

Bijlage 5: Maatschappelijke Kosten- en Batenanalyse Machtigen

Hierbij bied ik u ter informatie aan de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) voor het Programma Machtigen.

De hoofdconclusie van de MKBA is dat het te ontwikkelen machtigingsstelsel leidt tot meer inclusie en verminderde regeldruk.

De MKBA Machtigen geeft een onderbouwd inzicht in de maatschappelijke en bedrijfseconomische baten en effecten die direct of indirect samenhangen met de ontwikkelingen rondom de generieke machtigingsoplossing en de daarbij op te leveren functionaliteiten.

De MKBA kent twee aandachtsgebieden:

1. De eerste lijn is de meerwaarde van (digitaal) machtigen voor burgers en bedrijven in relatie tot de dienstverlening van de overheid;
2. Ten tweede zijn voor de (grote) landelijke dienstverleners de (bedrijfseconomische) kosten en baten in beeld gebracht.

Een belangrijke conclusie van deze analyse is dat de investeringen in het stelsel (zowel van de overheid, registerhouders en dienstverleners) goed zijn voor de maatschappij in de vorm van verbeterde inclusie en verminderde 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.

Hiermee wordt aangesloten bij de opgave uit het Regeerakkoord waarin er wordt aangegeven dat er een machtigingsvoorziening komt en bij de ambities van NLDigibeter om de dienstverlening aan de burger toegankelijker, begrijpelijker én voor iedereen beschikbaar te maken.

Maatschappelijke kosten- batenanalyse Machtigingsstelsel

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Rotterdam, 12 december 2018



Maatschappelijke kosten- batenanalyse Machtigingsstelsel

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Rotterdam, 12 december 2018

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Inleiding en context	12
1.1 Aanleiding	12
1.2 Onderzoeksopdracht en afbakening	12
1.3 Gebruikte methodiek en aanpak	13
1.4 Leeswijzer	15
2 Project- en nul alternatief	16
2.1 Probleemanalyse	16
2.2 Nul alternatief (NA)	17
2.3 Projectalternatief (PA)	18
2.3.1 Programma Machtigen	18
2.3.2 Aanpassingen dienstverleners	21
2.4 Effecten, doelgroepen en groeipaden	21
2.4.1 Beschrijving effecten uit de EffectenArena	21
2.4.2 Doelgroepen	23
2.4.3 Groeipaden	25
3 Resultaten op hoofdlijnen	30
3.1 De belangrijkste resultaten	30
3.2 Resultaten in het zorgdomein	34
3.3 Gevoeligheidsanalyse	35
4 Kosten en baten nader uitgewerkt	37
4.1 Uitwerking kosten	37
4.1.1 Kosten op hoofdlijnen	37
4.1.2 Kosten programma en registerhouders	37
4.1.3 Kosten bij dienstverleners	38
4.2 Uitwerking baten	39
4.2.1 Baten op hoofdlijnen	39
4.2.2 Inclusie als hoofddoelstelling	39
4.2.3 Overige kwalitatieve baten	41
4.2.4 Baten in het registratieproces	43
4.2.5 Baten in het primaire proces	45
Bijlagen	49
Bijlage 1: Begrippenlijst	50
Bijlage 2: Lijst met interviewpartners en deelnemers EffectenArena	52
Bijlage 3: Kosten programma in project- en nulalternatief	55

Samenvatting

Het nieuwe Machtigingsstelsel is een belangrijke randvoorwaarde voor de ontwikkeling van de toekomstige digitale dienstverlening aan burgers en bedrijven. Een aanzienlijk deel van die dienstverlening vindt nu nog niet (digitaal) plaats, maar er is op dit gebied veel potentie want het gaat over grote aantallen burgers, bedrijven en diensten. Het betrouwbaar becijferen van deze toekomstige ontwikkeling is lastig, want het is nu nog niet bekend welke diensten in de toekomst worden aangeboden.

Een eenvoudige manier van machtigen is belangrijk voor het bevorderen van de inclusie, want het verkleint de kloof in de samenleving tussen wel- en niet-digivaardige burgers. Door het Machtigingsstelsel zal ook het gebruik van bestaande digitale kanalen verder stijgen, wat voordelen oplevert bij zowel de gebruikers als dienstaanbieders. Bovendien wordt het registreren zelf ook nog gemakkelijker, wat leidt tot voordelen voor burgers en bedrijven.

Hoofdconclusie: Machtigingsstelsel leidt tot meer inclusie en verminderde regeldruk

Een belangrijke conclusie van deze analyse is dat de investeringen in het stelsel (zowel van de overheid, registerhouders en dienstaanbieders) goed zijn voor de maatschappij in de vorm van verbeterde inclusie en verminderde 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.

Er zijn talloze praktijkvoorbeelden te geven van situaties waar mensen in Nederland behoefte hebben aan een verbeterd stelsel voor (digitale) machtigingen. In het rapport zijn, ter inkleuring, voorbeelden opgenomen met aansprekende praktijkgevallen. Daarbij gaat het om een breed scala aan situaties en diensten: van ouders die namens een verstandelijk gehandicapt kind handelen, gezinscoaches die voor minderjarige kinderen contact met andere jeugdinstanties moeten hebben, burgers die diensten bij gemeenten willen aanvragen, tot aan ouderen die hulp krijgen bij hun belastingaangifte, of in schrijnende gevallen, momenteel zelfs dienstverlening en toeslagen mislopen. Maar het gaat ook om dat een burger die onder curatele staat niet onnodig op een uitkering bij de sociale dienst hoeft te wachten omdat zijn curator deze direct digitaal voor hem kan aanvragen. Eenzelfde vergelijk geldt natuurlijk ook voor bedrijven. Het beter inzichtelijk hebben van machtigingsrelaties en het eenduidiger kunnen handelen, verbetert ook hun relatie in handelen met de overheid.

De voorbeelden laten zien wat de problemen in de huidige situatie zijn, en hoe het Machtigingsstelsel voor een betere oplossing zorgt. Het gaat daarbij om meer gebruiksgemak en rechtmatigheid – met daaruit volgend toenemende inclusie – maar ook minder regeldruk, vooral door een efficiënter registratieproces voor gebruikers en voordelen bij dienstaanbieders in hun primaire processen. De voordelen gelden dus niet alleen voor de belanghebbenden en gemachtigden, maar ook de dienstaanbieders genieten, na te hebben geïnvesteerd in de aansluiting, van efficiëntievoordelen in het nieuwe stelsel.

Hiermee wordt aangesloten bij de opgave uit het Regeerakkoord en bij de ambities van NLDigibeter, om de dienstverlening aan de burger toegankelijker, begrijpelijker én voor iedereen beschikbaar te maken¹.

¹ Zie <https://www.digitaleoverheid.nl/nldigibeter/>

Bedrijvendomein niet gekwantificeerd

De focus van de kosten en baten ligt in deze rapportage bij de burgers. In de vastgestelde Globale Architectuur van Programma Machtigen is beschreven dat er meerdere publieke, sectorale en private registers in het stelsel deel kunnen nemen. De wijze waarop deze deelname wordt gerealiseerd is nog niet voor alle registers concreet uitgewerkt in de PSA voor plateau 1.² De uitwerking van het bedrijvendomein in het machtigingsstelsel komt in plateau 2 (2020) aan bod. In plateau 2 zal met meerdere leveranciers³ van machtigingsinformatie in het bedrijvendomein worden bekeken hoe dit concreet vorm te geven. Daarom zijn er nog geen prognoses gemaakt voor de bedrijvenkant en zijn de baten niet gekwantificeerd.

Digitaal machtigen in de zorg heeft veel potentie

Thans wordt digitaal machtigen (via DigiD Machtigen) voor het grootste deel gebruikt voor belasting gerelateerde zaken (inloggen bij de Belastingdienst, en inloggen bij de Berichtenbox voor berichten over belastingzaken). Het zorgdomein vormt echter ook een sector met zeer grote potentie voor digitaal machtigen. Dit speelt over de volle breedte van de zorgsector: in ziekenhuizen, verzorgingscentra, psychiatrische inrichtingen en huisartsenpraktijken, maar ook bijvoorbeeld in de mantelzorg. Vrijwel alle machtigingsrelaties in de zorg worden in de huidige situatie fysiek aan de balie geregistreerd.

Toch is er is een toenemende vraag aan digitale dienstverlening in de zorg: hiermee kan de patiënt meer regie over de eigen gegevens worden gegeven. De machtigingsoplossingen zijn belangrijke voorwaarden om de eHealth doelstellingen te behalen. Zonder een goede machtigingsprocedure is het niet mogelijk dat (een kwetsbare groep) patiënten derden kunnen machtigen om hun medische belangen te behartigen. Tevens is het erg belangrijk voor de zorgsector om kostenreductie te bereiken; daarin kan digitalisering door efficiëntievoordelen ondersteunen.

Machtigingsstelsel leidt tot beter gebruik van (digitale) dienstverlening...

Met de ontwikkeling van DigiD op hogere betrouwbaarheidsniveaus, wordt het moeilijker om de eigen DigiD aan een ander te geven. Deze vorm van 'oneigenlijk gebruik' bij vrijwillig machtigen komt echter thans nog veelvuldig voor. Een steeds grotere doelgroep van de dienstverlening bij overheidsorganisaties, maar ook private partijen zoals pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen, wordt ondersteund door mantelzorgers, familie, of andere bekenden. Door het stelsel wordt het voor deze doelgroepen veel gemakkelijker om hen te machtigen en daardoor gebruik te maken van de (digitale) dienstverlening. Voor professionals die mensen bijstaan in bijvoorbeeld de schuldhulpverlening, reclassering of jeugdzorg (wettelijke vertegenwoordiging) is het nu nog lastig op welke manier ze bij de verschillende overheidsorganisaties kenbaar moeten maken dat zij een aanvraag ook mogen / moeten doen namens een ander.

... wat leidt tot meer inclusie en rechtmatigheid bij innen belasting en toekennen toeslagen

Uiteindelijk werkt dit weer door in het uiteindelijk beleidsmatige doel van het stelsel: de participatie (inclusie) van niet-digivaardigen in de digitaliserende samenleving. Doordat er veel vaker (vrijwillige) machtigingsrelaties ontstaan, komen subsidies en toeslagen vaker terecht bij de juiste personen. Aan de andere kant, zorgt het Machtigingsstelsel er ook voor dat de belastingaangiftes juist worden ingevuld, waardoor belastingen beter kunnen worden geïnd en zo de rechtmatigheid in de samenleving toeneemt.

² Logius (2018), PSA Machtigen plateau 1.

³ Dit zijn onder andere eHerkenning, Digiport B2, RVO, KvK.

De relatie tussen klant en dienstaanbieder zal verbeteren...

Een overzichtelijke en gebruiksvriendelijke voorziening voor digitaal machtigen levert de gebruikers meer veiligheid op in het digitale verkeer omdat het oneigenlijke gebruik sterk zal afnemen. Zowel de belanghebbenden als de gemachtigden krijgen naar verwachting een betere relatie met de dienstaanbieder, die hier ook weer van profiteert.

... en door meer gebruiksgemak en regie neemt de veiligheid toe

Door het gebruiksgemak kost het burgers en professionals minder tijd om te registreren en na te kijken wie voor een bepaalde dienst is gemachtigd. De gebruiker van het stelsel heeft meer zelf de regie over de machtigingsrelaties, wat leidt tot een betere veiligheid. De persoon die de machtiging heeft geregistreerd en deze beheert, stelt de gegevens beschikbaar. Daardoor worden er geen kopieën op andere plaatsen bewaard. Kopieën kunnen leiden tot verminderde kwaliteit (vervuiling), bijvoorbeeld doordat gegevens niet actueel zijn. Ook kan er door gebruikers tijdswinst worden geboekt doordat het gebruik van een digitale machtiging eenvoudiger is dan het gebruik van een authenticatiemiddel van een ander. Op deze manier wordt het oneigenlijke gebruik van authenticatiemiddelen tegengegaan, wat ook leidt tot meer veiligheid voor de burger.

Het registreren wordt makkelijker voor gebruikers en dienstaanbieder

Ook kost het registratieproces nog veel tijd. Door de mogelijkheid om informatie over wettelijke vertegenwoordiging aan overheidsdienstverleners terug te koppelen (zoals de bevestiging van bewindvoering of een ouder-kindrelatie), wordt het gebruik van digitale machtigingen vergemakkelijkt en gestimuleerd. Dit geldt voor de gebruikers, maar zeker ook voor de dienstaanbieders. De verwachting is dat zij hun (primaire) processen beter kunnen inrichten en minder te maken krijgen met vragen en/of klachten van (niet-digivaardige) burgers.

De gemonetariseerde baten overstijgen de meerkosten van het Machtigingsstelsel

De maatschappelijke baten zijn in totaal groter dan de totale meerkosten. Het monetaire saldo van de baten en kosten over de gehele looptijd van 15 jaar is ongeveer **50 miljoen euro positief**. Een gevoeligheidsanalyse laat zien dat de baten fors kunnen toenemen indien het digitale gebruik van bestaande digitale diensten verhoogd kan worden.

Bovendien is er nog een aantal baten (door gebrek aan inzicht in de toekomstige processen) niet gemonetariseerd, zoals de baten van meer inzage en regie op de machtigingsrelaties, waardoor gebruikers en dienstaanbieders efficiënter kunnen werken. Ook is niet becijferd hoeveel dienstaanbieders kunnen besparen door hun eigen machtigingssystemen af te kunnen bouwen. Een groot aantal dienstaanbieders (naast bijv. de Belastingdienst, het UWV en RVO) hebben eigen systemen voor het vastleggen van machtigingsrelaties. Deze systemen worden doorontwikkeld en moeten worden onderhouden en beheerd. Het naar de toekomst toe overgaan naar een gemeenschappelijke oplossing levert naast gebruiksvriendelijkheid natuurlijk ook monetaire baten op.

De **meerkosten** ten opzichte van het nul alternatief zijn 200 miljoen euro (contante waarde). De investeringskosten zijn in totaal 111 miljoen euro, waarvan bijna 17 miljoen vanuit het programma, ruim 1,5 miljoen vanuit de registerhouders en ruim 90 miljoen voor de dienstaanbieders. De meerkosten in de beheerfase zijn gemiddeld 11 miljoen per jaar.

Hiertegenover staan gemonetariseerde **baten** van in totaal 248 miljoen euro (contante waarde). Naast de kwalitatieve baten van de hoofddoelstelling (verbeterde inclusie), zijn er baten te behalen door een gebruiksvriendelijker registratieproces (131 miljoen euro) en in de primaire processen bij de dienstaanbieders (116 miljoen euro). Daarnaast is er nog een aantal overige baten, welke we kwalitatief duiden.

Gebruikers profiteren van het eenvoudigere registratieproces

Machtigen stelt burgers en bedrijven in staat hulp in te schakelen bij het doen van (fysieke of digitale) zaken met de overheid, waardoor zij geen handgeschreven machtigingsverklaring hoeven op te stellen of verplichte gang naar de balie te hoeven maken om iemand te machtigen. Tevens moeten (wettelijke) vertegenwoordigers snel en zonder tijdrovende administratieve rompslomp zaken met de overheid voor hun belanghebbenden kunnen doen.

Het eenvoudigere registratieproces in het stelsel levert veel voordelen op, onder andere in de vorm van minder regeldruk. In totaal gaat het om een bedrag van 132 miljoen, ongeveer gelijk verdeeld over de belanghebbenden en de gemachtigden. Binnen de groep van gemachtigden, profiteren de wettelijke vertegenwoordigers het meest met 57 miljoen euro. Tevens kunnen gebruikers op één plek al hun machtigingen inzien, in plaats van bij iedere overheidsorganisatie apart. Deze baat - in de vorm van 'meer regie' - is niet gemonetariseerd (en is veel meer kwalitatief), omdat er geen goed inzicht is hoe vaak er inzage plaatsvindt en hoe dit in de toekomst gaat verlopen.

Voor de meeste dienstverleners worden de investeringen om aan te sluiten terugverdiend...

Om iemand te kunnen machtigen voor een dienst moet deze dienst door de betreffende dienst aanbieder zijn aangesloten op de machtigingsvoorziening. Voor een dienst aanbieder gaat het om het toegankelijker maken van de eigen dienstverlening, vooral voor niet-digivaardige klanten. De dienst aanbieder gaat uit van verbetering van de efficiency, doordat minder papieren machtigingen hoeven te worden vastgelegd, doordat het (goedkopere) digitale kanaal beter wordt benut, doordat de noodzaak voor het bijhouden van een eigen register vervalt, en doordat handmatige bevraging van meerdere sectorale registers niet meer nodig is. Er zijn ook mogelijkheden voor betere fraudebestrijding, doordat machtigingsinformatie betrouwbaarder en actueler is, en doordat het ongeoorloofd uitlenen van 'bestaande inlogmiddelen naar alle waarschijnlijkheid wordt teruggedrongen.

Het effect van toenemende gebruik van (goedkopere) digitale kanalen kan gedurende de looptijd van 15 jaar een baat opleveren van 116 miljoen euro. Het blijkt dat deze baten fors kunnen toenemen indien er meer dienst aanbieders aansluiten. Er is hiervoor duidelijk potentie, zoals de situatie in het zorgdomein al aantoont. De overige baten zijn niet gemonetariseerd, omdat er te weinig cijfermateriaal beschikbaar is bij de dienstverleners om dit goed in beeld te brengen.

Tegenover deze baten, staan wel kosten. Aansluiten vergt van een dienst aanbieder immers ook de nodige inspanning. Uitgaande van het groepspad, zoals geschetst in hoofdstuk 2, moeten de dienst aanbieders in 15 jaar circa 70 miljoen euro (contante waarde) aan extra kosten maken ten opzichte van het nul alternatief (waar er ook dienst aanbieders aansluiten op DigiD Machtigen). Per saldo is er dus op voor de totale groep dienst aanbieders een positief saldo te verwachten.

...maar zal per individuele organisatie afhangen van het huidige systeem en/of dienstenpallet

Voor de individuele dienst aanbieder kan de "business case" niet altijd positief uitvallen. In potentie zijn er de geschetste baten, maar er zullen altijd dienst aanbieders zijn die niet of pas later in de tijd zullen aansluiten. De beslissing zal afhankelijk zijn van het bestaan van de gebruiksvriendelijkheid en doorontwikkeling en beheerkosten van eventuele huidige systemen en/of de mate waarin digitaal machtigen echt noodzakelijk is om de dienst toegankelijk te maken voor hun doelgroep.

Advies: goede communicatiecampagne (bij dienst aanbieders) noodzakelijk

Gedurende de uitvoering van deze MKBA is er met een reeks aan dienst aanbieders gesproken. We merkten in onze gesprekken dat vele organisaties nog niet geheel op de hoogte zijn van de actuele plannen met het Machtigingsstelsel. Zoals bij vrijwel alle e-overheidsvoorzieningen, zullen de baten

alleen worden gerealiseerd bij voldoende gebruik. En het gebruik is weer afhankelijk van de bereidheid van dienstverleners om hun diensten aan te sluiten op het stelsel. Wij raden dan ook aan om een goede communicatiecampagne te starten, niet alleen bij de gebruikers, maar tevens – of zelfs primair - bij de dienstverleners.

1 Inleiding en context

1.1 Aanleiding

Het programma Machtigen werkt aan de realisatie van een integraal (federatief) stelsel van machtigingsvoorzieningen en applicaties. Dit stelsel:

- Brengt samenhang aan in het huidige versnipperde landschap van los van elkaar functionerende publieke en private voorzieningen en applicaties;
- Vereenvoudigt het gebruik voor burgers, bedrijven en publieke organisaties;
- Voorziet in vormen van digitaal machtigen die nu niet mogelijk zijn.

De aanpak van het machtigingsvraagstuk is omvangrijk en complex en wordt voor het eerst integraal aangepakt. De afgelopen maanden heeft een zorgvuldige verkenning plaatsgevonden: naar functionele behoeften van gebruikers, naar de status van bestaande voorzieningen en applicaties die straks - veelal na aanpassing - onderdeel van het te realiseren stelsel worden, en naar de nieuw te bouwen componenten die in de huidige leemten van het landschap voorzien.

Thans moeten inhoud, sturing en financiën bij elkaar komen, om vervolgens over te gaan tot de realisatie van een generieke machtigingsoplossing en stapsgewijze oplevering van geïdentificeerde functionaliteiten. De komende tijd zal een aansluitstrategie worden ontwikkeld om te borgen dat ook de andere overheidsorganisaties in het gewenste tempo zullen aansluiten.

Vanuit goed opdrachtgeverschap, én de bijbehorende politieke aandacht voor het vraagstuk, maken het aanvragen van een maatschappelijk kosten-batenanalyse (MKBA) ter ondersteuning van de gekozen koers en voor de zorgvuldige verantwoording noodzakelijk.

1.2 Onderzoeksopdracht en afbakening

Deze maatschappelijke kosten-batenanalyse geeft een onderbouwd inzicht in de maatschappelijke en bedrijfseconomische baten en effecten die direct of indirect samenhangen met de ontwikkelingen rondom de generieke machtigingsoplossing en de daarbij op te leveren functionaliteiten. De MKBA brengt ook inzicht in de bijdrage van de verwachte (maatschappelijke) baten en effecten. De MKBA kent twee aandachtsgebieden:

1. De eerste lijn is de meerwaarde van (digitaal) machtigen voor burgers en bedrijven in relatie tot de dienstverlening van de overheid;
2. Ten tweede zijn voor de (grote) landelijke dienstaanbieders de (bedrijfseconomische) kosten en baten in beeld gebracht.

Ad1. De overheid staat ten dienste van burgers en bedrijven (en andere rechtspersonen). Volgens de Awb moeten zij iemand kunnen machtigen om een overheidsdienst te kunnen afnemen. Daarnaast heeft de Nationale Ombudsman aangegeven dat het eenvoudig moet zijn om een ander te machtigen én dat het voor een gemachtigde eenvoudig moet zijn om namens een belanghebbende diensten af te nemen bij de overheid. In het kader van inclusie moet machtigen zowel analoog als ook digitaal voor iedereen mogelijk zijn.

Ad2. Het bestaande machtigingslandschap is gefragmenteerd. Landelijke dienstaanbieders als de Belastingdienst, het UWV, zorgaanbieders en de gemeenten zijn voor het correct uitvoeren van hun

dienstverlening afhankelijk van het inzicht hebben in bestaande machtigingsrelaties. Elke dienstaanbieder heeft zijn eigen processen op een voor hem werkzame manier ingeregeld, waardoor machtigingsrelaties nu op een veelheid aan plekken, zowel analoog als ook digitaal, worden vastgelegd. Dit leidt tot een gebrek aan overzicht van de machtigingsrelaties en tot 'vervuiling' van registers. Een centrale machtigingsvoorziening als onderdeel van de generieke machtigingsoplossing geeft dat overzicht en maakt het ontsluiten van meerdere (sectorale / dienstaanbieder specifieke) machtigingsregisters mogelijk. Dit komt de kwaliteit van de overheidsdienstverlening ten goede.

Binnen de MKBA is aandacht voor de volgende effecten:

- Financiële baten (verwachting dat de uitvoeringskosten van de huidige machtigingsprocessen dalen);
- Andere kwantificeerbare baten (b.v. terugdringen regeldruk);
- Niet-quantificeerbare, kwalitatieve baten en effecten (b.v. breder doelbereik van niet-vaardigen).

Deze MKBA wordt tevens gebruikt voor een later uit te voeren BIT-toets.

1.3 Gebruikte methodiek en aanpak

Gebruikte methodiek bij de business case

De analyse van de kosten en baten is uitgevoerd conform de voorschriften uit de Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyses⁴ van het CPB en PBL, die rijksbreed wordt gebruikt voor het opstellen van kosten-batenanalyses voor grote projectinvesteringen, en de Handreiking van kosten-batenanalyse voor ICT-projecten⁵ die in opdracht van het ministerie van Economische Zaken is opgesteld. Tevens is gebruik gemaakt van de meest recente inzichten als gevolg van de recent uitgevoerde opdracht om een nieuwe werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyses voor projecten binnen de digitale overheid op te stellen⁶.

Baten voor burgers zijn becijferd aan de hand van de daarvoor geldende voorschriften uit de Werkmap en Standaard Kosten Model (SKM) administratieve lasten burgers⁷; de handleiding van het Ministerie van BZK voor het definiëren en meten van administratieve lasten als gevolg van beleid en regelgeving

Het onderscheid tussen 'het fundament en het huis'

Voor de baten is het relevant om voor dit type e-overheidsbouwstenen een onderscheid te maken in de zogenaamde waarde van het fundament en de waarde van het huis. Een fundament kan direct al waarde hebben, maar de waarde van het fundament wordt voor een groot deel ook bepaald door de waarde van het huis dat er bovenop staat. Meer details van het huis geven ook meer inzicht in de waarde van het fundament. En zonder huis heeft een fundament (los van de waarde van een eventuele optie om een huis te bouwen) nauwelijks tot geen waarde en omgekeerd is het bouwen van een huis zonder een goed fundament niet mogelijk.

Hetzelfde geldt ook voor veel e-overheidsprojecten (bv. basisregistraties) en ook voor een Machtigingsstelsel. Het Machtigingsstelsel kan worden gezien als 'het fundament' en de (digitale) overheidsdiensten waarvoor een machtiging nodig is als 'het huis'. Het Machtigingsstelsel is randvoorwaardelijk voor het digitaal aan kunnen bieden van (nieuwe) overheidsdiensten.. Enerzijds

⁴ CPB & PBL (2013), *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyses Den Haag*.

⁵ Ecorys & Conict (2007), *Handreiking voor kosten-batenanalyse voor ICT-projecten*. Rotterdam

⁶ Recent (medio 2018) afgerond door de combinatie SEO/Ecorys/Van Economisch Zutphen Advies.

⁷ Deze handleiding is te vinden op: https://www.kcwj.nl/sites/default/files/Standaardkostenmodel_Admlasten_burgers.pdf.

zijn er baten die samenhangen met het fundament, maar anderzijds hangen baten samen met het huis. De meerwaarde van een Machtigingsstelsel wordt vooral gerealiseerd als er veel transacties via het stelsel worden afgehandeld. Het is daarbij ook van belang om inzicht te hebben in welke processen en overheidsdiensten kunnen gaan veranderen en hoe deze kunnen gaan veranderen (of hoe het huis eruitziet?). Daarbij zijn de baten van het fundament zekerder dan de baten van het huis (ook omdat voor de 'bouw van het huis' nog andere beleidsbeslissingen moeten worden genomen). De baten van het huis hebben meer het karakter van opties of mogelijkheden.

Om de efficiencyvoordelen van digitale diensten te kunnen realiseren, is alleen een Machtigingsstelsel niet voldoende, maar is het ook van belang dat de betreffende dienstverleners aansluiten en hun diensten worden gedigitaliseerd. Concreet betekent dat er vooral nog veel onzekerheid is over het toekomstige gebruik van machtigingsrelaties bij huisartsen en ziekenhuizen. In de bepaling van het toekomstige aantal machtigingsrelaties zijn deze twee specifieke doelgroepen daarom buiten beschouwing gelaten (zie ook uitleg van de groeipaden in hoofdstuk 2).

Gehanteerde aanpak

Uitgangspunt voor de MKBA zijn de meest actuele formele documenten. Zo is er een Project Startarchitectuur (PSA) en Plan van Aanpak (PvA) uitgewerkt. Tevens zijn de meest recente wetgevingsdocumenten, Kamerbrieven en bijbehorende memories van toelichting geraadpleegd.

De PSA en achterliggende documenten vormen een belangrijke bron voor de bepaling van het nul- en projectalternatief. Tevens is er gesproken en afgestemd met het ministerie van BZK en Logius. Voor het bepalen van de kosten in de herijking is uitgegaan van de aan ons beschikbaar gestelde bestedingsplannen en begrotingen. Tevens is gebruik gemaakt van beschikbare kengetallen, in combinatie met een prognose van het groeipad van het aantal geregistreerde actieve machtigingen binnen het stelsel en de aangesloten dienstverleners.

Aanvullend op de analyse van de genoemde documenten, is een EffectenArena gehouden en zijn gesprekken gevoerd met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Logius, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), de Belastingdienst, ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V), Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), Unie van Waterschappen (UvW), de Kamer van Koophandel (KvK), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de gemeente Enschede en de Nationale Ombudsman om zowel de kosten als de baten goed in beeld te krijgen. Een aantal van deze organisaties heeft ook materiaal aangeleverd voor de voorbeelden in deze rapportage.

Weergave resultaten in contante waarde, looptijd en gebruik discountvoet

Kosten en baten vallen op verschillende momenten in de tijd. De contante waarde is een maat voor de huidige waarde van geld. Door kosten en baten uit te drukken in een contante waarde kunnen kosten en baten die op verschillende momenten in de tijd vallen met elkaar vergeleken worden. Als de netto contante waarde (contante waarde van de baten minus de contante waarde van de kosten) groter is dan 0, dan is het interessant om vanuit een financieel perspectief te investeren in het project.

Er is in de MKBA de volgende afbakening in tijd gevolgd:

- De eenmalige ontwikkelkosten, gerekend met ingang van 2018;
- De meerjarige investerings-, beheers en exploitatiekosten kennen een tijdshorizon van 15 jaar;
- De meerjarige baten kennen een tijdshorizon van 15 jaar, gerekend vanaf de inwerkingtreding van het stelsel in 2019.

Hierbij is eveneens uitgegaan van het advies over de looptijd in de meest recente werkwijzer.

De discontovoet wordt gebruikt om toekomstige waarden te 'vertalen' naar euro's van nu. De discontovoet bestaat uit een risicovrije discontovoet van 0% en een risico-opslag van 3%. Vanuit de werkwijzer voor MKBA's voor digitale overheidsprojecten wordt een discontovoet van 3% voor digitale overheidsprojecten geadviseerd. Daarom is hier ook een discontovoet van 3% voor de kosten en baten gebruikt. De hiermee berekende contante waarde is dus altijd lager dan de verrekening van de kosten- of batenposten over de gehele periode van 15 jaar.

Binnen een MKBA is het gebruikelijk om de conservatief te ramen. Dat wil zeggen dat bij het gebruik van kengetallen de bovenkant van de bandbreedte wordt genomen bij de kosten, en bij de bepaling van de baten de onderkant van de bandbreedte. Op deze manier worden het saldo van kosten en baten niet overschat.

1.4 Leeswijzer

In **hoofdstuk 2** behandelen we het project- en nul alternatief en het groeipad van het aantal geregistreerde machtigingen binnen het stelsel. **Hoofdstuk 3** bevat de resultaten op hoofdlijnen en een aparte paragraaf over de potentie van het Machtigingsstelsel in de zorg. In het afsluitende **hoofdstuk 4** beschrijven we uitgebreid de verschillende kosten- en de batenposten. In de bijlagen is een begrippenlijst opgenomen en zijn de namen vermeld van de deelnemers aan de EffectenArena en de interviews. Tevens is er een overzicht opgenomen met de kosten van het programma machtigen in het project- en nulalternatief.

Door de gestructureerde opbouw van het rapport, waarin de mate van detail toeneemt, kan de lezer bepalen in hoeverre lezen van het gehele rapport noodzakelijk is. Lezers met zeer beperkte tijd kunnen bijvoorbeeld genoeg nemen met de samenvatting, lezers met iets meer tijd lezen de hoofdstukken 1 t/m 3 en de lezer die detail en achtergrond wenst, leest ook hoofdstuk 4 en de bijlagen.

2 Project- en nul alternatief

In een MKBA wordt altijd een vergelijking gemaakt tussen ontwikkelingen met het gewenste beleid (beleids- of projectalternatief) en de ontwikkelingen zonder dit beleid (nul alternatief). De verschillen tussen beide ontwikkelingen kunnen worden uitgedrukt in effecten en maatschappelijke kosten en baten. In de eerste paragraaf is een uitwerking gemaakt van de probleemanalyse (de aanleiding voor het beleid) en in de tweede en derde paragraaf worden ingegaan op het nul alternatief en het projectalternatief.

Voor de uitwerking van het beleids- en nul alternatief hebben wij aangesloten bij de voorschriften en uitgangspunten uit de *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*⁸ en de binnenkort te verschijnen *Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyse voor digitale overheid*.⁹

2.1 Probleemanalyse

Een MKBA start met een uitwerking van de probleemanalyse. De algemene MKBA-leidraad stelt daarover het volgende: *“De probleemanalyse zorgt ervoor dat de MKBA aansluit op het voorliggende beleidsvraagstuk. Hiertoe richt de probleemanalyse zich op de vraag welk knelpunt ontstaat (of welke kans onbenut blijft) zonder overheidsingrijpen, welk beleidsvraagstuk hieruit voortvloeit en welke kansrijke oplossingen er zijn om het beleidsdoel te bereiken...”*

In de Algemene wet bestuursrecht staat opgenomen dat eenieder zich ter behartiging van zijn belangen in het verkeer met maatschappelijke bestuursorganen kan laten vertegenwoordigen door een gemachtigde (artikel 2.1 Awb). Dit recht is ook van toepassing op digitaal zakendoen. In de praktijk is het nog niet altijd even goed mogelijk om van dit recht gebruik te maken.

In zijn brief aan de Tweede Kamer¹⁰ geeft staatssecretaris Knops aan tegen welke problemen burgers, bedrijven en andere organisaties op dit moment aan lopen. In het vervolg van deze paragraaf is – aan de hand van de inhoud van deze Kamerbrief – geschetst welke huidige problemen opgelost kunnen worden als burgers, bedrijven en andere organisaties anderen kunnen machtigen.

“Machtigen is van belang voor alle burgers, bedrijven en andere organisaties die hun (fysieke of digitale) zaken met de overheid niet zelf willen, kunnen of mogen doen. Machtigen stelt hen in staat hulp in te schakelen bij het doen van (fysieke of digitale) zaken met de overheid, waardoor zij:

- Niet hoeven af te zien van hun recht op overheidsvoorzieningen omdat ze onvoldoende vaardig zijn om deze zelf aan te vragen;
- Geen handgeschreven machtigingsverklaring hoeven op te stellen of verplichte gang naar de balie te hoeven maken om iemand te machtigen;
- Niet meer in de verleiding komen om een andere, onveilige oplossing te kiezen, zoals het uitlenen van hun DigiD;

⁸ CPB & PBL (2013), *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*.

⁹ SEO, Ecorys & Van Zutphen Economisch Advies (te verschijnen), *Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyse van de digitale overheid*.

¹⁰ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2017-2018), 26643, nr. 552, *Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*.

- Op één plek al hun machtigingen kunnen inzien, in plaats van bij iedere overheidsorganisatie apart.

Een burger moet daarbij kunnen kiezen wie hij machtigt. Dat betekent dat een burger zowel een andere persoon, een commerciële dienstverlener als een maatschappelijke hulpverlener kan machtigen.

De mogelijkheid van machtigen is vooral van belang voor 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.

Een specifieke vorm van machtiging is wettelijke vertegenwoordiging. Hiervan is sprake als een persoon of organisatie niet zelf heeft gekozen voor een machtiging, maar de wetgever of rechter heeft bepaald dat deze niet handelingsbekwaam of -bevoegd is, vanwege minderjarigheid of omdat er sprake is van curatele, beschermingsbewind, mentorschap, schuldsanering of faillissement.

Burgers die onder wettelijke vertegenwoordiging staan, zijn kwetsbaar en afhankelijk van anderen voor hun recht op zorg, onderwijs of uitkering. Daarom moeten wettelijke vertegenwoordigers snel en zonder tijdrovende administratieve rompslomp zaken met de overheid voor ze kunnen doen. Ook ouders van minderjarige kinderen moeten snel en eenvoudig digitaal zaken voor hun kind kunnen doen.”

2.2 Nul alternatief (NA)

In een MKBA wordt altijd een vergelijking gemaakt tussen het nul alternatief en het beleidsalternatief. De algemene MKBA-leidraad geeft daarbij de volgende omschrijving van het nul alternatief: *“Het nul alternatief is de meest waarschijnlijk te achten ontwikkeling ... in het geval de te beoordelen maatregel niet wordt uitgevoerd. Het nul alternatief wordt in de eerste plaats bepaald door de ontwikkeling van exogene factoren. Hiernaast omvat het nul alternatief bestaand beleid, voorgenomen maatregelen (althans als de uitvoering daarvan vrijwel onontkoombaar is) en kleinere ingrepen die het probleem deels oplossen of mitigeren maar geen zelfstandig beleidsalternatief vormen...”*

Op dit moment bestaan er al verschillende machtigingsoplossingen, waaronder het huidige DigiD Machtigen voor burgers¹¹ en eHerkenning¹², maar ook Digipoort B2 van de Belastingdienst en het RVO machtigingssysteem voor bedrijven en organisaties. Voor het nul alternatief zijn wij ervan uitgegaan dat deze voorzieningen blijven bestaan en dat hier ook een stukje doorontwikkeling op plaats vindt (beperkte groei van het aantal transacties, beperkte verbetering gebruiksvriendelijkheid, etc.), maar alleen in de vorm van kleinere wijzigingen (zonder of met zeer beperkte investeringen).

Daarnaast is er nog een ‘lappendeken’ aan individuele machtigingsoplossingen, die worden gebruikt door dienstaanbieders. In veel gevallen heeft deze machtigingsoplossing een baliecomponent, waarbij een burger aan een balie aan moet tonen dat hij of zij gemachtigd is om bepaalde transacties namens een belanghebbende uit te kunnen voeren. Het is de verwachting dat deze lappendeken aan oplossingen zal blijven bestaan zonder het programma DigiD Machtigen.

¹¹ <https://machtigen.digid.nl>.

¹² <https://www.eherkenning.nl/>.

Op onderdelen ontbreken er ook nog machtigingsvormen en -functionaliteiten, in het bijzonder op het gebied van de wettelijke vertegenwoordiging. Voor het nul alternatief zijn wij ervan uitgegaan dat hier ook geen oplossingen voor komen.

Burgers kiezen - noodgedwongen - ook voor een meer praktische oplossing om anderen te 'machtigen' en dat is door hun DigiD-gegevens (gebruiksnaam en wachtwoord) te geven aan de gemachtigde (er is dan spraken van zogenaamd oneigenlijk gebruik). Met de introductie van DigiD 'substantieel' en DigiD 'hoog' zal het overigens steeds moeilijker worden om anderen op deze manier te 'machtigen'. Voor een transactie met DigiD 'substantieel' is bij *iedere transactie* ook een DigiD app (op telefoon of tablet) nodig en voor een transactie met DigiD 'hoog' is bij *iedere transactie* een DigiD app (telefoon of tablet) of kaartlezer en een e-rijbewijs en/of eNIK nodig.

2.3 Projectalternatief (PA)

De algemene MKBA-leidraad zegt over het beleidsalternatief: *“Een beleidsalternatief is ... de kleinst mogelijke verzameling van onderling samenhangende maatregelen die naar verwachting technisch en juridisch uitvoerbaar is, economisch haalbaar is en een aannemelijke relatie heeft met het in de probleemanalyse vastgestelde knelpunt...”*

In het Regeerakkoord¹³ staat de volgende passage opgenomen: *“De dienstverlening wordt meer servicegericht, er komt een machtigingsfunctie en mijnoverheid.nl wordt in staat gesteld om pushberichten te versturen om proactief te waarschuwen.”*

2.3.1 Programma Machtigen

Het programma Machtigen heeft tot doel om het huidige machtigingslandschap te verbeteren en daarin meer samenhang aan te brengen. De opdracht aan het programma Machtigen is:¹⁴

- Breng verbetering aan in het huidige machtigingslandschap door het realiseren van de, door de stuurgroep Machtigen per plateau vastgestelde, functionele behoeften.
- Breng samenhang aan in dat landschap door het realiseren van generieke componenten en de inrichting van een stelsel voor Machtigen.
- Verbeter de toekomstbestendigheid van het huidige DigiD Machtigen (DDM) door structurele aanpassingen door te voeren in de architectuur ervan.

Om deze opdracht te kunnen realiseren zijn de volgende activiteiten en deelproducten voorzien:

- Realiseren functionele behoeften;
- Realiseren generieke componenten;
- Inrichten Machtigingsstelsel;
- Renoveren publiek machtigingsregister.

In het navolgende worden deze kort toegelicht.

Realiseren functionele behoeften:

Onder de noemer van het realiseren van de functionele behoeften vallen de onderstaande onderdelen:

- Vereenvoudiging registratieprocessen:

¹³ VVD, CDA, D66 en ChristenUnie (2017), *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017 - 2021*.

¹⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018), *Programmaplan Machtigen. Realisatiefase 2018 – 2020, plateau 1 en 2*. De verdere uitwerking van deze paragraaf is ook gebaseerd op dit programmaplan.

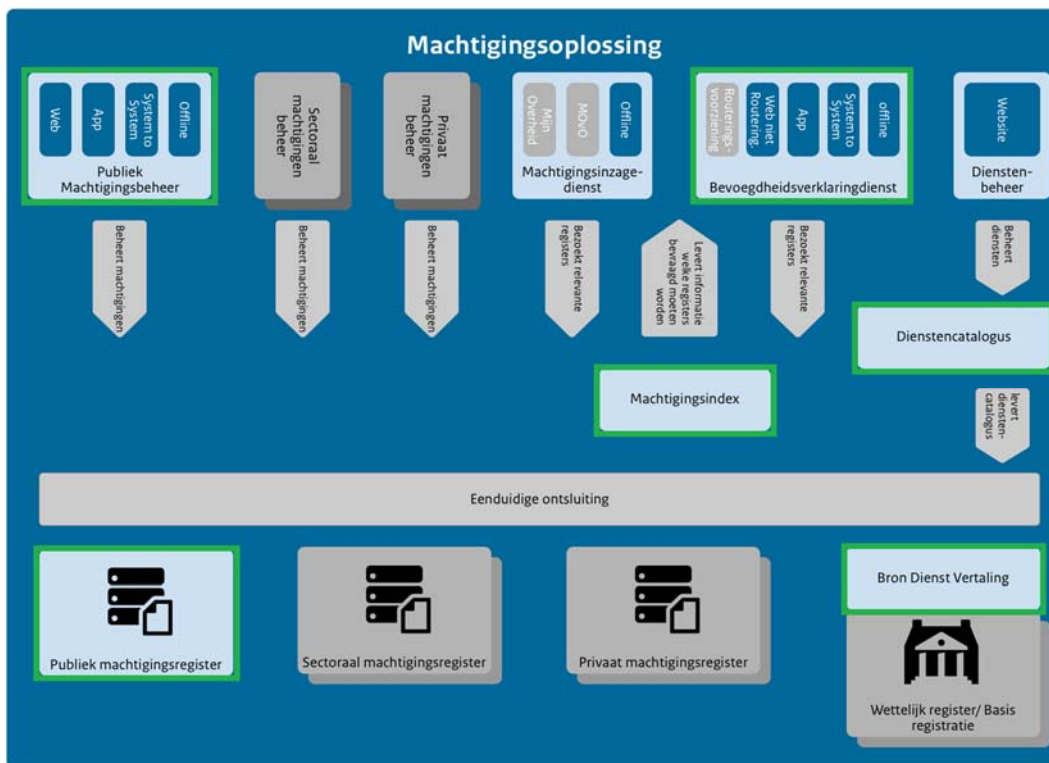
- De website van voor het beheren van machtigen wordt vernieuwd (vormgeving, pas authenticeren na selecteren diensten, verbeteren zoekfunctie, gerelateerde diensten, toptaken, etc.)
- Bestaande processen van registratie van een machtiging worden verbeterd en er komen enkele nieuwe registratieprocessen bij.
- Er komt een nieuw proces voor het notificeren
- Wettelijke vertegenwoordiging. Voor verschillende doelgroepen komen er oplossingen zodat zij digitale diensten namens de belanghebbende af kunnen nemen:
 - Professionele curatoren en bewindvoerders;
 - Familiaire curatoren en bewindvoerders;
 - Ouders (ouderlijk gezag);
 - Voor deze partijen komt er een uniforme manier om de belanghebbenden en de diensten te selecteren.

Realiseren generieke componenten

In de onderstaande figuur is de Globale Architectuur uitgewerkt. In het groen zijn de generieke componenten¹⁵ opgenomen die in de eerste fase worden ontwikkeld. Het gaat dan om:

- **Bevoegdheidsverklaringsdienst.** Nadat de gebruiker is ingelogd krijgt de gemachtigde een lijst met de personen / bedrijven waarvoor hij/zij gemachtigd is of wettelijk kan vertegenwoordigen. Deze lijst wordt door de bevoegdheidsverklaringsdienst samengesteld door alle verschillende machtigingenregisters na te gaan.
- **Bron Dienst Vertaling.** Is in het leven geroepen voor registraties die niet als primair doel hebben bevestigd te worden in een (digitale) machtigingscontext, zoals met ouder-kindrelaties bij wettelijke vertegenwoordiging. De Bron Dienst Vertaling fungeert dan als verbinding tussen een achterliggende wettelijke of basisregistratie en het machtigingsstelsel. De Bron Dienst Vertaling bevestigt zo'n registratie, verrijkt de gegevens met informatie uit de Dienstencatalogus, structureert het resultaat als een bevoegdheidsverklaring en geeft deze terug aan de Bevoegdheidsverklaringsdienst. De Bron Dienst Vertaling zorgt ervoor dat informatie die in niet-machtigingsregistraties staan toch in de vertegenwoordigingscontext bij elektronische dienstverlening gebruikt kunnen worden.
- **Publiek Machtigingsregister.** De huidige publieke machtigingsvoorziening (DigiD Machtigen) zal worden doorontwikkeld / gerenoveerd tot een publiek machtigingsregister, waarin twee vormen van relaties worden getoond: ouder-kindrelaties uit de BRP en personen en organisaties waarvan al een machtigingsrelatie bekend was.
- **Publiek Machtigingsbeheer.** Ondersteunt de volgende handelingen van de gebruiker, zijnde een belanghebbende of een gemachtigde: aanvragen nieuwe machtiging, activeren machtiging, inzien geregistreerde machtigingen in het publieke machtigingsregister, wijzigen bestaande machtiging en intrekken bestaande machtiging.
- **Dienstencatalogus.** Is een registratie van de dienst of dienstenset, de bijbehorende diensteanbieder, en de dienstaanbieder. De Dienstencatalogus is een informatiekrispunt waar diensteanbieder en machtigingsregister elkaar ontmoeten.
- **Machtigingsindex.** Vormt een functionaliteit die het proces van het opzoeken van machtigingsrelaties sneller maakt. Daarnaast kan de machtigingsindex de machtigingsregisters ontlasten, omdat er minder (onnodige) bevestigingen worden gedaan. Dit wordt gerealiseerd door bij te houden in welk achterliggend machtigingsregister machtigingsrelaties staan voor een gemachtigde of belanghebbende.

¹⁵ Logius (2018), PSA Machtigen plateau 1.



NB: groen omrande elementen in het figuur behoren tot plateau 1.

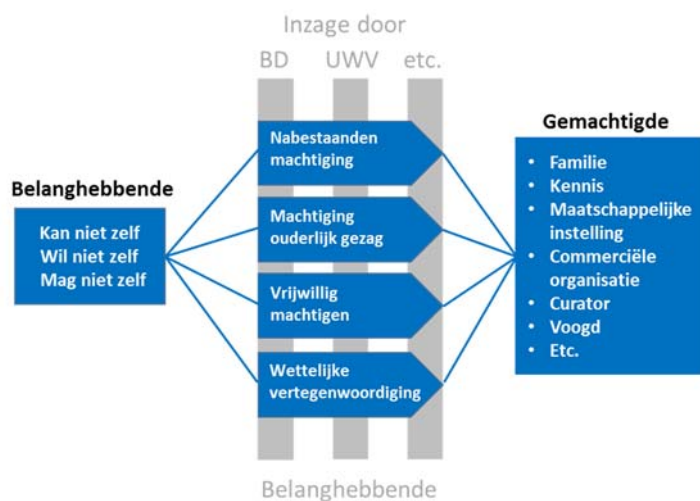
Inrichten Machtigingsstelsel

In de bovenstaande figuur staan de componenten opgenomen van het stelsel. Daarnaast is het ook van belang dat er een set van afspraken wordt gerealiseerd. Het gaat dan om kaders en afspraken ten aanzien van verantwoordelijkheden, beschikbaarheid, kwaliteit, beveiliging, gegevens- en uitwisselingstandaarden, usability, juridische vormgeving, etc.

Renoveren publiek machtigingsregister

De huidige publieke machtigingsvoorziening (DigiD Machtigingen) zal worden doorontwikkeld / gerenoveerd tot een publiek machtigingsregister.

Stakeholders in het machtigingsproces



De figuur laat zien hoe het machtigingsproces er idealiter uit zou moeten zien. De belanghebbende verleent een machtiging, omdat deze persoon zelf niet kan, mag of wil handelen. Het niet kunnen handelen kan bijvoorbeeld veroorzaakt worden door beperkte digivaardigheid, en niet mogen handelen door minderjarigheid. Er worden vier soorten machtigen onderscheiden: handelen namens overledenen (nabestaandenmachtiging), namens minderjarigen (ouderlijk gezag), namens handelsonbekwamen (wettelijke vertegenwoordiging) en namens overige personen (vrijwillig machtigen). Wie de gemachtigde is, verschilt per type machtiging. Dit kan een familielid zijn in het kader van ouderlijk gezag of nabestaandenmachtiging, maar ook bijvoorbeeld een curator in het kader van wettelijke vertegenwoordiging. Tevens moet opgemerkt worden dat de machtiging moet kunnen worden ingezien door zowel de belanghebbende als dienstaanbieder (Belastingdienst, UWV, RVO, enzovoort).

2.3.2 *Aanpassingen dienstaanbieders*

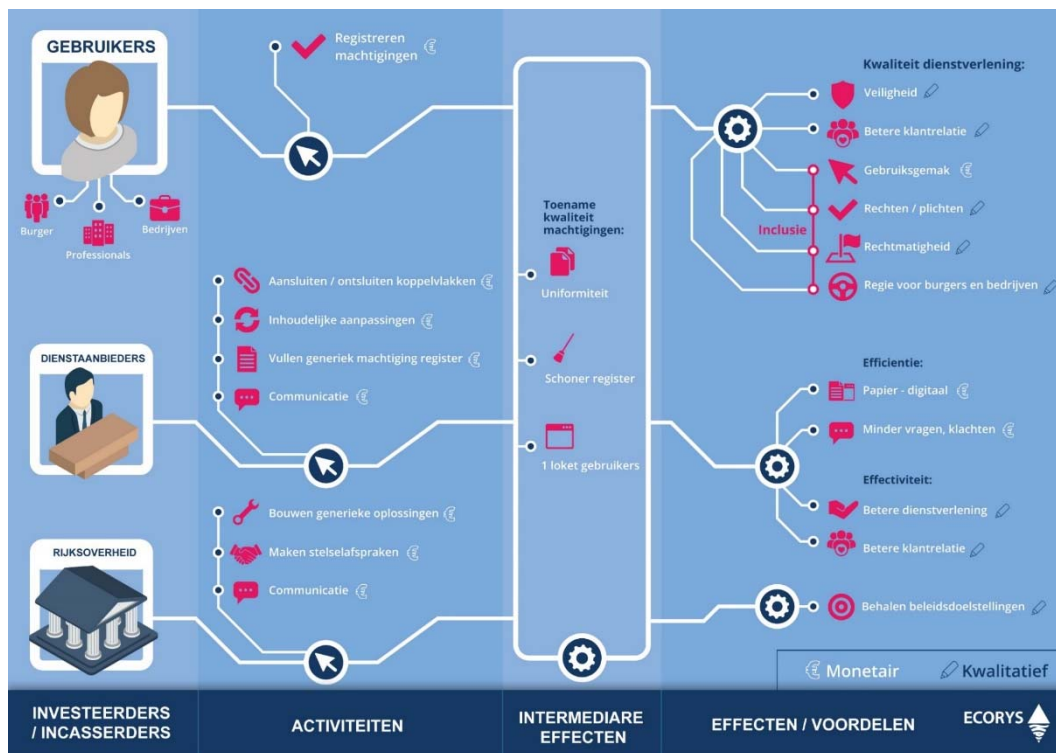
Naast de bovenstaande meer generieke elementen, moeten ook de dienstaanbieders aanpassingen maken in het ICT-omgeving en in hun processen om ervoor te zorgen dat gemachtigden namens belanghebbenden diensten af kunnen nemen. Op hoofdlijnen gaat het om het inregelen van de koppelvlakken, de conceptontwikkeling voor de inrichting van de portalen en de diensten, en de technische implementatie van de portalen.

2.4 Effecten, doelgroepen en groeipaden

Deze paragraaf biedt inzicht in de belangrijkste effecten, zoals geïdentificeerd door de deelnemers van de EffectenArena. Daarnaast brengen wij de huidige en potentiële doelgroepen voor de toekomst in beeld. Daarna bieden we inzicht in de groeipaden van de belangrijkste indicatoren om de kosten en baten mee in beeld te brengen.

2.4.1 *Beschrijving effecten uit de EffectenArena*

De EffectenArena geeft een duidelijk beeld waar de effecten (in termen van kosten en baten voor de maatschappij) zijn te verwachten. Dit overzicht vormt de basis voor de bepaling van de kosten en baten in de volgende hoofdstukken. Een aantal baten kan worden gemonetariseerd, een aantal baten wordt kwalitatief beschreven. Hier worden de belangrijkste effecten kort beschreven.



De basis van de effecten wordt gevormd door verwachte toename van de kwaliteit van het gebruik van machtigingen. Door standaardisatie ontstaat er uniformiteit in het systeem van machtigen, wat zowel voor de gebruikers (belanghebbenden en gemachtigden) als de dienstaanbieders voordelen oplevert. Tevens wordt er een 'schoner' register gecreëerd, zodat er minder fouten worden gemaakt. Ook biedt de 1 loket functionaliteit voordelen op voor de gebruikers. Dit zijn de intermediaire effecten, die doorwerken bij de verschillende partijen in de maatschappij.

Met de ontwikkeling van DigiD op hogere betrouwbaarheidsniveaus, wordt het moeilijker om de eigen DigiD aan een ander te geven. Wanneer men in de toekomst authenticatiemiddelen met een hoger betrouwbaarheidsniveau zou gaan delen, zijn de gevolgen van ongewenst gebruik door derden van een authenticatiemiddel groter. Deze vorm van 'oneigenlijk gebruik' bij vrijwillig machtigen komt echter thans nog veelvuldig voor. Het Machtigingsstelsel helpt dit oneigenlijk gebruik tegengaan. Het Machtigingsstelsel biedt een laagdrempelig alternatief, waardoor oneigenlijk gebruik niet als noodzakelijk wordt gezien door gebruikers, en daardoor minder vanzelfsprekend wordt.

Ook kan er door gebruikers tijdswinst worden geboekt doordat het gebruik van een digitale machtiging eenvoudiger is dan het gebruik van een authenticatiemiddel van een ander. Op deze manier wordt het oneigenlijke gebruik van authenticatiemiddelen tegengegaan, wat ook leidt tot meer veiligheid voor de burger.

Een steeds grotere doelgroep van de dienstverlening bij overheidsorganisaties, maar ook private partijen zoals pensioenfondsen en zorgverzekeraars, wordt ondersteund door mantelzorgers, familie, of andere bekenden. Machtigingen worden nu al veel gebruikt in het reguliere verkeer tussen burgers en professionals met bijvoorbeeld de overheid; overzichtelijk is het echter nog niet. Door het stelsel wordt het voor deze doelgroepen veel gemakkelijker om hen te machtigen en daardoor gebruik te maken van de (digitale) dienstverlening. Voor professionals die mensen bijstaan in bijvoorbeeld de schuldhulpverlening, reclassering of jeugdzorg (wettelijke vertegenwoordiging) is het nu nog lastig op welke manier ze bij de verschillende overheidsorganisaties kenbaar moeten maken dat zij een aanvraag ook mogen/ moeten doen

namens een ander. Ook kost het registratieproces nog veel tijd. Door de mogelijkheid om informatie over wettelijke vertegenwoordiging aan overheidsdienstverleners terug te koppelen (zoals de bevestiging van bewindvoering of een ouder-kindrelatie), wordt het gebruik van digitale machtigingen vergemakkelijkt en gestimuleerd. Dit geldt voor de gebruikers, maar zeker ook voor de dienstaanbieders. De verwachting is dat zij hun (primaire) processen beter kunnen inrichten en minder te maken krijgen met vragen en/of klachten van (niet-digivaardige) burgers.

Een overzichtelijke voorziening voor digitaal machtigen levert de gebruikers meer veiligheid op in het digitale verkeer omdat het oneigenlijke gebruik naar verwachting sterk zal afnemen. Zowel de belanghebbenden als de gemachtigden krijgen naar verwachting een betere relatie met de dienstaanbieder, die hier ook weer van profiteert. Door het gebruiksgemak kost het burgers en professionals minder tijd om te registreren en na te kijken wie voor een bepaalde dienst is gemachtigd. De gebruiker van het stelsel heeft meer zelf de regie over de machtigingsrelaties. De persoon die de machtiging heeft geregistreerd en deze beheert, stelt de gegevens beschikbaar. Daardoor worden er geen kopieën op andere plaatsen bewaard. Kopieën kunnen leiden tot verminderde kwaliteit (vervuiling), bijvoorbeeld doordat gegevens niet actueel zijn.

Uiteindelijk werkt dit weer door in het uiteindelijk beleidsmatige doel van het stelsel: de participatie (inclusie) van niet-digivaardigen in de digitaliserende samenleving. Doordat er veel vaker (vrijwillige) machtigingsrelaties ontstaan, komen subsidies en toeslagen vaker terecht bij de juiste personen (zie kader). Aan de andere kant, zorgt het Machtigingsstelsel er ook voor dat de belastingaangiftes, verwerkt door gemachtigden, geautomatiseerd worden voorzien van de reeds bij de Belastingdienst bekende gegevens, waardoor belastingen beter kunnen worden geïnd en zo de rechtmatigheid in de samenleving toeneemt.

Senioren weten vaak niet dat ze in aanmerking komen voor huur- en zorgtoeslag, melden vijf ouderenorganisaties

Ouderen lopen hier volgens hen mogelijk jaarlijks duizenden euro's door mis. Volgens de vijf organisaties - KBO-PCOB, FASv, NOOM, NVOG en KNVG - maakt een op de zes huishoudens met 55-plussers die op grond van hun inkomen daarvoor in aanmerking komen geen gebruik van de huurtoeslag. Een op de tien vraagt geen zorgtoeslag aan. Vooral kwetsbare ouderen en oudere migranten dienen geen aanvragen in. Ze weten vaak niet dat ze ervoor in aanmerking komen, omdat bijvoorbeeld een overleden partner de financiën altijd regelde, of ze denken dat een vast inkomen nodig is om een toeslag te kunnen aanvragen.

Bron: www.nu.nl

Om deze baten voor de maatschappij te bereiken, dient er wel te worden geïnvesteerd, zowel in geld als in tijd. Het Machtigingsstelsel dient te worden gebouwd en te worden onderhouden, wat kosten met zich meebrengt voor de maatschappij. Ook de dienstaanbieders en registerhouders moeten investeren in hun ICT-systemen en aanpassingen maken in hun (primaire) processen. Tevens moeten de gebruikers investeren met hun tijd, zowel de burgers en de bedrijven als belanghebbenden en de financiële dienstverleners als gemachtigden. Na de initiële extra inspanning, wordt het geheel van machtigen overigens wel gemakkelijker en sneller. We gaan uit van de meerkosten ten opzichte van het nul alternatief. In het nul alternatief worden er immers ook kosten gemaakt, omdat DigiD Machtigen en eHerkenning blijven bestaan en dat hier ook een stukje doorontwikkeling op plaats vindt (beperkte groei van het aantal transacties, beperkte verbetering gebruiksvriendelijkheid, etc.).

2.4.2 Doelgroepen

Er zijn verschillende doelgroepen te onderscheiden van burgers en bedrijven, die nu nog problemen ervaren met het geven van machtigingen, voor wie een goed stelsel van machtigingen een oplossing kan bieden.

In de volgende tabel zijn verschillende doelgroepen naast elkaar gezet. Dit is gebeurd met behulp van de thans beschikbare informatie. In sommige gevallen gaat het om events (bv. aantal overledenen per jaar of aantal maatregelen mentorschap, bewind en curatele), in andere gevallen gaat het om het aantal personen dat bepaalde kenmerken heeft. De doelgroepen mogen daarom ook niet bij elkaar opgeteld worden, het is immers mogelijk / waarschijnlijk dat een burger of organisatie in meerdere doelgroepen tegelijk voorkomt.

Naast de burgers als doelgroep kan ook het bedrijfsleven als doelgroep voor machtigingen onderscheiden worden. De belangrijkste partijen aan de bedrijvenskant zijn de Belastingdienst, Kamer van Koophandel en RVO. Het bedrijfsleven maakt op drie verschillende manieren gebruik van machtigingen: ten eerste horizontaal machtigen, waarbij burgers en bedrijven of bedrijven onderling elkaar machtigen, en ten tweede verticaal machtigen, waarbij binnen een bedrijf een medewerker gemachtigd wordt om een specifieke handeling te verrichten. Binnen horizontaal machtigen kan sprake zijn van bilateraal machtigen en ketenmachtiging. Bij die laatste vorm vraagt de gemachtigde een derde partij om via een extra machtiging een deel van de dienstverlening op zich te nemen. Momenteel maken bedrijven al gebruik van digitaal machtigen, maar het aantal oplossingen hiervoor is veel meer gefragmenteerd dan bij digitaal machtigen in het burgerdomein. Zo bestaat er centrale functionaliteit waarmee ondernemers iemand anders kunnen machtigen voor de belastingaangifte: hiervoor moeten zij inloggen met eHerkenning bij een portaal van de Belastingdienst. Circa 85 procent van de bedrijven laat de belastingaangifte doen door zogenaamde fiscaal dienstverleners. Hiervan zijn er zo'n 25.000 in Nederland. Daarnaast wordt er veel met softwarepakketten van derde partijen (system-to-system) gewerkt. Een voorbeeld is software waarmee die namens een ondernemer gegevens uit RVO-registers kan ophalen.

In de vastgestelde Globale Architectuur van Programma Machtigen is beschreven dat er meerdere publieke, sectorale en private registers in het stelsel deel kunnen nemen. De wijze waarop deze deelname wordt gerealiseerd is nog niet voor alle registers concreet uitgewerkt in de PSA voor plateau 1. De uitwerking van het bedrijvendomein in het machtigingsstelsel komt in plateau 2 (2020) aan bod. Doelstelling is het gebruik van machtigen voor burgers en ondernemers eenvoudiger te maken. In plateau 2 zal met meerdere leveranciers¹⁶ van machtigingsinformatie in het bedrijvendomein worden bekeken hoe dit concreet vorm te geven. Daarom zijn er nog geen prognoses gemaakt voor de bedrijvenskant en zijn de baten niet gekwantificeerd.

In potentie is Machtigingsstelsel een oplossing voor veel personen en bedrijven. De conclusie die aan de hand van deze tabel kan worden getrokken is, dat er in potentie zeer veel burgers en bedrijven (meerdere miljoenen) zijn voor wie een goede machtigenoplossing nuttig is.

Doelgroep	Aantal (in mln. 2018)	Aantal (in mln. 2033) ^{a)}
Vrijwillig Machtigingen		
Personen in instellingen ^{g)}	0,2	0,3
Mantelzorgers ^{f)}	2,1	2,8
Sterfgevallen per jaar ^{h)}	0,2	0,2
Actieve DigiD-machtigingen ^{b)}	1,5	-
Minder digivaardigen ouder dan 18 jaar ^{c)}	2,7	2,9
Huishoudens met 2 partners ^{d)}	4,3	4,6

¹⁶ Dit zijn onder andere eHerkenning, Digiport B2, RVO, KvK.

Doelgroep	Aantal (in mln. 2018)	Aantal (in mln. 2033) ^{a)}
Wettelijke vertegenwoordiging		
Ouderlijk gezag en voogdij ^{l)}	3,4	3,4
Maatregelen mentorschap, bewind, curatele, insolventie WSNP ⁱ⁾	0,4	0,4
Bedrijven/organisatie als belanghebbende		
Aantal ondernemingen en rechtspersonen	2,9	n.b.
Rechtspersonen met financieel intermediair ^{k)}	0,7	n.b.
Aangiften IB door financieel intermediair ^{l)}	1,2	n.b.
Vrijwillig gemachtigden in het Handelsregister	0,2	n.b.
Wettelijk bevoegden in het Handelsregister	1,2	n.b.
Actieve machtigingen in Digipoort B2	21,8	n.b.

- a) Voor het berekenen van de cijfers uit 2033 is rekening gehouden met demografische ontwikkelingen (zoals vergrijzing), alle andere parameters zijn gelijk verondersteld.
- b) Een DigiD Machtiging is actief, als deze door de gemachtigde succesvol gebruikt kan worden. Het cijfer is het aantal actieve machtigingen op 31-12-2017. Voor 2033 zijn er nog geen feitelijke realisatiecijfers. Bron: Ministerie van BZK (2018), *Monitor Generieke Digitale Infrastructuur 2018*.
- c) Het aantal minder digivaardigen ouder dan 18 jaar is becijferd aan de hand van de schatting van het percentage minder digivaardigen (20%-25%) uit Dialogic (2013), *De digitale (zelf)redzaamheid van de burger: ondersteuning bij de Digitale Overheid 2017*.
- d) Het gaat hier om het aantal huishoudens met 2 partners ouder dan 18 jaar. Het ligt in de lijn der verwachting dat partners veel digitale diensten voor elkaar uitvoeren (hoe vaak en welke is niet bekend). Bron: *CBS Statline*.
- e) Er is niet bekend (n.b.) hoe vaak DigiD's door mensen worden uitgeleend aan een 'gemachtigde', zodat de 'gemachtigde' digitale transacties voor de belanghebbenden kan uitvoeren.
- f) Een mantelzorger verleent zorg aan iemand die langere tijd ziek, hulpbehoevend of gehandicapt is. Het betreft hier cijfers over 2017. Bron: *CBS Statline*.
- g) Het betreft hier het aantal personen in een verzorgings- of verpleeghuis of in een overige zorginstelling (cijfers 2018). Bron: *CBS Statline*.
- h) In het geval een burger overlijdt moeten de nabestaanden veel zaken voor de overledene afhandelen. Het betreft hier cijfers over 2017. Bron: *CBS Statline*.
- i) Deze cijfers representeren het aantal kinderen tot en met 17 jaar over wie één of meerdere personen het ouderlijk gezag of de voogdij hebben. Het betreft hier cijfers over 2017. Bron: *CBS Statline*.
- j) Dit betreft het aantal malen dat een maatregel wordt opgelegd voor mensen die onvoldoende voor zichzelf kunnen zorgen. Bron: <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Factsheet-toezicht.pdf>.
- k) Ongeveer 90% van alle jaarrekeningen wordt door een financieel intermediair gedeponneerd bij de KvK. Bron: Ecorys & Van Zutphen Economisch Advies (2013), *Effecten verplichtstelling SBR voor rapportage KvK*.
- l) Het betreft hier het aantal aangiften voor de inkomstenbelasting 2017 dat werd ingediend met aangiftesoftware van een financieel intermediair (13% van het totaal). Bron: <https://over-ons.belastingdienst.nl/feiten-en-cijfers/aangifte-2017>
- m) n.b.: niet bepaald

2.4.3 Groeipaden

In de volgende twee tabellen worden de groeipaden weergegeven. De groeipaden in de eerste tabel worden gebruikt voor de berekeningen van de te kwantificeren baten, d.w.z., efficiënter registratieproces door het machtigingsstelsel voor de belanghebbende/ gemachtigde en baten in de primaire processen voor de dienst aanbieder.¹⁷ De groeipaden in de tweede tabel worden gebruikt voor de berekeningen van de meerkosten voor de dienst aanbieder, bestaande uit: het inregelen van de koppelvlakken, conceptontwikkeling inrichting portalen & diensten en de technische implementatie van portalen.¹⁸ Beide tabellen maken een onderscheid tussen het projectalternatief (PA) en het nul alternatief (NA). Waar het projectalternatief staat voor de realisatie van de plannen omtrent het nieuwe machtigingsstelsel en het nul alternatief staat voor een voortzetting en incrementele verbetering van het huidige DigiD machtigen. Hoewel de groeipaden per jaar zijn opgebouwd, worden in de twee tabellen ter indicatie alleen het jaar 2017 en het jaar 2033 weergegeven.

¹⁷ Zie paragraaf 4.2 voor de verdere uitwerking en de resultaten van de baten.

¹⁸ Zie paragraaf 4.1 voor de verdere uitwerking en de resultaten van de kosten voor dienst aanbieder.

Alle aantallen in mln.		Potentieel aantal machtigingsrelaties	Actieve machtigingen binnen stelsel	Nieuw registraties in peiljaar	
2017	PA	VM	11,0	1,5	1,5
		WV	3,8	0,0	0,0
	NA	VM	11,0	1,5	1,5
		WV	3,8	0	0
2033	PA	VM	12,3	10,1	0,039
		WV	3,8	3,0	0,013
	NA	VM	12,3	2,6	2,6
		WV	3,8	0,0	0,0 ^{a)}

- a) Voor de berekeningen is wel uitgegaan van een fictief aantal registraties in het nulalternatief om de vermeden kosten te kunnen bepalen.

De groei van het aantal potentiële machtigingsrelaties in het Machtigingsstelsel over de periode 2017 t/m 2033 is bepaald op basis van de in de vorige paragraaf beschreven doelgroepen.¹⁹ Er is hierbij uitgegaan dat iedere eenheid in de doelgroepen voor één potentiële machtigingsrelatie staat. Deze aanname kan mogelijk tot een overschatting leiden van het aantal potentiële machtigingsrelaties vanwege overlappingen tussen de doelgroepen. Het is echter met de beschikbare informatie niet mogelijk om hiervoor te corrigeren. Bijvoorbeeld: één persoon kan als ouder een machtigingsrelatie hebben, maar parallel daaraan een aparte machtigingsrelatie aangaan als nabestaande. Dit leidt tot aparte machtigingsrelaties voor de doelgroepen ouderlijk gezag en overledenen. Er is geen inzicht hoe vaak dergelijke 'meerdere' machtigingsrelaties bestaan.

Aantal machtigingsrelaties groeit door middelen met hogere betrouwbaarheid en extra diensten

De schatting van het aantal actieve machtigingen in het machtigingsstelsel is gebaseerd op het toekomstige potentieel aantal machtigingsrelaties. Het is zeer lastig om te bepalen hoeveel machtigingsrelaties er daadwerkelijk in de toekomst ontstaan. Daar om is uitgegaan van een schatting van de potentie van het aantal machtigingen en is deze afgeschaald op basis een aantal logische aannames:

- De groei met het Machtigingsstelsel is substantieel hoger dan zonder, omdat registeren en gebruiken veel eenvoudiger worden;
- Ook in het nulalternatief is er een groei van het aantal DigiD Machtigingen, mede omdat er authenticatiemiddelen met een hoger betrouwbaarheidsniveau worden ontwikkeld. De potentie van het gebruik bij wettelijke vertegenwoordigers wordt in het nulalternatief niet benut, omdat daar geen oplossing voor wordt geboden.
- In 2033 zal nog niet de hele potentie zijn benut. Er zal altijd een deel van de potentiële gebruikers uiteindelijk nog niet daadwerkelijk gebruik maken van het stelsel. Ook een aantal dienstverleners zal nog niet zijn aangesloten.

Belangrijk is de verwachte groei door de verhoging van het benodigde betrouwbaarheidsniveau van eID-middelen naar 'substantieel' en 'hoog'. De veronderstelling is dat het huidige oneigenlijk gebruik van andermans DigiD met betrouwbaarheidsniveau 'substantieel' en 'hoog' zodanig wordt bemoeilijkt, dat er een substantiële vraag ontstaat naar een gemakkelijk alternatief voor machtigen. Deze wordt in het projectalternatief geboden, maar ontbreekt in het nulalternatief. Ook zullen er

¹⁹ Exclusief de machtigingsrelaties bij bedrijven. De baten hiervan zijn niet te kwantificeren door gebrek aan betrouwbare schattingen.

steeds meer dienstaanbieders aansluiten, zodat er meer vraag ontstaat naar een makkelijke machtigingsoplossing vanuit de aangeboden diensten. Voor de groei van het aantal actieve machtigingen is ervan uitgegaan dat in 2033 circa 80% van het potentieel aantal machtigingsrelaties wordt vastgelegd in het machtigingsstelsel (projectalternatief). Het aantal machtigingsrelaties loopt op tot ruim 13 miljoen in 2033.

Tevens gaan we ervan uit dat autonoom in 2033 circa 20% van het potentieel aantal machtigingsrelaties wordt vastgelegd in DigiD Machtigen (nul alternatief). Er ontstaan geen extra machtigingsrelaties voor wettelijke vertegenwoordigers, maar ook autonoom zal het gebruik van DigiD Machtigen voor vrijwillig machtigen wel (zij het beperkt) toenemen. Omdat er relatief minder dienstaanbieders aansluiten, ontstaan er ook relatief minder machtigingsrelaties dan met het stelsel. De groei van het aantal DigiD Machtigen bij de vrijwillige machtigingen is in het nulalternatief beperkt tot circa 2,6 miljoen in 2033.

Het aantal registraties bepaald op basis van veranderende doorlooptijd

Het aantal registraties is geschat op basis van het aantal actieve machtigingsrelaties. Het aantal registraties is afhankelijk van de scope van de machtigingsrelatie (voor hoeveel diensten kan de machtiging worden gebruikt?) en de doorlooptijd (hoelang is de machtiging geldig?; wat wordt bepaald door de dienstaanbieder?). Naarmate de scope breder is (meer diensten) en er een langere doorlooptijd is, hoeft het registratieproces minder vaak te worden doorlopen.

Voor het merendeel van de huidige machtigingsrelatie is de doorlooptijd een jaar. We gaan ervan uit dat deze doorlooptijd met het Machtigingsstelsel wordt verlengd tot 'oneindig', zodat er niet steeds meer een nieuw registratieproces noodzakelijk is. Er is van uitgegaan dat in het nulalternatief een machtiging jaarlijks opnieuw geregistreerd moet worden²⁰. De scope van de machtigingsrelatie zal naar waarschijnlijkheid toenemen door het Machtigingsstelsel. In de bepaling van het toekomstige aantal registraties is hier echter niet expliciet rekening mee gehouden, omdat dit waarschijnlijk met het huidige DigiD-Machtigen ook zou gebeuren.

Toename aantal digitale transacties conservatief geschat

Het toekomstige aantal digitale transacties waar een machtigingsrelatie een rol speelt, is niet te bepalen op basis van het aantal machtigingsrelaties. Daarom is uitgegaan van beschikbare informatie over het aantal digitale en papieren transacties bij de (grote) dienstaanbieders in de Manifestgroep. Thans worden er jaarlijks bij de organisaties van de Manifestgroep circa 300 miljoen digitale transacties uitgevoerd. Dit gaat dus om bestaande diensten. Dit is gemiddeld circa 90% van het totale aantal transacties. De huidige dienstverlening gaat bij deze organisaties dus al grotendeels digitaal.

Het Machtigingsstelsel zal leiden tot een toename van het aantal digitale transacties. Hierbij gaat het om een verandering 'van papier naar digitaal' bij de bestaande digitale diensten én een extra groei door aansluiting van nieuwe dienstaanbieders, zoals bijvoorbeeld in het zorgdomein. Voor de bepaling van de groei van de digitale transacties bij bestaande digitale diensten hebben we de groei gekwantificeerd. De potentiële groei van de digitale transacties door nieuwe digitale diensten is dusdanig lastig in te schatten, dat we deze niet hebben gekwantificeerd (zie wel een beschrijving in de aparte paragraaf over het zorgdomein in hoofdstuk 3).

Voor het aantal digitale transacties vanuit de bestaande diensten is aangenomen dat in 2033 1% van het totaal aantal transacties van dienstaanbieders in het Manifestgroep (300 miljoen) door het machtigingsstelsel van papier naar digitaal veranderen. Concreet betekent dit in 2033 circa 3

²⁰ In principe kan de doorlooptijd van DigiD machtigen ook langer en zelfs oneindig' zijn, maar dit wordt in de huidige praktijk zelden toegepast. De doorlooptijd wordt overigens bepaald door de dienstaanbieder.

miljoen extra digitale transacties, en eenzelfde afname van het aantal papieren transacties. Dit is een conservatieve schatting, omdat 'nieuwe' diensten nog niet zijn meegenomen. In de gevoeligheidsanalyse bieden we inzicht in de gevolgen van een geringere (0,5%) en een grotere groei (2,0%).

Aantal aangesloten dienstverleners groeit fors

Het aantal aangesloten dienstverleners op DigiD machtigen in 2018 is 33. Deze zijn verdeeld over kleine, middelgrote en grote organisaties.²¹ De classificatie is aangebracht om met verschillende kengetallen te rekenen voor de kosten betreft het inregelen van de koppelvlakken, conceptontwikkeling inrichting portalen & diensten en de technische implementatie van portalen.²² Voor kleinere dienstverleners wordt er dus met lagere gemiddelde kosten gerekend dan voor grote dienstverleners.

De classificatie zelf is per type dienstverleners gemaakt. Zo is er voor de grootste gemeenten (boven 100.000 inwoners) uitgegaan dat ze hoge gemiddelde kosten zullen hebben om aan te sluiten op het machtigingsstelsel en voor de kleinste gemeenten (onder de 30.000 bewoners) van uitgegaan dat ze lagere kosten zullen hebben. Voor zorgaanbieders is er daarentegen van uitgegaan dat alle relatief hoge gemiddelde kosten zullen hebben om aan te sluiten op het machtigingsstelsel.

		Aantal DA's aangesloten (klein)	Aantal DA's aangesloten (middelgrote)	Aantal DA's aangesloten (groot)	Totaal DA's aangesloten
2018	PA	0	0	33 ^{a)}	33
	NA	0	0	33	33
2033	PA	224	397	80	700
	NA	56	99	45	200

a) GDI monitor 2018

Voor de groei van het aantal aangesloten dienstverleners naar het jaar 2033, is aangesloten bij de aannames van het aantal machtigingsrelaties. In totaal gaat het om circa 880 dienstverleners die zich in potentie kunnen aansluiten op het machtigingsstelsel. Het merendeel is een overheidsorganisatie, maar ook de private dienstverleners met een publieke taak zoals pensioenfondsen zijn meegenomen. Hiervan zal in het nulalternatief in 2033 circa 20% zijn aangesloten, wat concreet 200 organisaties betekent. Met het Machtigingsstelsel zal dit oplopen tot 700, circa 80% van de potentieel aan te sluiten dienstverleners. Het merendeel van de dienstverleners zal gebruik willen maken van de eenvoudige machtigingsoplossing, omdat hun klanten dat wensen en/of omdat het voordelen oplevert in hun eigen processen. Gemeenten gebruiken bijvoorbeeld nu nog nauwelijks machtigingenvoorzieningen, maar zullen dit met het stelsel wel gaan doen. De aanname is wel dat er ook met het Machtigingsstelsel dienstverleners blijven die niet aansluiten omdat zij toch een eigens systeem prevaleren of de noodzaak van digitaal machtigen niet inzien.

De huisartsen en ziekenhuizen zijn in de berekeningen van de kosten bij dienstverleners niet meegenomen. Er is thans nog te veel onzekerheid over de toekomstige dienstverlening bij deze dienstverleners en de mate van digitalisering (zie uitleg 'Het onderscheid tussen 'het fundament en het huis'' hoofdstuk 1). Overigens zijn voor het bepalen van de baten van het registratieproces

²¹ Op basis van het Monitor GDI 2018.

²² Zie paragraaf 4.1 voor de verdere uitwerking en de resultaten van de kosten voor dienstverleners.

wel de doelgroepen in het zorgdomein meegenomen (o.a. mantelzorgers, personen in zorginstellingen, ed).

3 Resultaten op hoofdlijnen

3.1 De belangrijkste resultaten

Hoofdconclusie: investeringen Machtigingsstelsel leiden tot meer inclusie en minder regeldruk

Een belangrijke conclusie van deze analyse is dat de investeringen in het stelsel (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.

Er zijn talloze praktijkvoorbeelden te geven van situaties waar mensen in Nederland behoefte hebben aan een verbeterd stelsel voor digitale machtigingen. In het rapport zijn voorbeelden opgenomen met aansprekende praktijkgevallen. Daarbij gaat het om een breed scala van situaties en diensten: van ouders die namens een verstandelijk gehandicapt kind handelen, gezinscoaches die voor minderjarige kinderen contact met andere jeugdinstanties moeten hebben, burgers die diensten bij gemeenten willen aanvragen, tot aan ouderen die hulp krijgen bij hun belastingaangifte, of in schrijnende gevallen, momenteel zelfs dienstverlening en toeslagen mislopen. Maar het gaat ook om dat een burger die onder curatele staat niet onnodig op een uitkering bij de sociale dienst hoeft te wachten omdat zijn curator deze direct digitaal voor hem kan aanvragen.

De voorbeelden laten zien wat de problemen in de huidige situatie zijn, en hoe het Machtigingsstelsel voor een betere oplossing zorgt. Het gaat daarbij om meer gebruiksgemak en rechtmatigheid – met daaruit volgend toenemende inclusie – maar ook minder regeldruk, vooral door een efficiënter registratieproces voor gebruikers en voordelen bij dienstaanbieders in hun primaire processen. De voordelen gelden dus niet alleen voor de belanghebbenden en gemachtigden, maar ook de dienstaanbieders genieten, na te hebben geïnvesteerd in de aansluiting, van efficiëntievoordelen in het nieuwe stelsel.

Hiermee wordt aangesloten bij de doelstellingen van de Agenda Digitale Overheid, met in het bijzonder de ambities om vanuit NLDigibeter, om de dienstverlening aan de burger toegankelijk, begrijpelijk en voor iedereen beschikbaar te maken²³.

De focus van de kosten en baten ligt in deze rapportage bij de burgers. In de vastgestelde Globale Architectuur van Programma Machtigen is beschreven dat er meerdere publieke, sectorale en private registers in het stelsel deel kunnen nemen. De wijze waarop deze deelname wordt gerealiseerd is nog niet voor alle registers concreet uitgewerkt in de PSA voor plateau 1. De uitwerking van het bedrijvendomein in het machtigingsstelsel komt in plateau 2 (2020) aan bod. In plateau 2 zal met meerdere leveranciers²⁴ van machtigingsinformatie in het bedrijvendomein worden bekeken hoe dit concreet vorm te geven. Daarom zijn er nog geen prognoses gemaakt voor de bedrijvenkant en zijn de baten niet gekwantificeerd.

Machtigingsstelsel leidt tot beter gebruik van (digitale) dienstverlening...

Met de ontwikkeling van DigiD op hogere betrouwbaarheidsniveaus, wordt het moeilijker om de eigen DigiD aan een ander te geven. Deze vorm van 'oneigenlijk gebruik' bij vrijwillig machtigen

²³ Zie <https://www.digitaleoverheid.nl/nldigibeter/>

²⁴ Dit zijn onder andere eHerkenning, Digipoort B2, RVO, KvK.

komt echter thans nog veelvuldig voor. Een steeds grotere doelgroep van de dienstverlening bij overheidsorganisaties, maar ook private partijen zoals pensioenfondsen en zorgverzekeraars, wordt ondersteund door mantelzorgers, familie, of andere bekenden. Door het stelsel wordt het voor deze doelgroepen veel gemakkelijker om hen te machtigen en daardoor gebruik te maken van de (digitale) dienstverlening. Voor professionals die mensen bijstaan in bijvoorbeeld de schuldhulpverlening, reclassering of jeugdzorg (wettelijke vertegenwoordiging) is het nu nog lastig op welke manier ze bij de verschillende overheidsorganisaties kenbaar moeten maken dat zij een aanvraag ook mogen/ moeten doen namens een ander.

... wat leidt tot meer inclusie en rechtmatigheid bij innen belasting en toekennen toeslagen

Uiteindelijk werkt dit weer door in het uiteindelijk beleidsmatige doel van het stelsel: de participatie (inclusie) van niet-digivaardigen in de digitaliserende samenleving. Doordat er veel vaker (vrijwillige) machtigingsrelaties ontstaan, komen subsidies en toeslagen vaker terecht bij de juiste personen. Aan de andere kant, zorgt het Machtigingsstelsel er ook voor dat de belastingaangiftes juist worden ingevuld, waardoor belastingen beter kunnen worden geïnd en zo de rechtmatigheid in de samenleving toeneemt.

De relatie tussen klant en dienstaanbieder zal verbeteren...

Een overzichtelijke voorziening voor digitaal machtigen levert de gebruikers meer veiligheid op in het digitale verkeer omdat het oneigenlijke gebruik sterk zal afnemen. Zowel de belanghebbenden als de gemachtigden krijgen naar verwachting een betere relatie met de dienstaanbieder, die hier ook weer van profiteert.

... en door meer gebruiksgemak en regie neemt de veiligheid toe

Door het gebruiksgemak kost het burgers en professionals minder tijd om te registreren en na te kijken wie voor een bepaalde dienst is gemachtigd. De gebruiker van het stelsel heeft meer zelf de regie over de machtigingsrelaties, wat leidt tot een betere veiligheid. De persoon die de machtiging heeft geregistreerd en deze beheert, stelt de gegevens beschikbaar. Daardoor worden er geen kopieën op andere plaatsen bewaard. Kopieën kunnen leiden tot verminderde kwaliteit (vervuiling), bijvoorbeeld doordat gegevens niet actueel zijn. Ook kan er door gebruikers tijdswinst worden geboekt doordat het gebruik van een digitale machtiging eenvoudiger is dan het gebruik van een authenticatiemiddel van een ander. Op deze manier wordt het oneigenlijke gebruik van authenticatiemiddelen tegengegaan, wat ook leidt tot meer veiligheid voor de burger.

Het registreren wordt makkelijker voor gebruikers en dienstaanbieder

Ook kost het registratieproces nog veel tijd. Door de mogelijkheid om informatie over wettelijke vertegenwoordiging aan overheidsdienstverleners terug te koppelen (zoals de bevestiging van bewindvoering of een ouder-kindrelatie), wordt het gebruik van digitale machtigingen vergemakkelijkt en gestimuleerd. Dit geldt voor de gebruikers, maar zeker ook voor de dienstaanbieders. De verwachting is dat zij hun (primaire) processen beter kunnen inrichten en minder te maken krijgen met vragen en/of klachten van (niet-digivaardige) burgers.

De gemonetariseerde baten overstijgen de meerkosten van het Machtigingsstelsel

De maatschappelijke baten zijn in totaal groter dan de totale meerkosten. Het monetaire saldo van de baten en kosten over de gehele looptijd van 15 jaar is ongeveer 50 miljoen euro positief. Bovendien is er nog een aantal baten (door gebrek aan inzicht in de toekomstige processen) niet gemonetariseerd, zoals de baten van meer inzage en regie op de machtigingsrelaties, waardoor gebruikers en dienstaanbieders efficiënter kunnen werken. Ook is niet becijferd hoeveel dienstaanbieders kunnen besparen door hun eigen machtigingssystemen af te kunnen bouwen. Er is onvoldoende inzicht welke dienstaanbieders (naast de Belastingdienst (B2), het UWV en RVO) nu ook eigen systemen gebruiken en wat deze aan doorontwikkeling, beheer en onderhoud kosten.

De **meerkosten** ten opzichte van het nul alternatief zijn 200 miljoen euro (contante waarde). Zie onderstaande tabel:

Kostenpost	Investeringskost en	Gemiddelde meerkosten per jaar beheerfase	Meerkost en totaal (CW)
Programma			
Beheerorganisatie	-	0,30	3,5
Materiele kosten	-	6,27	65,4
Capaciteit kosten	-	3,03	31,6
Investerings Programma	16,8	-	15,7
Registerhouders			
J&V domein	1,5	1,0	13,4
BRP	<100.000	<100.000	-
Handelsregister	<100.000	<100.000	-
Dienstaanbieders			
Inregelen koppelvlakken	8,4	-	6,3
Conceptontwikkeling inrichting portalen & diensten	41,8	-	31,7
Technische implementatie portalen	41,8	-	31,7
Totaal	110,4	10,6	199,3

a) Door afrondingsverschillen lijken bedragen niet altijd bij elkaar op te tellen.

Hiertegenover staan gemonetariseerde baten van in totaal 248 miljoen euro (contante waarde). Een aantal batenposten is niet gemonetariseerd (PM, of kwalitatief). Bij de gemonetariseerde posten is aangegeven waar de baten terechtkomen: belanghebbenden en gemachtigden vrijwillig machtigen (VM) en wettelijke vertegenwoordiging (WV) en dienstaanbieders (DA).

Baten (in € mln)	Baten in peiljaar (2025)	Baten totaal (CW)
Inclusie en overige kwalitatieve baten		
Rechten/plichten	<i>kwalitatief</i>	<i>kwalitatief</i>
Beter rechtmatigheid	<i>kwalitatief</i>	<i>kwalitatief</i>
Meer regie	<i>kwalitatief</i>	<i>kwalitatief</i>
Betere klantrelatie	<i>kwalitatief</i>	<i>kwalitatief</i>
Betere dienstverlening	<i>kwalitatief</i>	<i>kwalitatief</i>
Gebruiksgemak	<i>kwalitatief</i>	<i>kwalitatief</i>
Registratie proces		
<i>Belanghebbende</i>		
Optimaliseren registratieproces (VM)	2,7	37,5
Registratie nieuwe machtigingen stelsel	-0,7	-3,4
Optimaliseren registratieproces (WV)	2,4	31,0
<i>Gemachtigde</i>		
Optimaliseren registratieproces (VM)	0,7	11,7
Registratie nieuwe machtigingen stelsel	-0,4	-2,0

Baten (in € mln)	Baten in peiljaar (2025)	Baten totaal (CW)
Optimaliseren registratieproces (WV)	4,6	56,9
<i>Dienstaanbieder</i>		
Minder papieren machtigingen vastleggen (DA)	PM	PM
Primaire processen		
Benutting (goedkopere) digitale kanalen (DA)	7,5	116,1
Handmatige bevraging sectorale registers (DA)	PM	PM
Vermeden kosten eigen voorziening (DA)	PM	PM
Totaal	16,5 + PM	247,8 + PM

Naast de baten van de hoofddoelstelling (inclusie), zijn er baten te behalen door een gebruiksvriendelijker registratieproces en in de primaire processen bij de dienstverleners. Daarnaast is er nog een aantal overige baten, welke we al kwalitatief hebben geduimd.

Gebruikers profiteren van het eenvoudiger registratieproces

Machtigen stelt de gebruikers in staat hulp in te schakelen bij het doen van (fysieke of digitale) zaken met de overheid, waardoor zij geen handgeschreven machtigingsverklaring hoeven op te stellen of verplichte gang naar de balie²⁵ te hoeven maken om iemand te machtigen. Tevens moeten wettelijke vertegenwoordigers snel en zonder tijdrovende administratieve rompslomp zaken met de overheid voor hun belanghebbenden kunnen doen.

Het eenvoudiger registratieproces in het stelsel levert veel voordelen op, in de vorm van minder regeldruk. In totaal gaat het om een bedrag van 132 miljoen, ongeveer gelijk verdeeld over de belanghebbenden en de gemachtigden. Binnen de groep van gemachtigden, profiteren de wettelijke vertegenwoordigers het meest met 57 miljoen euro.

Naast de eenvoud van het proces, is ook de verwachte afname van het aantal registraties essentieel. Voor het toekomstige aantal registraties, is de aanname essentieel dat de frequentie van registratie afneemt door het Machtigingsstelsel. Uitgangspunt is dat in het nieuwe Machtigingsstelsel losse machtigingen voor een unieke handeling zo veel mogelijk worden vervangen door universele machtigingen en de machtiging voor onbepaalde tijd afgegeven kan worden. Deze aanname is essentieel voor de omvang van deze baat.

Tevens kunnen gebruikers op één plek al hun machtigingen inzien, in plaats van bij iedere overheidsorganisatie apart. Deze baat - in de vorm van 'meer regie' - is niet gemonetariseerd, omdat er geen goed inzicht is hoe vaak er inzage plaatsvindt en hoe dit in de toekomst gaat verlopen.

Voor de meeste dienstverleners worden de investeringen om aan te sluiten terugverdiend...

Om iemand te kunnen machtigen voor een dienst moet deze dienst door de betreffende dienstverlener zijn aangesloten op de machtigingsvoorziening. Voor een dienstverlener gaat het om het toegankelijker maken van de eigen dienstverlening, vooral voor niet-digivarende klanten. De dienstverlener gaat uit van verbetering van de efficiency, doordat minder papieren machtigingen hoeven te worden vastgelegd, doordat het (goedkopere) digitale kanaal beter wordt benut, doordat de noodzaak voor het bijhouden van een eigen register vervalt, en doordat

²⁵ Dit hangt nog wel af van het gewenste betrouwbaarheidsniveau van de machtiging. Er zullen waarschijnlijk altijd hoog betrouwbare machtigingen nodig zijn die door een notaris worden vastgesteld.

handmatige bevraging van meerdere sectorale registers niet meer nodig is. Er zijn ook mogelijkheden voor betere fraudebestrijding, doordat machtigingsinformatie betrouwbaarder en actueler is, en doordat het ongewenst -en ongeoorloofd- uitlenen van DigiD's wordt teruggedrongen.

Het effect van toenemende gebruik van (goedkopere) digitale kanalen kan gedurende de looptijd van 15 jaar een baat opleveren van 116 miljoen euro. De overige baten zijn niet gemonetariseerd, omdat er te weinig cijfermateriaal beschikbaar is bij de dienstverleners om dit goed in beeld te brengen.

Tegenover deze baten, staan wel kosten. Aansluiten vergt van een dienstaanbieder immers ook de nodige inspanning. Uitgaande van het groeipad, zoals geschetst in hoofdstuk 2, moeten de dienstaanbieders in 15 jaar circa 70 miljoen euro (contante waarde) aan extra kosten maken ten opzichte van het nul alternatief (waar er ook dienstaanbieders aansluiten op DigiD Machtigen). Per saldo is er dus op voor de totale groep dienstaanbieders een positief saldo te verwachten.

...maar zal per individuele organisatie afhangen van het huidige systeem en/of dienstenpallet

Voor de individuele dienstaanbieder kan de "business case" niet altijd positief uitvallen. In potentie zijn er de geschetste baten, maar er zullen altijd dienstaanbieders zijn die niet of pas later in de tijd zullen aansluiten. De beslissing zal afhankelijk zijn van het bestaan van de gebruiksvriendelijkheid en doorontwikkeling en beheerkosten van eventuele huidige systemen en/of de mate waarin digitaal machtigen echt noodzakelijk is om de dienst toegankelijk te maken voor hun doelgroep.

Advies: goede communicatiecampagne (bij dienstaanbieders) noodzakelijk

Gedurende de uitvoering van deze MKBA is er met een reeks aan dienstaanbieders gesproken. We merkten in onze gesprekken dat vele organisaties nog niet geheel op de hoogte zijn van de actuele plannen met het Machtigingsstelsel. Zoals bij vrijwel alle e-overheidsvoorzieningen, zullen de baten alleen worden gerealiseerd bij voldoende gebruik. En het gebruik is weer afhankelijk van de bereidheid van dienstaanbieders om hun diensten aan te sluiten op het stelsel. Wij raden dan ook aan om een goede communicatiecampagne te starten, niet alleen bij de gebruikers, maar tevens – of zelfs primair - bij de dienstaanbieders.

3.2 Resultaten in het zorgdomein

Digitaal machtigen in de zorg heeft potentie

Thans wordt digitaal machtigen (via DigiD Machtigen) voor het grootste deel gebruikt voor belasting gerelateerde zaken (inloggen bij de Belastingdienst, en inloggen bij de Berichtenbox voor berichten over belastingzaken).²⁶ Het zorgdomein vormt echter ook een sector met zeer grote potentie voor digitaal machtigen waarbij het machtigen van mantelzorgers, ouders, bewindvoerders, curatoren, en de relatie met nabestaanden nadrukkelijk terugkomt in alle casussen. Beoogde toekomstige doelgroepen die via een machtiging moeten kunnen handelen, zijn wettelijke vertegenwoordigers, zoals in het kader van ouderlijk gezag en bewindvoering.

Cijfers over de zorgsector tonen aan dat het een grote categorie vormt: in 2017 waren er bijvoorbeeld ruim 1,3 miljoen zorgprofessionals en circa 2,1 miljoen mantelzorgers in Nederland; het aantal patiënten in zorginstellingen – waar veel sprake is van machtigingsrelaties – bedraagt ruim 213.000.²⁷

²⁶ Ministerie van BZK (2018), Monitor Generieke Digitale Infrastructuur 2018.

²⁷ CBS (2018), Statline.

Nu nog veel fysieke registraties

Vrijwel alle machtigingsrelaties in de zorg worden in de huidige situatie fysiek aan de balie geregistreerd. Naar schatting van het ministerie van VWS bedraagt het aantal machtigingen meerdere miljoenen, maar exacte aantallen zijn niet bekend. Er zijn meerdere oorzaken van deze situatie. Ten eerste omdat het zorglandschap versplinterd is. Er is geen overkoepelend systeem om machtigingen te registreren: elke zorgaanbieder doet dit op eigen wijze. Een veelgebruikte methode is om door middel van een paspoort te registreren wie de gemachtigde is. Een tweede reden is dat digitale dienstverlening in de zorg (ten opzichte van andere domeinen) nog minder ver is ontwikkeld.

Toch is er een toenemende vraag aan digitale dienstverlening in de zorg: hiermee kan de patiënt meer regie over de eigen gegevens worden gegeven en kan een hogere medicatieveiligheid bereikt worden. De machtigingsoplossingen zijn belangrijke voorwaarden om de eHealth doelstellingen te behalen. In de eHealth doelstellingen gaat het erom dat chronisch zieken, kwetsbare ouderen, en/of mensen die zorg en ondersteuning ontvangen in staat worden gesteld om de regie te houden over hun eigen medisch dossier. Op het moment dat de patiënt niet zelfstandig in staat is om de regie te houden, dan zal deze een mantelverzorger, wijkverpleegkundige, bewindvoerder, etc. machtigen om zijn/haar medische belangen te behartigen. Denk bijvoorbeeld aan het machtigen van een mantelverzorger en/of wijkverpleegkundige om de bloeddruk te meten en de resultaten daarvan door te geven aan de huisarts. Een ander voorbeeld is dat een wijkverpleegkundige of thuishulp in staat wordt gesteld om aantekening over het welzijn van een patiënt in het medische dossier te zetten, die vervolgens bekeken kan worden door de (huis)arts (monitoren behandelproces). Zonder een goede machtigingsprocedure is het niet mogelijk dat (een kwetsbare groep) patiënten derden kunnen machtigen om hun medische belangen te behartigen.

Substantiële groei digitale transacties verwacht door middel met hogere betrouwbaarheid

De vraag naar digitale machtigingen in het zorgdomein zal substantieel toenemen wanneer het vereiste beveiligingsniveau voor machtigingen omhoog gaat: voor het inzien van medische gegevens zal DigiD Hoog vereist zijn in de toekomst. Dit maakt de noodzaak van een digitale machtigingsvoorziening nog groter, aangezien verificatie door middel van een paspoort of zelfs inloggen met de DigiD van een andere persoon (oneigenlijk gebruik) dan niet meer mogelijk is.

Het potentieel van digitalisering in de zorg is al geschetst in een eerdere studie van Ecorys²⁸, waarin een schatting werd gemaakt van het potentiële aantal digitale transacties. Hieruit kwam een beeld naar voren van 700 miljoen digitale transacties in het BSN-domein (inclusief de zorg). De zorg zal een groot deel van deze groei voor zich nemen doordat enerzijds de huidige digitaliseringsgraad laag is en DigiD Hoog een voorwaarde is voor digitalisering in de zorg, en anderzijds de potentiële gebruikersgroep in de zorg groot is.

3.3 Gevoeligheidsanalyse

Het is gebruikelijk om van de effecten met de meeste onzekere aannames een gevoeligheidsanalyse uit te voeren. Om de baten te bepalen van de effecten van de betere benutting van de (goedkopere) digitale kanalen bij dienstverleners, is de aanname gemaakt dat er een groei plaatsvindt van circa 1% van de huidige digitale transacties. Zoals al eerder beschreven, is deze aanname zeer onzeker. Het is aannemelijk dat er een groei plaatsvindt door het Machtigingsstelsel, maar de omvang ervan is onduidelijk. Deze gevoeligheidsanalyse biedt inzicht in het effect op de baten bij twee varianten:

- 2,0% groei

²⁸ Ecorys (2018), Herijking business case inloggen BSN-domein: impact recente beleidswijzigingen en inzichten.

- 0,5% groei

Variante 2.0%

Indien het aantal digitale transacties van de huidige Manifestgroep transacties met 2% toeneemt (ongeveer 5,9 miljoen extra digitale transacties), zijn de baten van het bij dienstverleners 232 miljoen euro. De totale baten worden hierdoor 364 miljoen. De kosten blijven hetzelfde.

Variante 0,5%

Indien het aantal digitale transacties van de huidige manifestgroep transacties met 0,5% toeneemt (ongeveer 1,5 miljoen extra digitale transacties), zijn de baten 58 miljoen euro. De totale baten worden hierdoor 190 miljoen euro. De kosten blijven hetzelfde.

Gevoeligheidsanalyse

In mln euro's	Basisscenario MKBA	2% verhoging digitale transacties manifestgroep	0,5% verhoging digitale transacties manifestgroep
Totale kosten (NCW)	199,3	199,3	199,3
Totale baten (NCW)	247,8 +PM	363,9+PM	189,8+PM
Saldo kosten en baten	48,6+PM	164,7+PM	-9,4+PM

Het blijkt dus dat de baten fors kunnen toenemen indien het digitale gebruik van bestaande digitale diensten verhoogd kan worden. Indien de groei toch lager is, nemen de baten navenant af.

4 Kosten en baten nader uitgewerkt

4.1 Uitwerking kosten

4.1.1 Kosten op hoofdlijnen

De **meerkosten** ten opzichte van het nul alternatief zijn 200 miljoen euro (contante waarde). Zie onderstaande tabel:

Kostenpost	Investeringskost en	Gemiddelde meerkosten per jaar beheerfase	Meerkost en totaal (CW)
Programma			
Beheerorganisatie	-	0,30	3,5
Materiele kosten	-	6,27	65,4
Capaciteit kosten	-	3,03	31,6
Investerings Programma	16,8	-	15,7
Registerhouders			
J&V domein	1,5	1,0	13,4
BRP	<100.000	<100.000	-
Handelsregister	<100.000	<100.000	-
Dienstaanbieders			
Inregelen koppelvlakken	8,4	-	6,3
Conceptontwikkeling inrichting portalen & diensten	41,8	-	31,7
Technische implementatie portalen	41,8	-	31,7
Totaal	110,4	10,6	199,3

a) Door afrondingsverschillen lijken bedragen niet altijd bij elkaar op te tellen.

De investeringskosten zijn in totaal 110 miljoen euro, waarvan bijna 17 miljoen vanuit het programma, ruim 1,5 miljoen vanuit de registerhouders en ruim 90 miljoen voor de dienaarbieders. De gemiddelde meerkosten in de beheerfase zijn bijna 11 miljoen per jaar. In de volgende paragrafen gaan we hier nader op in.

4.1.2 Kosten programma en registerhouders

In de opbouw van de investeringskosten voor het programma zijn de volgende componenten meegenomen. Zie tabel:

Begroting Programma Machtigen realisatiefase 2018-2020 (in € mln.)	2018	2019	2020
Renovatie doorontwikkeling			
Plateau 1	0,4	1,8	
Plateau 2			2,9
Nieuwe componenten			
Plateau 1	0,4	2,0	0,6
Plateau 2		0,5	2,6
Stelselinrichting			

Begroting Programma Machtigen realisatiefase 2018-2020 (in € mln.)	2018	2019	2020
Alle plateaus	0,4	1,2	
Programma/ plateauplaning			
Alle plateaus	0,3	0,6	0,6
Implementatie			
Plateau 1		0,7	
Plateau 2			0,8
Opzet campagne			
Plateau 1		0,4	
Plateau 2			0,4

a) Door afrondingsverschillen lijken bedragen niet altijd bij elkaar op te tellen.

De materiele kosten en capaciteit kosten in de beheerfase voor het programma groeien 10% per jaar in het projectalternatief en 5% per jaar in het nul alternatief. De kosten voor de beheerorganisatie zijn geschat op basis van de ervaringen met eHerkenning. Deze kosten bestaan uit de optelling van de gemaakte kosten voor het personeel, strategie, monitoring en promotie. Het gaat om 300.000 euro per jaar, op basis van een formatie van 1,6 fte. Deze tabel toont de meerkosten. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de kosten in het nul alternatief en projectalternatief.

De kosten in de beheerfase en investeringskosten voor het Handelsregister en de BRP zijn onder de 100.000. Dit betekent dat deze kosten niet meegenomen worden in deze MKBA. De investeringskosten in het J&V-domein zijn 1,5 miljoen euro voor DOKO (Data-Ontsluiting en Keten-Optimalisatie Bewind) en gemiddelde kosten in de beheerfase in het J&V domein is 1 miljoen euro. Dit zijn geschatte kosten. De financiering is hiervoor nog niet rond. De rechtspraak is op het moment van het schrijven van dit rapport met verschillende partijen in gesprek hierover.

4.1.3 Kosten bij dienstaanbieders

De investeringskosten per dienstaanbieders zijn opgesplitst in omvang van de dienstaanbieder: klein, middelgroot, groot. Voor de totale investeringskosten zijn de investeringskosten per dienstaanbieder vermenigvuldigd met het groeipad voor de dienstaanbieders en vervolgens verdisconteerd (zie paragraaf 2.4.2 groeipaden).

In euro's	Dienstaanbieder (klein)	Dienstaanbieder (middelgroot)	Dienstaanbieder (groot)
Inregelen koppelvlakken dienstaanbieder	5.000	15.000	30.000
Conceptontwikkeling inrichting portalen & diensten	10.000	80.000	160.000
Technische implementatie portalen	10.000	80.000	160.000

De bedragen in de tabel gaan uit van de situatie wanneer een dienstaanbieder zelfstandig aansluit. De praktijk zal zijn dat pakket- en softwareleveranciers voor bijvoorbeeld de zorg en gemeenten dit goedkoper zullen aanbieden via reeds in gebruik zijnde pakketten. Daarnaast zullen ook bestaande aansluitingen op DigiD Machtigen en eHerkenning gebruikt kunnen worden en wordt er gedacht aan het makkelijker ontsluiten door gebruik te maken van bijvoorbeeld routeringsvoorzieningen. De gehanteerde aansluitkosten voor dienstaanbieders zitten dus aan de bovenkant van de bandbreedte (conservatief geschat, zoals gebruikelijk in MKBAs), en zullen in de praktijk lager uitvallen.

4.2 Uitwerking baten

4.2.1 Baten op hoofdlijnen

In totaal levert het Machtigingsstelsel circa 248 miljoen euro (contante waarde) aan gemonetariseerde baten op. Een aantal batenposten is niet gemonetariseerd (PM, of kwalitatief). Bij de gemonetariseerde posten is aangegeven waar de baten terechtkomen: belanghebbenden en gemachtigden vrijwillig machtigen (VM) en wettelijke vertegenwoordiging (WV) en dienstaanbieders (DA).

Baten (in € mln)	Baten in peiljaar (2025)	Baten totaal (CW)
Inclusie en overige kwalitatieve baten		
Rechten/plichten	<i>kwalitatief</i>	<i>kwalitatief</i>
Beter rechtmatigheid	<i>kwalitatief</i>	<i>kwalitatief</i>
Meer regie	<i>kwalitatief</i>	<i>kwalitatief</i>
Betere klantrelatie	<i>kwalitatief</i>	<i>kwalitatief</i>
Betere dienstverlening	<i>kwalitatief</i>	<i>kwalitatief</i>
Gebruiksgemak	<i>kwalitatief</i>	<i>kwalitatief</i>
Registratie proces		
<i>Belanghebbende</i>		
Optimaliseren registratieproces (VM)	2,7	37,5
Registratie nieuwe machtigingen stelsel	-0,7	-3,4
Optimaliseren registratieproces (WV)	2,4	31,0
<i>Gemachtigde</i>		
Optimaliseren registratieproces (VM)	0,7	11,7
Registratie nieuwe machtigingen stelsel	-0,4	-2,0
Optimaliseren registratieproces (WV)	4,6	56,9
<i>Dienstaanbieder</i>		
Minder papieren machtigingen vastleggen (DA)	<i>PM</i>	<i>PM</i>
Primaire processen		
Benutting (goedkopere) digitale kanalen (DA)	7,5	116,1
Handmatige bevraging sectorale registers (DA)	<i>PM</i>	<i>PM</i>
Vermeden kosten eigen voorziening (DA)	<i>PM</i>	<i>PM</i>
Totaal	16,5 + PM	247,8 + PM

Naast de baten van de hoofddoelstelling (inclusie), zijn er baten te behalen door een gebruiksvriendelijker registratieproces en in de primaire processen bij de dienstaanbieders. Daarnaast is er nog een aantal overige baten, welke we alleen kwalitatief duiden.

In de volgende paragrafen worden de verschillende batenposten nader geduid (o.a. met een aantal sprekende voorbeelden) en wordt uitgelegd hoe deze zijn berekend.

4.2.2 Inclusie als hoofddoelstelling

Uit onze analyse blijkt dat de investeringen in het stelsel (zowel van de overheid, registerhouders en dienstaanbieders) goed zijn voor de maatschappij in de vorm van verbeterde inclusie. 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.

Machtigen stelt hen in staat hulp in te schakelen bij het doen van (fysieke of digitale) zaken met de overheid, waardoor zij niet hoeven af te zien van hun recht op overheidsvoorzieningen omdat ze onvoldoende vaardig zijn om deze zelf aan te vragen. Onderstaand voorbeeld geeft aan dat het nog regelmatig gebeurt dat toeslagen niet bij de juiste personen terechtkomen. Het Machtigingsstelsel biedt zo een oplossing voor een betere rechtmatigheid in de samenleving.

Voorbeeld: digitale inclusie

In het Regeerakkoord uit 2017 heeft het kabinet zich ten doel gesteld dat iedereen mee kan blijven doen in de samenleving. In de Agenda Digitale Overheid is dat vertaald naar het principe van 'digitale inclusie': dat iedereen in de samenleving ook digitaal kan blijven meedoen.

Sommige mensen hebben echter moeite om de trend van verdere digitalisering te volgen. Een voorbeeld hiervan is de groep burgers die niet-digivaardig zijn. In een schatting van onderzoeksbureau PBLQ vormt de totale groep burgers die niet digitaal zelfredzaam zijn in Nederland circa een kwart van de bevolking.²⁹

Steeds meer publieke diensten kunnen in principe alleen maar digitaal aangevraagd worden. Door een lage digivaardigheid kan het gebruik van zulke dienstverlening bemoeilijkt worden. Zo blijkt uit recent onderzoek³⁰ dat ongeveer 1 op de 10 ouderen – zij zijn relatief vaak niet-digivaardig – mogelijk geen zorgtoeslag ontvangen ondanks recht daarop, en voor huurtoeslag is dat zelfs circa 1 op de 6 ouderen. Eerder onderzoek kwam tot soortgelijke conclusies³¹. Dergelijk niet-gebruik komt overigens niet alleen onder ouderen voor, maar speelt breder in de samenleving. Laaggeletterden zijn een ander voorbeeld van een risicogroep.

De invoering van het stelsel digitaal machtigen zorgt ervoor dat het voor de genoemde risicogroepen makkelijker wordt om iemand anders (via een digitale machtiging) de dienstverlening aan te laten vragen die nu nog wordt misgelopen. Dit werkt inclusie verhogend.

Er zijn ook steeds meer burgers die onder een vorm van wettelijke vertegenwoordiging staan. Deze mensen zijn kwetsbaar en afhankelijk van anderen voor hun recht op zorg, onderwijs of uitkering. Daarom moeten wettelijke vertegenwoordigers gemakkelijk zaken met de overheid voor ze kunnen doen. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat een burger die onder curatele staat door het Machtigingsstelsel straks niet onnodig op een uitkering bij de sociale dienst hoeft te wachten omdat zijn curator deze direct digitaal voor hem kan aanvragen. Aan de andere kant, zorgt het Machtigingsstelsel er ook voor dat de belastingaangiftes juist worden ingevuld, waardoor belastingen beter kunnen worden geïnd en zo burgers zowel hun rechten als plichten kunnen nakomen. Zie ook het onderstaande voorbeeld.

Voorbeeld: hulp bij belastingzaken

Naar schatting besteedt circa een kwart van alle burgers de aangifte inkomstenbelasting uit aan een fiscaal of maatschappelijk dienstverlener. Trees (75) is daar een voorbeeld van. Zij wil graag hulp bij het invullen van haar belastingaangifte. Haar man is een paar jaar terug overleden en hij deed altijd de belastingzaken voor beiden. Nu schakelt ze een maatschappelijk dienstverlener in om haar te helpen bij de aangifte.

²⁹ Dialogic (2013), De digitale (zelf)redzaamheid van de burger: ondersteuning bij de Digitale Overheid 2017.

³⁰ Regioplan (2018), (Onder)benutting zorgtoeslag en huurtoeslag door senioren.

³¹ SEO (2011), Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen.

In de huidige situatie is het proces zowel voor de dienstverlener (gemachtigde) als de belanghebbende inefficiënt. Zowel burger als gemachtigde kunnen de machtiging aanvragen. De dienstverlener moet voor iedere persoon apart een machtiging aanvragen, en voor alle subdiensten zoals de aangifte en de berichtenbox gelden aparte machtigingen. Als de burger de aanvraag per post doet, kost dit vijf dagen extra. Voor het gebruik van de machtiging moet op verschillende portalen worden ingelogd, wat het gebruiksgemak niet ten goede komt. Elk jaar moeten nieuwe machtigingen worden aangevraagd.

Het nieuwe stelsel digitaal machtigen voorziet in veel van deze punten en maakt het proces zowel voor de belanghebbende als gemachtigde makkelijker en sneller. Vooral voor de belanghebbende, want de regie in het registratieproces zal bij de gemachtigde liggen. In het geval van Trees vraagt de maatschappelijk hulpverlener een machtiging aan. Samen met Trees kan hij vervolgens direct de machtiging activeren en een geldigheidsduur kiezen, van één dag tot oneindig. Enkele momenten later is het mogelijk om in te loggen op een generiek portaal en de belastingzaken af te handelen.

Voor de burger scheelt dit regeldruk omdat die minder stappen hoeft te doorlopen. Doordat het proces laagdrempeliger wordt, kunnen daardoor naar verwachting meer burgers zaken doen met de overheid. Dit leidt tot meer inclusie. Ook aan de kant van de dienstverleners wordt veel tijdswinst geboekt: zij kunnen in het nieuwe stelsel een machtiging voor meerdere cliënten tegelijk aanvragen.

4.2.3 Overige kwalitatieve baten

Naast de al beschreven baten in het registratieproces en in het primaire proces bij de dienstaanbieders, zijn er nog overige baten als gevolg van het Machtigingsstelsel:

- Betere regie;
- Een betere klantrelatie;
- Betere dienstverlening;
- Verhoogde veiligheid;
- Meer gebruiksgemak.

Betere regie

In het Machtigingsstelsel kunnen gebruikers op één plek al hun machtigingen inzien, in plaats van bij iedere overheidsorganisatie apart. De gebruiker heeft de regie over aan wie hij of zij de gegevens beschikbaar stelt. Met behulp van een digitale machtiging kan de gebruiker vastleggen met wie hij de gegevens wil delen. De gebruiker bepaalt dus zelf aan wie hij of zij de gegevens levert. Na het afgeven van een machtiging, kan een ketenpartner zonder tussenkomst van anderen gegevens ophalen bij de dienstaanbieder.

Een betere klantrelatie

Door het Machtigingsstelsel wordt de relatie tussen de klant en de dienstaanbieder beter. De dienstaanbieder gaat meer zakendoen met deskundige vertegenwoordigers. Dit kunnen wettelijke vertegenwoordigers zijn, maar ook vrijwillige vertegenwoordigers. Door de toegenomen deskundigheid en ervaring worden er minder fouten gemaakt bij het invullen van (digitale) formulieren en in de processen. Dit levert voordelen op voor zowel de klant als de dienstaanbieder.

Betere dienstverlening

De overheid en de andere dienstaanbieders kunnen de klant voorzien van beter dienstverlening als gevolg van het Machtigingsstelsel. Onderstaand voorbeeld maken dit duidelijk.

Voorbeeld: curator van een meervoudig gehandicapte meerderjarige zoon

In het huidige machtigingslandschap is het voor wettelijk vertegenwoordigers niet mogelijk om te handelen op basis van digitale machtigingen. Wettelijke vertegenwoordiging betreft vertegenwoordiging waarbij de relatie tussen twee personen wettelijk en/of gerechtelijk is vastgesteld, en niet zoals bij een vrijwillige

machtiging door de gemachtigde en de belanghebbende zelf wordt geregistreerd in een machtigingsregister. Denk bij wettelijk vertegenwoordiging aan curatoren, bewindvoerders en ouders van minderjarige kinderen.

De huidige situatie wordt geïllustreerd door een burgerbrief. Hierin beklagt de ouder van een meervoudig gehandicapte meerderjarige zoon zich over het feit dat DigiD Machtigen geen ondersteuning biedt voor het machtigen van curatoren. De ouder noemt het aanvragen van een parkeervergunning voor gehandicapten in Amsterdam als voorbeeld. Deze aanvraag kan tegenwoordig alleen via DigiD gedaan worden. Voor de curator is daardoor een bezoek aan het gemeentehuis in Amsterdam de enige optie. In het geval van de inzender van de brief betreft dit een reis van 80 kilometer. Als dit proces door middel van DigiD Machtigen voorkomen had kunnen worden, zou dit zowel de curator als de dienstaanbieder (gemeente Amsterdam) veel tijd schelen.

De inzender beklagt zich bovendien over inconsistentie onder de dienstaanbieders: dat de zich persoon zich voor de zoon wel kan machtigen voor het aanvragen van zorgtoeslag en huurtoeslag bij de Belastingdienst. Dit gaat echter via de post. In het machtigingsstelsel bestaat een uniforme manier van machtigingen registratie. Het realiseren van uniformiteit betekent een extra voordeel: binnen het registratieproces zullen de zoekkosten voor de gebruiker afnemen door duidelijkheid over de procedure die gevolgd moet worden.

Voor een overheidsorganisatie is het primair belang het toegankelijker maken van de eigen dienstverlening, met name voor niet-digivaardige klanten.

Voorbeeld: gezinscoaches bij CJG Den Haag

Ook andere groepen binnen wettelijke vertegenwoordiging beklagen zich over de huidige situatie. Zo wijst het Centrum Jeugd en Gezin (CJG) Den Haag erop dat gezinscoaches momenteel veel tijd kwijt zijn aan papieren machtigingen. Voor ieder individueel contact dat zij hebben met andere hulpverleners of organisaties zoals huisartsen en onderwijsinstellingen, moeten zij ouders/wettelijk vertegenwoordigers en jeugdigen vanaf 12 jaar schriftelijk om toestemming vragen.

“Na het tekenen sturen ouders en jeugdigen het formulier terug. Daarna scannen we het getekende formulier en wordt het formulier in het betreffende dossier gehangen. We bewaren dit alles tien jaar. Kunnen we dit anders en simpeler doen?”, verzucht CJG Den Haag. Reacties op de oproep, die op LinkedIn geplaatst is, tonen aan dat ongenoegen over deze regeldruk breed gedragen wordt.

In het nieuwe machtigingsstelsel worden losse machtigingen voor een unieke handeling zo veel mogelijk vervangen door universele machtigingen en kan de machtiging voor onbepaalde tijd afgegeven worden. Dit zou de gezinscoaches een significante daling van de regeldruk opleveren.

Verhoogde veiligheid

Er zijn ook mogelijkheden voor betere fraudebestrijding, doordat machtigingsinformatie betrouwbaarder en actueler is, en doordat het ongewenst -en ongeoorloofd- uitlenen van DigiD's wordt teruggedrongen. Dit betekent ook een toenemende veiligheid voor de burger bij het digitaal zakendoen met de overheid en andere dienstaanbieders.

Meer gebruiksgemak

Door het stelsel wordt het voor de diverse doelgroepen veel gemakkelijker om hen te machtigen en daardoor gebruik te maken van de (digitale) dienstverlening. Voor professionals die mensen bijstaan in bijvoorbeeld de schuldhulpverlening, reclassering of jeugdzorg (wettelijke vertegenwoordiging) is het nu nog lastig op welke manier ze bij de verschillende overheidsorganisaties kenbaar moeten maken dat zij een aanvraag ook mogen/ moeten doen

namens een ander. Maar ook voor vrijwillig machtigen wordt het makkelijker, wat oneigenlijk gebruik tegen zal gaan.

4.2.4 Baten in het registratieproces

Machtigen stelt de gebruikers in staat hulp in te schakelen bij het doen van (fysieke of digitale) zaken met de overheid, waardoor zij geen handgeschreven machtigingsverklaring hoeven op te stellen of verplichte gang naar de balie te hoeven maken om iemand te machtigen. Tevens moeten wettelijke vertegenwoordigers snel en zonder tijdrovende administratieve rompslomp zaken met de overheid voor hun belanghebbenden kunnen doen.

Het eenvoudigere registratieproces in het stelsel levert veel voordelen op, in de vorm van minder regeldruk bij burgers, professionele dienstverleners en dienstaanbieders. Aan de andere kant wordt er door het Machtigingsstelsel in de toekomst ook meer machtigingsrelaties geregistreerd, wat ook tijd kost.

De regeldruk is zowel bepaald voor de belanghebbenden als de gemachtigden. Hiervoor is gebruik gemaakt van de verwachte groei van het aantal machtigingsrelaties in het nul- en projectalternatief (zie hoofdstuk 2), de tijdswinst in het proces zowel voor de belanghebbende als de gemachtigden, en de daarbij behorende regeldruk tarieven. De gebruikte kengetallen zijn:

Gebruikte kengetallen	
Tijdswinst registratieproces belanghebbende (VM en WV)	10 minuten (van 15 naar 5 minuten)
Tijdswinst registratieproces gemachtigde (VM)	2 minuten (van 5 naar 3 minuten)
Tijdswinst registratieproces gemachtigde (WV)	12 minuten (van 15 naar 3)
Uurtarief (burger)	€ 7,00
Uurtarief (Familiebewindvoerder)	€ 35,25
Uurtarief (Familiementor)	€ 35,25
Uurtarief (Professioneel curator of combinatie bewindvoerder + mentor (voor 1 persoon))	€ 64,90
Uurtarief (Professioneel bewindvoerder)	€ 64,90
Uurtarief (Professioneel mentor)	€ 64,90

De gehanteerde tijdswinsten zijn schattingen op basis van analyse van de processchema's in de PSA, klantreizen en uitkomsten van de interviews. Er zijn geen analyses beschikbaar van de tijdsduur van de huidige registratieprocessen met DigiD machtigen en de processen in het Machtigingsstelsel. Voor de tarieven is gebruik gemaakt van de Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyse van de digitale overheid en het overzicht Tarieven 2018 van branchevereniging PBI.

Voor het toekomstige aantal registraties, is de aanname essentieel dat de frequentie van registratie afneemt door het Machtigingsstelsel. Uitgangspunt is dat in het nieuwe Machtigingsstelsel losse, maar wel met elkaar samenhangende machtigingen voor een unieke handeling zo veel mogelijk worden vervangen door machtigingen voor een bepaalde dienstenset en dat de machtiging bijvoorbeeld voor onbepaalde tijd afgegeven kan worden. Deze aanname is essentieel voor de omvang van deze baat.

Onderstaande tabel geeft de verschillende batenposten weer:

Baten registratie proces (in € mln.)	Baten in peiljaar (2025)	Baten totaal (CW)
<i>Belanghebbende</i>		
Optimaliseren registratieproces (VM)	2,7	37,5
Registratie nieuwe machtigingen stelsel	-0,7	-3,4
Optimaliseren registratieproces (WV)	2,4	31,0
<i>Gemachtigde</i>		
Optimaliseren registratieproces (VM)	0,7	11,7
Registratie nieuwe machtigingen stelsel	-0,4	-2,0
Optimaliseren registratieproces (WV)	4,6	56,9
<i>Dienstaanbieders</i>		
Minder papieren machtigingen vastleggen (DA)	<i>PM</i>	<i>PM</i>
Totaal	9,3 + PM	131,7 + PM

a) Door afrondingsverschillen lijken bedragen niet altijd bij elkaar op te tellen.

In totaal gaat het om een bedrag van 132 miljoen (contante waarde), ongeveer gelijk verdeeld over de belanghebbenden en de gemachtigden. Binnen de groep van gemachtigden, profiteren de wettelijke vertegenwoordigers het meest met 57 miljoen euro.

Dienstaanbieders profiteren eveneens omdat zij minderpapieren machtigingen hoeven vast te leggen. Er is echter onvoldoende inzicht om hoeveel papieren machtigingen het gaat om deze baat te kunnen berekenen. Onderstaand voorbeeld geeft wel inzicht waarom het gaat, bijvoorbeeld bij de RVO.

Voorbeeld: ondernemend Nederland

Bij ondernemers bestaat veel behoefte aan een verbeterd machtigingsstelsel. Zowel voor grote als kleine ondernemingen zijn er voordelen te behalen. Intermediairs zullen in het nieuwe machtigingsstelsel een significante tijdsbesparing realiseren die in de huidige situatie nog niet mogelijk is.

Bij het aannemen van een klant wordt vaak een machtiging op papier gevraagd aan de klant, om namens de klant te mogen handelen. Omdat dit handelen steeds vaker digitaal plaats vindt, bestaat de behoefte om eenvoudig over te kunnen stappen op digitale machtigen. Deze machtigingen kan de intermediair dan meteen gebruiken om namens de klanten te handelen bij overheidsdienstverleners.

Daarnaast bestaat bij intermediairs de behoefte om voor grote groepen van klanten te gelijk machtigingen vast te leggen. Op dit moment moeten de intermediairs hun klanten individueel benaderen met het verzoek om een machtiging digitaal te registreren. In het nieuwe stelsel moet het mogelijk zijn om in één keer de machtigingen voor een grote groep klanten te registreren. Elke klant zal wel afzonderlijk toestemming moeten geven.

Ook agrarische bedrijven zullen profiteren van het stelsel. RVO verzamelt veel informatie over agrarische bedrijven: deze gegevens zijn nodig voor de uitvoering van diverse regelingen. Het gaat om informatie over percelen, zoals ligging, teelt of dierenpopulaties. Deze gegevens zijn niet alleen nodig voor de dienstverlening van de ondernemer bij RVO.nl. Deze gegevens worden ook gebruikt voor de bedrijfsprocessen van de ondernemer zelf, als deze gegevens wil overzetten in zijn eigen bedrijfsmanagementsysteem. RVO.nl faciliteert deze ontsluiting van gegevens via webservice. Door het gebruik van webservices is het mogelijk om zonder handmatige acties gegevens op te halen.

De ondernemer wil deze gegevens daarnaast ook delen met zijn ketenpartners (adviseurs, afnemers en leveranciers). Het is daarbij van belang dat de ondernemer de regie heeft over aan wie hij zijn gegevens beschikbaar stelt. Met behulp van een digitale machtiging kan de ondernemer vastleggen met wie hij zijn gegevens wil delen. De ondernemer bepaalt dus zelf aan wie hij gegevens levert. Na het afgeven van een machtiging kan een ketenpartner vervolgens zonder tussenkomst van mensen gegevens op halen bij RVO.nl. Agrarische ondernemers geven aan doorgaans veel regedruk te ondervinden. Met behulp van het machtigingsstelsel kan de ondernemer daarin deels ontzorgd worden.

Het voorbeeld betreft overigens niet alleen het proces bij de dienstaanbieder, maar tevens bij de intermediairs en wettelijke vertegenwoordigers. Ook gaat het niet alleen om de registratie, maar ook het primaire proces.

4.2.5 *Baten in het primaire proces*

Naast de baten in het registratieproces, zijn er baten te verwachten in de primaire processen. Hiervan gaan vooral de dienstaanbieders profiteren. Om iemand te kunnen machtigen voor een dienst moet deze dienst door de betreffende dienstaanbieder zijn aangesloten op de machtigingsvoorziening. Voor een dienstaanbieder gaat het om het toegankelijker maken van de eigen dienstverlening, vooral voor niet-digivaardige klanten. De dienstaanbieder gaat uit van verbetering van de efficiency, doordat minder papieren machtigingen hoeven te worden vastgelegd, doordat het (goedkopere) digitale kanaal beter wordt benut, doordat de noodzaak voor het bijhouden van een eigen register vervalst, en doordat handmatige bevraging van meerdere sectorale registers niet meer nodig is.

Ook ouders van minderjarige kinderen profiteren van het Machtigingsstelsel omdat zij beter digitaal zaken voor hun kind kunnen doen. Zo moet een ouder digitale toegang tot het zorgdossier van zijn minderjarige kind krijgen zonder dat hij of zij daarvoor, zoals nu nog vaak het geval is, tijdrovende administratieve procedures hoeft te doorlopen. Onderstaand voorbeeld laat dit zien:

Voorbeeld: dienstverlening van gemeenten

Gemeenten verlenen vele soorten diensten aan hun burgers. Bij een aantal is er sprake van machtigingsrelaties. Hieronder worden enkele diensten besproken, namelijk dienstverlening in het sociaal domein en GBA.

Op het moment dat een kind niet in staat is de afstand van huis naar school te kunnen overbruggen, bijvoorbeeld omdat deze vanwege een bepaalde beperking naar een speciale school moet, wordt voor het kind leerlingenvoer vastgesteld. In de meeste gevallen doet de ouder of gezagdrager namens het kind de aanvraag voor het leerlingenvoer. In de huidige situatie wordt deze veelal fysiek ingediend met een bepaalde verklaring of bewijs van de ouder/ gezagdrager – mede doordat er gevoelige informatie zoals verklaringen van artsen aangedragen moet worden. In het stelsel digitaal machtigen kan de bevestiging van de gezag relatie digitaal verlopen. Dit is niet alleen voor de gemeente een efficiënter proces, maar ook voor de ouder zelf, die vaak ook meerdere zaken wil regelen voor zijn/haar kind en hierdoor in totaal minder tijd kwijt is.

Bij andere dienstverlening zoals de aanvraag van een paspoort voor een kind speelt dit evenwel. Ook hier dient de ouder op dit moment door fysiek aanwezig te zijn met identificatiemiddelen aan te tonen dat er sprake is van een legitieme ouder-kind relatie. In het stelsel wordt in de behoefte voorzien om dit proces digitaal te kunnen uitvoeren.

Het effect van toenemende gebruik van (goedkopere) digitale kanalen kan gedurende de looptijd van 15 jaar een baat opleveren van 116 miljoen euro. Onderstaande tabel vat de baten samen.

Baten primaire processen (in € mln)	Baten in peiljaar (2025)	Baten totaal (CW)
Benutting (goedkopere) digitale kanalen (DA)	7,5	116,1
Handmatige bevraging sectorale registers (DA)	PM	PM
Vermeden kosten eigen voorziening (DA)	PM	PM
Totaal	7,5 + PM	116,1 + PM

Er is gerekend met een gemiddelde besparing van €7,50 per digitale transactie/proces (zie tabel). Hierbij is gebruik gemaakt van de studie van Ecorys uit 2016 over de kosten van overheids-transacties op basis van Deense kengetallen.

Gebruikte kengetallen	
Kosten papieren proces bij DA	€ 11,70
Kosten digitaal proces bij DA	€ 4,20
Besparing digitaal proces tov papier bij DA	€ 7,50

Het aantal vermeden papieren transacties is zeer conservatief geschat. We gaan uit van bijna 3 miljoen vermeden papieren en dus digitale transacties in 2033. Uitgaande van de huidige aantallen transacties bij overheidsinstanties (meer dan 300 miljoen, waarvan thans circa 90% digitaal verloopt), is dit dus een zeer geringe groei van het aantal digitale transacties (1% van het totaal) in 15 jaar tijd. Deze baat kan dus veel hoger uitvallen, en is nu conservatief geschat.

De overige baten zijn niet gemonetariseerd, omdat er te weinig cijfermateriaal beschikbaar is bij de dienstverleners om dit goed in beeld te brengen. Er is onvoldoende inzicht welke dienstverleners (naast de Belastingdienst, het UWV en RVO) nu ook eigen systemen gebruiken en wat deze aan doorontwikkeling, beheer en onderhoud kosten. Ook de kosten van de huidige systemen bij de genoemde organisaties zijn niet beschikbaar.

Ook kan er door gebruikers tijdswinst worden geboekt doordat het gebruik van een digitale machtiging eenvoudiger is dan het gebruik van een authenticatiemiddel van een ander. Op deze manier wordt het oneigenlijke gebruik van authenticatiemiddelen tegengegaan, wat ook leidt tot meer veiligheid voor de burger. De tijdswinst is lastig te kwantificeren, omdat er geen betrouwbare gegevens beschikbaar zijn over het huidige oneigenlijke gebruik van authenticatiemiddelen.

Bijlagen

Bijlage 1: Begrippenlijst

Begrip	Omschrijving
Betrouwbaarheidsniveau	Vanaf 1 juli 2016 geldt de Europese eIDAS-verordening. Hierin zijn drie niveaus van betrouwbaarheid van authenticatiemiddelen vastgelegd: laag, substantieel en hoog. Bij betrouwbaarheidsniveau hoog moet de gebruiker bijvoorbeeld tenminste eenmaal fysiek verschijnen en een authenticatiemiddel gebruiken dat goed tegen misbruik beschermd is, zoals een cryptografisch token met een PIN-code.
Bevoegdheidsverklaringsdienst	Nadat de gebruiker is ingelogd krijgt de gemachtigde een lijst met de personen / bedrijven waarvoor hij/zij gemachtigd is of wettelijk kan vertegenwoordigen. Deze lijst wordt door de bevoegdheidsverklaringsdienst samengesteld door alle verschillende machtigingenregisters na te gaan.
Bron Dienst Vertaling	Is in het leven geroepen voor registraties die niet als primair doel hebben bevestigd te worden in een (digitale) machtigingscontext, zoals met ouder-kindrelaties bij wettelijke vertegenwoordiging. De Bron Dienst Vertaling fungeert dan als verbinding tussen een achterliggende wettelijke of basisregistratie en het machtigingsstelsel. De Bron Dienst Vertaling bevestigt zo'n registratie, verrijkt de gegevens met informatie uit de Dienstencatalogus, structureert het resultaat als een bevoegdheidsverklaring en geeft deze terug aan de Bevoegdheidsverklaringsdienst.
Contante waarde	De actuele waarde van een serie toekomstige kasstromen, waarbij rekening wordt gehouden met rente.
Curatele	Wordt door de kantonrechter uitgesproken als beschermingsmaatregel tegen personen die niet voor zichzelf kunnen zorgen (in financiële of niet-financiële zin). In curatele stelling heeft als gevolg dat een persoon zijn/haar handelingsbekwaamheid verliest, waaronder het recht om overeenkomsten aan te gaan en het eventuele gezag over kinderen.
Dienstaanbieder	Aanbieder van dienstverlening die afgenomen kan worden door een gemachtigde, voor een belanghebbende (via een machtiging). In dit rapport is een voorbeeld van een belangrijke dienaar van de Belastingdienst.
Dienstencatalogus	Is een registratie van de dienst of dienstenset, de bijbehorende diensteigenaar, en de dienaar. De Dienstencatalogus is een informatiekranspunt waar dienaar en machtigingsregister elkaar ontmoeten.
Discontovoet	Het veronderstelde rendementpercentage van een toekomstige maatregel. Wordt gebruikt om de contante waarde van een investering te berekenen.
Inclusie	Het betrekken van achtergestelde bevolkingsgroepen (zoals mensen met een beperking) in het functioneren binnen de maatschappij.
Koppelvlak	Een technische voorziening die volgens een bepaalde standaard de uitwisseling van gegevens tussen informatiesystemen verzorgt.
Machtigen (vrijwillig)	Het vrijwillig verstrekken van bevoegdheid door een belanghebbende (ook: vertegenwoordigde) aan een vertegenwoordiger (ook:

Begrip	Omschrijving
	gemachtigde) ten aanzien van de verrichting van een specifieke dienst of de afhandeling van een zaak.
Horizontaal machtigen	Machtigen tussen burgers onderling, tussen burgers en bedrijven en tussen bedrijven onderling. Daarbij worden (delen van) de uitvoering van taken gemandateerd.
Verticaal machtigen	Verticaal machtigen komt alleen voor binnen organisaties. Daarbij wordt de uitvoering van een specifieke taak of takenpakket namens de onderneming bij een medewerker belegd. Dat wil zeggen dat een vertegenwoordiger van de organisatie gemandateerd wordt om namens de organisatie te handelen.
Ketenmachtigen	Het uitbesteden van de uitvoering van een (deel)taak door de vertegenwoordiger aan een derde / intermediair / specialist.
Machtigingsbeheer	Ondersteunt de volgende handelingen van de gebruiker, zijnde een belanghebbende of een gemachtigde: aanvragen nieuwe machtiging, activeren machtiging, inzien geregistreerde machtigingen in het publieke machtigingsregister, wijzigen bestaande machtiging en intrekken bestaande machtiging.
Machtigingsindex	Vormt een functionaliteit die het proces van het opzoeken van machtigingsrelaties sneller maakt. Daarnaast kan de machtigingsindex de machtigingsregisters ontlasten, omdat er minder (onnodige) bevestigingen worden gedaan.
Machtigingsregister	Voorziening waarin vertegenwoordigingsrelaties zijn opgeslagen. Voorbeelden hiervan zijn de Basisregistratie Personen (BRP), Generiek Machtigingenregister voor Ondernemers (GMO), Handelsregister en Centraal Curatele en Bewind Register (CCBR).
Machtigingsstelsel	Het geheel aan afspraken op gebied van organisatie, besturing, beheer, architectuur, toepassingen, techniek, procedures en regels die een uniforme en eenvoudige manier van digitaal machtigen mogelijk maken.
Monetariseren	Het in geld uitdrukken van gekwantificeerde effecten van een project.
Niet-digivaardig	Een omschrijving voor onvoldoende vaardigheden met betrekking tot het gebruik van computers en het internet.
Nul alternatief	Scenarioschets van de meest waarschijnlijke ontwikkeling zonder nieuw beleid of een nieuw project. Hierbij zijn wel incrementele verbeteringen aan de desbetreffende situatie mogelijk: het nul alternatief is dus niet gelijk aan de situatie anno nu.
Plateau	Onderscheidende fase in de realisatie van het digitale machtigingsstelsel. Per fase wordt een deel van het totaal aantal beoogde voorzieningen opgeleverd. Er worden twee plateaus onderscheiden. Plateau 1 zal in 2019 gerealiseerd worden en plateau 2 naar verwachting in 2020.
Projectalternatief	Scenarioschets van de realisatie van het beoogde project: in dit geval het digitale machtigingsstelsel.
Regeldruk	De last die burgers en bedrijven ervaren door de hoeveelheid tijd en/of geld die zij kwijt zijn aan administratieve en/of juridische procedures.
Wettelijke vertegenwoordiging	Wettelijke of bij gerechtelijke uitspraak geregelde overdracht van rechten en plichten als gevolg van handelingsonbekwaamheid of handelingsonbevoegdheid, en worden zowel de bevoegdheden als de verantwoordelijkheden van een belanghebbende overgedragen naar de vertegenwoordiger.

Bijlage 2: Lijst met interviewpartners en deelnemers EffectenArena

Lijst aanwezigen effecten arena (30 mei 2018)

Aanwezigen	Instantie
Alize de Snoo	Kamer van koophandel
Bob van Os	Nictiz
Indra Henneman	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Maurice van Erven	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Marian Overgaauw	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Martijn Hiensch	UWV
Reinout Martens	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Carlo Koch	Programma Machtigen
Joyce van Rijn	Programma Machtigen
Dick Jense	Programma Machtigen
Sierd Westerfield	Programma Machtigen
Frank Zwart	Programma Machtigen
Rozemarijn de Man	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Rein During	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Jean-Paul Bakkers	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Louis Tinselboer	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Overzicht geïnterviewde personen

Naam	Instantie
Ron Roozendaal	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Margreet Lont van Gelder	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Juliette Trouwborst	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Bob van Os	Nictiz
Hans-Rob de Reus	Belastingdienst
Marieke Ozinga-Vink	Belastingdienst
Cor Franke	Programma Machtigen
Frans Rijkers	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - BRP
Frits Bouma	DUO
Debby Kotte	Gemeente Enschede
Reinout Martens	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Sander Zwienink	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Alize de Snoo	Kamer van koophandel
John Sloof	Kamer van koophandel
Cynthia Zonneveld	Logius
Paul Ooijendijk	Logius
Marleen de Vries	Logius
Carlo Koch	Logius
Sierd Westerfield	Logius
Jan Quist	Logius
Tanaquil Arduin	Logius
Marian Overgaauw	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Laura Ouwehand	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Marianne Krug	Unie van Waterschappen

Naam	Instantie
Martijn Hiensch	UWV
Caroline Schoots	UWV
Indra Hennenman	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Jeanette Verhoef	Ombudsman
Sabine Wesseldijk	Ombudsman

Bijlage 3: Kosten programma in project- en nulalternatief

Kosten programma (mln euro)	Projectalternatief		Nulalternatief	
	Peiljaar (2025)	Totaal (contante waarde)	Peiljaar (2025)	Totaal (contante waarde)
Beheerorganisatie	0,3	3,5	-	-
Materiele kosten	16,3	215,2	12,4	149,8
Capaciteitskosten	7,9	103,9	6,0	72,3
Investerings programma	-	15,7	-	-
Totaal	24,5	338,3	18,4	222,1

Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitmuntend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas