alleen nog op basis van een vrijwillige machtiging (door het kind) die daarvoor eventueel in de plaats is gekomen.

De gemeente is altijd zelf verantwoordelijk voor de uiteindelijke autorisatie van de persoon die een dienst aanvraagt als wettelijk vertegenwoordiger, zoals een ouder, bij de gemeente. Zie ook paragraaf 4.9.

4.5. Communicatie omtrent gebruik voorziening machtigen bij bewindvoering

Het gebruik van de machtigingsvoorziening door de bewindvoerder bij de gemeente kent een aantal specifieke aandachtspunten. Het is van belang die goed onder de aandacht te brengen om de uiteindelijke dienstverlening goed te kunnen laten verlopen, dan wel risico's te beperken. Het is van belang aandacht te schenken aan de volgende punten richting bewindvoerders (en de communicatie richting hen):

- In de uitspraak van de rechtbank wordt uitgegaan van een KVK nummer van de professioneel bewindvoerder. Indien de bewindvoerder met behulp van eHerkenning wil inloggen bij de gemeente en vervolgens voor de client wil handelen in relatie tot die uitspraak, dan zal de bewindvoerder hiervoor een eHerkenningmiddel moeten gebruiken dat aan dit KVK nummer is gekoppeld.
- Indien de bewindvoerder het beleid heeft dat medewerkers gescheiden taken hebben, bijvoorbeeld omdat zij alleen bepaalde klanten mogen bedienen of alleen bij bepaalde gemeenten aanvragen mogen doen, dan zal de bewindvoerder hiervoor intern zelf maatregelen moeten treffen. De aanvraag met behulp van de machtigingsvoorziening vindt namelijk plaats op het niveau van de bewindvoeringsorganisatie, het KVK nummer, zoals dat ook in de uitspraak van de rechtbank is opgenomen. Met eHerkenning kan een bewindvoeringsorganisatie een medewerker voor bepaalde diensten bij bepaalde gemeenten machtigen, maar niet op cliëntniveau. Voor dit laatste zullen interne procedures moeten zijn ingericht. Over deze onderwerpen zal de bewindvoerder voorgelicht kunnen worden door de gemeente.
- Om het mogelijk te maken voor medewerkers van bewindvoeringsorganisaties met behulp van de machtigingsvoorziening een digitale dienst bij de gemeente af te laten nemen, moet de medewerker voor de juiste dienst zijn geautoriseerd binnen eHerkenning door de organisatie. Ook hierop is het advies de juiste voorlichting te bieden. De gemeente is namelijk verantwoordelijk voor zowel de

definitie van de dienst om op te autoriseren bij eHerkenning als voor de dienstdefinitie die wordt aangehouden in de machtigingsvoorziening. Zie voor meer informatie hierover paragraaf 3.2.

- De machtigingsvoorziening geeft een verklaring over het feit dat een bewindvoerder namens een cliënt mag handelen, niet het type bewindvoering. De bewindvoerder kan daarmee digitaal een aanvraag starten, maar moet weten dat in het vervolgproces mogelijk nog wel ondersteunende documentatie, zoals de gerechtelijke uitspraak nodig is, bijvoorbeeld voor het bepalen van tarieven.
- In sommige gevallen kent de uitspraak van de rechter ook bepaalde beperkingen of bijzondere situaties met betrekking tot de bewindvoering. Aangezien de machtigingsvoorziening geen rekening kan houden met deze bijzondere situaties zal de machtigingsvoorziening die beoordelen als 'geen' bewindvoeringsrelatie. De bewindvoerder en gemeente zullen in dat geval moeten terugvallen op oorspronkelijke (papieren) proces. Bewindvoerders in de gemeente moeten over deze situaties worden voorgelicht.

4.6. Samenhang met eHerkenning voor authenticatie bedrijven

Om bedrijven te authenticeren die namens een ander handelen wordt eHerkenning gebruikt. eHerkenning kent een eigen machtigingenstructuur. Voor deze handreiking is van belang om de samenhang te onderkennen met de machtiging aan de medewerker van een bedrijf of organisatie, evenals met de diensten waarvoor die machtiging is afgegeven. In de vorige paragraaf is al deels aangegeven wat deze samenhang betekent voor de professioneel bewindvoerder en de communicatie die de gemeente hierover kan doen, dan wel acties die de gemeente kan ondernemen. Hieronder volgt nog een aanvullend aandachtspunt gericht op de gemeente die gebruik gaat maken van de de voorziening machtigen in samenhang met eHerkenning.

eHerkenning kent een eigen dienstencatalogus met diensten waarvoor een medewerker namens een bedrijf of organisatie gemachtigd kan worden. Houdt er rekening mee dat elke machtigbare dienst in de voorziening machtiging wellicht tweemaal moet worden opgevoerd in de dienstencatalogus van het eTD stelsel. Voor veel intermediairs, of ook bewindvoerders, is er namelijk functiescheiding tussen medewerkers die de dienst voor de eigen organisatie mogen uitvoeren (bijv. Ziek- en herstelmeldingen voor eigen organisatie; Aangifte omzetbelasting eigen organisatie) en medewerkers die de dienst mogen uitvoeren namens een andere organisatie (de klant). Om die functiescheiding mogelijk te maken dient het mogelijk te zijn dat hier verschillende verticale machtigingen voor worden vastgelegd binnen eHerkenning:

1. t.b.v. het vastleggen van verticale machtigingen voor het uitvoeren van de dienst voor de eigen organisatie;
2. t.b.v. het vastleggen van verticale machtigingen voor het uitvoeren van de dienst voor een andere organisatie of personen (klanten).

Daarbij is het tevens van belang aan te geven welk betrouwbaarheidsniveau van eHerkenning noodzakelijk is. Een voorstel voor de benoeming van diensten bij eHerkenning die een bedrijf namens een burger kan regelen is opgenomen in bijlage I.

4.7. Omgaan met wijzigingen in de dienstencatalogus

Gemeenten zullen een proces moeten inrichten voor eventuele wijzigingen in de dienstencatalogus. Bij eventuele wijzigingen in de dienstencatalogus moeten goede afwegingen worden gemaakt ten aanzien van consequenties voor bestaande machtigingen en communicatie naar de burger/ bedrijf.

Sommige wijzigingen kunnen zonder dat er een impact is op de gebruiker worden doorgevoerd. Bijvoorbeeld wanneer er tekstuele wijzigingen worden gedaan, of wanneer er een dienst wordt toegevoegd binnen de grenzen van de omschrijving. De volgende types worden onderkend:

- Nieuw; eerste release. Vanuit de VNG, in afstemming met gemeenten, is de voorkeur gegeven aan het gebruik van een voorgestelde set diensten conform de UPL definities (zie eerder). De gemeente kan aangeven dat van een bepaalde dienst ook bij die gemeente gebruik gemaakt kan worden van de voorziening machtigen. De gemeente moet bepalen of bestaande en eerder vastgelegde machtigingen voor de dienst in zijn geheel (de dienstenset) van toepassing zijn/ blijven voor dezelfde dienst voor de gemeente, of dat een expliciete bevestiging nodig is op het niveau van de gemeente.
- Tekstuele wijziging; geen noodzaak tot informeren gebruikersmachtiging.
- Kleine inhoudelijke wijziging; notificatie van gebruikers gewenst. Vanuit de VNG, in afstemming met gemeenten, is de voorkeur gegeven aan het gebruik van een voorgestelde set diensten conform de UPL definities (zie eerder). Hieraan zijn generiek toepasbare beschrijvingen gekoppeld. Tekstuele wijzigingen zullen dus vooral vanuit een gemeenschappelijke behoefte worden voorgesteld en doorgevoerd.
- Wijziging in minimale betrouwbaarheidsniveau (een van de) diensten in de dienstenset; machtigingen die op een te laag niveau zijn geregistreerd moeten opnieuw worden geregistreerd (om te kunnen werken). Ook hiervoor geldt dat zoveel mogelijk wordt gewerkt conform de generieke dienstenbeschrijving en daaraan gekoppeld betrouwbaarheidsniveau voor registratie van de machtiging.
- Grotere inhoudelijke wijziging; bestaande machtigingen moeten opnieuw worden bevestigd. Ook hier zal zoveel als mogelijk vanuit een gemeenschappelijke behoefte wijzigingen worden voorgesteld en doorgevoerd.

4.8. Inpassing in bestaande portalen/ systemen

Het toepassen van de voorziening machtigen op de digitale dienstverlening van gemeenten aan burgers en bedrijven betekent mogelijk aanpassingen aan de huidige portalen en/of achterliggende (backoffice- en zaak-) systemen. Een aantal zaken om rekening mee te houden:

- In veel gemeenten vindt inloggen met DigiD plaats op het niveau van het totale digitale loket. Na inloggen kan een gebruiker vervolgens alle handelingen binnen het digitale loket verrichten, waaronder diensten aanvragen of gegevens en zaken inzien. De gemeente kan ervoor kiezen om diensten afzonderlijk machtigbaar te maken, die onderdeel zijn van een portaal waarin veel meer informatie kan worden ingezien dan noodzakelijk is voor het afhandelen van die dienst, of waarin veel meer diensten kunnen worden afgenomen dan alleen de dienst waartoe is gemachtigd. Als het van belang is dat een gemachtigde door een vertegenwoordigde kan worden aangewezen om een specifieke dienst (een bezwaarschrift indienen bijvoorbeeld, zoals de indeling in bijlage I) bij de gemeente af te nemen of te regelen, dan wel een set van diensten (alle diensten die te maken hebben met zorg en ondersteuning van een ouder bijvoorbeeld), dan is mogelijk een aanpassing in het digitaal loket vereist. Bij het inloggen als gemachtigde dient de gemachtigde dan toegang te krijgen tot de specifieke dienst waarvoor deze gemachtigd is en de persoonsgebonden informatie die noodzakelijk is voor het verrichten van die dienst.
- Indien de gemeente ervoor gekozen heeft om bedrijven slechts een tot die doelgroep beperkte set van diensten te bieden op het portaal, bijvoorbeeld na inloggen met eHerkenning, dan is dit mogelijk te beperkt voor de dienstverlening die bedrijven leveren namens een ander. Bedrijven zullen daarom ook toegang moeten krijgen tot diensten aan burgers, omdat zij deze (bijvoorbeeld als professioneel bewindvoerder) afnemen namens een burger.
- Veel gemeenten maken gebruik van controles in de eigen GBA om vast te stellen of iemand mag inloggen voor specifieke diensten. De introductie van machtigen betekent dat iemand anders – dus ook van buiten de gemeente – de dienst kan (en wettelijk ook moet kunnen) afnemen. Controles op inschrijving in de gemeente voorafgaand aan het verlenen van toegang tot de dienstverlening kunnen daarom voor gemachtigden niet ingezet worden.

- Gemeenten die nu voor de eigen producten de gezagsverhouding van een ouder via een binnengemeentelijke verstrekking uit de BRP ophaalt, zullen die moeten vervangen door de bevoegdheidsverklaring uit de voorziening machtigen (indien van deze functie gebruik wordt gemaakt).
- Veel gemeenten bieden de gebruiker eenvoud door een formulier voor in te vullen op basis van de identiteit waarmee is ingelogd. In dit geval zal de gemachtigde inloggen en een formulier invullen namens een vertegenwoordigde. De identiteit vanuit de inlog is niet de identiteit voor het voorinvullen van gegevens in het aanvraagformulier. Dit vereist dat de systemen met de context van een gemachtigde moeten kunnen omgaan, en de identiteit van de vertegenwoordigde gebruiken voor het invullen van formulieren.
- Een gemachtigde moet namens een vertegenwoordigde zaken kunnen regelen bij de gemeente. Daarbij hoort dat de gemeente goed vastlegt voor wie en door wie transacties zijn uitgevoerd. Beide, zowel gemachtigde als vertegenwoordigde, zijn van belang bij het registreren van de handelingen in het backoffice proces, evenals in logging.
- De huidige niet functionele eisen van het portaal en/of de systemen bij de gemeente zijn gericht op gebruik door de individuele burger die of het bedrijf dat, veelal niet voor meerdere activiteiten in een korte tijdspanne actief is. Met de mogelijkheid om professionele gebruikers van een dienst, zoals een bewindvoerder namens meerdere klanten in de gemeente, aanvragen te laten doen, veranderen mogelijk die eisen. Deze gebruikers gaan het portaal en/of het systeem toepassen als onderdeel van hun proces en werk en zullen meer belang hebben bij beschikbaarheid en betrouwbaarheid ervan. Het advies is om te controleren of het betreffende systeem daar geschikt voor is.

Het is noodzakelijk om bovenstaande punten door te nemen met de betrokken leverancier van het digitaal loket of de applicatie, de bijbehorende formulieren, evenals betrokken backoffice-koppelingen en -systemen.

4.9. Betrouwbaarheidsniveaus

Per dienst kan bepaald worden welk niveau van registratie benodigd is voor een machtiging. Een machtiging kan enkel worden geregistreerd wanneer deze voldoet aan de minimumeisen voor registratie. Het programma Machtigen heeft in afstemming met het Bureau Forum Standaardisatie een analyse (op hoofdlijnen) gedaan naar het vereiste niveau van authenticatie van een vertegenwoordigde bij de registratie van een machtiging. De eerste conclusie, en daarmee aanbeveling aan gemeenten is, dat in beginsel dat betrouwbaarheidsniveau gelijk is aan het vereiste niveau van betrouwbaarheid voor de authenticatie op dezelfde dienst/ het product van de gemeente. Een voorstel voor het te hanteren betrouwbaarheidsniveau voor de registratie van een machtiging bij de voorgestelde gemeentelijke diensten in de dienstencatalogus voor de voorziening machtigen aan de hand van deze handreiking is opgenomen in de tabel in Bijlage I.

Er zijn regels opgesteld waaraan een registratie van een machtiging per betrouwbaarheidsniveau moet voldoen. Het publiek machtigenregister (voorheen DigiD Machtigen), maar ook eventuele toekomstige andere registraties van machtigen binnen de voorziening, moeten aan deze regels voldoen. Daarbij geldt dat een geregistreerde wettelijke vertegenwoordiging per definitie op betrouwbaarheidsniveau hoog is geclassificeerd (en daarmee vastgelegd). Immers wij gaan ervan uit dat wat in een wettelijk register staat, juist is. Het maakt daarmee niet uit wat het minimale registratieniveau is van een dienst voor wettelijke vertegenwoordiging. De wettelijke vertegenwoordiging is altijd op het hoogste niveau vastgesteld. De gemeente bepaalt vervolgens zelf of deze een bepaalde dienst beschikbaar wil stellen voor (bepaalde) wettelijke vertegenwoordiging.

Tegelijkertijd is geconstateerd dat (te) hoge betrouwbaarheidsniveaus de gebruiksvriendelijkheid in de weg kunnen zitten. Met name omdat vertegenwoordigden in het registratieproces mogelijk op het hoge niveau iets moeten bevestigen, terwijl die in veel gevallen juist ontzorgd willen worden door de machtiging af te geven

(ook vanwege moeite met gebruik hoog niveau of niet hebben van hoog niveau). Dat kan op zijn beurt weer leiden tot beperkt gebruik van de voorziening machtigen en tot negatieve neveneffecten zoals het uitwisselen van inloggegevens. Mitigerende maatregelen in de voorziening en bij de dienstaanbieder kunnen ervoor zorgen dat het vereiste betrouwbaarheidsniveau (en daarmee de complexiteit) voor registratie van een machtiging omlaag gebracht kan worden. Denk bij maatregelen in de voorziening bijvoorbeeld aan snel op de hoogte zijn van en kunnen ingrijpen bij misbruik, het inperken van de geldigheidsduur van een machtiging etc. Denk bij maatregelen bij de dienstaanbieder aan bijvoorbeeld het beperken van de (persoonlijke) informatie die wordt verstrekt aan een gemachtigde, het goed afbakenen van de handelingen die kunnen worden verricht door een gemachtigde etc. Het programma Machtigen onderzoekt of aanvullende kaders kunnen worden vastgesteld waarlangs betrouwbaarheid kan worden verhoogd, zodanig dat het vastleggen van een machtiging juist op lager niveau gedaan kan worden. Een eerste uitwerking met een advies aan gemeenten is opgenomen in Bijlage V.

4.10. Autorisatie door de gemeente zelf

De voorziening machtigen geeft het bestaan van een bepaalde machtigingsrelatie of een vertegenwoordigingsrelatie terug aan de gemeente. De gemeente moet zelf afwegen in hoeverre deze informatie daadwerkelijk leidt tot het geven van toegang tot de dienstverlening van de gemeente (namens de ander), zoals toegang tot gegevens of het doen van een aanvraag. In principe moet een machtiging geaccepteerd worden, maar de gemeente heeft eventueel aanvullende informatie die kan leiden tot een positief of negatief besluit tot autorisatie en blijft eindverantwoordelijk hiervoor. De gemeente moet daarom nadenken over een proces binnen de gemeente waarbij eventueel aanvullende controles plaatsvinden op (eventueel binnen de gemeente vastgelegde) gegevens omtrent betreffende personen (vertegenwoordigde en gemachtigde). Bij twijfel moet er geen toegang worden verleend/machtiging worden afgegeven. Ten onrechte weigeren heeft minder impact dan ten onrechte toegang verlenen. Daarnaast is het van belang om te bepalen hoe lang de gemeente de verklaring van de voorziening machtigen over de machtigings- of vertegenwoordigingsrelatie geldig is/ blijft voor de persoon die hier gebruik van maakt.

Overigens kan het zijn dat een machtigingsrelatie of een vertegenwoordigingsrelatie er wel is, maar niet uit de totnogtoe ontsloten registraties via de voorziening machtigen blijkt. Een gezagsrelatie tot een minderjarige blijkt bijvoorbeeld niet altijd uit de BRP, terwijl de voorziening machtigen dit in eerste instantie als enige bron hanteert. Alhoewel op basis van de terugkoppeling van de voorziening machtigen geen toegang kan worden gegeven tot de dienstverlening van de gemeente, is het wel van belang dat de gemeente deze gebruikers ondersteunt in het vervolgproces. Dat kan de gemeente bijvoorbeeld doen door duidelijk te maken hoe gebruikers contact kunnen opnemen met de gemeente als de interactie met de voorziening machtigen geen toegang oplevert. Aanvullend kan gewezen worden op eventuele andere mogelijkheden voor gebruikers om een machtiging aan te tonen of te (laten) registreren.

Zoals eerder vermeld zijn er bijzondere omstandigheden in relatie tot het ouderlijk gezag met kans op een afwijziging, 'False Positive', zoals bij een Onder Toezicht Stelling dat niet in de BRP is verwerkt en waarbij het gezag van ouders beperkt kan zijn. In die gevallen wordt hulp geboden of ingegrepen waarbij kinderen zo nodig (tijdelijk) uit huis worden geplaatst. Het is aan dienstaanbieders om rekening te houden met dienstverlening in dergelijke (crisis)situaties en hiervoor bijvoorbeeld een afdoende autorisatie of proces in te richten bij gebruik van de toepassing voor ouderlijk gezag via de voorziening machtigen.

De voorziening machtigen levert bevoegdheidsverklaringen, die door gemeenten worden gebruikt in het autorisatieproces. Buiten scope van de machtigingsoplossing is wat de vertegenwoordigde (tijdelijk) 'niet mag' doen als gevolg van wettelijke vertegenwoordiging. Waar dat van toepassing is, zal de gemeente dus eventuele maatregelen moeten treffen om de vertegenwoordigde, de burger waarvoor een wettelijk vertegenwoordiger opereert, geen toegang meer te verschaffen tot de digitale diensten.

4.11. Gebruikersschermb voorziening machtigen

Als gemeente is het van belang na te denken over de manier waarop gemachtigden wordt gevraagd in te loggen. Wordt bijvoorbeeld de optie geboden om eerst in te loggen en pas daarna te vragen of de persoon namens een ander (als gemachtigde) inlogt? Of wordt direct op de pagina het onderscheid gemaakt tussen zelf inloggen of als gemachtigde inloggen? Voor het gemak van de burger of het bedrijf, zeker voor professionals die meerdere zaken moeten regelen voor meerdere burgers of bedrijven bij verschillende gemeenten en andere overheidsdienaars is het aan te bevelen daarin enige consistentie in opzet en vormgeving aan te brengen. De aanbeveling in deze handreiking is om de opzet te volgen die de routeringsvoorziening (zie ook hoofdstuk 5) aanhoudt. In die opzet wordt de keuze of er gebruik gemaakt wordt van een machtiging al bij authenticatie gemaakt. Er zullen mogelijk meerdere partijen gebruik gaan maken van de routeringsvoorziening. Hierdoor zal dit voor veel gebruikers in de toekomst gelijkstaan aan de standaard manier van inloggen. Door dit zelfde te volgen in de gemeentelijke dienstverlening ontstaat voor burgers in Nederland een consistent beeld en consistente gebruiksbeleving.

4.12. Aanspreken gemachtigde of vertegenwoordigde

Wanneer een gemachtigde of vertegenwoordiger inlogt namens iemand anders, handelt hij als ware hij de vertegenwoordigde. Hoe de persoon achter het scherm (van bijvoorbeeld het digitaal loket) wordt aangesproken, respectievelijk hoe hij of zij kan zien namens wie hij op dat moment handelt, is van groot belang voor de duidelijkheid en het voorkomen van fouten.

Via het koppelvlak met de voorziening machtigen krijgt de gemeente zowel de identiteit van de gemachtigde als van de vertegenwoordigde geleverd. Meest intuïtief geldt het aanspreken van de gemachtigde op het moment van handelen, aangezien dit de persoon achter de knoppen zal zijn. Echter, een bewindvoerder met veel cliënten bij dezelfde gemeente weet wellicht niet meer voor wie hij of zij op dat moment aan het handelen is als de naam van de vertegenwoordigde niet zichtbaar gemaakt wordt. De kans hierop wordt overigens verkleind doordat de gebruiker voorafgaand kiest namens wie hij of zij handelt uit een overzicht van geregistreerde klanten in het bewindvoeringsregister dat vanuit de voorziening machtigen wordt gepresenteerd. Om voldoende duidelijkheid te bieden is de aanbeveling in de digitale interactie met de gebruiker zowel de naam van de gemachtigde als de naam van de vertegenwoordigde te tonen.

Verder is het van belang na te denken over de manier waarop wordt omgegaan met het aanspreken en aanschrijven van de gemachtigde en de vertegenwoordigde in het vervolgproces, de verdere afhandeling van de dienst door de gemeente. In beginsel gaat correspondentie bij vrijwillig machtigen altijd naar de vertegenwoordigde (immers, de verantwoordelijkheid is niet overgegaan), bij wettelijke vertegenwoordiging gaat correspondentie altijd naar de vertegenwoordiger. De gemeente kan er overigens ook voor kiezen beide (vertegenwoordigde en gemachtigde) aan te schrijven.

4.13. Logging

Het is voor gemeenten van belang dat de resultaten van de interactie met de authenticatievoorziening en de voorziening machtigen (de verklaringen) worden geregistreerd en de handelingen gelogd. Hierbij kunnen in ieder geval de protocollen vanuit AVG en BRP worden toegepast. Zie voor meer informatie ook 4.16 met een verwijzing naar gemeentelijke architectuurvoorstellen op gebied van logging.

Gemeenten zijn het nu niet gewend om bij logging en verwerking van digitale aanvragen rekening te houden met een derde die namens de burger of het bedrijf handelt. Als die logging niet op orde is heeft dat verschillende negatieve effecten. Het is van belang om goed vast te leggen wie de gemachtigde is namens

welke vertegenwoordigde, welke handelingen door de gemachtigde op welk moment hebben plaatsgevonden. De werking hiervan moet auditbaar zijn. Foutopsporing en verantwoording afleggen moet mogelijk zijn.

4.14. Informatiebeveiliging

In de documentatie van Logius staat beschreven hoe de aansluiting op de voorziening machtigen wordt geregeld. Zie hiervoor ook hoofdstuk 5 in dit document. Met de aansluiting ontstaat een beveiligde verbinding waarover (in beperkte mate) persoonsgegevens worden uitgewisseld. Deze aansluiting vereist dezelfde mate van beveiliging als de aansluiting met DigiD. Het betreffen immers dezelfde type gegevens en type processen. Het is nog niet bekend of dezelfde auditeisen gelden. Voor meer informatie over ondersteuningsmateriaal bij het implementeren van privacy- en beveiligingsbeleid zie ook:

<https://www.informatiebeveiligingsdienst.nl/kennisproducten-ibd/>

Specifieke aandacht zal uit moeten gaan naar certificaatbeheer en controle van de niet-functionele eisen aan het digitaal loket of het systeem waarmee de gemeente is aangesloten op de voorziening machtigen. Let er bij het laatste op dat met het gebruik van de voorziening machtigen ook meer gebruikers vanuit professioneel oogpunt gebruik zullen maken van het digitaal loket en in hun proces hiervan afhankelijk gaan zijn, zoals professioneel bewindvoerders. Verder is de keuze van betrouwbaarheidsniveaus van belang. Hierover is meer informatie te vinden in paragraaf 3.9.

4.15. Impact op processen

In deze paragraaf zijn enkele thema's benoemd die van belang zijn voor gemeenten (en andere dienstaanbieders) bij de implementatie en toepassing van de voorziening machtigen in de (bestaande) processen. In een aantal gevallen wordt binnen het programma Machtigen gekeken naar gemeenschappelijke invulling hiervan, hetzij via wet- en regelgeving, hetzij via functionaliteit, hetzij via ondersteuning. In andere gevallen zijn dit thema's die nog in afstemming met gemeenten nader worden ingevuld in deze handreiking. Zodra over deze thema's nadere informatie is zal die informatie worden toegevoegd aan deze handreiking.

Thema	Toelichting
centrale dienstbeschrijving van de dienst(enset)	In deze handreiking is het voorstel om te werken met een aantal consistente en gemeenteoverstijgende dienstdefinities. Daaronder zal de mogelijkheid blijven bestaan om specifiek te machtigen voor de specifieke dienst van een bepaalde gemeente. De gemeenteoverstijgende dienstdefinitie (of dienstenset) moet wel een beschrijving krijgen voor de gebruiker van de voorziening machtigen. Wie maakt en beheert deze beschrijving?
centraal of decentraal beheren van machtigingen	Gebruikers kunnen machtigingen centraal (bij de voorziening) of decentraal (in proces/portaal van de dienstaanbieder) vastleggen, inzien en/of wijzigen. Vraag is welke varianten we toestaan en of daarin uniformering wenselijk is.
notificaties	Aan wie (vertegenwoordigde, gemachtigde) sturen we wanneer een notificatie, in hoeverre kunnen klant en dienstaanbieder dat zelf bepalen, en welke uniformering is daarin wenselijk.

acceptatieplicht	In hoeverre is er sprake van een plicht voor dienstaanbieders om de machtiging te accepteren, zijn er uniforme criteria voor dienstaanbieders om die af te wijzen, en wat betekent dat vervolgens voor de vertegenwoordigde en gemachtigde.
vertegenwoordigde mag zelf ook	De voorziening machtigen bepaalt wat de gemachtigde mag, maar doet geen uitspraak wat de vertegenwoordigde zelf óók mag (of niet mag). Hoe gaan we daar mee om en is daarin uniformiteit gewenst.
blacklist	Hanteren we overheidbreed een blacklist voor (beoogde) gemachtigden (b.v. bij misbruik of nalatigheid).
toets op beoogde gemachtigde	Personen die minderjarig, overleden of zelf onbevoegd/onbekwaam zijn komen niet in aanmerking als gemachtigde. Waar vangen we dat af en welke mate van uniformiteit is daarin gewenst (qua proces, qua communicatie)
looptijden	<p>Een grote diversiteit in looptijden van machtigingen is misschien niet wenselijk, b.v. met het oog op het beheren van meerdere machtigingen (wanneer loopt welke machtiging af) en clusteren van machtigingen.</p> <p>Punt van aandacht bij het bepalen van de looptijd van machtigingen: rekening houden met de route naar hogere betrouwbaarheidsniveaus voor inloggen. Daarmee wordt de behoefte aan hoger betrouwbaarheidsniveau voor machtigingen ook groter. Om te voorkomen dat eea tussentijds gewijzigd moet worden met notificatie naar de gebruikers, kunnen ook machtigingen beperkt worden in doorlooptijd, zodat na afloop van de machtiging het betrouwbaarheidsniveau omhoog gezet kan worden.</p>
controle geldigheid gedurende de looptijd van een aanvraag	<p>Indien een machtiging is afgegeven voor een dienst waarbij de looptijd van de dienst, bijvoorbeeld in het geval van een lang aanvraagproces, enige vorm aanneemt, welke afspraken kunnen dan worden gemaakt over de borging dat de machtiging nog altijd van toepassing is? Moeten er tussentijdse controles vanuit afhandelsystemen bij de gemeente plaatsvinden bij de voorziening machtigen? Bijvoorbeeld via een s2s koppeling met dat systeem?</p> <p>Standaardisatie van de geldigheidsduur van een verklaring? Standaard eisen aan bepalen geldigheidsduur van een verklaring van de voorziening?</p> <p>Is er een historiefunctie bij de machtigingsvoorziening, zodat duidelijk is welke machtigingen er voor een bepaalde tijdsduur golden?</p>
verhuizing en fusie-gemeenten	Wat gebeurt er als de gebruiker gaat verhuizen naar een andere gemeente of als gemeenten fuseren: is daar een uniform proces voor?
machtiging in analoge kanalen	Een machtiging kan ook in een analoog kanaal worden verstrekt/gewijzigd: welke afspraken zijn nodig over waar en hoe dat kan?
Klant Contact Centra / Helpdesk	Helpen van burgers met vragen over de voorziening machtigen – hoe?

Logging, audittrail	Registreren van de verklaring op dat moment vanuit de voorziening. Toepassen van protocollen vanuit AVG en BRP. Wellicht handig om vast te stellen of de VNG-standaard 'Zaak- en documentservices' dit ondersteunt en dit concreet te vertalen in een voorbeeld van het gebruik van de standaard. Plus is er een historie functie op de landelijke voorziening, zodat gecheckt kan worden of een bepaalde handeling heeft plaatsgevonden?
Waar leg je de machtiging vast?	In zaaksysteem, DMS, elders? In hoeverre kan hiervoor worden aangesloten bij standaarden, zoals zaakgericht werken, GEMMA, etc? Eea worden nader bepaald in overleg met architectuur VNG realisatie.
Berichtenbox	Zorgen dat berichten in de berichtenbox van gemeenten een dienstID meekrijgen, daardoor kunnen ook machtigingen voor specifieke berichten in de berichtenbox met die dienstID inzichtelijk worden en rest niet. Berichttype van de gemeente aan een dienstID koppelen. Per gemeente eigen dienstID's. De dienstindeling uit bijlage I voorzien van dienstID's en gebruiken naar de berichtenbox!
Relatie met andere productindelingen	Relatie met verwerkingenregister, met zaaktypecatalogus en producten- en dienstencatalogus en administratieve handelingen. Zie ook notitie Gegevenslandschap

4.16. Relatie gemeentelijke architectuur

In het document 'Voorziening machtigen; Architectuur bij gemeenten' wordt beschreven, aanvullend op deze handreiking, hoe de voorziening past binnen actuele kaders die voor gemeenten beschikbaar zijn:

- het door gemeenten collectief ontwikkelen van voorzieningen via *Samen Organiseren*
- de *Gemeentelijke Model Architectuur (GEMMA)*
- de ontwikkeling van de *GEMMA-Gegevenslandschap* architectuur, en het in lijn daarmee
- realiseren van een nieuwe type informatievoorziening door de *Common Ground* beweging.

Daarbij wordt beschreven hoe de bedrijfsvoering en informatievoorziening geschikt is te maken om van de voorziening gebruik te maken. Dit wordt beschreven in een hoofdstuk over 'bedrijfsarchitectuur', dan in een hoofdstuk over 'informatiearchitectuur' en tot slot in een (kort) hoofdstuk over 'technische architectuur'.

5. Implementatieondersteuning Logius

5.1. Inleiding

Meer informatie over (technisch) aansluiten en implementatie ondersteuning, waaronder handreikingen, communicatiemateriaal e.a. komt later beschikbaar. De koppelvakspecificaties (v0.9) zijn beschikbaar en door gemeenten en softwareleveranciers op te vragen (machtigen@logius.nl)

5.2. Koppelvak

Het is op dit moment mogelijk om aan te sluiten op DigiD Machtigen. Met behulp van DigiD Machtigen is het mogelijk om alleen vrijwillige machtigingen te gebruiken die door burgers zijn geregistreerd in deze voorziening. Met de ontwikkelingen die het programma Machtigen bij Logius oplevert, en het onder andere mogelijk maakt om ook wettelijke vertegenwoordigingsrelaties te controleren, zal een nieuw koppelvak worden ontwikkeld en geïmplementeerd: de Bevoegdheidsverklaringsdienst. Dit koppelvak ontsluit zowel de vrijwillige machtigingsrelaties als de wettelijke vertegenwoordigingsrelaties. Wil de gemeente ook gebruik maken van functionaliteit voor wettelijk vertegenwoordigers, dan is het advies om aan te sluiten op het nieuwe koppelvak zodra deze door Logius beschikbaar wordt gesteld.

Er ontstaan twee manieren om aan te sluiten op de Bevoegdheidsverklaringsdienst:

1. rechtstreeks op het koppelvak van de voorziening machtigen. Dit koppelvak zal in eerste instantie gebaseerd zijn op de standaard SAML 2.0. Voor gemeenten die op DigiD zijn aangesloten middels het SAML koppelvak is de standaard bekend, maar is in de opzet en implementatie wel verschillend van DigiD. Het nieuwe koppelvak is toekomstbestendig: nieuwe functionaliteiten waarover nu wordt nagedacht (bv. zaakmachtigingen, nabestaandenmachtigingen etc.) worden beschikbaar gesteld via hetzelfde koppelvak. De nieuwe functionaliteit en het nieuwe koppelvak komen naar verwachting in de eerste helft van 2020 gereed voor aansluiting door organisaties met een publieke taak. Op dit moment zijn de specificaties van het koppelvak beschikbaar (versie 0.9) en op te vragen bij Logius via machtigen@logius.nl Let op: deze specificaties kunnen nog wijzigen als gevolg van bevindingen uit pilots, eerste aansluitingen, koppeling met de routeringsvoorziening (zie volgende punt) en de ingezette actie om koppelvakken van de landelijke authenticatievoorzieningen meer op elkaar af te stemmen.
2. via de Routeringsvoorziening die bij Logius in ontwikkeling is. De Routeringsvoorziening moet dienstaanbieders, waaronder gemeenten, ontzorgen in de aansluiting op diverse authenticatie- en machtigingsdiensten van de overheid (onder de Wet digitale overheid). De Routeringsvoorziening heeft daarom koppelingen met alle relevante authenticatielandschappen en 'vertaalt' deze naar één koppelvak voor de dienstaanbieder, de gemeente, conform een algemeen geldende standaard. De routeringsvoorziening gebruikt voor het koppelvak waarmee de gemeente de voorziening machtigen (en andere voorzieningen, zoals DigiD, eHerkenning en eIDAS) kan afnemen een andere standaard dan nu voor DigiD wordt gebruikt. Zowel planning van de routeringsvoorziening als het nieuwe koppelvak zijn nog onbekend en zijn voorlopig nog niet beschikbaar voor gemeenten.

Vooralsnog heeft Logius aangegeven in 2020 alleen organisaties aan te sluiten via de routeringsvoorziening, dus de tweede optie. Meer informatie hierover komt later in 2020 beschikbaar. Als uw organisatie verzekerd wil zijn van een duurzame en snelle aansluiting op het nieuwe koppelvlak en de functionele toepassingen van de voorziening die momenteel ontwikkeld worden, dan kunt u deelnemen als 'launching customer'. U kunt zich aanmelden door een mail te sturen naar machtigen@logius.nl. U bent dan één van de eerste partijen die aansluit op het nieuwe koppelvlak en u ontvangt vanuit Logius intensieve ondersteuning bij het aansluitproces en de ingebruikname van de functionaliteiten.

Als uw organisatie over de bestaande functionaliteit van het huidige DigiD Machtigen moet of wil beschikken, bijvoorbeeld als gevolg van bepaalde (wettelijke) verplichtingen, dan blijft een aansluiting op het bestaande koppelvlak mogelijk. Houdt er daarbij rekening mee dat dit koppelvlak niet wordt doorontwikkeld: de toekomstige functionaliteit blijft voorbehouden aan het nieuwe koppelvlak. Ook zal het bestaande koppelvlak binnen afzienbare termijn worden uitgefaseerd, zodat uw organisatie in de nabije toekomst alsnog dient te migreren naar het nieuwe koppelvlak. Het bestaande koppelvlak is dus een tijdelijke oplossing.

5.3. Koppelvlak met authenticatiediensten

Op het moment dat de gemeente niet via de routeringsvoorziening aansluit op de voorziening machtigen, dan zal het zelf een koppeling moeten leggen met zowel de authenticatiediensten (DigiD en eHerkenning) als de voorziening machtigen. Aandachtspunt bij de koppeling met de authenticatiediensten is de samenwerking tussen de koppelvlakken daarop en die met de voorziening machtigen. De voorziening machtigen ontvangt van de gemeente een bericht die voortkomt uit de authenticatie via eHerkenning (de eHerkenning assertion). De voorziening machtigen interpreteert dit bericht, wat inhoudt dat ook het versienummer van het eHerkenningskoppelvlak die door de gemeente is gebruikt van belang is. Vooralsnog is het de bedoeling geen specifieke versie van eHerkenning voor te schrijven, anders dan de in gebruik zijnde versies, maar op dit moment werkt de voorziening machtigen samen met de volgende versies van koppelvlakken met de authenticatiediensten:

- eHerkenning: vanaf versie 1.9 t/m 1.13
- DigiD: NTB

Bijlage I Overzicht Geprioriteerde Productenlijst

UPL	Taxonomie Beleidsagenda	Thema indeling overheid (SC)	B1 omschrijving	Betrouwbaarheids niveau ⁵	eHerkenning omschrijving product
Bijstand	Sociale Zekerheid	Bijstandsuitkeringen/ Sociale Zekerheid		Substantieel – afgeleid van 3	Bijstand gemachtigde
Bijstand Zelfstandigen	Sociale Zekerheid	Bijstandsuitkeringen/ Sociale Zekerheid		Substantieel – afgeleid van 3	Bijstand Zalfstandigen gemachtigde
Bijzondere bijstandsuitkering	Sociale Zekerheid	Bijstandsuitkeringen/ Sociale Zekerheid		Substantieel	Bijzondere bijstandsuitkering gemachtigde
Rechtmatigheids formulier	Sociale Zekerheid	Bijstandsuitkeringen/ Sociale Zekerheid		Substantieel – afgeleid van 3	Rechtmatigheids formulier gemachtigde
Schuldhelpverlening	Sociale Zekerheid	Sociale Zekerheid		Substantieel – afgeleid van 3	Schuldhelpverlening gemachtigde
Wmo-voorziening	Zorg en gezondheid	Hulp en verzorging/ Zorg en gezondheid		Hoog	Wmo-voorziening gemachtigde
Leerlingenvervoer	Onderwijs en Wetenschap	Tegemoetkoming kosten onderwijs/ Onderwijs en wetenschap		Hoog	Leerlingenvervoer gemachtigde
Gehandicapten parkeerkaart	Verkeer	Verkeer		Hoog	Gehandicapten parkeerkaart gemachtigde
Belastingaanslag kopie	Financien	Belastingen en heffingen/ Financien		Laag (zelf)	Belastingaanslag kopie gemachtigde
onroerendezaakbelasting (ozb) kopie aanslag	Financien	Belastingen en heffingen/ Financien		Laag (zelf)	OZB kopie aanslag gemachtigde
Woz-taxatieverslag kopie	Financien	Belastingen en heffingen/ Financien		Laag (zelf)	Woz-taxatieverslag gemachtigde
Belasting betalingsregeling	Financien	Belastingen en heffingen/ Financien		Substantieel – afgeleid van 3	Belasting betalingsregeling gemachtigde
Belasting kwijtschelding	Financien	Belastingen en heffingen/ Financien		Substantieel – afgeleid van 3	Belasting kwijtschelding gemachtigde

⁵ Zie ook: <https://www.vngrealisatie.nl/sites/default/files/2018-11/Analyse%20Betrouwbaarheidsniveaus%20toptaken%20v1.1.pdf>

Bezwaar	Bezwaar en klachten/ recht	Bezwaar en beroep overheid		Laag	Bezwaar gemachtigde
Zonder UPL					
(inzien) jaaropgave (bijstand)					
(inzien) uitkeringsspecificatie (bijstand)					
Digitaal loket gemeente					
Berichtenbox gemeente					

Bijlage II definities en begrippen

Autorisatie: Het verlenen van toestemming (een bevoegdheid) aan een geauthentiseerde partij om toegang te krijgen tot een bepaalde dienst of toestemming om een bepaalde actie uit te voeren. (Bron: afsprakenstelsel elektronische toegangsdiensten <https://afsprakenstelsel.etoegang.nl/display/as/Autorisatie>)

Authenticatie: Een elektronisch proces voor de verificatie en bevestiging van de identiteit van een natuurlijke persoon of rechtspersoon of van de oorsprong en integriteit van gegevens (Bron: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0037987/2016-05-28>)

*Vertegenwoordigde: een burger of organisatie die zich ter behartiging van zijn belangen in het verkeer met bestuursorganen laat vertegenwoordigen door een gemachtigde. Voor de burger of organisatie die de beoogd vertegenwoordigde is in een machtiging, wordt in dit document ook 'vertegenwoordigde' gebruikt. Wordt als synoniem voor *belanghebbende* gebruikt. (bron: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0037987/2016-05-28>)*

Bevoegdheid: de bevoegdheid om: a. te handelen namens de vertegenwoordigde bij een overheidsdienst, op basis van een machtiging, een wettelijke vertegenwoordigingssituatie of in een overlijdenssituatie; b. te handelen op basis van een op wettelijke voorschriften gebaseerde rol of hoedanigheid

Diensten: De Dienst relateert direct naar de dienst (bijvoorbeeld parkeervergunning) die wordt aangeboden door een dienstaanbieder. De diensteigenaar moet voor deze dienst registreren wat deze dienst inhoudt en welke voorwaarden er aan gesteld worden. Diensten worden gebruikt in de communicatie tussen de voorziening machtingen en de dienstaanbieder.

Dienstenset: Er is gekozen voor een indeling van zowel Dienstensets als Diensten. De Dienstenset wordt gebruikt om een machtiging tussen vertegenwoordigde en gemachtigde op te registreren. De Dienstenset bevat 1 of meer diensten. Er wordt dus nooit (in technische zin) een machtiging aangegaan op een dienst, maar altijd op een dienstenset.

Dienstaanbieder: De organisatie die diensten aanbiedt aan burger en/of bedrijf en hierbij gebruik wil maken van de voorziening machtingen om een gemachtigde/ vertegenwoordiger namens een vertegenwoordigde gebruik te kunnen laten maken van de dienst. De dienstaanbieder sluit hiervoor aan op de voorziening machtingen.

Diensteigenaar: De diensteigenaar zal vaak dezelfde zijn als de dienaar. Het kan echter zo zijn dat een andere partij de dienst in de dienstencatalogus beheert dan de dienst levert. In de gemeentelijke wereld zou bijvoorbeeld de VNG diensteigenaar kunnen zijn, en een individuele gemeente is dienaar.

Gemachtigde: de burger of organisatie die ter behartiging van de belangen van vertegenwoordigde door de vertegenwoordigde is aangewezen als vertegenwoordiger. Voor de burger of organisatie die de beoogd gemachtigde is in een machtiging, wordt in dit PSA ook 'gemachtigde' gebruikt.

Gebruiker: Ieder persoon die de website van Publiek machtigingsbeheer of van de Bevoegdheidsverklaringsdienst bezoekt en daar, al dan niet geauthentiseerd, handelingen op verricht.

Machtigen: Machtigen is het verlenen van bevoegdheid door een vertegenwoordigde (ook: belanghebbende) aan een vertegenwoordiger (ook: gemachtigde) ten aanzien van de verrichting van een specifieke dienst.

Machtigingenregister: Voorziening voor elektronische registratie van machtigingen en gebruik daarvan bij afnemers (bron: *concept* tekst nieuwe besluit verwerking persoonsgegevens, maar dan zonder de vermelding van DDM)

Machtigingsrelatie: De vastgelegde registratie in een machtigingenregister van de machtiging in de vorm van een triplet, op basis waarvan bevoegdheid kan worden afgeleid. (bron: programma Machtigen)

Stelsel: Het geheel aan afspraken op gebied van organisatie, besturing, toezicht, beheer, architectuur, toepassingen, techniek, procedures en regels. (naar: <https://afsprakenstelsel.etoegang.nl/display/as/Autorisatie>)

Vertegenwoordiger de persoon die ter behartiging van de belangen van vertegenwoordigde door de vertegenwoordigde, de wet of een gerechtelijke uitspraak is aangewezen als vertegenwoordiger. (bron: programma Machtigen)

Vertegenwoordigingsrelatie: Zie *machtigingsrelatie*.

Zaak: Een samenhangende hoeveelheid werk met een gedefinieerde aanleiding en een gedefinieerd resultaat waarvan kwaliteit en doorlooptijd bewaakt moeten worden. (bron: referentiemodel RGBZ, overgenomen in NORA / Gemma (zie bv <https://www.noraonline.nl/wiki/Zaak>))

Bijlage III Ouderlijk gezag

Wat is gezag minderjarigen?

Ieder minderjarig kind, tot 18 jaar, staat onder gezag: onder gezag wordt verstaan ouderlijk gezag of voogdij (art. 245, lid 2, Boek 1 BW).

Als iemand gezag heeft over een kind, dan is hij/zij verantwoordelijk voor de verzorging en opvoeding van het kind en is ook de wettelijk vertegenwoordiger van het kind. Het gezag stopt automatisch als het kind 18 jaar wordt, maar de onderhoudsplicht blijft bestaan totdat het kind 21 jaar wordt (kosten voor verzorging en studie).

Er zijn verschillende soorten gezag over een minderjarige:

1. Ouderlijk gezag door één of twee ouders;
2. Gezamenlijk gezag van een ouder en een niet-ouder;
3. Voogdij en Gezamenlijke voogdij.

Ouders zijn hierbij ouders volgens de wet en niet per se de biologische ouders, zoals de vrouw die niet het kind heeft gebaard maar wel erkend (sinds 1 april 2014). Niet-ouders zijn partners van een ouder of zijn voogd. Een voogd kan overigens ook een instelling zijn.

Algemene voorwaarden voor het kunnen uitoefenen van ouderlijk gezag zijn (artikel 1:246 BW):

1. Minimaal 18 jaar⁶
2. Niet onder curatele, geen (permanente) geestelijke aandoening ongeschikt voor gezag

Goede uitleg over de tamelijk complexe wettelijke regels omtrent gezag, zie informatiefolder *Gezag, omgang en informatie*⁷ en voor een uitgebreide beschrijving paragraaf 7.1 en 7.2 van het rapport *'Kind en Ouders in de 21ste eeuw'*⁸.

Bronnen voor gezag (plateau 1: BRP)

Gezag ontstaat van rechtswege óf door uitspraak van een rechter dan wel griffier die zonder tussenkomst van een rechter een verzoek over gezag accepteert.

Gezag ontstaan van rechtswege, zoals bij een echtpaar dat een kind heeft gekregen, betreft het ouderlijk gezag en *moet worden afgeleid* uit de BRP; in de BRP wordt namelijk het gezag van rechtswege geregistreerd. Door juiste toepassing van wettelijke (afstammings)regels en het interpreteren van

⁶ Hier zijn uitzonderingen op zoals meerderjarig verklaarde minderjarige moeder (trouwen door minderjarigen is overigens in het geheel niet meer mogelijk sinds 5 december 2015 en geeft geen uitzonderingen meer).

⁷ Informatieblad Gezag, omgang en informatie, van V&J, 100096, februari 2017

⁸ Kind en Ouders in de 21ste eeuw, Rapport van de Staatscommissie herijking ouderschap Wet- en regelgeving. december 2016

persoonslijsten van ouder en kind (Categorie 1 en 9, ouder kind relatie) kan bepaald worden wie het ouderlijk gezag over een kind heeft.

Gezag ontstaan door uitspraak van een rechter of griffier wordt vastgelegd in het CGR, centraal gezagsregister. Voorbeelden zijn de toekenning van het gezag aan een vader die het kind heeft erkend maar niet getrouwd is of een ouder die uit de ouderlijke macht is ontzet waarbij het gezag is overgedragen aan een voogd. Het CGR bevat dus niet alle gezagsrelaties maar alleen de mutaties door een uitspraak. Het CGR is nog niet op BSN bevragebaar en blijft tot dat moment buiten scope van een oplossing⁹. Aan de hand van een verplichte en noodzakelijke kennisgeving, die de griffier van de rechtbank naar de gemeente stuurt (art. 2.28 Wet basisregistratie personen) wordt het BRP bijgewerkt over gezagsmutaties ofwel in sync gebracht met het CGR. In de BRP wordt dat verwerkt in Categorie 11, gezag:

- 1 = Ouder1 heeft het gezag
- 2 = Ouder2 heeft het gezag
- D = een of meer derden hebben het gezag
- 1D = Ouder1 en een derde hebben het gezag
- 2D = Ouder2 en een derde hebben het gezag
- 12 = Ouder1 en Ouder2 hebben het gezag

In plateau 1 wordt alleen de BRP als bron gebruikt, en is het niet mogelijk om een 'derde' met gezag te identificeren; immers, de BRP geeft alleen aan dat er een derde is, niet wie deze 'derde' is. Hiermee is de oplossing in plateau 1 beperkt tot gezag door ouders¹⁰ (OG, ouderlijk gezag).

Doelgroepen voor de oplossing voor gezag en hun rechten en plichten zijn de in tabel samengevat o.b.v. [ref 2, ref 5], experts en andere bronnen. In de eerste fase met alleen de BRP als bron zijn de doelgroepen die *niet* in plateau 1 bediend kunnen worden, uit gegrijsd (grijze letter/grijze cel).

Oplossing obv BRP	Wettelijke vertegenwoordiging	Zorg/opvoeding + beheer vermogen	Informatierecht medisch (<12, <16)	Uitzondering op vaststelling ouderlijk gezag
Ouders van rechtswege	Ja	Ja	Ja	
Ouders na uitspraak rechtbank	Ja	Ja	Ja	Oa meerderjarige verklaarde moeder
Gezamenlijk gezag ouder / niet-ouder na uitspraak rechter	Ja	Ja	Ja	Oa derde als niet-ouder
Voogd (Instelling of burger)	Ja	Ja	Ja	Oa als zorg/opvoeding bij pleegouder ligt
Pleegouder	Nee	Ja	Nee	
Gezinsvoogd/ jeugdbeschermer (zijn begeleidend)	Nee	Nee	Ja, beperkt tot noodzaak OTS	

⁹ Een controle op 'naam' is geen bruikbaar alternatief bevonden voor plateau 1, vanwege problematiek bij interpretatie van de CGR als een naam wel, niet of deels wordt gevonden en de ontwikkeling van een tijdelijke koppeling die afleidt van een volledige oplossing in plateau 2.

¹⁰ Ouders is inclusief adoptief ouders; bij adoptie wordt de ouderlijke lijn in de BRP vervangen door die van de adoptief ouders.

Bijlage IV Rechtshandelingen minderjarigen

Regels met betrekking tot minderjarigen voor burgerzaken

Bij gemeenten zijn veel leeftijden in wet- en regelgeving vastgelegd (identificatieplicht, toestemming ouder, verkiezingen). Maar er zijn ook lokaal af en toe eigen regels.

Nederlandse Identiteitskaart

Voor de Nederlandse Identiteitskaart is toestemming nodig voor kinderen tot 12 jaar ([artikel 34](#) lid 6 Pw). In andere gevallen kan een minderjarige alleen een reisdocument krijgen met toestemming van de perso(o)n(en), die gezag over hem uitoefen(t)(en) ([artikel 34](#) Pw). Omdat gezag van rechtswege niet in het BRP is vermeld, is het noodzakelijk het gezag af te leiden uit de persoonslijst van het kind en ouders. Afleiden van de situatie waar het kind in zit, zoals zijn de ouders getrouwd e.d.

Vanaf 12 jaar dus zelfstandig aan te vragen, onder de 12 moeten alle gezaghouders toestemming geven. Onder curatele gestelden (altijd 18 jaar of ouder) kunnen ten allen tijde een identiteitskaart aanvragen zonder toestemming van curator. Artikel 37 lid 2 in de paspoortwet.

Paspoort

Voor het Nederlandse paspoort is toestemming nodig tot 18 jaar. ([artikel 34](#) lid 1 Pw)

In andere gevallen kan een minderjarige alleen een reisdocument krijgen met toestemming van de perso(o)n(en), die gezag over hem uitoefen(t)(en) ([artikel 34](#) Pw). Omdat gezag van rechtswege niet in het BRP is vermeld, is het noodzakelijk het gezag af te leiden uit de persoonslijst van het kind en ouders.

Vanaf 18 jaar dus zelfstandig aan te vragen, onder de 18 moeten alle gezaghouders toestemming geven. Onder curatele gestelden moeten toestemming hebben van alle curatoren (indien het er meerdere zijn) voor het aanvragen van een paspoort. Artikel 37 lid 1.

Bij aanvraag reisdocument: RVIG heeft aangegeven dat het toegestaan is digitaal toestemming te geven. Minimaal achter DigiD midden als acceptabel middel

Adreswijziging

Verplicht tot het doen van aangifte van verhuizing zijn ([artikel 2.38](#), [2.39](#), [2.40 tot en met 2.48](#) Wet BRP):

Verhuizing doorgeven: tot 16 jaar moet een van de ouders, voogden of verzorgers de verhuizing doorgeven. Vanaf 16 -17 jaar moet het kind de verhuizing doorgeven, evenals de ouder, voogd of verzorger. Vanaf 18 jaar moet het 'kind' zelf zijn verhuizing doorgeven. Als hij samen met zijn ouders, voogden of verzorgers verhuist, dus het woonadres hetzelfde is, mogen zij (de ouder, voogden of verzorgers) hiervan ook aangifte doen. Er wordt niet naar gezag gekeken, alleen bij co-ouderschap en heen en weer wijzigingen van het adres van de minderjarigen. Waar de minderjarige woont is van belang bij de bepaling.

Curatoren zijn verplicht aangifte van verhuizing te doen voor onder curatele gestelden.

Aangifte verplichting	Voor/namens	Leeftijd	Voorwaarde(n)	Artikel
Ingeschrevene zelf, tenzij betrokkene onder curatele staat	Zichzelf	16 jaar en ouder	Geen curatele	2.38 , 2.39 , 2.40 , 2.41 , 2.43
Ouders voogden	Minderjarige kinderen	1. Tot 16 jaar 2. Van 16 tot 18 jaar	1. Geen 2. Minderjarige doet zelf geen aangifte + het nieuwe of oude adres is hetzelfde	1. 2.48 sub a 2. 2.48 sub b
Verzorgers*	Minderjarige kinderen	1. Tot 16 jaar 2. Van 16 tot 18 jaar	1. Geen 2. Minderjarige doet zelf geen aangifte + het nieuwe of oude adres is hetzelfde	1. 2.48 sub a 2. 2.48 sub b
Curator	Onder curatele gestelde	Altijd	Geen	2.48 sub c

Bewijsstukken bij adreswijzigingen – als je ergens gaat inwonen, dan toestemming van de hoofdbewoner nodig. Kan digitaal met DigiD midden als acceptabel middel door RVIG geadviseerd.

Rijbewijs, zonder toestemming ouders

Minimumleeftijd voor personenauto is 17 jaar, met [begeleiderspas aanvragen](#).

Minimumleeftijd voor bromfiets (categorie AM) is 16 jaar

(artikel 5 Reglement rijbewijzen)

Aanvragen verklaring omtrent gedrag, zonder toestemming ouders

De identiteit van de aanvrager wordt vastgesteld aan de hand van een origineel en geldig identiteitsbewijs. De aanvrager moet minimaal 12 jaar oud zijn. (geen toestemming ouder(s))

Erkennen kind, zonder toestemming ouders

Erkenning is mogelijk door een minderjarige vanaf 16 jaar. (artikel 1:41 BW)

Bovenstaande conclusie is gericht op de handeling van erkenning. Niet voor de toestemming van het kind bij het erkennen van het kind. Dat geldt voor een kind vanaf 12 jaar. De moeder moet totdat het kind 16 jaar is toestemming geven voor de erkenning.

Als de erkenner onder curatele staat (is altijd een meerderjarige) wegens een geestelijke stoornis kan die daarvoor toegelaten worden, mits de rechter toestemming geeft. . Artikel 2, lid 5 BW

Als een moeder toestemming moet geven bij een kind jonger dan 16 jaar dan is niets geregeld op het moment dat die onder curatele staat. Advies is een uitspraak van de kantonrechter.

Uittreksels

Leeftijdsgrens van 16 jaar. Vanaf 16 jaar zelfstandig aanvragen. Jonger dan 16 jaar door ouders, voogden of verzorgers. Curatoren voor onder curatele gestelden.

Burgerlijke stand uittreksels/ afschriften/ kopie

Geen leeftijdsgrens bepaald in de wet voor het aanvragen hiervan. Er dient een gerechtvaardigd belang te zijn. Die is er altijd als het een afschrift van eigen gegevens is.

Ontkenning van het vaderschap

Kind kan een ontkenning van het vaderschap aanvragen binnen 3 jaar na het bekend worden van het feit dat hij niet de biologische vader is. Op het moment dat kind minderjarig is, dan kan dat tot uiterlijk 3 jaar na volwassen worden (tot 21 jaar) (Artikel 200, lid 6 boek 1 BW) De moeder kan dat ook doen, binnen een jaar na de geboorte van het kind. De vader kan dat doen, binnen een jaar nadat hij bekend is geworden met het feit dat hij niet de biologische vader is (Artikel 200, lid 5 boek 1 BW.)

Leerlingenvervoer

Brengen naar school en halen van school is de verantwoordelijkheid van de ouder, verzorger of voogd. Dit staat in de Leerplichtwet. Onder bepaalde voorwaarden levert de gemeente wel een bijdrage. De ouder vraagt dit aan voor het kind.

Geldt voor basisonderwijs t/m voortgezet onderwijs – wat is de leeftijdsgrens

Geen machtiging bij:

Identiteitskaart, paspoort en rijbewijs

Uitschrijving naar het buitenland (kan wel voor de gezinsleden als die allen naar het buitenland gaan, moet zelfs voor de kinderen)

Erkenning (erkenner in persoon aanwezig), toestemmingen kunnen schriftelijk, tenzij naamskeuze gemaakt moet worden (achternaam is standaard van de vader) – dat moet de moeder zelf doen, of met authentieke volmacht door advocaat en notaris.

Bijlage V Afwegingen lager betrouwbaarheidsniveau voor registratie vrijwillige machtiging

Degene die een volmacht of machtiging (synoniem) afgeeft wordt 'de vertegenwoordigde' genoemd. De gemachtigde persoon of organisatie wordt aangeduid met 'de gemachtigde'. De wens van de vertegenwoordigde om zich te laten vertegenwoordigen wordt aangeduid met 'wilsuiting'. Een volmacht of machtiging heeft een gespecificeerde reikwijdte of scope. In de niet-digitale wereld kan volmacht of machtiging ook een volledige vertegenwoordiging voor alle handelingen betreffen. In dat geval spreekt met over een 'onbepaalde' volmacht of machtiging. In de huidige digitale wereld is deze scope per definitie beperkt en omvat altijd een of meerdere gespecificeerde online-diensten. In principe kan een persoon gemachtigd worden voor alle online-diensten maar dan nog is de machtiging beperkt tot alle aangesloten online-diensten.

Een digitale machtiging betreft de vastlegging van de wilsuiting van de vertegenwoordigde om zich te laten vertegenwoordigen door een ander persoon of organisatie. De digitale machtiging die wordt afgegeven betreft een of meer gespecificeerde online-diensten.

Betrouwbaarheid van de registratie van machtigingen

Het betrouwbaarheidsniveau van een machtiging bepaald door de betrouwbaarheid van het registratieproces. Dit los van te nemen generieke organisatorische en technische beveiligingsmaatregelen. Hoe zeker zijn we van de wilsuiting van de vertegenwoordigde? Hoe zeker zijn we dat het de juiste vertegenwoordigde en de juiste gemachtigde betreft?

Voor de duidelijkheid zetten we de verschillende essenties van de betrouwbaarheidsniveaus van diensten, authenticatiemiddelen en machtigingen naast elkaar.

Betrouwbaarheid Online - diensten	Betrouwbaarheid Authenticatiemiddelen	Betrouwbaarheid Machtigingen
De bepaling van een mate van <u>behoefte</u> aan betrouwbaarheid van authenticatiemiddelen en machtigingen.	De kwaliteit van de uitgifte van een middel aan gebruiker en; Technische kwaliteit van een middel en het authenticatie mechanisme.	De kwaliteit van de wilsuiting van de vertegenwoordigde om een machtiging te registreren en; Juistheid van te registreren (persoons-) identificatiegegevens

De behoefte van de online-dienst aan een specifiek betrouwbaarheidsniveau wordt aan de hand van de in deze handreiking genoemde criteria bepaald.

De betrouwbaarheid van authenticatiemiddelen wordt vooral bepaald door de kwaliteit van het proces van uitgifte van het middel aan de gebruiker en de technische kwaliteit van het middel en bijbehorend authenticatiemechanisme. De betrouwbaarheid van een machtiging wordt vooral bepaald door de zekerheid die verkregen wordt over de wilsuiting van de vertegenwoordigde.

Ter bescherming van de vertegenwoordigde kan het gewenst zijn om te kiezen voor een hoger betrouwbaarheidsniveau van machtigingen als het een groter aantal of alle online-diensten betreft. Dit ondanks dat de afzonderlijke online-diensten een lager betrouwbaarheidsniveau vereisten. Deze situatie kan voor komen in het kader van wettelijke vertegenwoordiging. Een dergelijke afweging is aan de beleidsverantwoordelijke voor de voorziening.

Betrouwbaarheidsniveaus van machtigingen

De betrouwbaarheid van een digitale machtiging wordt bepaald door factoren die vergelijkbaar zijn met de meer procesmatige betrouwbaarheid van authenticatiemiddelen. Als we uitgaan van een hoge betrouwbaarheid van de organisatorische en technische infrastructuur voor de vastlegging van een machtiging dan zijn de volgende factoren bepalend voor het betrouwbaarheidsniveau van de machtiging:

- De vaststelling van de wilsuiting van de vertegenwoordigde om een machtiging te willen afgeven aan een specifieke persoon of organisatie. De wilsuiting bestaat uit de volgende delen:
 - Identificatie van de vertegenwoordigde
 - Vastlegging van de wens van de vertegenwoordigde om een machtiging te verstrekken aan een persoon of organisatie voor de afname van gespecificeerde diensten.
- Verificatie van de juistheid van de identificatiegegevens van de vertegenwoordigde en de gemachtigde. Dit is in essentie de verificatie van de koppeling die door de machtigingsdienst wordt gelegd tussen de (wens van) de vertegenwoordigde en de identiteit van de gemachtigde.

Het betrouwbaarheidsniveau van de machtiging blijkt zoals we hieronder zullen zien vooral afhankelijk van de kwaliteit van de identificatie van de vertegenwoordigde.

Machtigingen op niveau laag.

Een machtiging is van niveau Laag als alle of een van de onderstaande situaties zich voordoet:

- De vertegenwoordigde is geïdentificeerd op basis van een authenticatie met een authenticatiemiddel op niveau laag of met een gelijkwaardige procedure*);

of;

- De (persoons-)identificatiegegevens van de gemachtigde zijn op het moment van registratie onbekend bij de machtigingsdienst;

of;

- De koppeling die wordt gelegd tussen de vertegenwoordigde en gemachtigde is niet door de machtigingsdienst geverifieerd aan de wilsuiting van de vertegenwoordigde.

Machtiging op niveau Substantieel

Een machtiging is van niveau Substantieel als alle onderstaande situaties zich voordoen:

- De vertegenwoordigde is geïdentificeerd op basis van een authenticatie met een identificatiemiddel op niveau Substantieel of met een gelijkwaardige procedure*);

en;

- De (persoons-)identificatiegegevens van de gemachtigde zijn op het moment van registratie bekend bij de machtigingsdienst;

en;

- De relatie die wordt gelegd tussen de vertegenwoordigde en gemachtigde is door de machtigendienst geverifieerd aan de wilsuiting van de vertegenwoordigde.

Machtiging op niveau Hoog

Een machtiging is van niveau Hoog als alle onderstaande situaties zich voordoen:

- De vertegenwoordigde is geïdentificeerd op basis van een authenticatie met een identificatiemiddel op niveau Hoog of met een gelijkwaardige procedure*);

en;

- De (persoons-)identificatiegegevens van de gemachtigde zijn op het moment van registratie bekend bij de machtigingsdienst;

en;

- De relatie tussen de vertegenwoordigde en gemachtigde is door de machtigendienst geverifieerd aan de wilsuiting van de vertegenwoordigde.

*) Voorbeelden van gelijkwaardige identificatieprocedures

Laag: Telefonische identificatie aan de hand van controle-vragen over de achtergrond van de vertegenwoordigde of identificatie aan de hand van een of meer niet-wettelijk identiteitsdocumenten.

Substantieel: Identificatie aan de hand van een Wettelijk identiteitsdocument (WID), dit kan zowel fysieke identificatie betreffen als identificatie op afstand met bijvoorbeeld een video verbinding.

Hoog: Fysieke identificatie aan de hand van een WID.

In het algemeen geldt dat wanneer een alternatieve procedure is door de wetgever geaccepteerd voor de uitgifte van middelen van een specifiek betrouwbaarheidsniveau dat deze alternatieve procedure ook toegepast mag worden voor de registratie van machtigingen van zelfde betrouwbaarheidsniveau.

Behoeft van de dienst aan betrouwbaarheidsniveaus van machtigingen

Uitgangspunt

Het uitgangspunt is dat de betrouwbaarheidsclassificering van de dienst altijd een authenticatie op hetzelfde betrouwbaarheidsniveau vereist. Om de complexiteit beperken en de dienst niet tweemaal te moeten classificeren is de standaard situatie dat ook de eventuele machtiging een met de dienst overeenkomstig betrouwbaarheidsniveau heeft.

Afwijkende betrouwbaarheidsniveaus van machtigingen

Het betrouwbaarheidsniveau van een machtiging staat echter los van het betrouwbaarheidsniveau van het authenticatiemiddel. Een machtiging en een middel vervullen beide andere functies. Bij authenticatie gaat het om wie de gebruiker is en bij een machtiging gaat het om wat de gebruiker namens een andere gebruiker mag.

Dit verschil schept de mogelijkheid om in bijzondere gevallen af te wijken en een machtiging met een lager betrouwbaarheidsniveau te accepteren dan het betrouwbaarheidsniveau van de authenticatie.

Een dienstverlener kan de behoefte hebben om machtigingen met een lager niveau te accepteren omdat bijvoorbeeld het laten registreren van een machtiging voor de doelgroep te complex blijkt.

Voor een dienst op niveau Substantieel is de zekerheid over de identiteit van de gemachtigde op niveau substantieel geverifieerd maar dit compenseert niet genoeg.

Risicoafweging en Compenserende maatregelen

Om een lager niveau te kunnen accepteren neemt de dienstverlener compenserende maatregelen in de structurering van de online-dienst en de achterliggende administratieve processen. Om die maatregelen te bepalen is een analyse en risico-afweging noodzakelijk die vergelijkbaar is met de analyse in het kader van de betrouwbaarheidsclassificatie van de dienst.

De focus van de analyse betreft vooral de eventuele consequenties voor vertegenwoordigde indien er toch onverhoopt misbruik optreedt omdat de vertegenwoordigde 'natuurlijke personen' die zich digitaal laten vertegenwoordigen veelal juist tot de meer kwetsbare doelgroepen behoren.

Hieronder worden een aantal overwegingen voor deze risico-analyse meegegeven. De overwegingen volgen de indeling van de eerder in deze handreiking genoemde classificatiecriteria.

1. Persoonsgegevens:

- De gemachtigde wordt slechts die persoonsgegevens van de vertegenwoordigde getoond die nodig zijn voor de afname van de dienst.

Toelichting: In essentie is deze overweging ook een van de consequenties van de actuele privacyregelgeving. Daar waar de vertegenwoordigde bij authenticatie de volledige toegang tot het dossier verkrijgt heeft de gemachtigde een beperkte toegang. Voorbeelden: de module voor het maken van een afspraak met een arts of medisch specialist geeft de gemachtigde geen toegang tot het medische dossier van de vertegenwoordigde.

2. (Rechts-)gevolgen:

- De gevolgen van de afname van de dienst zijn omkeerbaar en hebben lage impact op de situatie vertegenwoordigde.

Toelichting: Hier betreft de overweging zowel de omkeerbaarheid van het rechtsgevolg als wel de impact van het rechtsgevolg. Indien de gevolgen van de afname van de dienst onomkeerbaar zijn en een hoge impact op de situatie vertegenwoordigde hebben is dat reden om geen machtiging te accepteren op een lager niveau dan het niveau van de authenticatie.

3. Basisregistraties:

- De dienstverlener heeft additionele controlemaatregelen genomen die gericht zijn op het waarborgen van de juistheid van gegevens.

Toelichting: Basis registraties zijn van toenemend belang in de besluitvorming van overheidsorganen. Het waarborgen van de juistheid van die gegevens is daarom essentieel voor de vertegenwoordigde. Het opgeven van een verhuizing bij een Gemeente leidt tot een wijziging in de BRP en kan indirect rechtsgevolgen hebben in de vorm van bijvoorbeeld een wijziging in het recht van de vertegenwoordigde op een uitkering, toeslag of zorg.

4. Economisch belang:

- Het financiële gevolg van de afname van de dienst komt slechts de vertegenwoordigde ten goede. De gemachtigde wordt bij de afname van dienst niet in staat gesteld om zichzelf of een ander persoon dan de belanghebbend te begunstigen.
- Eventuele negatieve financiële gevolgen van de onjuiste afname van dienst voor de vertegenwoordigde zijn beperkt en kunnen eenvoudig worden hersteld.

Toelichting: Eventueel misbruik van machten moet worden beperkt door de mogelijkheden van gemachtigden te beperken om zichzelf ten koste van de vertegenwoordigde te verrijken of de vertegenwoordigde anderszins te benadelen.

5. Publiek belang:

- De te verwachten maatschappelijke aandacht bij misbruik van de dienst door gemachtigden is beperkt en leidt niet tot Kamervragen.

Toelichting: In het algemeen geldt dat als een methode van misbruik van diensten vaker voorkomt dit op enig moment tot aandacht op maatschappelijk schaal leidt.

Dergelijk aandacht zal naar verwachting groter zijn wanneer de impact van het misbruik op vertegenwoordigde groter. Dat zal zeker het geval zijn als het gemachtigden te gemakkelijk gemaakt is om ongecontroleerd misbruik te maken van een vertegenwoordigingsbevoegdheid ten koste van de vertegenwoordigden.

Bijlage VI To-do-list voor gemeenten

Deze to-do-list geeft een overzicht van acties en aandachtspunten voor gemeenten bij de aansluiting op en implementatie van de voorziening machtigen. Gemeenten en hun softwareleveranciers kunnen deze lijst gebruiken als een soort checklist. De to-do-list kan door de gemeente worden gebruikt als inputdocument voor het eigen pilotplan of implementatieplan. De onderwerpen komen voort uit de handreiking en meer informatie over onderstaande acties en aandachtspunten zijn daarom ook hierin terug te vinden. Daarbij moet opgemerkt worden dat de to-do-list niet pretendeert volledig te zijn en wordt aangevuld met ervaringen komende tijd.

Technisch aansluiten op de machtigingsvoorziening

- Voorbereiden aansluiten op koppelvlak voorziening machtigen, in samenwerking met de softwareleverancier van de applicatie voor de te machtigen digitale diensten, op basis van de specificaties en aansluitdocumentatie van Logius. In 2020 is dit alleen mogelijk via de routeringsvoorziening van Logius. Meer informatie hierover volgt.
- Zowel DigiD als eHerkenning implementeren voor dezelfde digitale machtigbare diensten, voor zover hierop nog niet is aangesloten (indien gebruik wordt gemaakt van de routeringsvoorziening dan zijn de aparte aansluitingen niet meer nodig en sluit de gemeente alleen hierop aan)
- Keuzes maken voor schermverloop en gebruikersschermen
- Zie ook hoofdstuk 5 in de handreiking en document 'Voorziening machtigen; Architectuur bij gemeenten'

Toegang, structuur en diensten

- Diensten; relatie leggen met standaard digitale diensten/dienstensets in de dienstencatalogus
 - Analyse bestaande diensten gemeente en bepalen welke ontsloten zullen worden via digitale machtigingen.
 - Relatie bepalen van de eigen diensten met de standaard diensten in de dienstencatalogus van de voorziening machtigen.
 - In afstemming met de softwareleverancier van bijbehorende applicatie verwerken van de koppeling tussen de dienstdefinitie uit de catalogus van de voorziening machtigen met de juiste digitale dienst van de gemeente.
 - Bepalen welke digitale diensten van de gemeente beschikbaar zijn voor wettelijke vertegenwoordiging/bewindvoerder en welke voor vrijwillige machtigingen.
 - Bepalen voor welke digitale diensten een vertegenwoordigde met eHerkenning moet inloggen en zorgen dat de gekozen diensten voor machtigen in de catalogus van de voorziening machtigen overeenkomen met de dienstbeschrijving in de catalogus van eHerkenning.
 - Wijzigingsproces inrichten voor het wijzigen van diensttype/dienstnamen.
 - Meer achtergrondinformatie in hoofdstuk 3 van de handreiking, meer informatie over de standaard diensten en gebruik ervan in hoofdstuk 3 en bijlage I

Processen

- Nieuw proces inrichten; diensten aanbieden op grond van digitale machtiging namens derde
 - Loketinrichting afstemmen op de dienstindeling die wordt gehanteerd. Zorg ervoor dat gemachtigden alleen toegang kunnen krijgen tot de specifieke diensten.
 - Inrichten van de zaakafhandeling op het onderscheid tussen gemachtigde en vertegenwoordigde.
 - Eventueel eigenstandig autorisatieproces op basis van de verklaring van de voorziening machtigen. Er kunnen aanvullende controles van belang zijn om te bepalen of een gemachtigde ook echt de dienst mag afnemen bij de gemeente, dan wel om te voorkomen dat vertegenwoordigden vervolgens nog eigenstandig diensten afnemen.
 - Machtigingsrelatie via de voorziening machtigen is een momentopname. Het is mogelijk dat gedurende het afhandelingsproces van bepaalde diensten bij de gemeente de situatie wijzigt. Dit vraagt om een procesoplossing, bijvoorbeeld een aanvullende controle later in het proces.
 - Vaststellen betrouwbaarheidsniveaus voor het inloggen door en de machtiging van gemachtigden bij het afnemen van de digitale diensten, rekening houdend met (privacy-)wetgeving en handreiking betrouwbaarheidsniveaus.
- Communicatie
 - Toekomstige gebruikers (zoals bewindvoerders) informeren over gebruik van en voorbereiding op digitale dienstverlening als gemachtigde (denk aan eHerkenning, wie kan worden geconsulteerd bij problemen etc.).
 - Vaststellen wie waarover wordt geïnformeerd gedurende het proces, gemachtigde of vertegenwoordigde of beiden.
 - Communicatie-uitingen geadresseerde aanpassen naar vertegenwoordigde en/of gemachtigde.
 - Meer informatie is opgenomen in hoofdstuk 4 van de handreiking.

Gegevensbeheer - Governance

- Logging
 - Vastleggen wie namens een vertegenwoordigde handelt en de vertegenwoordigde zelf.
 - Vastleggen welke handelingen op welk moment door een gemachtigde zijn verricht voor wie.
 - Vastleggen contactgegevens van gemachtigde ten behoeve van (vervolg-)communicatie.
 - Beleidskaders vaststellen over type logging, bewaartijd etc.
- Borging in beheersprocessen realiseren.
- Privacy- en informatiebeveiligingsmaatregelen treffen.
 - Kijk voor meer informatie op: <https://www.informatiebeveiligingsdienst.nl/kennisproducten-ibd/>