



Handreiking

Elektronische handtekening



Colofon

Auteurs

Deze handreiking is geschreven door een team bestaande uit experts van verschillende gemeenten, andere overheidsorganisaties en bedrijven. De verschillende hoofdstukken zijn door de volgende personen geschreven:

H1 Inleiding	Kees Groeneveld
H2 Definities en soorten handtekening	Leontine van der Schans en Evert-Jan Helmsing
H3 Juridisch kader	Hilde Klinkers, Tom Kuipers en Frans Dondorp
H4 Documentsoorten, handtekeningen en rechtsgevolgen	Frans Dondorp
H5 + Bijlage Toepassingen elektronische handtekeningen	Corrien van de Meent en Kees Groeneveld
H6 Lessons learned	Annebel van den Aakster
H7 Stappenplan invoering	Karin Rothengatter, Leontine van der Schans en Fokke John
H8 Elektronische zegels	Frans Dondorp
H9 Preservering van de elektronische handtekening	Julia Emmen en Kees Groeneveld

Projectleiding

Kees Groeneveld en André Plat (VNG Realisatie)

Review

Aan de review van de handreiking hebben de volgende personen meegewerkt:

Hielco Koeze (beleidsmedewerker ICT, gemeente De Fryske Marren)

Yvonne Welings (gemeentearchivaris Tilburg, ABG- en GHO-gemeenten, gemeente Tilburg)

Rob Haans (strategisch informatieadviseur, gemeente Nijmegen)

Richard Reitsma (project portfolio manager/adviseur, cluster BV, gemeente Westland)

Juliette van der Jagt-Jobsen (senior juridisch adviseur, VNG)

Nico Stadius Muller (adviseur VNG Realisatie)

Arnoud Quanjer (lead architect, VNG Realisatie)

Jule Hintzbergen (adviseur informatiebeveiliging, IBD)

Eindredactie

De eindredactie is verzorgd door Mark Jansen en Jeroen Lubbers van Dirkwager legal & tax.

© Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag, 2021

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	6
1 Inleiding	9
2 Definities en soorten handtekeningen	11
2.1 Wat is een elektronische handtekening	11
2.2 Soorten elektronische handtekeningen	12
2.3 Elektronische zegels	13
2.4 Elektronische tijdstempels	14
3 Juridisch kader	15
3.1 Geldende wetgeving	15
3.2 Erkenning binnen elektronische communicatie	15
3.3 Twee vragen	16
3.4 Rechtsgevolgen	18
3.5 Archivering	19
4 Documentsoorten, handtekeningen en rechtsgevolgen	20
4.1 Inleiding	20
4.2 Niet ondertekenen	20
4.3 Specialiteitsbeginsel	21
4.4 Ondertekeningsvoorschriften	21
4.5 Interne overwegingen	28
4.6 Samenvatting in overzicht	28
5 Toepassingen elektronische handtekeningen	30
5.1 Inleiding	30
5.2 Toepassingen bij gemeenten	30
5.3 Toepassingen van leveranciers	31
5.4 Conclusie	34
6 Lessons learned	35
6.1 Inleiding	35
6.2 De eerste stappen	35
6.3 Implementatietraject	36
6.4 Conclusies	36
7 Stappenplan invoering	37
7.1 Stakeholders betrekken	37
7.2 Uitgangspunten bepalen	37
7.3 Besluitvorming organiseren	38
7.4 Uitwerking en implementatie	38
7.5 Communicatie en training	41
7.6 Samenvatting in visuele weergave	41
8 Elektronische zegels	43
8.1 Inleiding	43
8.2 Juridisch kader	43
8.3 Zegels in relatie tot bestaande functies en processen	44

8.4	De drie vormen van zegels	45
8.5	Rechtsgevolgen van zegels	46
8.6	Toepassing	46
8.7	Tijdstempels	47
9	Preservering van de elektronische handtekening	49
9.1	Wat is preservering?	49
9.2	Archiefbescheiden of informatieobjecten	49
9.3	Wet- en regelgeving	49
9.4	Preservering in de praktijk (NEN 2082)	52
9.5	Toekomstige ontwikkelingen (NEN-ISO 16175)	53
9.6	Conclusie	54
10	Bijlage bij hoofdstuk 5: toepassingen bij gemeenten	55
10.1	Gemeente Delft	55
10.2	Gemeente Den Haag	56
10.3	Drechtsteden (gezamenlijke aanpak)	58
10.4	Gemeente Nijmegen	59
11	Van de auteurs	63

Voorwoord

Het proces van digitalisering waarbinnen de overheid steeds meer gegevens digitaal verwerkt, is al jaren aan de gang. Ook in de communicatie met burgers en bedrijven wordt de digitale weg steeds vaker gebruikt. Dit digitale verkeer zal na de invoering van de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer, waarin de burger het recht op digitaal zaken doen met de overheid krijgt, verder toenemen. Daarbij past ook het elektronisch ondertekenen van documenten. Ondanks dat de wet daarin al geruime tijd voorziet, heeft de elektronische handtekening bij de overheid nog geen hoge vlucht genomen. Dat geldt ook voor gemeenten.

De VNG heeft daarom naar aanleiding van vragen van gemeenten deze Handreiking elektronische handtekening opgesteld. De handreiking geeft gemeenten handvatten om het elektronisch ondertekenen in te voeren. Ingegaan wordt op vraagstukken als welke soorten elektronische handtekening er zijn, welke documenten elektronisch (moeten) worden ondertekend, en welke eisen er gelden voor preservatie van de elektronische handtekening. Daarnaast zijn er, gebruikmakend van gemeentelijke praktijkervaringen, aandachtspunten voor de aanpak en wijze van implementeren opgenomen en is voorzien in een stappenplan voor de invoering van de elektronische handtekening. Tot slot is er aandacht voor het elektronische zegel.

Deze publicatie is geschreven door een werkgroep van experts van verschillende gemeenten, andere overheidsorganisaties en bedrijven, onder leiding van de VNG. Ook heeft een viertal gemeenten (Delft, Den Haag, samenwerking Drechtsteden en Nijmegen) haar praktijkervaringen gedeeld. Daarnaast heeft een aantal experts de handreiking van deskundig commentaar voorzien (reviewronde). De VNG dankt alle betrokkenen voor hun actieve bijdrage aan de totstandkoming van deze handreiking.

Met deze handreiking is de uitvoering niet klaar. Digitale ontwikkelingen gaan snel waarmee het denken over een proces als het elektronisch ondertekenen doorgaat. Rekening moet worden gehouden met nieuwe inzichten en actuele afwegingen. Ook spelen er verdiepingsvragen bij de implementatie. Daarom wil de VNG deze handreiking graag in ontwikkeling laten blijven. Ik nodig u van harte uit om daaraan een bijdrage te leveren.

Ik vertrouw erop dat deze handreiking goede handvatten biedt om u te kunnen helpen bij het invoeren van de elektronische handtekening.

Pieter Jeroense



*Plaatsvervangend algemeen directeur
Vereniging van Nederlandse Gemeenten*

Samenvatting

Overheden verwerken steeds meer gegevens digitaal. Dat proces van digitalisering is al jaren gaande. De wetgeving biedt bovendien al sinds 2003 ruimte voor elektronische handtekeningen en stelt de elektronische ondertekening in veel gevallen gelijk aan de klassieke “natte” handtekening. De elektronische handtekening is in allerlei gedaanten ook het dagelijks leven in geslopen (denk aan internetbankieren of iDEAL-betalingen). Toch komt het elektronisch ondertekenen van documenten bij overheden nog steeds niet op grote schaal van de grond. Wanneer documenten ondertekend worden, gebeurt dat veelal nog met een “natte” handtekening. Deze handreiking geeft gemeenten daarom bruikbare gereedschappen om elektronische ondertekening in te voeren, rekening houdend met wettelijke kaders.

De huidige regelgeving over de elektronische handtekening ligt vast in de combinatie van de Europese eIDAS-verordening en de Nederlandse wetgeving. Deze regelgeving onderscheidt drie soorten elektronische handtekeningen: gewoon, geavanceerd en gekwalificeerd. Het is aan de gebruiker om te bepalen wanneer welk type handtekening wordt gebruikt. Aan de gewone elektronische handtekening worden in de wet nauwelijks eisen gesteld; dit type handtekening is gelet daarop in de regel niet betrouwbaar genoeg voor zakelijke toepassingen. Aan de gekwalificeerde handtekening worden de meest strenge eisen gesteld en deze handtekening staat wettelijk gezien dan gelijk aan de natte handtekening. Die strenge eisen maken echter ook dat er de nodige haken en ogen zitten aan de uitrol van dit type handtekening. Voor veel toepassingen zal gebruik van de geavanceerde handtekening kunnen volstaan, nu de eisen die aan dit type handtekening worden gesteld veelal zullen maken dat de handtekening voldoende betrouwbaar kan worden geacht. Dit wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 2 en 3 van deze handreiking.

Bij het invoeren (of grootschaliger gaan gebruiken) van elektronische handtekeningen, komt de (voor)vraag op welke documenten allemaal ondertekend worden en waarom dat eigenlijk gebeurt. Zo kan het plaatsen van een handtekening hele uiteenlopende doelen dienen.¹ Voor de documenten waarbij ondertekening door de wet verplicht is gesteld, zal ondertekening uiteraard ook in elektronische vorm gehandhaafd moeten worden. Denk hierbij aan beroepschriften voor de bestuursrechter of aan bepaalde typen overeenkomsten. Ook zijn er vele documenten waarbij ondertekening weliswaar niet verplicht is, maar waarbij dit o.m. omwille van overwegingen omtrent bewijskracht wel verstandig is (zoals overeenkomsten met een zeker belang). In die twee situaties zal de gemeente moeten kiezen wanneer zij welk type elektronische handtekening gaat gebruiken. Soms blijkt echter, bij nadere beschouwing, dat ondertekening helemaal niet nodig is om het doel te dienen dat thans wordt gediend door de natte handtekening. Zo kan goede logging in software ook een manier zijn om achteraf te kunnen vaststellen dat bij het opstellen/vaststellen van een bepaald document het juiste proces is doorlopen. De gemeente zou in dat geval dus kunnen overwegen de werkwijze aan te passen (bijv. van paraferen op papier naar een digitaal logboek). Tegelijkertijd zijn er ook documenten waarbij strikt juridisch gezien iedere handtekening weggelaten zou kunnen worden, maar waarbij dat cultureel/maatschappelijk gezien waarschijnlijk niet aanvaard zou worden (denk aan felicitaties bij een jubileum). De gemeente zal aldus eerst in beeld moeten hebben welke documenten zij in huis heeft, welke zij ondertekent en waarom dit gebeurt, alvorens de elektronische handtekening in te voeren. Daarbij moet ook geïnventariseerd worden welke (werk)processen (volledig) te digitaliseren zijn en waar dit nog niet (volledig) kan. Een elektronische handtekening kan namelijk alleen in elektronische vorm bestaan. Indien één of meer van de (proces)stappen niet elektronisch plaatsvindt, dan heeft de elektronische handtekening in die stap geen waarde. Dat gegeven zou kunnen doorwerken in het gehele werkproces. Dit vergt dus een goede en kritische inventarisatie. Zie hierover nader hoofdstuk 4 van deze handreiking.

¹ Die functies lopen uiteen van identificatie, blijk van instemming, blijk van ontvangst, waarborg tegen overhaast optreden, voldoen aan vormvoorschrift, herleiden bevoegdheid, tot vaststellen inhoud, etc.

Er zijn diverse gemeenten die ervaringen hebben opgedaan met het invoeren van de elektronische handtekening. Ook zijn er diverse leveranciers die oplossingen bieden voor elektronisch ondertekenen van documenten. In hoofdstuk 5 wordt een kort onderzoek gepresenteerd naar zowel deze ervaringen van gemeenten als wat er is te krijgen in de markt. Hieruit volgt dat gemeenten zeer uiteenlopende implementatiestrategieën hebben gekozen en daarbij ook zeer verschillende (inrichtings)keuzes hebben gemaakt. Er is wat dat betreft niet een 'goede' of 'foute' aanpak. De aanpak die de verschillende gemeenten hebben gekozen kan tot inspiratie dienen. Zo de gemeenten verschillen, gelijk zo zijn er vele leveranciers die legio oplossingen aanbieden, in allerlei gradaties en mate van complexiteit. Dit loopt uiteen van zelfstandige applicaties en diensten om sec elektronisch te ondertekenen, tot oplossingen die eenvoudig te integreren zijn in bestaande systemen of systemen waarbij de elektronische ondertekening een geïntegreerd geheel vormt met de overige functionaliteiten. Gemeenten dienen hieruit een keuze te maken die past bij hun behoeften.

Het (grootschalig) invoeren van de elektronische handtekening in de organisatie is een project dat goed moet worden voorbereid. Vandaar dat in hoofdstuk 6 enkele 'lessons learned' worden beschreven en in hoofdstuk 7 een stappenplan voor de invoering van de elektronische ondertekening is opgenomen. Voorbereiding en bestuurlijke goedkeuring en steun zijn cruciaal voor het slagen van het project. Verder is het van belang om vooraf te borgen dat alle stakeholders betrokken zijn (zowel procesmatig als inhoudsdeskundig). Samen met die stakeholders zullen de uitgangspunten en doelen helder moeten worden vastgelegd, om vervolgens te bepalen welke documenten op welke wijze elektronisch ondertekend zullen gaan worden en wat dit (dus) vergt van de organisatie en het daarbij gebruikte applicatielandschap. Mogelijk is het noodzakelijk aanvullende software of diensten in te kopen. Mocht dat zo zijn, dan is een goede marktverkenning en waar nodig een aanbesteding geboden. Ook dienen keuzes gemaakt te worden omtrent de wijze van uitrol (big bang of gefaseerd). Daarbij dient te worden meegewogen wat de verschillende routes voor de organisatie en de medewerkers daarvan betekenen. Aangezien een elektronische handtekening anders wordt geplaatst dan een natte handtekening, dient ook aan zaken als de beveiliging van (de middelen voor het zetten van) die elektronische handtekening gedacht te worden. Communicatie is bij een dergelijk project cruciaal, zowel in relatie tot de medewerkers intern, als tot de burgers extern. Indien voor de betrokkene niet helder is wat er van hem/haar verwacht wordt, dan zal de acceptatie immers ook laag zijn. De boodschap van deze hoofdstukken is dan ook dat de invoering van de elektronische handtekening een zeer grondige voorbereiding vergt, waarbij alle disciplines van de organisaties betrokken dienen te zijn.

Naast de elektronische handtekening is er sinds de komst van de eIDAS-verordening ook het elektronisch zegel. Het elektronisch zegel dient een beperkter doel dan de elektronische handtekening. Het elektronisch zegel is niet aan een persoon, maar aan de organisatie gebonden. Een elektronisch zegel waarborgt de oorsprong en integriteit van de elektronisch verzegelde gegevens. Een elektronisch zegel heeft dan ook vooral bewijswaarde. Het elektronisch zegel is, juist omdat het niet aan een persoon is verbonden, veelal wat eenvoudiger te plaatsen dan een elektronische handtekening. Het elektronisch zegel is echter uitdrukkelijk geen alternatief voor de elektronische handtekening; wanneer ondertekening is vereist, zal er ondertekend moeten worden (en volstaat een zegel dus niet). Een elektronisch zegel kan toegevoegde waarde hebben in die situaties waar documenten afkomstig van de gemeente door derden worden gebruikt als bewijsstuk (denk aan een WOZ-beschikking). Het elektronisch zegel kan ook toegevoegde waarde hebben voor intern gebruik, zoals bij het vastleggen van de audit-trail rondom besluitvorming. De verwachtingen omtrent het elektronisch zegel zijn dan ook hoog. Dit alles wordt in hoofdstuk 8 uitgewerkt.

Overheden hebben ook met archiefwetgeving te maken. Hier dient rekening mee te worden gehouden bij het gebruik van elektronische handtekeningen. Bij eerste indruk zou het beeld kunnen ontstaan dat het archiveren van een elektronische handtekening welhaast onmogelijk is, nu deze handtekeningen – althans bepaalde typen daarvan – afhankelijk zijn van (het bestaan en de beschikbaarheid van) externe systemen. De wetgever heeft hier echter in voorzien, door te bepalen dat niet de handtekening als zodanig, maar bepaalde metadata over de validatie van die

handtekening moet worden gearhiveerd. Dat betekent echter in praktische zin wel, dat er meer gegevens worden opgeslagen dan louter het ondertekende bestand zelf (namelijk tevens die metadata). Hiervoor zijn NEN-normen opgesteld, waarin nader wordt uitgewerkt hoe in de praktijk vorm moet worden gegeven aan deze eisen. In hoofdstuk 9 worden zowel deze archief-eisen, de huidige NEN-norm alsmede de te verwachten toekomstige NEN-norm besproken.

1 Inleiding

Overheden verwerken steeds meer gegevens digitaal. Ook in de interactie met burgers en bedrijven is digitaal steeds meer het voorkeurskanaal. Zodra er een handtekening moet worden geplaatst, wordt die digitale werkwijze soms verlaten. Het digitale document wordt geprint (= analoog maken), ondertekend en daarna weer ingescand (= digitaal maken) om het proces verder digitaal af te handelen. Dat is niet efficiënt. Dat kan anders.

Digitale of elektronische handtekening?

De begrippen digitale handtekening en elektronische handtekening worden in de spreektaal veelvuldig door elkaar heen gebruikt. Het begrip 'digitale handtekening' wordt in de juridische context echter doorgaans niet gebruikt. Het begrip 'elektronische handtekening' wel. Dat komt vanuit de Richtlijn 1999/93/EG. In die richtlijn wordt ook een uitsplitsing gemaakt in verschillende soorten elektronische handtekeningen. Deze richtlijn is in 2003 in Nederland geïmplementeerd als de Wet elektronische handtekeningen (zie hoofdstuk 2). Overigens is die richtlijn ondertussen opgevolgd door de eIDAS-verordening (910/2014) die op dit vlak hetzelfde begrippenkader hanteert.

In deze handreiking zullen we het juridisch juiste begrip hanteren: de elektronische handtekening.

Wettelijke kaders en normen

Deze handreiking geeft gemeenten bruikbare gereedschappen om elektronische ondertekening in te voeren, rekening houdend met wettelijke kaders. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) vereist dat elektronisch verkeer tussen burger en bestuursorgaan 'voldoende betrouwbaar en vertrouwelijk' verloopt. Naast de wettelijke kaders zijn er ook normen vastgesteld. Gemeenten hebben de BIO (Baseline Informatievoorziening Overheid) als normenkader. Maar we merken dat wettelijke kaders en normen nog veel vragen onbeantwoord laten, zoals wanneer welk betrouwbaarheidsniveau geboden is en hoe de implementatie in meer praktische zin vorm kan worden gegeven.

Vraagstelling aan de VNG

Vanuit gemeenten is aan de VNG gevraagd om duidelijkheid te creëren over het gebruik van de elektronische handtekening en aanbevelingen te doen, op basis van praktijkervaringen, over de aanpak en wijze van implementeren. Met deze handreiking helpen we u om keuzes te kunnen maken in het gebruik van de elektronische handtekening. Uitgangspunt daarbij is de Europese eIDAS-verordening voor digitale identificatie- en vertrouwensdiensten.

Hoe is deze handreiking tot stand gekomen en wat is de scope?

Samen met een team van experts van verschillende gemeenten, andere overheidsorganisaties en bedrijven (zie colofon) hebben we aan deze handreiking gewerkt, gefaciliteerd door VNG. Daarbij was een van de doelen duidelijk te krijgen welke soorten handtekeningen er zijn en voor welke (soorten) processen deze in het algemeen te gebruiken zijn. Dit kan bijdragen aan de bewustwording rondom het gebruik van de elektronische handtekening. Steeds hebben we geprobeerd de brug te slaan tussen theorie en praktijk. Daarbij past de kanttekening dat, gelet op de veelheid van processen in een gemeente, niet elke documentcategorie apart kan worden behandeld. De handreiking biedt wel handvatten voor het gebruik van de elektronische handtekening bij deze specifieke processen.

Gelet op het doel van deze handreiking is er in dit stadium voorts voor gekozen om niet alle onderwerpen die gerelateerd zijn aan de elektronische handtekening diepgaand te behandelen. Zo wordt het beheer van sleutel materiaal en het beschermen van sleutel materiaal, en overigens informatiebeveiliging slechts zijdelings aangestipt. Ook andere onderwerpen rondom de implementatiefase zijn in deze versie nog niet uitputtend uitgewerkt.

Deze handreiking gaat daarnaast uitdrukkelijk niet in op het thema van identificatie en authenticatie (anders dan voor zover relevant voor elektronische handtekeningen en elektronische zegels). Onderwerpen als wederzijdse erkenning van Europese identificatiemiddelen zijn dan ook in deze handreiking niet terug te vinden.

Met de komst van de eIDAS-verordening is ook het elektronisch zegel geïntroduceerd. Aangezien dat onderwerp enerzijds gelijkenis vertoont met de elektronische handtekening, doch anderzijds daarvan op belangrijke punten verschilt, is over dat thema een afzonderlijk hoofdstuk toegevoegd.

Toekomstige ontwikkelingen

Digitale ontwikkelingen gaan snel. Wij stellen dan ook voor dat deze handreiking in ontwikkeling blijft. Nieuwe ontwikkelingen op het gebied van elektronische identificatie en authenticatie zullen op de voet gevolgd moeten worden. Eventuele nieuwe inzichten en geactualiseerde do's and don't's zijn van belang om nieuwere versies van de handreiking te ontwikkelen. Daarbij zal ook verdere aandacht zijn voor de implementatiefase en informatiebeveiligingsvraagstukken die daarbij spelen.

Leeswijzer

Twee opmerkingen vooraf:

- 1 De hoofdstukken in de handreiking zijn zo geschreven dat zij zelfstandig gelezen kunnen worden. Dat betekent dat af en toe overlap ontstaat in tekst tussen de verschillende hoofdstukken, maar dat komt de leesbaarheid ten goede.
- 2 Elk hoofdstuk heeft zijn eigen auteur(s). In de eindredactie is getracht verschillen in schrijfstijl zoveel mogelijk weg te nemen. Enige verschillen zullen zichtbaar blijven.

Hieronder volgt per hoofdstuk een korte uitleg:

Hoofdstuk 2: In dit hoofdstuk worden de drie soorten elektronische handtekeningen en het elektronische zegel besproken.

Hoofdstuk 3: Dit hoofdstuk is het fundament van de handreiking. Hier wordt ingegaan op de wet- en regelgeving en normenkaders. De Europese eIDAS-verordening is het uitgangspunt en er wordt aangegeven wat de gevolgen daarvan zijn voor Nederlandse wet- en regelgeving.

Hoofdstuk 4: In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de vraag wanneer welke soort handtekening gebruikt wordt in de praktijk.

Hoofdstuk 5: In dit hoofdstuk zijn vier gemeenten aan het woord die aangeven welke keuzes zij gemaakt hebben om de drie vormen van elektronische handtekeningen in te voeren. Leveranciers worden geanonimiseerd aan het woord gelaten om aan te geven hoe zij invulling geven aan de drie vormen van elektronische handtekening.

Hoofdstuk 6: De invoering van de elektronische handtekening en het waarmerken is niet nieuw. In dit hoofdstuk wordt aangegeven wat de leerervaringen zijn bij de implementatie. Wat raden gemeenten elkaar aan en wat raden ze af?

Hoofdstuk 7: Dit hoofdstuk bevat een meer concreet stappenplan: Hoe voer je de verschillende niveaus van elektronische handtekeningen en waarmerken in?

Hoofdstuk 8: In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij elektronische zegels, ook wel het waarmerken van documenten genoemd. Wat is het en wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen elektronische handtekeningen en elektronische zegels?

Hoofdstuk 9: Handtekeningen zetten is één ding, maar wat moet je regelen om de elektronische handtekening digitaal duurzaam te kunnen ontsluiten?

2 Definities en soorten handtekeningen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op wat een elektronische handtekening precies is en welke soorten elektronische handtekeningen er zijn.

2.1 Wat is een elektronische handtekening

2.1.1 Functies handtekening

Voordat we ingaan op de elektronische handtekening, is het goed om te kijken naar de functie van een handtekening, of die nu elektronisch of 'nat' is. Want waarom ondertekenen we documenten, contracten en brieven nu eigenlijk? Er is een aantal functies van de handtekening te benoemen:

- de identificatie van de afzender van het bericht;
- de blijk van instemming met de inhoud van het bericht (en daarmee verband houdende latere bewijsvoering);
- het bieden van een waarborg tegen overhaast optreden.

In de papieren wereld heeft de natte handtekening al deze eigenschappen in zich. Allereerst is je handtekening herkenbaar voor jezelf en anderen. Daarnaast zet je de handtekening onderaan het bericht, waardoor je de inhoud hebt kunnen lezen en hebt kunnen beoordelen of je het er mee eens bent. Ten slotte is het zetten van een natte handtekening een bewust controlemoment, waardoor je voorkomt dat het bericht overhaast de deur uitgaat.

De elektronische handtekening streeft dezelfde functies na, maar deze worden op een andere manier ingeregeld dan bij een natte handtekening. Verderop in deze handreiking wordt hier verder op ingegaan.

2.1.2 Definitie elektronische handtekening

In art. 3.10 van de eIDAS-verordening, die in hoofdstuk 3 verder besproken wordt, staat de definitie van de 'gewone' elektronische handtekening:

“Een elektronische handtekening is een verzameling gegevens in elektronische vorm, die gehecht zijn aan of logisch verbonden zijn met andere gegevens in elektronische vorm en die door de ondertekenaar worden gebruikt om te ondertekenen.”

Er zijn drie elementen te onderscheiden in die definitie:

1. een verzameling gegevens in elektronische vorm;
2. die gehecht zijn aan of logisch verbonden zijn met andere gegevens in elektronische vorm;
3. die door de ondertekenaar worden gebruikt om te ondertekenen.

De hiervoor genoemde vereisten komen kortgezegd op het volgende neer: (1) een elektronische handtekening bestaat uit een verzameling digitale gegevens, zoals een afbeelding of een cryptografische codereeks, die (2) verbonden is met andere digitale gegevens, zoals een pdf-document of afbeelding, en die (3) door de ondertekenaar gebruikt wordt om die digitale gegevens te ondertekenen.

Deze definitie lijkt vrij abstract, en dat is het ook. Dat heeft de Europese wetgever zelfs doelbewust zo gedaan. Door een abstracte definitie te gebruiken kunnen er allerlei technieken worden bedacht om elektronische documenten te ondertekenen. Maar daar schuilt ook een risico in, want door een zo ruime definitie kan vrijwel alles als elektronische handtekening dienen. Zo is de scan van een natte handtekening, die in een Word-document wordt geplakt door de

schrijver van een brief, óók een elektronische handtekening. Daarom heeft de Europese wetgever twee zwaardere vormen van elektronische handtekeningen bedacht: de geavanceerde en de gekwalificeerde elektronische handtekening. Die vormen moeten aan strengere eisen voldoen, maar daar staat tegenover dat ze betrouwbaarder zijn. Daarom heeft de Europese wetgever ook bepaald dat de geavanceerde en gekwalificeerde elektronische handtekening meer bewijskracht toekomen en dus 'sterker' zijn. Dat wordt verderop besproken.

2.2 Soorten elektronische handtekeningen

Zoals gezegd onderscheidt de eIDAS-verordening drie soorten elektronische handtekeningen, namelijk de:

1. 'Gewone' elektronische handtekening,
2. Geavanceerde elektronische handtekening en
3. Gekwalificeerde elektronische handtekening.

2.2.1 Gewone elektronische handtekening

Aan de gewone elektronische handtekening worden geen specifieke eisen gesteld, naast de definitie die in artikel 3.10 worden gegeven.

De eIDAS-verordening erkent de gewone elektronische handtekening als een geldige handtekening. Deze kan dus gebruikt worden om documenten mee te ondertekenen.

De bekendste toepassing van de gewone elektronische handtekening is weliswaar het gescande plaatje van de natte handtekening, maar het is van belang om op te merken dat de 'gewone' elektronische handtekening allerlei (andere) vormen kent. Zolang een bepaalde vorm of techniek voor het zetten van een digitale handtekening niet voldoet aan de eisen van de geavanceerde elektronische handtekening, die hierna wordt besproken, is het een gewone elektronische handtekening. Dat wil niet zeggen dat de specifieke toepassing niet betrouwbaar is. Dat hangt dus helemaal af van de gebruikte toepassing.

2.2.2 Geavanceerde elektronische handtekening

Aan de geavanceerde elektronische handtekening worden extra eisen gesteld, naast de algemene definitie die we al kennen (artikel 26 eIDAS-verordening).

Een geavanceerde elektronische handtekening voldoet aan de volgende eisen:

- a. zij is op unieke wijze aan de ondertekenaar verbonden;
- b. zij maakt het mogelijk de ondertekenaar te identificeren;
- c. zij komt tot stand met gegevens voor het aanmaken van elektronische handtekeningen die de ondertekenaar, met een hoog vertrouwensniveau, onder zijn uitsluitende controle kan gebruiken, en;
- d. zij is op zodanige wijze aan de daarmee ondertekende gegevens verbonden, dat elke wijziging achteraf van de gegevens kan worden opgespoord.

In dit geval is de elektronische handtekening nog steeds op meerdere manieren in te richten, maar kan niet worden volstaan met alleen het plakken van een plaatje. Het moet duidelijk af te leiden zijn wie de ondertekenaar is, dat de handtekening wordt gezet door de persoon aan wie de handtekening toebehoort en dat de ondertekenaar in staat is de handtekening voor zichzelf te houden. Denk hierbij in de simpelste vorm aan een gebruikersnaam en wachtwoord dat uniek aan de ondertekenaar wordt toebedeeld. Ten slotte is het laatste vereiste dat de integriteit van de boodschap bewaard blijft, en dat dit achteraf aangetoond moet kunnen worden. Hierbij kun je denken aan het loggen van bepaalde acties tijdens het proces, het vastleggen van de originele boodschap, of het gebruiken van een certificaat om de integriteit van een bestand te waarborgen.

2.2.3 Gekwalificeerde elektronische handtekening

De gekwalificeerde elektronische handtekening is de zwaarste variant en kent de volgende definitie (art. 3 aanhef onder 12 eIDAS-verordening):

“Gekwalificeerde elektronische handtekening: een geavanceerde elektronische handtekening die is aangemaakt met een gekwalificeerd middel voor het aanmaken van elektronische handtekeningen en die gebaseerd is op een gekwalificeerd certificaat voor elektronische handtekeningen”

In de definitie zie je dat er een extra eis wordt gesteld, boven op de eisen voor de geavanceerde elektronische handtekening. Het grote verschil is dat er een gekwalificeerd middel en gekwalificeerd certificaat gebruikt moet worden om te ondertekenen. Aan zowel de gekwalificeerde certificaten als de gekwalificeerde middelen stelt de eIDAS-verordening strenge eisen.² De in de praktijk meest gebruikte toepassing van de gekwalificeerde elektronische handtekening houdt in dat de ondertekenaar een persoonlijk PKI-certificaat³ krijgt toegewezen, waarvoor hij of zij zich in levende lijven zal moeten identificeren. Het certificaat wordt op een externe token of kaart gezet en ter beschikking gesteld aan de ondertekenaar. De combinatie van het certificaat en het middel maakt dat voldoende betrouwbaar kan worden vastgesteld wie de ondertekenaar is.

2.2.4 Schematische samenvatting

De verschillende typen handtekeningen zijn als volgt schematisch weer te geven. Deze weergave laat ook goed zien dat sprake is van een “stapelings” van eisen.



2.3 Elektronische zegels

Het elektronische zegel is een nieuw begrip in de eIDAS-verordening: het is een vorm van ondertekening die wij in Nederland nog niet als zodanig juridisch erkennen. Het makkelijkste voorbeeld van een fysieke zegel is een “waarmerk” zoals dat wordt gebruikt in het waarmerkproces bij Burgerzaken. Het elektronische zegel streeft hetzelfde doel na: aantonen dat een document met een bepaalde inhoud door een bepaalde organisatie is afgegeven.⁴

Het elektronische zegel is in de eIDAS-verordening op dezelfde manier geregeld als de elektronische handtekening. Het verschil is dat de persoon (ondertekenaar) is vervangen door de rechtspersoon (organisatie). Een zegel is dus niet verbonden aan een persoon, maar aan

² Zie artikel 28-31 eIDAS-verordening.

³ PKI staat voor *Public Key Infrastructure*. Dat is een systeem waarmee uitgifte en beheer van elektronische certificaten (handtekeningen) wordt beheerd. PKI is de meer generieke term voor een dergelijk systeem (een soortnaam). Zo kunnen gekwalificeerde elektronische handtekeningen alleen worden uitgegeven middels een PKI dat aan de meer specifieke eisen voor de uitgifte van dergelijke handtekeningen voldoet.

⁴ Overweging 59 eIDAS-verordening: “Elektronische zegels moeten dienen als bewijs dat een elektronisch document door een rechtspersoon is afgegeven, door zekerheid omtrent de oorsprong en integriteit van het document te garanderen.”

een organisatie. Er zijn net als bij ondertekeningen drie smaken: gewoon, geavanceerd en gekwalificeerd, waarbij de definities hetzelfde werken als bij ondertekeningen.⁵

Een zegel is procedureel makkelijker om te gebruiken, want er is geen ondertekenaar bij betrokken. Een zegel kan daarnaast bijvoorbeeld een rol spelen om de bewijswaarde van een document te verhogen of bij de digitalisering van processen. De mogelijkheden om de ondertekening van besluiten en andere documenten achterwege te laten worden besproken in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 8 gaan we vervolgens nader in op de elektronische zegels.

2.4 Elektronische tijdstempels

Voor de volledigheid worden ook nog de tijdstempels genoemd, die ook nieuw zijn in de eIDAS-verordening. Een tijdstempel verbindt gegevens aan een tijdstip.⁶ Dit is iets anders dan een zegel, omdat een zegel garant staat voor oorsprong en integriteit en dus ook bewijst dat de inhoud niet is aangetast. Met een tijdstempel op een (uiteraard elektronisch) document kun je dus aantonen dat het document op het gegeven tijdstip bestond, maar het is mogelijk dat de inhoud sindsdien is gewijzigd.

In de eIDAS-verordening wordt een juridisch kader gegeven voor tijdstempels, die gewoon en gekwalificeerd kunnen zijn.⁷ Een gekwalificeerd tijdstempel is eigenlijk een tijdstempel gecombineerd met een gekwalificeerde ondertekening of een gekwalificeerd zegel.⁸ Er zijn zeker toepassingen voor erkende tijdstempels, maar het speelt geen rol als elektronische variant voor ondertekening waar deze handreiking over gaat.

Een zegel zal in de meeste gevallen voor onze (documentaire) toepassingen nuttiger zijn, omdat een zegel veelal (afhankelijk natuurlijk van de gebruikte techniek) ook een tijdregistratie zal bevatten. Zelfs voor het tijdstempelen van inkomende stukken ligt een zegel meer voor de hand, omdat je niet alleen wilt kunnen bewijzen wanneer je het document ontving, maar welke inhoud het op dat moment had.

⁵ Art. 3 lid 25 voor het gewone zegel, lid 26 voor geavanceerd (met eisen in art. 36), gekwalificeerd in lid 27 (met weer een gekwalificeerd certificaat).

⁶ Art. 3 lid 33: "gegevens in elektronische vorm die andere gegevens in elektronische vorm verbinden aan een bepaald tijdstip en die bewijzen dat die laatstgenoemde gegevens op dat tijdstip bestonden".

⁷ Art. 3 lid 33 resp. lid 34, met uitwerking in artt. 41 en 42.

⁸ Art. 42 lid 1 sub c.

3 Juridisch kader

Bij het invoeren van de elektronische handtekening binnen een gemeentelijke organisatie is het van belang om te kijken naar de verschillende juridische aspecten die hierbij komen kijken. In dit hoofdstuk gaan we in op het juridische kader: de geldende wetgeving en de juridische waarde van een elektronische handtekening.

3.1 Geldende wetgeving

Sinds 2018 is de eIDAS-verordening van kracht⁹ die bepaalt wat een elektronische handtekening is, aan welke eisen deze moet voldoen en onder welke voorwaarden de handtekening rechtsgeldig is. Het gaat hier om een verordening. Een verordening is rechtstreeks geldende wetgeving vanuit de EU, die niet nationaal hoeft te worden 'vertaald' in nationale wetgeving. Daardoor geldt dezelfde wettelijke regeling in alle EU-landen.

Voor informatiespecialisten is de eIDAS-verordening voor elektronische handtekeningen wat de AVG is voor persoonsgegevens. Beide zijn Europese verordeningen, bedoeld om de regels binnen de Europese Economische Ruimte (EER) gelijk te trekken en elektronische informatie-uitwisseling binnen die EER makkelijker te maken.

Toen de eIDAS-verordening in werking trad zijn de bepalingen uit de Wet elektronische handtekeningen, die gold sinds 2003 op basis van Richtlijn 1999/93/EG, aangepast. De wetgever heeft via de Uitvoeringswet eIDAS¹⁰ de regeling voor elektronische handtekeningen in het Burgerlijk Wetboek (BW) en de Awb aangepast, zodat de eIDAS-verordening zowel in het civiele recht als in het bestuursrecht wordt erkend. Het kernartikel over elektronische handtekeningen, art. 3:15a BW, is aangepast en de definitie van elektronische handtekeningen staat nu in de eIDAS-verordening in plaats van het Burgerlijk Wetboek. Veel betekenis heeft dat overigens niet: voor elektronische handtekeningen is er, zoals we hebben besproken in het vorige hoofdstuk, in juridische zin in Nederland niet zo veel veranderd door de eIDAS-verordening.

Zoals we in het vorige hoofdstuk hebben gezien, beoogt de elektronische handtekening een elektronisch equivalent te bieden voor de conventionele natte handtekening. De juridische waarde van een handtekening, hetzij conventioneel of elektronisch, is echter afhankelijk van de context en de documentsoort. Bepaalde documenten moeten ondertekend worden; andere documenten hoeven dat niet.

Wetten zoals de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Gemeentewet (Gw) zijn voor de gemeentelijke sector de meest bepalende wetten waarin ondertekeningsvoorschriften zijn vastgelegd. In het volgende hoofdstuk wordt uitvoerig ingegaan op deze voorschriften en documentsoorten. Voor nu beperken we de discussie tot de elektronische handtekening zelf en de regels die daarvoor gelden.

3.2 Erkenning binnen elektronische communicatie

Zoals ook op andere punten in deze handreiking aan de orde zal komen, moet de elektronische handtekening wel in de juiste context worden gezien. Namelijk in de context van **elektronische** communicatie en **elektronische** rechtshandelingen.

⁹ Verordening 910/2014, 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG. Afgekort tot eIDAS door de Engelse naam "Electronic Identities and Trust Services". Deze geldt sinds 29 september 2018.

¹⁰ Wet van 21 december 2016 tot wijziging van de Telecommunicatiewet, de Boeken 3 en 6 van het Burgerlijk Wetboek, de Algemene wet bestuursrecht alsmede daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten in verband met de uitvoering van EU-verordening elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten, Stb. 2017, 13.

Het klinkt eenvoudig, maar toch: de **elektronische** handtekening is alleen erkend binnen de context van elektronische communicatie tussen partijen (burgers onderling of tussen overheden en burgers). De elektronische handtekening kan niet op papier bestaan en kan dus ook geen juridische waarde hebben binnen communicatie die (uiteindelijk) op papier wordt gevoerd.

Dit volgt ook uit de wet, want de juridische erkenning van de elektronische handtekening in het vermogensrecht staat in afdeling 1A van boek 3 van het Burgerlijk Wetboek: "elektronisch vermogensrechtelijk verkeer". In het bestuursrecht staat die erkenning in afdeling 2.3 van de Algemene wet bestuursrecht: "verkeer langs elektronische weg".

Alles dat in deze handreiking wordt gezegd over juridische waarde, erkenning of gelijkstelling heeft dus betrekking op elektronische documenten die elektronisch worden ondertekend én elektronisch worden gecommuniceerd. Als u die laatste stap niet zet en het elektronisch ondertekende document print en op papier verzendt, verzendt u een niet-ondertekend afschrift. Wellicht beschikt u over een elektronisch ondertekend exemplaar, maar de ontvangende partij (per definitie) niet.

In hoeverre dat erg is, hangt af van het document¹¹; dit komt in het volgende hoofdstuk aan bod. Voor uw implementatieplannen voor een elektronische handtekening is het vereiste van elektronische communicatie een belangrijk punt dat bij voorkeur niet achteraf maar vooraf wordt besproken.

3.3 Twee vragen

Als u een elektronische handtekening wilt gebruiken, moet u twee juridische vragen met "ja" beantwoorden.

1 Vormt de beoogde techniek een elektronische handtekening?

Voldoet de techniek die u voor ogen heeft, of de ondertekening die u ontvangen heeft, aan de definitie uit art. 3 lid 10 van de eIDAS-verordening? Gaat het dus om "*gegevens in elektronische vorm die gehecht zijn of logische verbonden zijn met andere gegevens in elektronische vorm en die door de ondertekenaar worden gebruikt om te ondertekenen*"?

Beantwoord in eerste instantie alleen deze vraag. Ja, een 'signature' onder een e-mail is een ondertekening. Het beroemde ingescande plaatje ook. Het ondertekenen van de IB-aangifte via DigiD ook. Vele andere technieken ook. Natuurlijk de 'zware' PKI-ondertekening ook. Maar raak dus niet in de verleiding om een techniek niet te erkennen als elektronische handtekening omdat die onbetrouwbaar zou kunnen zijn. Dat is namelijk vraag twee. De definitie is duidelijk en breed en dat is een bewuste keuze van de wetgever.

2 Is de elektronische handtekening voldoende betrouwbaar voor het beoogde doel?

Hier zit de angel. De gekwalificeerde vorm wordt, ongeacht de toepassing, gezien als voldoende betrouwbaar¹². Dat betekent echter niet dat andere (lagere) vormen *niet* voldoende betrouwbaar zijn¹³. In de Nederlandse wetgeving is dat, naast de geldende eIDAS-verordening, nog eens extra benadrukt in art. 3:15a BW resp. 2:16 lid 1 Awb. Andere vormen zijn ook rechtsgeldig 'indien de methode voor ondertekening voldoende betrouwbaar is'.

Natuurlijk kun je stellen dat de zwaarste vorm altijd goed zal zijn, ongeacht het document. Dat klopt juridisch. Maar een zwaarder slot is ook duurder en ingewikkelder. Voor uitgaande stukken is dat een keuze die je relatief eenvoudig kunt maken: voor de eigen organisatie kun je zelf besluiten kosten te maken en te investeren in software, implementatie en training. Het is echter de vraag of het ook redelijk is om van externen (met name burgers) bij het indienen

¹¹ Als het ontvangen document dwingende bewijskracht zou krijgen door de ondertekening (een akte ondertekend door een ambtenaar of een onderhandse akte tussen partijen) vervalt die dwingende bewijskracht. Dat maakt het document niet waardeloos, maar de waardering van het bewijs is dan aan de rechter. Voor documenten waarbij de ondertekening een vormvereiste is (zie het volgende hoofdstuk) is het ontvangen document niet rechtsgeldig omdat niet aan het vormvereiste van ondertekening wordt voldaan.

¹² eIDAS art. 25 lid 2, erkend in art. 3:15a BW voor het civielrecht en in 2:16 lid 2 Awb voor het bestuursrecht.

¹³ eIDAS art. 25 lid 1, erkend in art. 3:15a BW en 2:16 lid 1 Awb.

van ondertekende stukken een zware vorm te eisen en hen op kosten te jagen. Zo bezien kan de zwaarste vorm, hoewel juridisch correct, niet de wenselijke vorm zijn en zelfs een beperking worden voor de voortgang van digitalisering en dienstverlening. Dan is het goed om te realiseren dat de wetgeving naast de gekwalificeerde vorm nadrukkelijk ook alternatieven toestaat, mits die *voldoende betrouwbaar* zijn. Dat is niet voor niets.

Door onderscheid te maken in de twee deelvragen als hiervoor beschreven, voorkomt u dat u lagere vormen van de elektronische handtekening te eenvoudig afdoet als 'onvoldoende'. U plaatst het niveau van beveiliging in de context van wat u wilt beschermen. De eIDAS-verordening verwacht eigenlijk een risicoanalyse, net zoals de voorgaande wetgeving dat deed. De meerwaarde voor u en uw burgers is dat u het niet nodeloos ingewikkeld maakt.

Natuurlijk blijft de vraag over wie nu eigenlijk bepaalt wat *voldoende betrouwbaar* is. Zoals hiervoor beschreven is de gekwalificeerde vorm altijd voldoende betrouwbaar. Voor de andere vormen geldt dat het afhangt van het doel waarvoor de handtekening wordt gebruikt.¹⁴

Daarnaast geldt dat partijen dit onderling kunnen bepalen. In het civiele recht (en dus ook voor overheden in het kader van privaatrechtelijke handelingen, zoals contracten met leveranciers) kan een 'bewijsovereenkomst' worden gesloten: een afspraak waarin vastligt dat tussen partijen een bepaalde vorm van elektronische handtekening geldt als voldoende betrouwbaar en door partijen als bewijs zal worden erkend. Typisch wordt dat geregeld in inkoopvoorwaarden of algemene voorwaarden, maar soms ook wel bij afzonderlijke overeenkomst.

In het bestuursrecht kan het ontvangende bestuursorgaan 'nadere eisen stellen aan het gebruik van de elektronische weg' (art. 2:15 lid 1 Awb) en kan vervolgens een bericht weigeren als de betrouwbaarheid onvoldoende is gewaarborgd (lid 3). De gemeente kan hier zelf een keuze in maken, afhankelijk van het risico in kwestie. Zo kan bijvoorbeeld DigiD worden gebruikt voor authenticatie en, mits goed ingericht, tevens voor ondertekening.¹⁵ Dit wordt ook in rechtspraak erkend.¹⁶ Een voorbeeld van dergelijke 'nadere eisen' die door de wetgever zijn voorgeschreven is het bepaalde in het *Besluit elektronisch verkeer met de bestuursrechter*. Het is niet uitgesloten dat de wetgever in de toekomst meer voorschriften gaat geven voor het gebruik van de gewone elektronische handtekening.

Er is dus heel veel vrijheid om bepaalde technieken toe te staan. De constructie is steeds dat de gekwalificeerde vorm als voldoende betrouwbaar wordt erkend en lagere vormen worden erkend als die 'voldoende betrouwbaarheid' kan worden beargumenteerd. Met een gekwalificeerde elektronische handtekening koop je dus zekerheid doordat je de betrouwbaarheid niet hoeft te onderbouwen.

Zoals gezegd is het aantrekkelijk om te denken dat het zwaarste slot het veiligst is en daardoor de beste optie. Er is dan ook vooral veel aandacht geweest voor de gekwalificeerde elektronische handtekening. Toch werd die zwaarste vorm in de afgelopen eenentwintig jaar slechts beperkt gebruikt, want het is best een lastige technologie om te implementeren en te gebruiken. Een zwaar slot maakt het fietsen nu eenmaal niet makkelijker. De Memorie van Toelichting bij de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer zei in 2002 wijselijk: *"De neiging bestaat bij elektronisch verkeer een hogere mate van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid te eisen dan bij conventionele communicatie. Dit is niet gewenst, want ook de handtekening op papier biedt geen absolute garanties tegen vervalsingen."*¹⁷

14 Zie voor een actueel voorbeeld waarin is geoordeeld dat de elektronische handtekening niet voldoende betrouwbaar werd geacht inzake een elektronisch en volledig op afstand gesloten overeenkomst van borgtocht Rechtbank Zeeland-West-Brabant 7 oktober 2020 ECLI:NL:RBZWB:2020:4817.

15 DigiD is een middel voor authenticatie, een middel waardoor (met bepaalde betrouwbaarheid) vastgesteld wordt wie een handeling heeft verricht. DigiD is geen elektronische handtekening. Het kan echter wel gebruikt worden als handtekening, als bij het document (vaak de aanvraag) vastgelegd wordt dat die aanvraag gedaan werd door een bepaalde gebruiker op een bepaald moment, die geldig geauthentiseerd was met DigiD. De crux zit hem in 'gehecht aan of logisch verbonden' uit art. 3 lid 10 eIDAS-verordening.

16 Zie bijvoorbeeld ABRvS 28-09-2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2552) of veel recenter Rechtbank Limburg 26-11-2020 (ECLI:NL:RBLIM:2020:9272).

17 MvT Wet elektronisch bestuurlijk verkeer, TK 2001-2002, 28483 nr. 3, p. 16.

De keuze voor een ondertekening moet, zoals iedere vorm van beveiliging, passen bij het proces en begint dus bij de juridische eisen die het proces aan het document stelt.

3.4 Rechtsgevolgen

De eIDAS-verordening stelt de gekwalificeerde elektronische handtekening gelijk aan de natte handtekening. Die heeft dus per definitie dezelfde 'rechtsgevolgen' als de natte handtekening.¹⁸ In het Burgerlijk Wetboek is bepaald dat dit ook geldt voor de geavanceerde en gewone elektronische handtekening, mits de gebruikte techniek 'voldoende betrouwbaar' is (art. 3:15a BW).¹⁹

Oftewel, onder voorwaarden, die in hoofdstuk 4 worden besproken, kunnen verschillende typen elektronische handtekeningen worden gebruikt voor de ondertekening van een bepaald type document. Dat roept de vraag op in welke situaties de ondertekening van een document überhaupt een beoogd rechtsgevolg heeft. Immers, als de ondertekening van een document niet vereist is, dan heeft de handtekening ook geen rechtsgevolg. En dan is een (elektronische) handtekening ook niet nodig (en het gebruik daarvan is dan zonde van het geld, tenzij er andere goede redenen zouden zijn het document toch te ondertekenen).

Aangezien het rechtsgevolg het beoogde doel is, zouden we eigenlijk eerst de vraag moeten stellen welk rechtsgevolg we beogen binnen een proces. Als dat proces elektronisch kan en een ondertekening vereist, kunnen we een elektronische handtekening kiezen die specifiek voor dat doel (procesafhankelijk) voldoende betrouwbaar is. We draaien dan de discussie om, met als doel niet nodeloos processen te wijzigen en kosten te maken.

Het rechtsgevolg van een ondertekening is afhankelijk van wat met het document wordt beoogd. Een overeenkomst in het civielrecht is iets anders dan een besluit in het bestuursrecht. Voor aanvragen, bezwaarschriften, beroepschriften en klaagschriften geldt in het bestuursrecht een ondertekening vereiste, een 'vormvoorschrift' dat bepaalt dat het document ongeldig is als het niet is ondertekend. Voor overeenkomsten geldt dat vereiste in veel gevallen niet²⁰, maar hebben ondertekende overeenkomsten dwingende bewijswaarde als 'onderhandse akte' (daarover meer in het volgende hoofdstuk).

Voor het rechtsgevolg is het dus zinvol om in detail te kijken naar de juridische eisen die aan het document worden gesteld voordat een ondertekening wordt gekozen. Natuurlijk: zoals een handgeschreven handtekening altijd onder ieder document mag, kan een gekwalificeerde elektronische handtekening onder een elektronisch document ook nooit kwaad. Maar als die handgeschreven handtekening geen doel dient en dus zinloos is, is de elektronische equivalent dat ook.

Door na te denken over de vraag of ondertekening van een bepaald document vereist is, komen andere methoden voor elektronische ondertekening dan de gekwalificeerde elektronische handtekening ook in beeld. Dan is het in bepaalde gevallen zelfs mogelijk om ondertekening geheel achterwege te laten.

Naast de vraag of ondertekening verplicht is en wat het rechtsgevolg is van ondertekening, zijn er ook andere overwegingen die maken dat ondertekening al dan niet wenselijk kan zijn (bijvoorbeeld bewijskracht). In hoofdstuk 4 bespreken we verschillende typen documenten en gaan we in op de vraag of ondertekening van die documenten wel vereist is, wenselijk is of wellicht zelfs onwenselijk.

18 Het begrip 'rechtsgevolg' houdt hier kortgezegd in dat de ondertekening van een document door middel van de ondertekening een bepaald juridisch gevolg teweegbrengt.

19 In art. 3:15c BW en 2:16 Awb wordt verder bevestigd dat de elektronische handtekening, volgens zo goed als dezelfde regels, ook in het bestuursrecht geldt.

20 Voor bepaalde typen overeenkomsten geldt ondertekening wel degelijk als vormvoorschrift. Zie daarover nader hoofdstuk 4.

3.5 Archivering

Vervolgens bestaat de vraag hoe lang dat rechtsgevolg duurt, of hoe lang de bewijskracht relevant is, en daarmee hoe lang aangetoond moet kunnen worden dat de ondertekening voldoende betrouwbaar is. Het enige dat hetzelfde blijft in de ICT is dat alles verandert. Het duurzaam bewaren van elektronische documenten is een expertise op zich en de duurzame bewaring van elektronische handtekeningen maakt dat alleen nog maar ingewikkelder. Dat een bepaalde techniek op dit moment werkt voor ondertekening en voldoende betrouwbaar is, zegt niets over de toekomst. Al helemaal niet als voor die werking een infrastructuur nodig is voor validatie – zoals bijvoorbeeld bij DigiD en de PKI-handtekening het geval is.

Als je de ondertekening ziet als een processtap, heeft die een functie in een bepaalde context op een bepaald moment. Na dat moment heeft de ondertekening zijn functie uitgevoerd. Als de ondertekening niet in twijfel wordt getrokken ontstaat een effect: de overeenkomst wordt gesloten of de aanvraag wordt behandeld. Het feit dat het proces doorliep bewijst dat op het moment dat de ondertekening relevant was, deze kennelijk voldoende betrouwbaar werd geacht. Dat zou in het moment vastgelegd kunnen worden door bijvoorbeeld vast te leggen dat de ondertekening is gevalideerd met positief resultaat. Daarmee is het proces reconstrueerbaar en wordt de context waarin de ondertekening een rol heeft gespeeld bewaard.

Deze functionele benadering van ondertekeningen wordt gekozen door het archiefrecht zoals dat geldt voor overheden. Het archiefrecht bestaat met name uit de Archiefwet, het Archiefbesluit en de Archiefregeling. Ook zijn in de praktijk de NEN 2082 en NEN-ISO 16175 normen van belang. De implicaties op archivering van documenten bij het gebruik van elektronische ondertekening worden behandeld in hoofdstuk 9.

4 Documentsoorten, handtekeningen en rechtsgevolgen

Zoals in de vorige hoofdstukken uiteengezet, bestaan er meerdere vormen van de elektronische handtekening. Er zal een voor het document en de toepassing passend niveau moeten worden gekozen. In dit hoofdstuk gaan we nader in op de vraag of ondertekening überhaupt geboden is en zo ja, bij welk document welk soort elektronische handtekening het best past.

4.1 Inleiding

Er bestaan meerdere technische vormen die op de één of andere manier een elektronische handtekening zijn. Dat aanbod kunt u beschouwen als verschillende soorten sloten, variërend van kinderlijk eenvoudig tot volwaardige kluisen. Uiteraard horen daar ook verschillende kostenniveaus bij en verschillende implementatietrajecten. Het zware slot is sowieso goed, maar het mindere slot zou ook kunnen volstaan.

Een natte handtekening kost tijd en dus geld om te zetten en om ondertekende documenten te scannen om aan te tonen dat het ondertekend was. Zo kost de implementatie en het gebruik van een elektronische handtekening ook tijd en geld: geld voor de ondertekensoftware, voor het benodigde certificaat, en tijd voor de implementatie en de ondersteuning daarvan. Over het algemeen geldt: een hoger betrouwbaarheidsniveau is duurder en minder makkelijk te gebruiken - laat staan door een digihuverige bestuurder. Betrouwbaarder is dus niet altijd beter. Om dezelfde metafoor te gebruiken: een duurder en sterker slot maakt het gebruik van de fiets niet makkelijker (in tegendeel), en is dus een afweging tussen veiligheid en toepasbaarheid. Dat geldt net zo goed voor de elektronische handtekening.

Daar zit de ruimte voor eigen overweging: welke vorm moeten we toepassen? Is iedere vorm geschikt voor ieder document? Niet alleen vanuit een kostenafweging, maar ook vanuit gebruiksgemak en implementatie is het aan te bevelen om te kijken naar verschillende niveaus van ondertekening. Er leiden meerdere wegen naar Rome; er zijn meerdere vormen van elektronische handtekeningen rechtsgeldig (zie hoofdstuk 3).

4.2 Niet ondertekenen

Laten we beginnen bij 'niet ondertekenen'. Logischerwijs is die categorie er ook, hoewel deze in de praktijk ondergesneeuwd raakt.

In de papieren wereld was/is het heel eenvoudig om met een pen een kras te zetten om aan te geven dat het stuk 'verder' kan. Die ondertekening of paraaf werd heel eenvoudig gezet, eigenlijk zonder de vraag te stellen of die ondertekening ook juridisch relevant was. Het is heel goed denkbaar dat dat antwoord op die vraag eigenlijk 'nee' is. Dan is het zaak om je af te vragen of je kosten wilt maken om die ondertekening in de digitale wereld te behouden. Of dat het 'tussentijds akkoord' misschien ook binnen het systeem ('in de workflow') kan plaatsvinden.

Juridisch is het daarbij opmerkelijk dat Nederland een 'parafencultuur' kent, terwijl de 'paraaf' wettelijk geen eigen regeling kent. Een geparafeerd geschrift kan kwalificeren als ondertekend geschrift. Bepalend hiervoor is of de paraaf de persoon in voldoende mate individualiseert.²¹ Is

21 Hoge Raad 5 oktober 2012, ECLI:NL:HR:2012:BV6698.

dat het geval, dan staat de paraaf juridisch gelijk aan de reguliere handtekening. Een dergelijk geparafeerd document heeft dan dezelfde bewijskracht/-waarde als een document dat met de reguliere natte handtekening is ondertekend. De vraag is echter of de paraaf in de parafencultuur ook met dat doel van bewijswaarde wordt gezet. Als het doel van de paraaf of de procesmatige ondertekening veeleer ziet op de navolgbaarheid, dat is het kunnen aantonen dat een beslissing het formele proces heeft gevolgd, dan zijn er vele andere (digitale) alternatieven. Zo kunt u daarvoor bijvoorbeeld de 'audit-trail' van uw processysteem gebruiken.

Het is algemeen bekend dat er in gemeenten veel meer documenten worden ondertekend, dan dat juridisch vereist is. De handtekening heeft een symbolische waarde en biedt symbolische zekerheid in een beslisproces. Maar vaak schrijft de wet het gebruik ervan niet voor. Daar gaan we het hierna over hebben.

4.3 Specialiteitsbeginsel

Een belangrijk principe in het recht is dat een specifieke regel boven een algemene regel gaat.²² Dit is het specialiteitsbeginsel, zo oud als het recht zelf en onder classici bekend als '*lex specialis derogat legi generali*'.

Ook voor onze discussie is dat een belangrijk principe. In dit hoofdstuk worden de algemene regels beschreven voor verschillende categorieën documenten. Het is onmogelijk om voor alle documentsoorten die uw organisatie kent de specifieke regels weer te geven.

Een algemene regel is bijvoorbeeld dat een verklaring vormvrij is²³ en geen ondertekening vereist. Het is echter best mogelijk dat in specifieke wetgeving voor een financiële verklaring of een auditverklaring wel een ondertekening wordt geëist. Hetzelfde geldt voor overeenkomsten: een overeenkomst is ook vormvrij en hoeft niet ondertekend te worden. Maar de koopovereenkomst voor een woning vereist een akte²⁴ en dus wel een ondertekening.

De algemene regel die deze handreiking aanreikt is "niet ondertekenen, tenzij".

De discussie van dit hoofdstuk begint met het omdenken: wat als we alleen nog maar ondertekenen wat ook echt juridisch ondertekend moet worden? In feite passen we dan het specialiteitsbeginsel toe op het interne debat: als een proceseigenaar stelt dat een document ondertekend moet worden, moet daar een aanwijsbare specifieke regel voor zijn die afwijkt van de algemene regel.

Wij zeggen niet dat u in uw organisatie niets meer moet ondertekenen. Er zijn documenten die ondertekend moeten worden om juridisch geldig te zijn. Om het (interne) debat scherp te voeren zou u die gevallen echter als uitzondering moeten zien en niet als regel. Die uitzonderingen vinden we door te kijken naar de ondertekeningvoorschriften.

4.4 Ondertekeningvoorschriften

Het ene document is het andere niet. Juridisch is een Awb-besluit iets anders dan een overeenkomst. Als we beginnen bij de vraag welke ondertekeningvoorschriften er zijn, is het dus van belang om onderscheid te maken naar de verschillende soorten documenten die u beheert.

4.4.1 Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Voor lokale overheden is de Awb de belangrijkste wet waarin eisen worden gesteld aan de wijze waarop de overheid communiceert met burgers. De Awb kent verschillende typen officiële (formele) documenten, waaronder bijvoorbeeld: besluiten, waar beschikkingen een specifieke vorm van zijn, aanvragen, bezwaarschriften, beroepschriften en klaagschriften. Al deze stukken hebben hun eigen eigenschappen en vormvereisten.

²² Voor de goede orde: dit is een van de vele principes in het recht en heeft, zoals alle principes, nooit absolute gelding.

²³ Art. 3:37 BW.

²⁴ Art. 7:2 BW.

4.4.1.1 Besluit, beschikking

Een besluit (en dus ook een beschikking) hoeft op grond van de Awb niet ondertekend te zijn. De definitie van een 'besluit' in art. 1:3 Awb stelt dat het gaat om een 'schriftelijke beslissing', maar stelt ondertekening niet als vormvereiste. Bij de inwerkingtreding van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer is bepaald dat onder 'schriftelijk' ook 'elektronisch' wordt verstaan²⁵. Een elektronische beslissing is dus ook een geldig besluit, waarbij voor de elektronische communicatie specifieke regels gelden (zie verder par 4.4.2 hierna).

Uit de Awb vloeit dus voort dat een besluit niet ondertekend hoeft te worden. Ook de hoogste rechter in het bestuursrecht, de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) heeft meermaals expliciet bevestigd (in 2004 en in 2010) dat een besluit niet ondertekend hoeft te zijn om rechtsgevolg te hebben.²⁶

Wel moet u kunnen aantonen dat een Awb-document is vastgesteld door een bevoegd ambtenaar in functie. In 2013 stond dat ter discussie bij de Afdeling, toen de Afdeling uitsprak dat een hogerberoepschrift ondertekend moest worden *"opdat duidelijk is wie het beroep heeft ingesteld en of dit de daartoe bevoegde persoon of functionaris is"*.²⁷ Ondertekening moest in dit geval bovendien fysiek zijn, omdat het ging om een op papier verzonden stuk. En zoals we eerder al hebben gesteld: een papieren document kan niet van een elektronische handtekening worden voorzien. Dus de elektronische en papieren kanalen kunnen niet gemengd worden. Dat bevestigt deze uitspraak van de Afdeling ook. We bespreken dit hierna in paragraaf 4.4.2.4.

Voor een besluit is ondertekening zelf dus niet vereist, maar achteraf moet wel de bevoegdheid van de ambtenaar om het besluit vast te stellen kunnen worden getoetst. Dat is met name van belang voor bezwaarprocedures. Als betrokkenen bezwaar maken tegen het besluit met als grond dat de betreffende ambtenaar niet bevoegd was, moet u die bezwaargrond kunnen weerleggen door aan te tonen wie die ambtenaar was en welke bevoegdheid deze had. In de hiervoor genoemde casus uit 2013 ging dat ook mis, zij het dat die casus betrekking had op ondertekening van een beroepschrift en niet op een besluit. De Afdeling overwoog ten overvloede dat de automatische ondertekening (naam) onder het beroepschrift niet overeenkwam met degene die volgens de audittrail het beroepschrift had vastgesteld.

Geen ondertekeningsplicht dus voor besluiten, maar wel een verantwoordingsplicht. En in die verantwoordingsplicht kan ook op andere wijze dan met een handtekening worden voorzien, bijvoorbeeld door de audittrail.

- 25 Memorie van Toelichting bij de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer, TK 28483 nr. 3, pag. 6: *"Een schriftelijk stuk in de zin van deze wet kan op papier staan, maar ook een elektronisch document zijn. Dit betekent bijvoorbeeld dat besluiten in de zin van artikel 1:3 in beginsel zowel op papier als op een elektronische informatiedrager kunnen staan"*.
- 26 ABRvS 10 maart 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO5175, met name overweging 2.3: *"De enkele omstandigheid dat de ondertekening ontbreekt, betekent in een geval als het onderhavige, waarin sprake is van een geautomatiseerd aangemaakte brief, niet dat aan deze brief het besluitkarakter moet worden ontzegd. De omstandigheid dat in het besluit niet uitdrukkelijk staat vermeld, dat het gaat om een geautomatiseerd aangemaakt besluit kan hieraan, anders dan appellant stelt, niet afdoen."* Zes jaar later werd dat herhaald in: ABRvS 7 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM0203, met name overweging 2.3: *"Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder meer de uitspraak van 10 maart 2004, in zaak nr. 200301457/1 betekent de enkele omstandigheid dat de ondertekening ontbreekt, in een geval als het onderhavige, waarin sprake is van een geautomatiseerd aangemaakte brief, niet dat aan deze brief het besluitkarakter moet worden ontzegd."*
- 27 ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2374, overweging 1.5: *"Het in artikel 6:5, aanhef, van de Awb, neergelegde vereiste dat het beroepschrift is ondertekend, ziet op een fysieke handtekening. Dit vereiste is gesteld opdat duidelijk is wie het beroep heeft ingesteld en of dit de daartoe bevoegde persoon of functionaris is. [...] Het beroep dat ter zitting op artikel 8:40a in samenhang met afdeling 2.3 van de Awb over elektronisch verkeer is gedaan, faalt reeds omdat het hogerberoepschrift niet via de elektronische weg maar schriftelijk is ingediend."*

4.4.1.2 Aanvragen, bezwaarschriften, beroepschriften en klaagschriften

Voor deze volgende documenten stelt de Awb wel de ondertekening verplicht als vormvoorschrift:

- aanvragen: art. 4:2 lid 1 Awb;
- bezwaarschriften: art. 6:5 lid 1 Awb;
- beroepschriften: art. 6:24 jo. 6:5 lid 1 Awb²⁸;
- verzoekschriften tot schadevergoeding: art. 8:90 jo. 8:92 Awb;
- verzoekschriften aan een ombudsman: art. 9:18 jo. 9:28 Awb;
- klaagschriften: art. 9:4 lid 2 Awb.

Dit betekent dat een burger zijn aanvraag moet ondertekenen, maar ook dat een bestuursorgaan een uitgaand bezwaarschrift moet ondertekenen. De regels gelden voor de indiener, die niet per se een burger is. Deze documenten zijn dus niet rechtsgeldig als zij niet zijn ondertekend. Of die ondertekening elektronisch kan, hangt mede af van de vraag of het document elektronisch kan worden verzonden.

4.4.2 Elektronisch bestuurlijk verkeer

De regels voor elektronische ondertekening binnen de Awb kunnen niet los worden gezien van de regels voor elektronisch verkeer. De aanvragen, bezwaarschriften, beroepschriften en klaagschriften kunnen onder voorwaarden elektronisch worden verzonden en daarbij elektronisch worden ondertekend. De regels voor elektronische communicatie staan in afdeling 2.3 Awb, sinds de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer uit 2004.

Er zijn vanzelfsprekend twee richtingen van verkeer: naar het bestuursorgaan en naar de betrokkene.

4.4.2.1 Berichten naar een bestuursorgaan

Berichten die naar een bestuursorgaan worden gestuurd (zoals de aanvragen etc. waar de ondertekeningsvoorschriften voor gelden) kunnen elektronisch worden verstuurd als het bestuursorgaan 'kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend', waarbij het bestuursorgaan ook nadere eisen kan stellen (art. 2:15 lid 1 Awb). Voor de volledigheid: deze regels gelden ook voor Awb-berichten tussen bestuursorganen, waarbij het ontvangende bestuursorgaan de regels bepaalt.

Zoals hiervoor beschreven volgt uit artikel 2:16 Awb dat aan een eventueel ondertekeningsvereiste ook kan worden voldaan met een elektronische handtekening, mits de gebruikte methode voldoende betrouwbaar is.

De combinatie van artt. 2:15 en 2:16 Awb maakt dat aanvragen, bezwaarschriften, beroepschriften en klaagschriften elektronisch mogen worden verzonden en elektronisch mogen worden ondertekend volgens de eisen die het bestuursorgaan daaraan stelt, tenzij er bij wettelijk voorschrift strengere eisen gelden.

Ook langs elektronische weg gelden nog steeds de vormvoorschriften. Een elektronische aanvraag kan dus prima, maar moet wel zijn voorzien van een vorm van elektronische ondertekening die door het bestuursorgaan als voldoende betrouwbaar wordt gezien. Het bestuursorgaan kan een specifieke ondertekeningsvorm eisen via de 'nadere eisen' uit art. 2:15. Het bestuursorgaan zal hier een keuze in moeten maken, naar gelang het belang en risico in kwestie. Onder omstandigheden kan een gewone elektronische handtekening hiervoor ook toereikend zijn, maar het ligt dan wel voor de hand om met aanvullende processen, zoals authenticatie via DigiD, te verifiëren dat de aanvrager ook werkelijk is wie hij zegt te zijn.

28 Zie over ondertekening van bijlagen bij beroepschriften bijvoorbeeld ABRvS 25 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1398, overweging 7.2: "[appellant sub 3] heeft via het digitaal loket van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State met behulp van een DigiD-code beroep ingesteld tegen de bestreden besluiten. Bij de indiening van het beroep is vermeld dat voor de gronden en de motivering van beroep wordt verwezen naar de bijgevoegde bijlage. Naar het oordeel van de Afdeling vereist artikel 6:5, eerste lid, van de Awb niet dat deze bijlage van een fysieke handtekening wordt voorzien alvorens die wordt geüpload. Doordat de bijlage hoort bij het met behulp van een DigiD-code ingediende beroep en DigiD een betrouwbare methode van ondertekening vormt als bedoeld in artikel 2:16, eerste lid, van de Awb, is naar het oordeel van de Afdeling aan het vereiste van ondertekening van het beroepschrift voldaan."

4.4.2.2 Berichten van een bestuursorgaan

Berichten die naar betrokkenen worden verzonden mogen ook elektronisch, maar alleen als alle betrokkenen hebben aangegeven langs elektronische weg bereikbaar te zijn (art. 2:14 Awb). De betrokkene heeft de kanaalkeuze: wettelijke uitzonderingen daargelaten mag het bestuursorgaan niet uitsluitend de elektronische weg hanteren.

Voor besluiten (en beschikkingen) geldt dus dat deze onder voorwaarden elektronisch naar de burger mogen worden gestuurd. Voor de ondertekening maakt dat niet zoveel uit omdat er geen ondertekeningvoorschrift geldt voor besluiten en beschikkingen. Als je er echter voor kiest om deze stukken wel te ondertekenen, kun je via art. 2:16 dus ook een elektronische handtekening gebruiken volgens de standaardregels.

4.4.2.3 Toekomstige ontwikkelingen

Op dit moment is het wetsvoorstel modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer aanhangig.²⁹ Naar verwachting wordt deze wet in 2022 van kracht. In deze handreiking wordt nog uitgegaan van de huidige wetgeving. In een latere versie van de handreiking zullen wij ook aandacht besteden aan de toekomstige wetgeving.

4.4.2.4 Elektronisch en fysiek niet mengen

Nog even terug naar de hiervoor besproken uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak uit 2013.³⁰ De Afdeling bepaalde dat het (hoger)beroepschrift *fysiek* ondertekend moest zijn, met een verwijzing naar het ondertekeningvoorschrift in 6:5 Awb (beroepschrift) resp. 6:24 Awb (hogerberoepschrift). In dit geval stond er onder het papieren stuk de bekende tekst *“Deze brief is digitaal vastgesteld, hierdoor staat er geen fysieke handtekening in de brief”*, waarbij een beroep werd gedaan op afdeling 2:3 Awb, de regels voor het elektronisch bestuurlijk verkeer.

De Afdeling overweegt dan eenvoudigweg: *“het beroep [op de bepalingen voor elektronisch verkeer] faalt reeds omdat het hogerberoepschrift niet via de elektronische weg maar schriftelijk is ingediend”*. Als een Awb-stuk met ondertekeningvoorschrift fysiek wordt verstuurd (aanvraag, bezwaarschrift, beroepschrift, klaagschrift), moet dus ook de ondertekening fysiek zijn om aan het vormvoorschrift te voldoen.

Zoals we hiervoor al hebben gezegd, kan een elektronische handtekening niet op papier bestaan. Een document kan enkel rechtsgeldig met een elektronische handtekening worden ondertekend, als het document zelf ook elektronisch is. Dat blijkt al uit de definitie van een elektronische handtekening van art. 3 lid 10 eIDAS-verordening: *“gegevens in elektronische vorm die verbonden zijn met andere gegevens in elektronische vorm”*. Daaruit volgt dat de elektronische handtekening niet wordt meegestuurd, wanneer u een document elektronisch ondertekent maar op papier verstuurt. U stuurt dan in feite een niet-ondertekend afschrift (een analoge print van een digitaal brondocument). En dat betekent weer, zoals de Afdeling ook concludeerde, dat u niet aan de vormvereisen voldoet als er een ondertekeningvoorschrift geldt.

Zo simpel als het klinkt is het ook: een elektronische ondertekening kan alleen bestaan in een elektronisch document. Het klassieke plaatje van een gescande handtekening kan een (gewone) elektronische handtekening zijn in een elektronisch document³¹, maar is niets anders dan een stijlelement in een geprint exemplaar, dat dus niet ondertekend is. Het plaatje is (in papieren vorm) geen ondertekening in bestuursrechtelijke zin.³² Als u dit plaatje gebruikt in uitgaande Awb-besluiten is dat geen probleem omdat voor besluiten geen ondertekeningvoorschrift geldt. Bij aanvragen, bezwaar- en beroepschriften gaat het echter mis, zoals we in 2013 zagen.³³

29 Aanhangig onder Kamerstukken nr. 35261. Zie voor actuele stand van zaken <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK006161>.

30 Zie voetnoot 28.

31 Het wordt als voorbeeld van een gewone elektronische handtekening genoemd in de Memorie van Toelichting bij de Wet elektronische handtekeningen, TK 27743 nr. 3, pag. 2. Uiteraard geldt wel dat dan de methode betrouwbaar genoeg moet zijn voor het doel en de omstandigheden van het geval, art. 3:15a BW.

32 Hierbij zij aangetekend dat in civielrechtelijke zin voorgedrukte handtekeningen of handtekeningstempels juist wel worden geaccepteerd.

33 Zie paragraaf 4.4.1.1 hiervoor.

Als er een ondertekeningsvoorschrift geldt en een elektronische ondertekening wordt overwogen, is het dus ook van belang dat het stuk uiteindelijk elektronisch wordt verstuurd. In de praktijk wordt dat bij de keuze 'digitaal leidend' wel eens over het hoofd gezien. Vanuit de Awb is het logischer om eerst de elektronische communicatie te regelen en dan pas de elektronische ondertekening.

4.4.3 Bestuurlijke stukken

Besluiten uit het college en uit de raad moeten worden ondertekend op basis van de Gemeentewet, op basis van art. 59a lid 1 resp. 32a lid 1. Ook bestuurlijke besluiten van provincies en waterschappen worden ondertekend.³⁴

De toelichtingen bij de Gemeentewet geven helaas geen nadere uitleg over de functie van deze ondertekening. Algemeen wordt aangenomen dat het hier gaat om een 'procedureel akkoord': de ondertekening van de burgemeester en de medeondertekening door de secretaris (resp. griffier) brengen tot uitdrukking dat de tekst van het besluit overeenkomt met hetgeen het college resp. de raad besloten heeft. De ondertekening is het bewijs van een getuigenis die ambtshalve wordt gedaan en zegt niets over verantwoordelijkheid voor of instemming met het besluit.³⁵

De Hoge Raad heeft in 1974 bepaald dat deze ondertekening ook met een handtekeningstempel geplaatst kan worden, waarbij het niet uitmaakt of dat door de burgemeester zelf of zelfs maar in aanwezigheid van de burgemeester gebeurt.³⁶

Als we deze ondertekening zien als proceshandeling, zijn er heel goed elektronische alternatieven mogelijk. Misschien is het beter om te denken in termen van een 'elektronisch stempel' dan in termen van een elektronische handtekening. Een digitaal bestuurlijk proces waarin de burgemeester en secretaris (resp. griffier), of een door hen daartoe aangewezen ambtenaar (zie lid 2 van art. 59a en 32a) op digitale wijze een akkoord geven op de uiteindelijke tekst van het besluit volstaat. Dat kan eenvoudig met een 'akkoord' knop of een 'vinkje in de workflow'.

Natuurlijk is daarbij wel van belang dat dit procedurele akkoord vastligt en dat achteraf kan worden vastgesteld dat het besluit daadwerkelijk als zodanig genomen is. Dat kan prima vastgelegd zijn in de audit-trail van het systeem waarin besluiten worden vastgelegd, of als annotatie ('logfile') toegevoegd worden aan het besluit zelf. Een zegel (zie hoofdstuk 8) is ook een optie.

Voor bestuurlijke stukken is er dus wel een ondertekeningsplicht als (procesmatig) sluitstuk van het bestuurlijke besluitvormingsproces. Nu de eIDAS-verordening eist dat een elektronische ondertekening wordt erkend, en de Nederlandse wetgever bovendien de keuze maakt om gewone en geavanceerde handtekeningen als in beginsel betrouwbaar aan te merken, zou daarmee dus ook voor ondertekening uit de Gemeentewet gekozen kunnen worden voor elektronische ondertekening.³⁷ In dat kader kunt u bijvoorbeeld kiezen voor een gekwalificeerde elektronische handtekening voor de burgemeester en secretaris of griffier.

Met de (weliswaar oude) jurisprudentie van de Hoge Raad in combinatie met art. 25 lid 1 eIDAS-verordening jo. 2:16 Awb lijken er ook mogelijkheden voor een 'digitaal stempel' dat bestuursrechtelijk (in de Awb) als 'voldoende betrouwbaar' zou worden gezien en analoog

34 Vergelijkbaar met de Gemeentewet stelt de Provinciewet dat besluiten die uitgaan van Gedeputeerde Staten van Provinciale Staten ondertekend worden (art. 59 lid 1 resp. 32a lid 1 Provinciewet). De voorzitter en de secretaris ondertekenen de stukken die uitgaan van het algemeen en het dagelijks bestuur (art. 94 lid 4 resp. 55 Waterschapswet).

35 Zie ook C.J.N. Verstedden, *Gemeentewet en haar toepassing* (commentaar), commentaar bij art. 75 Gemeentewet, Kluwer 2008.

36 HR 25 april 1974, Gst. 1974,6360, NJ 1974, 384: "dat het voorschrift van [destijds] artikel 75 gemeentewet, bepalende dat de burgemeester alle stukken tekent, die van de raad of van burgemeester en wethouders uitgaan, niet uitsluit dat dit tekenen geschiedt in de vorm van de plaatsing van een stempelafdruk van de handtekening van de burgemeester en daarbij geen grond en praktisch ook geen mogelijkheid bestaat onderscheid te maken tussen de gevallen, waarin de stempelafdruk door de burgemeester zelf wordt geplaatst en die waarin deze in zijn opdracht door een daartoe door hem aangewezen wordt geplaatst, en het in het laatste geval ook geen verschil uitmaakt of zulks al dan niet in tegenwoordigheid van de burgemeester geschiedt".

37 Art. 25 lid 2 eIDAS-verordening voor de gekwalificeerde vorm. Voor lagere vormen mag rechtsgevolg niet uitgesloten worden o.b.v. art. 25 lid 1 eIDAS-verordening, waarbij het betrouwbaarheids criterium ('mits voldoende betrouwbaar') in art. 2:16 Awb staat voor het bestuursrecht en in art. 3:15a BW voor het privaatrecht.

toegepast kan worden in de Gemeentewet. Dat is veel eenvoudiger toepasbaar binnen digitale besluitvormingsprocessen. Het is ook veel gebruiksvriendelijker en goedkoper. Zolang aangetoond kan worden dat het besluit zoals verwoord het besluit is zoals genomen, is het doel van de ondertekening bereikt. Hierbij wordt wel aangetekend dat we die conclusie bereiken dankzij een arrest van de Hoge Raad uit een tijd ver voor er sprake was van digitalisering. Het is afwachten hoe rechters hier heden ten dage over zouden oordelen.

4.4.4 Overeenkomsten

Een overeenkomst is vormvrij.³⁸ Een overeenkomst kan dus zowel mondeling, schriftelijk als langs elektronische weg tot stand komen. Ondertekening van overeenkomsten is dus lang niet altijd verplicht. In de praktijk worden verreweg de meeste overeenkomsten ook niet ondertekend: elke keer wanneer u boodschappen doet of iets uitleent sluit u een overeenkomst die (veelal) niet ondertekend wordt.

Toch kiezen partijen er – terecht – vaak voor om een overeenkomst te ondertekenen. De reden daarvan is gelegen in het (civielrechtelijke) bewijsrecht. Immers, als een overeenkomst is ondertekend kan daarmee worden bewezen dat de ondertekenaar de inhoud van de overeenkomst gezien heeft en daarmee instemt. Hoe werkt dat nu precies?

4.4.4.1 Wettelijke plicht

Voor sommige typen overeenkomsten bestaat hierop een uitzondering en wordt wel een vormvoorschrift gesteld, bijvoorbeeld bij de koop van een woning door een particulier (art. 7:2 BW), de levering van registergoederen (art. 3:89 BW) of de levering van vorderingen op naam (art. 3:94 BW). Dan wordt een akte vereist, dat is een schriftelijk ondertekend document.

Als voor een bepaalde overeenkomst het aktevereiste geldt, dan mag zo'n overeenkomst onder bepaalde wettelijke voorwaarden ook op elektronische wijze worden gesloten (art. 6:227a BW jo. Artikel 156a Rv). De voorwaarden zijn dat (a) de overeenkomst raadpleegbaar door partijen is, (b) de authenticiteit van de overeenkomst in voldoende mate gewaarborgd is, (c) het moment van totstandkoming van de overeenkomst met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld en (d) de identiteit van de partijen met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld. De regeling geldt niet voor overeenkomsten waarvoor de wet de tussenkomst voorschrijft van de rechter, een overheidsorgaan of een beroepsbeoefenaar die een publieke taak uitoefent (zoals een notaris).

4.4.4.2 Bewijsbelang

Naast de wettelijke plicht, kan er een andere reden zijn om overeenkomsten te ondertekenen: om te kunnen bewijzen dat de overeenkomst bestaat en wat de inhoud daarvan is. De noodzaak om dat te kunnen bewijzen hangt natuurlijk af van het belang van de overeenkomst. Over het algemeen geldt dat het bewijsbelang toeneemt, naarmate de waarde van de overeenkomst (financieel of anderszins) toeneemt: de overeenkomst die je sluit bij een aankoop in de supermarkt is van veel minder belang dan de aankoop van een woning.

Een door partijen ondertekende overeenkomst wordt ook wel een akte genoemd. Een akte is een *"ondertekend geschrift, bestemd om tot bewijs te dienen"* (art. 156 lid 1 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv)). Er zijn twee smaken: de authentieke akte (lid 2) en de onderhandse akte (lid 3). Voor het bewijs van overeenkomsten gaan we naar de onderhandse akte uit lid 3 (*"akten die niet authentiek zijn"*).

In het bewijsrecht geldt als basis art. 150 Rv: *"wie stelt, bewijst"*. Dat betekent dat als u zich wilt beroepen op een bepaald onderdeel van een overeenkomst, u het bestaan en de inhoud van die overeenkomst moet kunnen aantonen.

Zowel de authentieke als de onderhandse akte leveren (tussen partijen) zogenaamd 'dwingend bewijs' op. Die dwingende bewijskracht betekent dat de rechter de akte moet accepteren als

³⁸ Een rechtshandeling is vormvrij (art. 3:37 BW) en een overeenkomst (art. 6:217 BW) daarmee ook, aangezien een overeenkomst ontstaat uit een aanbod (rechtshandeling) en een aanvaarding daarvan (weer een rechtshandeling).

bewijs en de inhoud ervan als voor waar tussen partijen moet aannemen, tenzij bewezen wordt dat die akte onbetrouwbaar is (artikel 151 jo. 157 Rv).³⁹

Het strekt in het kader van deze handreiking te ver om alle procesrechtelijke aspecten van de ondertekening van een overeenkomst te bespreken. In de kern komt het erop neer dat de inhoud van een met elektronische handtekening ondertekende overeenkomst heel moeilijk te betwisten is, mits er een voldoende betrouwbare vorm van ondertekening wordt gekozen. Bij gebruik van een gekwalificeerde elektronische handtekening geldt dat het zeer onwaarschijnlijk is dat deze met succes kan worden betwist, terwijl die kans bij een gewone elektronische handtekening groter is.

Wij wijzen ter zijde nog op de mogelijkheid om een 'bewijsovereenkomst' aan te gaan, via art. 153 Rv. Daarbij wordt vooraf vastgelegd dat voor een bepaalde overeenkomst (en de uitvoering daarvan) bepaalde stukken uitsluitend als bewijs kunnen dienen. Typisch is bijvoorbeeld dat in de algemene voorwaarden van banken wordt gesteld dat de administratie van de bank bij uitsluiting als bewijs dient. Deze bewijsovereenkomst biedt mogelijkheden om alle onzekerheden over elektronisch bewijs en over de ondertekening weg te nemen door expliciet vast te leggen hoe bewijs wordt geleverd. Zo'n bewijsovereenkomst kan bijvoorbeeld worden gesloten met een partij die veel ondertekende stukken met de gemeente uitwisselt.

4.4.4.3 Grensoverschrijdende overeenkomsten

Specifiek voor overeenkomsten met buitenlandse partijen is een aanvullende, en zwaarwegende, reden om deze in beginsel altijd schriftelijk vast te leggen en dus te ondertekenen.

In het (Europees) internationaal privaatrecht geldt in de kern contractvrijheid. Het is dus mogelijk afspraken te maken over naar welk recht een overeenkomst wordt gesloten en welke rechter (of andere instantie) bevoegd is om eventuele geschillen te beslechten.

Bij gebreke van schriftelijke vastlegging zal het in voorkomend geval echter lastig, zo niet onmogelijk zijn, te bewijzen dat dergelijke afspraken zijn gemaakt. De situatie kan dan ontstaan dat bij een buitenlandse rechter naar vreemd recht moet worden bewezen welke afspraken zijn gemaakt. Dat is onwenselijk.

4.4.4.4 Resumé

Resumerend: in veel gevallen is ondertekening van overeenkomsten niet verplicht, maar wordt dit gedaan om de bewijspositie te verbeteren.

Daarbij komt weer de vraag op of die moeite en kosten opwegen tegen het belang van de overeenkomst. Telkens is de vraag: wat is voldoende betrouwbaar voor de bewijspositie? In de laagste vorm is er niet eens enige vorm van vastlegging (in de mondelinge leenovereenkomst met de buurman) en in de hoogste vorm is er een elektronische onderhandse akte met gekwalificeerde handtekening. Wat u kiest, is aan u. De risicoanalyse voor de ondertekening komt telkens op dezelfde wijze terug.

4.4.5 Overig

Er zijn natuurlijk talloze overige documenten, van ontvangstbevestigingen tot persoonlijke felicitaties. Daar zijn geen juridische vereisten voor. Het kan zijn dat er in specifieke wetgeving een ondertekeningvereiste staat, maar dat is zeer zeldzaam. Bovendien kan in die gevallen ook elektronisch aan dat ondertekeningvereiste worden voldaan (zoals in het vorige hoofdstuk uitgelegd). Het uitgangspunt zou moeten zijn 'niet ondertekenen tenzij', waardoor u alleen de kosten maakt in die gevallen waarin een ondertekening ook echt van waarde is.

4.4.5.1 Persoonlijke noot

Niettemin zijn er natuurlijk documenten die vanuit cultureel of persoonlijk aspect ondertekend zouden moeten worden. Uiteraard is het vreemd om die honderdjarige mevrouw te feliciteren met iets dat "automatisch is aangemaakt een daarom niet ondertekend" is. Deze restcategorie

³⁹ Art. 157 lid 2 Rv.

is 'de persoonlijke noot'. Daar is juridisch niets tegen, maar ook niets voor. Dit is puur een culturele kwestie en een persoonlijke inschatting van de ondertekenaar. Het is ook een tijdsbeeld: hoewel de huidige generaties een persoonlijke ondertekening waarderen is het de vraag in hoeverre volgende generaties dat ook zullen doen. Het is niet uit te sluiten dat een 'like' van een geauthentiseerd account in de toekomst hetzelfde effect genereert.

4.5 Interne overwegingen

Tenslotte wijzen wij er op dat niet alle overwegingen juridisch van aard zijn. Uw keuze om een bepaalde vorm van ondertekening te hanteren kunt u baseren op het juridisch kader, maar ook op de eisen die uw eigen organisatie stelt en de cultuur die binnen uw organisatie heerst.

Het gaat voor een deel ook om de interne bewijsvoering, de mate waarin de eigen organisatie bewijs organiseert. Veel ondertekeningen in de overheid vinden plaats om achteraf (intern) aan te tonen dat de juiste bevoegde ambtenaar het besluit heeft genomen. Het gaat dan dus niet (alleen) om de vraag of de ondertekening juridisch vereist is. Het is ook mogelijk dat er geen systemen zijn, of dat deze onbetrouwbaar zijn, waardoor de procesgang niet betrouwbaar verantwoord kan worden. Het is ook mogelijk dat de digitalisering in uw organisatie nog niet ver genoeg is om de procesgang afdoende te ondersteunen.

Daarnaast is er aangeleerd gedrag. Er is nog steeds een optie om documenten te willen ondertekenen. Er zijn nog steeds organisaties die vinden dat aan e-mail geen rechten kunnen worden ontleend en dat een besluit dat via e-mail wordt gecommuniceerd niet een bindend besluit kan zijn. Juridisch is die gedachtegang van voor 2004. Het is echter mogelijk hier als organisatie voor te kiezen zolang je er naar de burger duidelijk over bent. Het is immers nog steeds mogelijk om 'de elektronische weg niet te openen' (art. 2:15 Awb) en uitgaande stukken fysiek te verzenden met een (al dan niet vereiste) fysieke ondertekening. Hoewel dat steeds lastiger en duurder wordt in digitaliserende processen en steeds onwenselijker in een digitaliserende maatschappij, is daar juridisch geen bezwaar tegen. Let wel, als de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer in werking treedt, krijgen burgers en bedrijven waarschijnlijk het recht om – voor 'officiële berichten' – elektronisch met de overheid te communiceren.⁴⁰

4.6 Samenvatting in overzicht

Als overzicht van de verschillende ondertekeningseisen voor de verschillende documentsoorten is onderstaande tabel opgenomen. Uiteraard staat een tabelweergave weinig detail toe, waarvoor dan ook verwezen wordt naar bovenstaande tekst.

Deze tabel is bedoeld als uitgangspunt en geeft de hoofdregels weer en er kunnen specifiekere regels bestaan. Vat dit overzicht dus op als startpunt voor de discussie met de proceseigenaar. Te beginnen bij de hoofdregel is het immers aan de proceseigenaar om te bepalen wat er specifiek voor haar proces aan regels geldt en wat zij zelf aan eisen stelt. Bij "niet ondertekenen, tenzij" blijft er ruimte voor de 'tenzij'.

⁴⁰ Zie Kamerstukken II (MvT), 2018–2019, 35 261, nr. 3, p. 10.

Documentsoort	Ondertekening verplicht?	Advies
Awb besluit, beschikking	Nee	Niet ondertekenen, wel vastlegging in audit-trail
Awb aanvraag, bezwaarschrift, beroepschrift, klaagschrift	Ja	Eenvoudig: gewone elektronische handtekening, voor uitgaand vastlegging in audit-trail
Bestuurlijke besluiten	Ja	Procedureel akkoord in workflow: gewone elektronische handtekening en vastlegging in audit-trail
Overeenkomsten	Nee, behoudens vormvoorwaarden bij bepaalde typen overeenkomsten	Afhankelijk van belang een elektronische onderhandse akte. Bij grensoverschrijdende overeenkomsten in beginsel altijd ondertekenen.
Overig	Nee	Zo min mogelijk ondertekenen
Cultureel/persoonlijk	Nee, maar gewenst	Persoonlijke (natte) ondertekening

5 Toepassingen elektronische handtekeningen

In de voorgaande hoofdstukken hebben we kunnen lezen wat onder een elektronische handtekening verstaan wordt, welke wetgeving ermee samenhangt en wanneer een handtekening passend is voor het doel. In dit hoofdstuk komen zowel verschillende gemeenten aan het woord die de elektronische handtekening geïmplementeerd hebben in hun organisatie, alsmede leveranciers die oplossingen aanbieden.

5.1 Inleiding

Bij gemeenten begint het introduceren van de elektronische handtekening veelal met een algemeen doel. Door de toenemende digitalisering of om economische redenen bijvoorbeeld oriënteren organisaties zich op het digitaal ondertekenen van documenten. Maar al gauw wordt de toepassing representatief voor de ontwikkelingen binnen de organisatie; ten behoeve van het efficiënter inrichten van processen of in lijn met een risicoanalyse van te ondertekenen documenten. Soms wordt de elektronische handtekening eerst aangeschaft en vaart men op de implementatiestrategie van de leverancier of andersom wordt er al gewerkt met een goedlopend (zaak)systeem en moet de elektronische handtekening daar mee kunnen integreren.

Voor dit hoofdstuk is ook aan leveranciers gevraagd wat de ontwikkelingen zijn in het aanbod van elektronisch ondertekenen. Welke toepassingen zij met de klant tot stand brengen en of die bijvoorbeeld verder gaan dan de reguliere bestandsformaten zoals voor videotulen (audiovisuele verslagen) of databases. Leveranciers benadrukken dat door de toenemende digitalisering de wisselwerking met de klant heel belangrijk is om nieuwe initiatieven te kunnen ontwikkelen. Zo vroeg een klant met een juridische achtergrond hoe zij een bestand met geavanceerde handtekening kon onderscheiden van een bestand met een gekwalificeerde handtekening. De wens van de klant belandde op de back log van een productteam dat nu aan deze innovatie werkt.

5.2 Toepassingen bij gemeenten

In deze paragraaf gaan we kijken wat leerpunten zijn vanuit vier gemeenten die stappen hebben gezet om de elektronische handtekening bij hen in de eigen organisatie in te kunnen voeren: gemeente Delft, gemeente Den Haag, de samenwerking Drechtsteden en gemeente Nijmegen.

Vergeleken met andere zaken in het informatiebeheer, zoals het invoeren van een DMS of het toepassen van bewaartermijnen, lijkt de introductie van het digitaal ondertekenen misschien niet de meest veelomvattende, maar dat is een illusie. Verkeerd of ondoordacht invoeren van de elektronische handtekening heeft gevolgen voor de juridische houdbaarheid.

We kijken naar bovengenoemde gemeenten vanaf de motivatie om deze verandering te willen doorvoeren, tot de strategie die hiervoor gekozen is en wat de uitvoering aan inzichten oplevert. Ook kijken we naar zaken waar minder aandacht aan is geschonken en geven we ideeën voor verbeteringen. De cases van de vier gemeenten zijn als bijlage terug te vinden in deze handreiking.

5.2.1 Redenen voor invoering van de elektronische handtekening

Bij de vier genoemde gemeenten is digitalisering de voornaamste drijfveer om het elektronisch ondertekenen te introduceren. Processen zijn bijvoorbeeld bijna volledig gedigitaliseerd behalve de stap van de ondertekening. Dat zorgt voor stagnatie. Door introductie van de elektronische handtekening zijn mengvormen van analoge en digitale documenten bovendien niet meer nodig. Wat we niet terugzien bij deze organisaties is dat er een business case opgesteld wordt waarbij de

nadruk ligt op kostenbesparing of gebruikersvriendelijkheid. Dat is opmerkelijk te noemen, juist nu veel leveranciers hun producten in de markt zetten als Any place, any time any device!

5.2.2 *Onderdelen invoeringsstrategie gemeenten*

Bij het bepalen van de strategie, brengen gemeenten focus aan voor het implementeren van de elektronische handtekening. We zien de volgende punten in de strategie verwerkt worden:

- volledige digitalisering van processen;
- verbeteren van het verantwoordingsproces;
- voldoen aan wetgeving;
- bepalen of en zo ja in welke vorm een document ondertekend wordt.

5.2.3 *Aandachtspunten vanuit de praktijk*

De vier gemeenten stelden op basis van wetgeving of risico richtlijnen op voor het wel of niet ondertekenen van documenten. Dit deden zij door te inventariseren wat er in ieder geval wel ondertekend moet worden, en op basis daarvan te bepalen wat de juiste oplossing is. Opvallend daarbij was de constatering dat er veel minder ondertekend hoeft te worden dan in eerste instantie werd gedacht. Voor veel documenten is het wettelijk niet nodig om te ondertekenen. Of volstaat een waarmede of een eenvoudige elektronische handtekening.

Voor wat betreft de uitvoering lijkt het vooral zaak om gewoon te beginnen. Hoewel de handtekening best een belangrijke rol speelt in het informatieproces, worden er ook zaken duidelijker wanneer de eerste stap wordt gezet.

Uit het onderzoek volgt ook dat er vooralsnog weinig aandacht uit is gegaan naar de preservatie van ondertekende documenten. Zelfs wanneer een ondertekenoplossing aan een systeem wordt toegevoegd, is er niet op voorhand functionaliteit om de handtekening duurzaam te bewaren. In hoofdstuk 9 kun je lezen hoe hiermee rekening kan worden gehouden.

5.2.4 *Tussenconclusie*

Wat opvalt is de verschillende aanpakken tussen gemeenten. Er is niet zoiets als een goede of een foute aanpak. Wel is de aanpak van de gemeente Nijmegen bijzonder omdat zij de insteek heeft gekozen om alleen te ondertekenen wanneer dat echt nodig is: kortom 'niet tekenen, tenzij'. Dat sluit goed aan bij de uiteenzetting in hoofdstuk 4 van deze handleiding.

5.3 *Toepassingen van leveranciers*

5.3.1 *Inleiding*

Het anticiperen op technologische ontwikkelingen is een zichtbare constante bij aanbieders van elektronische handtekeningen. Organisaties werken digitaal en digitaal ondertekenen voorkomt dat overeenkomsten in inefficiënte mengvorm afgehandeld worden.

Daarnaast zien we bij leveranciers zorgvuldigheid wat betreft wetgeving en de normen waaraan de aangeboden oplossingen moeten voldoen. Voorbeelden daarvan zijn informatieveiligheid en privacybescherming.

Veel leveranciers bieden ook integraties met bestaande ICT-systemen, ondertekening vanaf elk device en onafhankelijk van plaats en tijd. Ook bieden leveranciers een keuze in verschillende opslagmogelijkheden, die moeten zorgen voor een snelle en betrouwbare service. Aan de hand van toepassingen van de elektronische handtekening en wat we daarvan verwachten, kijken we wat leveranciers te bieden hebben.

Voor dit hoofdstuk zijn verschillende leveranciers benaderd via websites en telefonische interviews met de volgende vragen:

- Welke soorten handtekening kan de applicatie aan? Gewoon, geavanceerd, gekwalificeerd en digitaal waarmede?
- Welke soorten informatieobjecten kunnen digitaal getekend worden?
- Waar worden de gegevens opgeslagen en kunnen deze nog gewijzigd worden?
- Welke implementatiestrategie zou je adviseren?

5.3.2 Soorten handtekeningen ondersteund

Leveranciers bieden over het algemeen alle soorten handtekeningen aan, maar de nadruk ligt op geavanceerde en gekwalificeerde handtekeningen. De Europese Commissie publiceert een lijst met Trust Service Providers (leveranciers van vertrouwensdiensten, zoals de elektronische handtekening) die een specifieke accreditatie hebben ontvangen. Leveranciers die zo'n accreditatie hebben ontvangen mogen gekwalificeerde certificaten aanmaken. Daarmee kunnen zij zelf gekwalificeerde elektronische handtekeningen aanmaken.

Ook diensten om elektronische documenten te waarmerken worden door de markt aangeboden. Hierbij worden documenten voorzien van een organisatiehandtekening, zodat de ontvanger altijd kan zien of de inhoud juist is en wanneer en door wie het document is opgesteld. Deze toepassing is mogelijk voor afzonderlijke documenten, maar ook voor documenten met een onderlinge samenhang, zoals vergaderstukken of een vergunningsdossier. Dit wordt onder andere gerealiseerd door middel van een seal die de afkomst van de versturende partij garandeert.

Leveranciers werken ook samen met andere partijen, die een bijdrage leveren aan het realiseren van een elektronische handtekening. Denk bijvoorbeeld aan derden die certificaten kunnen verstrekken, exploitanten van een datacenter, en ook aan leveranciers van onder meer financiële en HR-systemen. Ook zijn er integraties met Microsoft Office 365 om documenten te ondertekenen en versturen.

5.3.3 Welke soorten informatieobjecten kunnen elektronisch getekend worden?

Hier zijn er wel verschillen. Veel aanbieders kunnen verschillende bestandsformaten ondertekenen (veelal documenten), maar zetten hun producten niet in voor andere informatieobjecten. Als redenen hiervoor worden genoemd dat het documentformaat geen ondertekening ondersteunt, de autorisatie trail niet kan worden vastgelegd of dat privacymaatregelen niet voldoende ruimte geven om die andere formaten (zoals video en audio) te voorzien van een elektronische handtekening. Met andere technieken als blockchain zijn dergelijke andersoortige bestanden wel te registreren, maar dat levert geen elektronische handtekening op (doch slechts het bewijs dat het bestand op een bepaalde datum heeft bestaan).

5.3.4 Waar worden de gegevens opgeslagen en kunnen deze nog gewijzigd worden?

Gegevens kunnen worden opgeslagen in Europa: meestal in Nederland. Klanten kunnen ook kiezen uit locaties. Leveranciers laten weten dat de gegevens niet meer gewijzigd kunnen worden (volledig encrypted), wanneer een document eenmaal is opgeslagen. Elk bestand heeft een uniek ID of elektronisch waarmerk dat door middel van versleuteling is verbonden met de inhoud. Een compleetheidscertificaat laat de volledige audit trail zien. Wanneer overeenkomsten aangepast of vervangen moeten worden of als er aanvullingen moeten worden toegevoegd, kan dat alleen als het proces om te ondertekenen opnieuw wordt doorlopen.

Leveranciers zijn verantwoordelijk voor de gegevens die zij voor de organisatie opslaan en bewaren. Organisaties die gebruik maken van een ondertekenapplicatie blijven echter zelf verantwoordelijk voor de vernietiging van getekende documenten conform hun selectiebeleid en de AVG.

Als uw organisatie in (bijvoorbeeld) een zaakstelsel een document lifecycle heeft ingericht, kan dit geïntegreerd worden in de ondertekenapplicatie. Na daartoe te zijn aangewezen worden documenten meestal binnen een paar uur verwijderd, en verdwijnen ze binnen drie maanden van het back-upsysteem. Ook is het mogelijk documenten direct te vernietigen bij de leverancier, terwijl ze binnen de eigen organisatie nog bewaard blijven. Als uw organisatie en/of uw leverancier echter geen bewaartermijnen heeft ingericht, dan is dit een duidelijk aandachtspunt om met de leverancier te bespreken.

Daarnaast dienen gemeenten er op bedacht te zijn dat zij, ook na afloop van het contract met de betreffende leverancier, moeten kunnen blijven beschikken over (een deel van) de door de leverancier opgeslagen gegevens. Dat is bijvoorbeeld van belang in het kader van bewijsvoering

of vanwege archiefwetgeving. Oftewel er moet een gedegen exit-plan zijn om gegevens te behouden en te migreren naar een nieuwe leverancier, na afloop van het contract.

5.3.5 Welke implementatiestrategie zou je adviseren?

Uit de interviews komt geen eenduidige implementatiestrategie van het elektronisch ondertekenen naar voren. Leveranciers zeggen dat de implementatie plaatsvindt in overleg met de organisatie. De implementatie hoeft niet per se ingewikkeld te zijn.

Om de ondertekenapplicatie uit te proberen biedt elke leverancier wel een gratis sample aan, maar daarmee kan je doorgaans alleen zelf ondertekenen en niet verzenden. Een uitgebreidere probeermogelijkheid in de vorm van een trial account (demo account; meestal 30 dagen) kan helpen bij een eerste testronde. Een sandbox account (testomgeving) kan helpen bij het testen/opzetten van integraties. Een iteratieve aanpak lijkt de meest voorkomende implementatiestrategie.

Eén leverancier noemde een dedicated product owner als voorwaarde om een implementatie goed te laten slagen. Een andere genoemde aanpak is om eerst een proof of concept voor een onderdeel van de organisatie te ontwikkelen, te implementeren en te evalueren. En met de resultaten daarvan vervolgens een integraal plan van aanpak op te stellen en dat plan uit te voeren.

5.3.6 Digitaliseren van workflows

Naast oplossingen voor elektronische handtekeningen en zegels zelf, biedt de markt ook oplossingen voor het digitaliseren van workflow(beheer). Daarmee kan worden aangetoond dat een beslissing het juiste proces doorlopen heeft. Dergelijke oplossingen worden bijvoorbeeld gebruikt voor correspondentie, vergaderstukken, jaarverslagen, besluiten.

Leveranciers bieden verschillende functionaliteiten aan, zoals documentgeneratie, workflows voor het laten ondertekenen door verschillende betrokkenen en het in een audit trail vastleggen wie, wanneer en op welke locatie iets ondertekent. Leveranciers bieden daarbij de mogelijkheid om dit proces te beveiligen met multifactor authenticatie. De meeste leveranciers werken met cloudtechnologie. Ook is vaak integratie met (zaak)systemen van de organisatie mogelijk.

Als een digitaal proces goed is ingericht, en daarbij de juiste metadata wordt vastgelegd, is de toegevoegde waarde van elektronische ondertekening voor het proces als zodanig gering (zie ook de opmerking over parafencultuur in paragraaf 4.2). Het via een workflow afvinken van controlemomenten en het vastleggen van de ondertekenaar en bevoegdheid, naast het inrichten van het informatiebeheer, zullen veelal volstaan als een organisatie verantwoording moet afleggen voor een genomen beslissing (zie hoofdstuk 4 en 9). Soms zal het echter gemakkelijker zijn een onderteken applicatie te integreren in bestaande eigen systemen. Ook kan in voorkomend geval gebruik worden gemaakt van een elektronisch zegel (hoofdstuk 8).

5.3.7 Tussenconclusie

Veel leveranciers bieden met name oplossingen om overeenkomsten te ondertekenen. Daarbij is het borgen van bewijs (van ondertekening) de belangrijkste (juridische) afweging. Hiervoor bieden verschillende leveranciers een gekwalificeerde elektronische handtekening aan, aangevuld met randfunctionaliteiten die het ondertekenproces ondersteunen. Door gebruik te maken van digitale workflows, kan elke stap - van de onderhandeling tot aan het uitvoeren van een overeenkomst - worden vastgelegd.

Ook blijkt het mogelijk om onderteken- en zegelapplicaties te integreren in (zaak)systemen van de organisatie. Leveranciers volgen over het algemeen de eisen die de eIDAS-verordening aan de elektronische handtekening stelt, en maken gebruik van mobiele certificaten.

In de top vijf van oplossingen van de geïnterviewde leveranciers staan: overeenkomsten/akten, (interne) besluitvorming, inkoopovereenkomsten, HR-contracten en bouwvergunningen.

Uit de interviews komt een divers beeld naar voren. De markt biedt verschillende oplossingen aan, die verschillende functionaliteiten bieden en die ook verschillende bestandstypen ondersteunen. Gemeenten dienen bij de uitvraag in de markt goed na te denken wat er ondertekend of verzegeld moet worden. Niet alle bestandstypen zoals databases, films, geluidsfragmenten kunnen door alle applicaties voorzien worden van elektronische handtekeningen en zegels. Dat hoeft echter, zoals we hiervoor hebben toegelicht, geen gemis te zijn.

5.4 Conclusie

Zoals ook uit de uitwerking van de casusposities in de bijlage blijkt, verschilt de reden voor het gebruik van de elektronische handtekening per organisatie. Naast een juridische afweging kan je ook denken aan: risicovermindering, klantvriendelijkheid, snelheid, kostenbesparing, verlaging foutmarge, professionalisering, merkwaarde, gemak, controle, etc. De vier gemeenten die we hebben gesproken hebben de invoering van elektronische handtekeningen dan ook allemaal iets anders aangepakt. Voorop staat wel dat het bij alle gemeenten een strategisch project betrof.

Uit de interviews komt naar voren dat het van belang is om eerst te inventariseren wat er precies ondertekend moet worden en wie de ondertekenaars zijn. Ook is het van belang om een protocol voor elektronisch ondertekenen op te stellen, omdat dit de informatieveiligheid vergroot. Door deze zaken in ogenschouw te nemen krijgt men beter zicht op welke leverancier geschikt is voor de gewenste toepassing.

6 Lessons learned

Bij de keuze voor de elektronische handtekening en het implementatietraject zijn er verschillende factoren om rekening mee te houden. Dit hoofdstuk heeft ten doel om praktische tips te geven die naar aanleiding van praktijkervaringen naar voren zijn gekomen.

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst het traject vooraf aan de invoering besproken. Ongeacht welke keuze er wordt gemaakt met betrekking tot de verschillende mogelijkheden, zowel de handtekening zelf als de plaatsing van de ondertekensoftware in het applicatielandschap, loop je wellicht tegen dezelfde problemen aan als een andere gemeente.

Daarna volgt een paragraaf over het implementeren en bij welke keuzes er tegen welke problemen aangelopen kan worden. Ook wordt er aandacht besteed aan hoe je gebruikers mee kunt nemen in de verschillende fasen. Er zijn verschillende gemeenten en ook omgevingsdiensten betrokken geweest bij het schrijven van dit hoofdstuk. Zij zitten een ieder in een andere fase van het implementatietraject van de elektronische handtekening.

6.2 De eerste stappen

Het traject voorafgaand aan de keuze voor de elektronische handtekening is erg belangrijk. De bestuurlijke goedkeuring en steun vanuit het management helpt bij het implementatietraject. De impact van de elektronische handtekening is echter groter, het is ook een onderdeel van de digitale dienstverlening van de gemeente. Zoals ook al eerder genoemd in de handreiking is het nodig een elektronisch ondertekend document ook digitaal te versturen. Het al merendeels digitaal werken vergemakkelijkt de invoering van de elektronische handtekening.

De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied heeft voorafgaand aan het implementeren van de elektronische handtekening het digitale werken al omarmd. Zij raden toekomstige gebruikers dan ook aan om vooraf de digitale visie, strategie en het juridische kader scherp te hebben. Als invoeren van de elektronische handtekening wordt gedragen door de directie en het bestuur is het realiseren daarvan gemakkelijker. Let daarbij niet alleen op de elektronische handtekening, maar ook het digitaal versturen van de documenten.

In de handleiding is al eerder aangegeven dat er verschillende soorten handtekeningen bestaan. Een keuze voor een van deze handtekeningen en ook een keuze voor welke documenten er allemaal ondertekend dienen te worden is essentieel. Ga niet te snel door de eerste fase heen, maar denk goed na over de gevolgen van de keuzes die er worden gemaakt.

Het samenwerkingsverband Drechtsteden heeft ook recent het elektronisch ondertekenen geïmplementeerd. Zij hebben bewust gekozen voor een elektronische handtekening op naam van de organisatie. Zij hebben dus voor iedere gemeente een apart organisatiecertificaat. De organisatie bedient meerdere gemeenten, die allemaal van dezelfde software gebruik kunnen maken. Door voor dit type elektronische handtekening te kiezen, kunnen alle gemeenten gebruikmaken van de software. Het verdere implementatietraject ligt in dit geval bij de gemeenten zelf. Het implementatietraject bij de gemeente ziet dan vooral op de communicatie en de ingebruikname. De gebruikers hebben allemaal al toegang. De gemeente kan dan zelf bepalen in welke mate ze de handtekening gaat inzetten, de trainingen die ze gaat geven en hoe ze het intern communiceert.

Bij gemeente Den Haag is gekozen voor een sneller traject. Zij hebben alleen licenties aangeschaft voor het elektronisch ondertekenen voor de medewerkers met een mandaat. Na een aantal proeftrajecten zijn ze gaan uitrollen. Het besluitvormingstraject is hier snel gegaan, waardoor de

gemeente er met de uitrol van de implementatie tegenaan liep dat niet duidelijk was hoe en waar de elektronische handtekening wel of juist niet in te zetten. Hierdoor werd de oplossing niet volledig benut. Ook deze gemeente pleit dus er dus voor om vooraf goed na te denken wat het doel van de elektronische handtekening is en hoe deze ingezet zal worden.

6.3 Implementatietraject

Voor het implementatietraject zijn verschillende opties denkbaar. Het kan zijn dat er een nieuwe aanbesteding plaatsvindt voor een geheel nieuw zaaksysteem. Ook kan het zijn dat er afzonderlijke ondertekensoftware wordt aangeschaft. Vooraf is het dus goed om te bedenken hoe het ondertekenen een plek heeft in het zaaksysteem of in de ICT-architectuur. Als er gewerkt wordt met verschillende systemen is het goed om te bedenken hoe de elektronische handtekening in die onderlinge samenhang gebruikt gaat worden. Is er een centraal punt om alle brieven te ondertekenen? Moeten er koppelingen zijn met meerdere systemen?

Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (ODNZKG) raadt aan om het elektronisch ondertekenen mee te nemen in de aanbesteding van een nieuw zaaksysteem. Volgens hen is dit een natuurlijk moment om hierop over te gaan. De gebruikers moeten al wennen aan een nieuwe werkwijze in het nieuwe systeem. Het momentum gebruiken voelt als het meest praktische, als een natuurlijke overgang. Zij geven wel aan dat het implementeren bij hen soepel verliep, omdat ze al geheel digitaal werkten. Dit was een van de laatste stappen in het traject.

Maar wat als het huidige zaaksysteem nog even gebruikt moet worden? Als de structuren van het systeem helder zijn, kan er een keuze worden gemaakt of er nieuwe ondertekensoftware moet worden aangeschaft, en waar je deze wilt plaatsen in de IT-landschap. Voorbereiding is het halve werk wordt er wel eens geroepen, maar is in dit geval ook zeker waar. Het advies is om in dit geval goed te kijken waar je de software het meest nodig hebt. Het kan voldoende zijn om alleen in taakspecifieke applicaties de elektronische handtekening te implementeren.

Indien er gekozen wordt voor een PKI-overheidscertificaat, houdt dit ook in dat het certificaat moet worden beheerd. Bedenk vooraf hoe je het beheer wilt borgen. Maak duidelijke schriftelijke afspraken wie dit in het beheer heeft. Mocht er in het geval voor de meest zware variant van de handtekening worden gekozen, een bestuurswijziging plaatsvinden is het wijzigen van het certificaat ook gemakkelijker.

Uiteindelijk is het de gebruiker die het moet gaan uitvoeren. Zowel bij de Omgevingsdienst Regio Utrecht als bij ODNZKG wordt gewerkt met presentaties voor kleine groepen gebruikers. Zij gaan daarna direct aan de slag met de nieuwe werkwijze. Dit gaat natuurlijk met ondersteuning van de verschillende collega's die het project getrokken hebben. Hierbij wordt er door beide omgevingsdiensten benadrukt wat voor voordelen er zijn voor de gebruiker. Uiteindelijk is het de bedoeling dat het proces versneld gaat en er minder handelingen en wachttijd is. De persoonlijke aandacht zorgt ervoor dat gebruikers sneller gewend zijn, en het nieuwe werken eerder omarmen. Dat kan ook betekenen dat sommige gebruikers één op één begeleiding nodig hebben. Daarnaast wordt bij de Omgevingsdienst Regio Utrecht gewerkt met een uitrol in fasen. Per proces, of bijbehorende processen wordt de nieuwe werkwijze uitgerold. Hierdoor wordt de piek, die eerder werd ervaren met een uitrol, als minder groot beoordeeld. Ook geven ze aan zo meer tijd te hebben voor meer persoonlijke begeleiding en ondersteuning in de uitrol.

6.4 Conclusies

Het is van belang de invoering van de elektronische handtekening goed voor te bereiden. Het helpt om de invoering onderdeel te laten zijn van een breder digitaliseringsproces. Ook de keuze voor wanneer welk type handtekening wordt gebruikt moet niet worden onderschat. Dat geldt ook voor de wijze van implementatie: wordt er afzonderlijke ondertekeningssoftware gebruikt of wordt ondertekenfunctionaliteit van bestaande software gebruikt en hoe hangt die keuze samen met de rest van het applicatielandschap? Wanneer dit alles niet goed wordt voorbereid, wordt niet het volledige potentieel van de elektronische handtekening gebruikt en ligt teleurstelling op de loer.

7 Stappenplan invoering

In dit hoofdstuk wordt besproken welke stappen genomen worden om de elektronische handtekening in te voeren. Allereerst komen de meer strategisch/tactische afwegingen aan bod. Daarna wordt per type handtekening uitgewerkt hoe de implementatie er uit ziet. In het slot van dit hoofdstuk worden de stappen visueel weergegeven.

7.1 Stakeholders betrekken

Voor het bepalen van de strategie en scope is het belangrijk de juiste stakeholders te betrekken. Dat zijn in de eerste plaats vertegenwoordigers van de organisatie, zoals directeuren, proceseigenaren, projectleiders en/of eigenaren van zaaksystemen. En denk hierbij bijvoorbeeld ook aan juristen en AVG-deskundigen, voor het borgen van de naleving van wet- en regelgeving, en ook de CIO en CISO voor de eisen vanuit informatiemanagement, -beheer en -beveiliging.

7.2 Uitgangspunten bepalen

In de voorgaande hoofdstukken hebben we kunnen lezen welke afwegingen u kunt maken bij het ondertekenen van besluiten. Zoals we in hoofdstuk 4 hebben gezien komen bij de keuze voor elektronische ondertekening niet alleen juridische overwegingen om de hoek kijken. Ook organisatorische aspecten en de cultuur binnen een organisatie kunnen een rol spelen. Het is dus goed om vooraf na te denken wat u als organisatie wilt bereiken.

Streeft u naar uniformiteit, naar juridische 'zekerheid' of juist naar kostenbesparing? Als uw doelstellingen duidelijk zijn, bepaalt u welke reikwijdte past bij de gekozen doelstellingen. Bedenk of u de gehele organisatie in het project wilt betrekken en/of dat u afdelingen zelf de keus geeft, en overweeg ook of het mandaatregister hierbij nog beperkend is.

Een belangrijke afweging is ook of u enkel de eigen organisatie documenten wilt laten ondertekenen (voor uitgaande en mogelijk ook interne documenten), of dat ook externe partijen documenten elektronisch moeten kunnen ondertekenen.

7.2.1 Welke documenten ondertekenen

Bij de verschillende uitgangspunten passen andere keuzes ten aanzien van de categorieën documenten dat de organisatie al dan niet wil ondertekenen. De hoofdregel "niet ondertekenen, tenzij" ligt voor de hand als efficiëntie of kostenbesparing het doel is. Als de organisatie naar uniformiteit streeft, kiest u wellicht voor "alles ondertekenen". Of misschien blijft de organisatie wel ondertekenen wat gebruikelijk was, omdat burger of gemandateerden het belangrijk vinden dat documenten worden ondertekend. Wij verwijzen terug naar eerdere hoofdstukken voor afwegingen hieromtrent.

7.2.2 Hoe ondertekenen

Nadat er is vastgesteld welke documenten ondertekend worden, bepaalt u welke wijze van elektronisch ondertekenen daarbij past, rekening houdend met de eerder vastgestelde uitgangspunten:

- Gaat u voor een hybride model, waarbij verschillende typen handtekeningen worden ingezet voor verschillende typen documenten? En welke typen ondertekening zijn dat dan? Valt de 'natte' handtekening daar ook onder?
- Of wordt ervoor gekozen één wijze van elektronisch ondertekenen te introduceren binnen de organisatie? En welke wijze is dat dan?
- Of kan bewijsvoering vanuit de logbestanden afdoende zijn, desgewenst in combinatie met een organisatiecertificaat voor het waarborgen van de authenticiteit of vermelding van een disclaimer tekst op uitgaande stukken?

In de tweede variant gaat u voor de methode waarvan de rechtsgeldigheid in 99.9% van de gevallen is gewaarborgd. Dit is overigens niet automatisch de zwaarste vorm van elektronische ondertekening (gekwaliceerde handtekening). De elektronische handtekening is dan in bepaalde gevallen een zwaarder middel dan strikt noodzakelijk – en waarschijnlijk ook duurder.

Het is ook mogelijk hierop nog variaties aan te brengen. De gemeente Utrecht, bijvoorbeeld, laat contracten digitaal ondertekenen met een geavanceerde elektronische handtekening, maar heeft bepaald dat een gekwalificeerde elektronische of natte handtekening verlangd is boven een bepaald grensbedrag.

De keuze van elke variant heeft gevolgen voor de kosten en het gebruikersgemak, maar ook voor de stappen die moeten worden gezet om de uitrol ervan mogelijk te maken.

7.2.3 Centraal of decentraal

Een ander uitgangspunt dat bepaald moet worden, is of de elektronische handtekening onderdeel moet worden van een centrale (zaak-)applicatie, of dat deze gezet wordt binnen decentrale taak-specifieke applicaties – **of dat beide noodzakelijk zijn**. Omdat deze keuze alleen van toepassing is bij het invoeren van een geavanceerde of gekwalificeerde handtekening, wordt dit onderdeel verder uitgewerkt vanaf paragraaf 7.4.37.4.3.

7.2.4 Big bang of gefaseerd

Ongeacht of er nu wordt gekozen voor niet ondertekenen, een geavanceerde ondertekening in een centrale applicatie, of ondertekening in een vakapplicatie, moet een implementatiestrategie gekozen worden. Wordt de inrichting in één keer uitgerold en aan iedereen beschikbaar gesteld? Of vindt er een fasering plaats, bijvoorbeeld per afdeling, of per cluster van processen? Welk scenario de voorkeur heeft, hangt onder andere af van de organisatie en in welke mate er persoonlijke begeleiding plaats moet vinden.

Bij een gefaseerde aanpak is persoonlijke begeleiding beter te organiseren. Een ander voordeel van een gefaseerde invoering, met name als er is gekozen voor een hybride model, is dat de elektronische handtekening als een soort maatwerk kan worden geïmplementeerd. Dat biedt met name voordelen als niet alle afdelingen in de organisatie al in dezelfde mate digitaal werken of communiceren met de burger.

Het voordeel van een big bang implementatie is dat er meer snelheid kan worden gemaakt, waardoor alle medewerkers op hetzelfde moment over de elektronische handtekening kunnen beschikken. Ten opzichte van een gefaseerde implementatie hoeven er dan ook minder overgangsmaatregelen genomen te worden.

7.3 Besluitvorming organiseren

Als de strategie en aanpak zijn bepaald en er duidelijkheid is over de organisatorische en financiële consequenties daarvan, zal het plan onderwerp van besluitvorming moeten zijn. Een duidelijk voorstel met bijbehorende besluitvorming geeft houvast in het verdere traject en helpt in de interne en externe communicatie van de implementatiestrategie.

7.4 Uitwerking en implementatie

Nadat de strategie en scope duidelijk zijn en de organisatie akkoord is met de voorgestelde aanpak, is het tijd om de elektronische handtekening daadwerkelijk in te voeren. Afhankelijk van de gekozen strategie en het type handtekening dat wordt geïmplementeerd, vraagt dit een iets andere aanpak. Als er meerdere soorten handtekeningen worden ingevoerd, dan kan een aantal stappen gecombineerd worden.

7.4.1 Niet ondertekenen

Als ervoor wordt gekozen bepaalde documentsoorten en type besluiten niet langer te ondertekenen (zie hoofdstuk 4), dan moet een aantal voorbereidingen worden getroffen. De

omvang van de voorbereidingen is afhankelijk van de keuzes die zijn gemaakt over de wijze van invoering (zie paragraaf 2 van dit hoofdstuk).

- Bepaal vooraf voor welke documenttypen de gekozen werkwijze geldt. Inventariseer op basis van wat in hoofdstuk 3 en 4 beschreven is welke documentsoorten en type besluiten hiervoor in aanmerking komen. Laat door de proceseigenaren controleren of er in hun inhoudelijke vakgebied specifieke wetgeving is die vereist dat ondertekening toch noodzakelijk is;
- Check of het mandaatbesluit actueel is en de gekozen werkwijze ondersteunt. Actualiseer zo nodig het mandaatbesluit en leg dit ter besluitvorming voor aan het college;
- Controleer de aanwezigheid en werking van het controlespoor in het informatiesysteem waarin het document of het besluit wordt gegenereerd. Een goed werkend controlespoor is onontbeerlijk. Hieruit moet ondubbelzinnig kunnen worden afgeleid dat een besluit is genomen door de daartoe bevoegde persoon. Pas dit zo nodig aan, eventueel in samenwerking met je leverancier. Het controlespoor omvat:
 - Multi-factor-authenticatie, bij voorkeur door 'single sign on' op de werkplek;
 - Autorisaties op basis van functie(groepen), bij voorkeur gekoppeld aan het HR- systeem;
 - Processtap voor de creatie van een document (bijvoorbeeld 'Besluit nemen');
 - Logging (userid, naam medewerker, functie (of rol), datum en tijd waarop processtap is uitgevoerd);
 - Versiebeheer;
 - Goede beveiliging tegen wijzigingen door onbevoegden;
 - Goed beveiligd HR-systeem inclusief historische gegevens: hier kan, ter ondersteuning van de stelling dat een besluit bevoegd is genomen, uit worden afgeleid wie op welk moment welke functie bekleedde;
- Pas de documenttemplates aan en zorg ervoor dat de metagegevens zoals genoemd in artikel 24 van de Archiefregeling hieraan worden gekoppeld:
 - Voeg in de ondertekeninggegevens de naam en functieaanduiding van de ondertekenaar toe en de bijbehorende unieke code;
 - Voeg de creatiedatum toe;
 - Voeg desgewenst de volgende standaard tekst toe: "Deze brief/Dit besluit is elektronisch vastgesteld en daarom niet ondertekend."⁴¹
- Stel een procesbeschrijving op voor het genereren, vaststellen en archiveren van dit soort brieven en besluiten.

7.4.2 Gewone elektronische handtekening

Wanneer u ervoor kiest bepaalde documentsoorten en type besluiten te voorzien van een gewone elektronische handtekening dan moeten, **aanvullend** op de optie 'Niet ondertekenen' de volgende voorbereidingen worden getroffen:

- Vervaardig een gewone (gescande) elektronische handtekening voor iedere tot het nemen van besluiten gemandateerde medewerker;
- Sla het plaatje van de handtekening op, op een alleen voor functioneel beheerders toegankelijke plaats op het netwerk (in de cloud?);
- Pas de templates van de te ondertekenen documenten aan:
 - Koppel de handtekening aan de ondertekeninggegevens van de bevoegde medewerker, zodat deze bij het fiatteren van de brief wordt toegevoegd aan het document.

N.B. Het toevoegen van de standaardtekstregel (zie onder Niet ondertekenen) blijft hier uiteraard achterwege.

7.4.3 Geavanceerde elektronische handtekening

Bij de implementatie van een geavanceerde handtekening moet rekening worden gehouden met de eigenschappen zoals genoemd in hoofdstuk 2. Er komt daardoor meer kijken bij de implementatie van deze handtekening dan bij het niet of gewoon elektronisch ondertekenen. Afhankelijk van een aantal strategische keuzes zal software aangeschaft moeten worden, zal getest moeten worden en moeten medewerkers getraind worden in een nieuwe werkwijze. Onderstaand worden de belangrijkste stappen kort toegelicht.

⁴¹ Het is juridisch niet noodzakelijk deze zin te vermelden, maar desgewenst kan deze zin worden geplaatst om 'uit te leggen' waarom het document niet ondertekend is.

7.4.3.1 *Stel een projectteam samen*

Start met het samenstellen van een projectteam dat gericht aan de slag kan met de implementatie. Zorg voor een projectleider, vertegenwoordiging van de leverancier, een informatieadviseur en (eventueel op afroep) vertegenwoordiging van de gebruikers.

7.4.3.2 *Bepalen informatie architectuur*

Breng, op basis van de overeengekomen scope en de keuze die is gemaakt over welke documenttypen worden ondertekend, de gewenste informatiearchitectuur in kaart. Belangrijke afwegingen in de informatiearchitectuur zijn:

- a Is er al bestaande functionaliteit in de vakapplicaties en/of het zaaksysteem voor het toepassen van een geavanceerde elektronische handtekening? Het toepassen van bestaande functionaliteit, wellicht met wat aanpassingen in de inrichting kan behoorlijk schelen in de benodigde activiteiten en kosten. Kijk hierbij naar de eigenschappen van de geavanceerde handtekening zoals genoemd in hoofdstuk 2.
- b In welk systeem wilt u de elektronische handtekening plaatsen? Wanneer u de elektronische handtekening alleen inricht voor het proces vergunning en handhaving, is het een optie om de handtekening in de vakapplicatie te laten zetten. Wanneer u de elektronische handtekening beschikbaar wilt stellen aan een brede groep medewerkers, kan het verstandiger zijn de handtekening in een generieke applicatie beschikbaar te stellen, zoals een zaaksysteem of een nieuw aan te schaffen ondertekenapplicatie.
- c Waar wilt u dat het document/het informatie-object en de handtekening uiteindelijk bewaard wordt? Ook hier geldt weer dat de keuze moet passen bij het organisatiebeleid. Zo kan het beleid zijn dat alle documenten uiteindelijk in een zaaksysteem moeten belanden. Maar als de applicatie voor vergunningen ook archiefwaardig is, dan is dat ook een prima plek om uw document inclusief handtekening te bewaren. Een andere mogelijkheid is dat er een koppeling benut of gerealiseerd wordt om het ondertekende document alsnog in het zaaksysteem te krijgen.
- d Wanneer wordt besloten nieuwe ondertekensoftware aan te schaffen, is er de keuzemogelijkheid om de software als losstaande applicatie aan te bieden, waarbij het te ondertekenen document handmatig wordt geüpload en aangeboden aan de ondertekenaar. Een andere mogelijkheid is integratie met het zaaksysteem of de vakapplicatie, zodat vanuit het werkproces de functionaliteit van de elektronische handtekening kan worden aangeroepen.

Bovenstaande keuzes hangen met elkaar samen en hebben verschillende consequenties op het gebied van de impact op de organisatie, benodigde werkzaamheden, gebruikersgemak, etc. Betrek bij het uitwerken van deze consequenties de juiste specialisten, zoals een technisch architect, informatie-architect, informatiebeveiligingsadviseur en een functioneel beheerder.

7.4.3.3 *Inkoop/aanschaf ondertekensoftware*

Start, als ervoor gekozen is ondertekensoftware aan te schaffen, een inkooptraject op. Bepaal voorafgaand aan het inkooptraject hoeveel gebruikers de applicatie zullen gebruiken en hoeveel documenten op jaarbasis met een elektronische handtekening zullen worden ondertekend. Hierdoor wordt duidelijk wat de omvang van het contract wordt en welke aanbestedingsprocedure gevolgd zal moeten worden. Zie hoofdstuk 6 voor de verdere aanbevelingen en do's en dont's op het gebied van aanbestedingen.

7.4.3.4 *Technische en functionele implementatie*

Bepaal welke acties moeten worden uitgevoerd voor de technische en functionele implementatie. Welke dat zijn is afhankelijk van de keuze die is gemaakt voor een on-premise of SAAS-oplossing. Bij een on-premise installatie zal de eigen ICT-afdeling wellicht aanpassingen moeten maken in de technische infrastructuur, zoals het uitbreiden van servers. De software zal geïnstalleerd moeten worden en eventuele koppelingen worden in eigen beheer gerealiseerd. Bij een SAAS-oplossing ligt de technische uitvoering vooral bij de leverancier. Maak bijvoorbeeld goede afspraken over het beheer van eventuele organisatiecertificaten.

De functionele inrichting gaat met name over de inrichting van het ondertekenproces, de vormgeving van de omgeving en de ondertekening op de documenten. Belangrijk is om de functionele inrichting met verschillende stakeholders uit het proces te testen. Denk hierbij aan een

medewerker die regelmatig documenten ter ondertekening aanbiedt, een ondertekenaar en een medewerker van het archief.

7.4.3.5 Livegang en uitrol

Maak keuzes over hoe u de livegang en uitrol gaat faseren. Gaat u voor een big bang implementatie, of kiest u voor een gefaseerde invoering? Maak hier een duidelijke planning voor en communiceer deze. Zorg daarnaast voor duidelijk vindbare kanalen waar mensen terecht kunnen met vragen en waar ze goed geholpen worden. En niet te vergeten: vier uw succes!

7.4.4 Gekwalificeerde elektronische handtekening

Voor de gekwalificeerde elektronische handtekening gelden in principe dezelfde stappen als voor de geavanceerde elektronische handtekening. Het verschil zit met name in de wijze van identificeren. Dat gebeurt bij de gekwalificeerde elektronische handtekening met een persoonlijk gekwalificeerd certificaat, dat in de meeste gevallen op een aparte token of USB wordt uitgegeven. Houd bij deze wijze van invoering rekening met:

- De aanvraagprocedure van het certificaat. Selecteer een partij die een gekwalificeerd certificaat mag uitgeven. Verder moeten de ondertekenaars zich persoonlijk identificeren bij de notaris. Maak hier dus ruimte voor in de planning, ook om de ondertekenaars duidelijk te maken wat er van hen verwacht wordt.
- Extra instructies voor de ondertekenaars over het gebruik van het gekwalificeerde certificaat en – misschien nog belangrijker – het maken van goede afspraken over het veilig bewaren van de token/USB-stick waar het certificaat op staat.

7.5 Communicatie en training

Ongeacht de wijze van ondertekenen, zal over de invoering van elektronische ondertekening moeten worden gecommuniceerd. Zowel intern als extern.

Intern moeten bestuur, management en medewerkers worden geïnformeerd over het waarom van de gemaakte keuzes, over de voortgang en over het moment van invoering. Medewerkers die met een elektronische handtekening gaan werken moeten kort voor de invoering van de nieuwe werkwijze worden getraind. Maar hiervoor een planning.

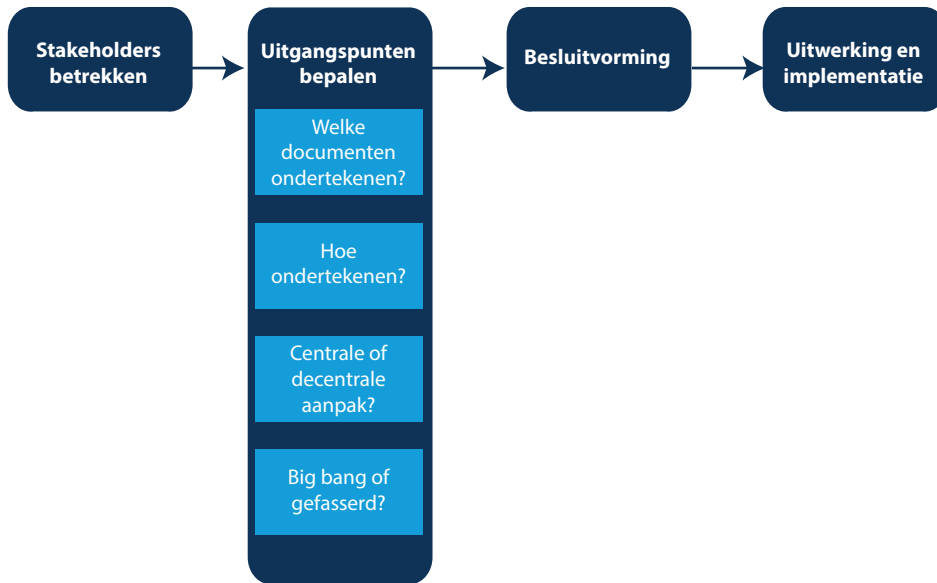
Het is voor inwoners en bedrijven belangrijk dat ze weten wat ze van de gemeente kunnen verwachten. Maak ook aan hen duidelijk waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt en hoe de verschillende documentsoorten worden ondertekend. Laat dat ook zien aan de hand van voorbeelden van brieven met verschillende soorten van ondertekening.

Schakel hiervoor een communicatieadviseur in.

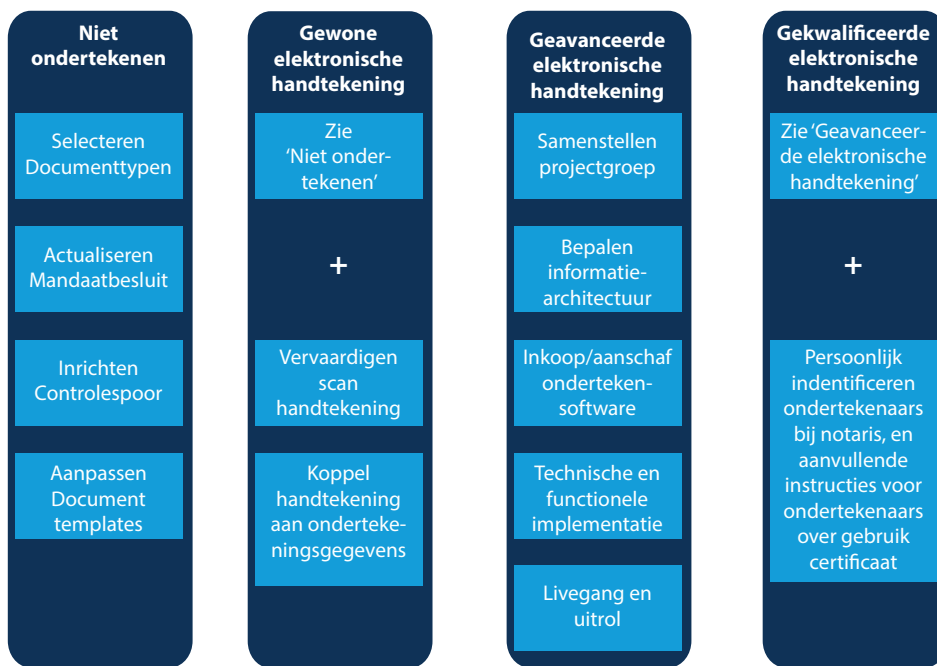
7.6 Samenvatting in visuele weergave

De stappen van het proces die we hiervoor hebben besproken, laten zich als volgt visueel weergeven.

Vorbereiding op implementatie



Uitwerking en implementatie



OPSTELLEN PROCESBESCHRIJVINGEN + COMMUNICATIE + TRAINING

8 Elektronische zegels

Een handtekening kan meerdere functies vervullen. Bovendien verwijst een handtekening altijd naar een persoon. Soms is het echter voldoende om een verklaring namens een organisatie te krijgen. In de papieren wereld was dat lastig, omdat organisaties nu eenmaal geen handtekeningen kunnen zetten. In het digitale tijdperk voorzien elektronische zegels in deze behoefte.

8.1 Inleiding

In geautomatiseerde processen is het mogelijk geworden om geautomatiseerd het procesverloop te controleren en als gevolg daarvan een echtheidskenmerk af te geven uit naam van de organisatie. Denk aan een elektronisch uittreksel uit formele registers. Bekende voorbeelden zijn een uittreksel van de Kamer van Koophandel of een uittreksel uit het diplomaregister van DUO. Dat zijn documenten die de aanvrager online kan opvragen, die automatisch worden gegenereerd en automatisch worden voorzien van een echtheidskenmerk zodat derden kunnen vertrouwen op de inhoud. Dat echtheidskenmerk biedt zekerheid over de afkomst (namelijk de uitgevende organisatie) en de inhoud van het document. De ontvanger kan dat document vervolgens gebruiken in formele processen bij andere organisaties.

Dat echtheidskenmerk wordt een 'zegel', 'waarmerk' of 'watermerk' genoemd, vaak vergeleken met het oude watermerk dat in bijvoorbeeld notariële documenten was opgenomen. De juridische term onder de eIDAS-verordening is 'zegel', 'seal' in het Engels.

Het zegel kan voor organisaties heel zinvol zijn voor elektronisch (waarschijnlijk geautomatiseerd) uitgegeven documenten die dienen als bewijs. Gemeenten zouden het zegel uitstekend kunnen toepassen voor uittreksels en beschikkingen. In de private sector is het zinvol voor bijvoorbeeld afschriften, certificaten en andere bewijsstukken.

8.2 Juridisch kader

Het zegel is een nieuw juridisch begrip sinds de eIDAS-verordening: het is een juridisch middel dat wij in Nederland nog niet hadden. De essentie is dat aangetoond kan worden dat een document daadwerkelijk met die inhoud door een organisatie is afgegeven⁴².

De definitie uit de eIDAS-verordening is 'gegevens in elektronische vorm die gehecht zijn aan of logisch verbonden zijn met andere gegevens in elektronische vorm en die worden gebruikt om de oorsprong en integriteit daarvan te waarborgen'.⁴³ Net als bij de ondertekening gaat het om elektronische gegevens en net als bij de handtekening kan het zegel ook alleen op elektronische gegevens worden toegepast. Ook van het zegel bestaat de gewone vorm, de geavanceerde en de gekwalificeerde.⁴⁴

8.2.1 Zegel bindt organisatie

Het verschil met een ondertekening is dat er geen persoon gebonden wordt, maar een organisatie.⁴⁵ Een ondertekenaar is gedefinieerd als een natuurlijke persoon en kan dus geen

42 Overweging 59 eIDAS-verordening: "Elektronische zegels moeten dienen als bewijs dat een elektronisch document door een rechtspersoon is afgegeven, door zekerheid omtrent de oorsprong en integriteit van het document te garanderen."

43 Artikel 3 lid 25 eIDAS-verordening.

44 Gedefinieerd in resp. art. 3 lid 25, lid 26 en lid 27 eIDAS-verordening.

45 Een 'aanmaker van een zegel', te weten een rechtspersoon: art. 3 lid 24 eIDAS-verordening.

organisatie zijn: een rechtspersoon kan dus ook geen elektronische handtekening zetten⁴⁶. Daar biedt het zegel een oplossing voor.⁴⁷

8.2.2 Juridische waarde: bewijswaarde

De juridische waarde van een zegel zit in de bewijswaarde. Een organisatie die uittreksels of certificaten uitgeeft doet dat zodat de ontvanger daarmee bij een derde organisatie kan aankloppen, waarbij die derde het document kan vertrouwen. Neem het uittreksel uit het geboorteregister dat een kandidaat nodig heeft om het rijexamen aan te vragen. Als dat uittreksel elektronisch wordt verstrekt, moet er geen twijfel kunnen bestaan over de echtheid, in termen van inhoud en afkomst. We zoeken dan een middel dat bewijs levert, liefst dwingend bewijs. Dwingend bewijs betekent dat de rechter het bewijs dient te veronderstellen en het debat over dat bewijs over kan slaan. In de papieren wereld levert bijvoorbeeld een akte dwingend bewijs⁴⁸. Zo'n akte gaat echter uit van een ondertekening⁴⁹ en dus van een persoon.

Zoals gesteld biedt een zegel waarborgen voor oorsprong en integriteit. Een zegel biedt geen waarborgen voor vertrouwelijkheid. Een conventioneel zegel, zoals een lakzegel, kan (ook) gebruikt worden om aan te tonen dat een enveloppe ongeopend is – vóór de opening door de rechtmatige ontvanger. Het begrip 'verzegeling' suggereert dan ook meer (namelijk vertrouwelijkheid) dan wat het zegel in onze context biedt. Het zegel uit de eIDAS-verordening heeft met vertrouwelijkheid niets te maken. Om die reden hanteren we in deze handreiking de termen 'zegeling' en 'gezegeld' in plaats van 'verzegelen' en 'verzegeld'. Dat zijn geen typefouten.

8.3 Zegels in relatie tot bestaande functies en processen

Zegels roepen enkele specifieke aandachtspunten op in relatie tot enkele bestaande processen in organisaties en functies die de traditionele handtekening tot op heden vervult.

8.3.1 Vertegenwoordiging

Als wij in Nederland namens een organisatie een formeel document willen uitgeven, doen wij dat traditioneel via vertegenwoordiging – via een persoon. Wij zijn niet gewend om een document direct te binden aan een organisatie en kennen die zegel-constructie dus eigenlijk niet. Het formele document wordt dan uitgegeven en ondertekend door een bevoegde vertegenwoordiger. Het zegel is daar geen vervanging voor, maar een alternatief. De eIDAS-verordening erkent dat ondertekening via vertegenwoordiging dezelfde waarde heeft als een zegel. Als een zegel vereist wordt, is een ondertekening door een gemachtigd vertegenwoordiger ook toegestaan.⁵⁰

8.3.2 Ondertekeningsvoorschriften

Een zegel kan niet toegepast worden als een ondertekening. Voor documenten waarvoor een ondertekeningsplicht geldt (zie hoofdstuk 4) is het zegel dus geen alternatief voor een ondertekening.

Voor documenten die nu in uw processen ondertekend worden (al dan niet elektronisch) terwijl er geen ondertekeningsplicht voor geldt, kan het zegel een optie zijn om het proces te vereenvoudigen. Het is denkbaar dat u voor bepaalde documenten (bijvoorbeeld besluiten) nu een elektronische handtekening hanteert voor de bewijswaarde, zonder ondertekeningsplicht. Met een zegel kunt u dan een vergelijkbare bewijswaarde leveren (voor inhoud en afkomst), waarbij het zegel automatisch wordt geplaatst. Dat levert potentieel een veel efficiënter proces en is voor eindgebruikers veel eenvoudiger – wellicht niet eens merkbaar.

46 De 'ondertekenaar' is onderdeel van de definitie van de elektronische handtekening in art. 3 lid 10 eIDAS-verordening, waarbij deze ondertekenaar gedefinieerd wordt als een natuurlijke persoon in art. 3 lid 9. Gecombineerd gelezen staat er in art. 3 lid 10 dus "... die door een natuurlijke persoon worden gebruikt om te ondertekenen". Andersom kan een natuurlijke persoon geen zegel zetten, omdat de aanmaker een rechtspersoon moet zijn volgens art. 3 lid 24.

47 Volledigheidshalve zij aangetekend dat de rechtspersoon veelal iets anders is dan het bestuursorgaan. Een gemeente bezit rechtspersoonlijkheid (artikel 2:1 BW) en wordt in en buiten rechte vertegenwoordigd door de burgemeester (artikel 171 Gemeentewet). Een zegel zou dus op naam komen te staan van de gemeente.

48 Zowel de authentieke akte als de onderhandse akte.

49 Artikel 156 Rv.

50 Overweging 58 eIDAS-verordening.

Bijkomend privacy voordeel is dat u niet langer de persoonsgegevens van de betreffende ondertekenaar aan het document hoeft te verbinden als die ondertekenaar er (voor het doel van het document) eigenlijk niet toe doet.

8.3.3 Akten

Het zegel is geen vervanging voor de ondertekening van een akte. Het is dus niet zo dat u het uitgeven van elektronische akten kunt automatiseren met zegels. Akten mogen elektronisch zijn⁵¹, maar moeten ondertekend zijn. Art. 156 Rv definieert de akte nog steeds als 'ondertekend geschrift' en art. 3 lid 9 eIDAS-verordening definieert de 'ondertekenaar' als natuurlijk persoon. Dat wordt nog duidelijker voor de authentieke akte, waarbij expliciet een bevoegd ambtenaar moet ondertekenen⁵² – dat is niet veranderd. Een gezegeld document kan dus ook geen akte zijn.

8.3.4 Elektronisch

Zoals uit de definitie volgt, bestaat een zegel alleen in elektronische vorm. Dat betekent, net als bij de elektronische handtekening, dat het zegel niet behouden blijft als het document wordt geprint: er kan immers geen elektronisch zegel aan een papieren document verbonden zijn.

Het zegel heeft dan ook alleen toepassing in de elektronische wereld, bij documenten die elektronisch worden gecommuniceerd. Daarom is het voor de implementatie van belang om de wijze waarop bepaalde communicatie plaatsvindt (elektronisch of juist analoog) mee te nemen in de overwegingen om het zegel toe te passen. Om van waarde te zijn hoort de verwerking van het document geheel elektronisch plaats te vinden. Als u van plan bent documenten te zegelen en vervolgens in papieren vorm te verzenden, verbreekt u het zegel bij afdrucken en verstuurt u een 'ongezegeld' document.

8.3.5 Zegels en handtekening combineren?

In theorie zou een elektronisch verzegeld document daarnaast ook elektronisch ondertekend kunnen worden. In veel gevallen zal dit echter niet voor de hand liggen. Daar waar een elektronische handtekening gezet wordt, zal deze immers veelal al (bij mandaat) namens de organisatie worden geplaatst. Daar voegt het zegel, naast die handtekening, dus niet zo veel toe.⁵³ Omgekeerd geldt dat een van de grote voordelen van het elektronisch zegel nu juist is dat dit zegel 'in bulk' (zonder individuele menselijke tussenkomst) is te plaatsen. Juist dat voordeel zou verloren raken wanneer documenten daarnaast met een (bij individuele handeling verrichte) elektronische handtekening ondertekend worden.

8.4 De drie vormen van zegels

Ook van het zegel bestaat een gewone, geavanceerde en gekwalificeerde vorm. De systematiek is hetzelfde als bij de ondertekening, maar de vormen zijn apart gedefinieerd in de eIDAS-verordening.

8.4.1 Gewoon

Het gewone zegel bestaat volgens de basisdefinitie van art. 3 lid 25 eIDAS-verordening uit "elektronische gegevens die gebruikt worden om oorsprong en integriteit te waarborgen". Aan de gebruikte techniek worden (voor de gewone vorm) geen aanvullende eisen gesteld.

8.4.2 Geavanceerd

Het geavanceerde zegel voldoet daarnaast aan de eisen uit art. 36. Dat zijn feitelijk dezelfde eisen die gelden voor de geavanceerde handtekening uit art. 26, waarbij het nu logischerwijs niet om een ondertekenaar gaat maar om een 'aanmaker' – volgens art. 3 lid 24 een rechtspersoon en dus een organisatie.

51 Art. 156a Rv: 'op andere wijze dan bij geschrift'.

52 Art. 156 lid 2 Rv.

53 Maar het gebeurt in de praktijk wel eens, zie voor een voorbeeld ABRvS 8 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3355: naast de geavanceerde elektronische handtekening die onder de maatregel tot in bewaringstelling van een vreemdeling wordt gezet, wordt een elektronisch zegel van de politie op de maatregel aangebracht.

Hierbij geldt dat een geavanceerd zegel alleen door de aanmaker te gebruiken moet zijn, die aanmaker identificeerbaar moet zijn en moet kunnen worden vastgesteld of een document na zegeling is gewijzigd.

8.4.3 Gekwalificeerd

Het gekwalificeerde zegel is een geavanceerd zegel dat is aangemaakt door een gekwalificeerd middel op basis van een gekwalificeerd certificaat. Die definitie uit art. 3 lid 27 is inhoudelijk gelijk aan die van de gekwalificeerde handtekening uit lid 12.

8.5 Rechtsgevolgen van zegels

Het rechtsgevolg van een zegel is wat eenvoudiger dan dat van een handtekening. Een elektronische handtekening beoogt een elektronisch equivalent te zijn van een 'natte' handtekening. Die natte handtekening heeft rechtsgevolg voor documenten waar ondertekening een vormvereiste is. In hoofdstuk 4 zijn die documenten besproken.

Er zijn echter geen documenten die zegeling als vormvoorschrift hebben. Er is dan ook geen discussie nodig of een zegel 'rechtsgeldig' is omdat een zegel een document niet geldig of ongeldig kan maken. In de papieren wereld gebruiken we briefpapier en watermerken als vergelijkbare waarborgen, waarbij je natuurlijk over de betrouwbaarheid van die waarborgen kunt discussiëren. Als je een parallel zou willen trekken tussen de papieren wereld en de digitale, zou je briefpapier kunnen vergelijken met een elektronisch zegel – een gewone vermoedelijk.

Een zegel voegt bewijswaarde toe aan een elektronisch document, door waarborgen te bieden over de oorsprong en integriteit. Het rechtsgevolg van een zegel is dus niet meer of minder dan dat het gezegelde document een hogere bewijswaarde krijgt.

Als de tegenpartij de oorsprong of integriteit van een document betwist, kan het zegel worden gebruikt om bewijs te leveren. Bij een gewoon en een geavanceerd zegel is het aan de gebruiker van het zegel om de rechter te overtuigen: bij een gekwalificeerd zegel moet de rechter de integriteit en de juistheid van de oorsprong veronderstellen. Voor gekwalificeerde zegels geldt het bewijsvermoeden van art. 35 lid 2 eIDAS-verordening.

Dat vermoeden is met name van belang in rechtszaken waarbij de organisatie die het document uitgaf geen partij is en je de gebruiker van het document niet wilt belasten met de bewijslast over de betrouwbaarheid van het document (bijvoorbeeld door de uitgevende instantie als getuige te betrekken). Juist voor documenten die zijn uitgegeven als bewijsstuk wil je dat bewijsvermoeden gebruiken en dus kiezen voor een gekwalificeerd zegel.

Praktisch gezien staat misschien wel het belangrijkste rechtsgevolg in art. 35 lid 3 eIDAS-verordening. Een gekwalificeerd zegel wordt in alle EU-staten erkend. Dat is van grote betekenis voor EU-burgers die zich vrij binnen de EU moeten kunnen bewegen en elektronische bewijsstukken van overheden en onderwijsinstellingen in andere EU-landen kunnen gebruiken.

8.6 Toepassing

Een zegel is vooral nuttig voor elektronische documenten die door de ontvanger als bewijsstuk moeten kunnen dienen. Dat zijn natuurlijk de uittreksels uit basisregistraties, maar kunnen ook beschikkingen zijn. Een WOZ-beschikking bijvoorbeeld, die door de ontvanger voor een hypotheek wordt gebruikt. Ook voor afgegeven vergunningen kan het van belang zijn dat de oorsprong en inhoud niet wordt betwist. De aanvrager van een bouwvergunning wil in een rechtszaak tegen de buurman juist de oorsprong en inhoud van de vergunning kunnen gebruiken. Het zegel kan ook worden gebruikt voor het efficiënter laten verlopen van processen waarbij in de papieren wereld een ondertekening werd gebruikt zonder juridisch vereiste.

Een zegel kan juridisch bijvoorbeeld een rol spelen door de bewijswaarde van een Awb-besluit te verhogen. In hoofdstuk 4 is besproken dat een besluit niet hoeft te worden ondertekend. In de

papieren wereld werd dat vaak wel gedaan, vooral om aan te tonen dat een bevoegd ambtenaar in functie het besluit nam.

Dat bewijs kan in de elektronische wereld worden geleverd in drie fasen. Het zegel bewijst dat het document afkomstig is van uw organisatie en als zodanig is uitgegeven. De audit-trail van uw processysteem bewijst wie het besluit nam. De mandaatlijst bewijst tenslotte dat die persoon bevoegd was. Deze toepassing van zegels zou van grote waarde kunnen zijn bij digitalisering van processen, omdat op die manier de (toch wel gebruikelijke) ondertekening kan worden vervangen door een eenvoudige 'OK'-knop in een procesapplicatie of een app. De logging en het zegel doen de rest. In deze processen kan uiteraard ook een elektronische handtekening worden gebruikt. Zoals hierboven besproken is dat juridisch prima als vorm van vertegenwoordiging. Het is echter de vraag of het niet onnodig moeilijk en duur is. Voor een elektronische handtekening zijn expliciete handelingen van de ondertekenaar nodig die bedoeld zijn als beveiliging en niet bedoeld zijn om het proces te vereenvoudigen. Bovendien moeten kosten worden gemaakt voor persoonsgebonden certificaten, accounts of licenties. Van belang is ook dat door ondertekening de persoonsgegevens van de ondertekenaar aan het document worden verbonden terwijl de persoon van ondertekenaar voor de ontvanger niet relevant is.

Ook voor het formele besluitvormingsproces kan het zegel van waarde zijn. De ondertekening van een besluit uit college of raad is vooral bedoeld als verklaring dat het proces op de juiste manier is gevolgd en dat de inhoud overeenkomt met hetgeen besloten is. Zie daarvoor hoofdstuk 4. Als voor de bewaking van het proces een applicatie wordt gebruikt (een vergadersysteem of zaaksysteem), kan de secretaris of griffier daarin met een eenvoudige handeling vastleggen dat de inhoud van het besluit klopt. Het systeem kan vervolgens het uiteindelijke besluit automatisch zegelen, zodat de oorsprong en inhoud vastligt voor interne en externe betrokkenen. Administratief kan het proces daarvoor veel eenvoudiger worden.

Tenslotte kan een zegel gebruikt worden voor documenten die aan externe partijen worden verstrekt. Informatie die aan de rechtbank worden verstuurd bijvoorbeeld, waarbij het zegel bewijs levert dat het aangeleverde document daadwerkelijk in de aangeleverde vorm uit uw administratie komt. Zo is het ook voor klantportalen, burgerportalen en samenwerkingsomgevingen zinvol om een zegel te gebruiken waardoor achteraf geen discussie ontstaat over welke partij welke versie van welk document heeft aangeleverd.

Naar verwachting zal toch vooral het gekwalificeerde zegel veel ingezet worden. De bezwaren die voor de gekwalificeerde handtekening gelden (duur en complex voor de eindgebruiker), gelden voor zegels veel minder omdat er maar één certificaat nodig is en het zegelen automatisch kan. Aangezien het gekwalificeerde zegel de hoogste bewijswaarde levert én in andere EU-landen wordt erkend, levert die vorm de meeste concrete waarde op.

Daarmee is zeker niet gezegd dat er geen zinvolle toepassing of juridisch doel is voor een gewoon of geavanceerd zegel. Zoals altijd moet het slot passen bij de fiets.

8.7 Tijdstempels

Voor de volledigheid worden ook nog de tijdstempels genoemd, die ook nieuw zijn vanuit de eIDAS-verordening. Een tijdstempel verbindt gegevens aan een tijdstip.⁵⁴ Dit is iets anders dan een zegel, omdat een zegel garant staat voor oorsprong en integriteit en dus ook bewijst dat de inhoud niet is aangetast. Met een tijdstempel op een (uiteraard elektronisch) document kunt u aantonen dat het document op het gegeven tijdstip bestond, maar het is mogelijk dat de inhoud sindsdien is gewijzigd.

In de eIDAS-verordening wordt een juridisch kader gegeven voor tijdstempels, die gewoon en gekwalificeerd kunnen zijn.⁵⁵ Een gekwalificeerd tijdstempel is eigenlijk een tijdstempel

⁵⁴ Art. 3 lid 33 eIDAS-verordening: "gegevens in elektronische vorm die andere gegevens in elektronische vorm verbinden aan een bepaald tijdstip en die bewijzen dat die laatstgenoemde gegevens op dat tijdstip bestonden".

⁵⁵ Art. 3 lid 33 resp. lid 34 eIDAS-verordening, met uitwerking in artt. 41 en 42.

gecombineerd met een gekwalificeerde ondertekening of een gekwalificeerd zegel.⁵⁶ Er zijn zeker toepassingen voor erkende tijdstempels, maar het speelt geen rol als elektronische variant voor ondertekening waar deze handreiking over gaat.

Een zegel zal in de meeste gevallen voor onze (archiverings)toepassingen nuttiger zijn, omdat een zegel veelal (afhankelijk natuurlijk van de gebruikte techniek) ook een tijdregistratie zal bevatten. Zelfs voor het tijdstempelen van inkomende stukken ligt een zegel meer voor de hand, omdat je niet alleen wilt kunnen bewijzen wanneer je het document ontving, maar ook welke inhoud het op dat moment had.⁵⁷ Tijdstempels lijken dus voor gemeenten van slechts beperkte waarde te zijn.

⁵⁶ Art. 42 lid 1 sub c eIDAS-verordening.

⁵⁷ Een wijziging aan het document zou immers het zegel ongeldig maken. Indien het zegel nog intact is, staat de inhoud van het document ook vast. Omgekeerd geldt dat indien het zegel ongeldig is, het onzeker is wat de inhoud van het document wel was.

9 Preservering van de elektronische handtekening

Het gebruik van de elektronische handtekening en de preservering van digitaal ondertekende archiefbescheiden is een onderwerp dat de internationale archiefwereld al tijden bezig houdt. Over een aantal jaren bevatten archieven vele elektronisch ondertekende documenten. Hierdoor ontstaan er nu vragen over het duurzaam toegankelijk houden van de informatie over de ondertekening. Deze vragen raken de archiefrechtelijke eisen voor het bewaren van deze archiefbescheiden.

9.1 Wat is preservering?

Het Nationaal Archief definieert preservering als het op zodanige wijze vastleggen, bewaren, beheren en beschikbaar stellen van digitale archiefbescheiden, dat deze ook na verloop van tijd raadpleegbaar, toegankelijk en authentiek zijn. Preservering is onlosmakelijk verbonden met het bredere begrip duurzame toegankelijkheid. Duurzaam toegankelijke informatie is niet alleen nu toegankelijk, maar moet ook in de toekomst toegankelijk blijven, ongeacht veranderingen in een organisatie of in de technologie.

Preservering is voor overheidsorganisaties onder meer van belang voor het afleggen van verantwoording, voor de rechtszekerheid van burgers en bedrijven, voor het mogelijk maken van onderzoek en het behouden van cultureel erfgoed. Archiefbescheiden laten zien hoe overheidsinstanties over de jaren hebben gehandeld en wat voor hen redenen daarvoor waren. Met deze informatie kunnen overheidsinstanties verantwoording afleggen en kunnen journalisten het functioneren van de overheid controleren.

Archiefbescheiden zijn eveneens belangrijk voor burgers en bedrijven, die weleens overheidsinformatie nodig hebben als zij een beroep doen op hun rechten. De archiefbescheiden kunnen aantonen welke wet- en regelgeving op een bepaald moment gold.

Ook is overheidsinformatie een rijke bron voor wetenschappelijk onderzoek. Zo kunnen archiefbescheiden voor sommige burgers een waardevolle bron zijn voor het onderzoeken van hun geschiedenis en identiteit.

9.2 Archiefbescheiden of informatieobjecten

Voor het woord archiefbescheiden kan in de digitale context ook het woord informatieobjecten worden gebruikt. Het woord archiefbescheiden is gevoelsmatig meer verbonden met het analoge archief, waarbij informatie en verschijningsvorm onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Het woord informatieobjecten past beter bij de grote verscheidenheid van digitale informatie waar gemeenten mee te maken hebben. Een informatieobject is een verzameling aan elkaar gerelateerde gegevens die als eenheid wordt behandeld. In dit hoofdstuk worden beide begrippen uitwisselbaar gebruikt.

9.3 Wet- en regelgeving

Sinds 1918 kent Nederland een archiefwet. In de periode daarvoor was de regelgeving voor het archiefwezen versnipperd onderdeel van andere wetten en regelingen.

De (huidige) Archiefwet 1995 is de voornaamste wet voor de informatievoorziening van Nederlandse overheidsinstanties. De Archiefwet 1995 kent als belangrijkste bepaling dat overheidsorganen hun informatieobjecten in goede, geordende en toegankelijke staat moeten

brengen en bewaren. Ter uitvoering van de Archiefwet 1995 is het Archiefbesluit 1995 vastgesteld, en daaronder de Archiefregeling. De Archiefregeling geeft nadere uitwerking aan artikel 11 (duurzaamheid), artikel 12 (ordening en toegang) en artikel 13 (archiefruimtes en bewaarplaatsen) van het Archiefbesluit 1995.

9.3.1 Voorschriften inzake preservering

In de Archiefregeling wordt in art. 24 voorgeschreven welke technische metagegevens vastgelegd moeten worden bij blijvend te bewaren archiefbescheiden. Deze metadata dient om de oorsprong en inhoud van die archiefbescheiden te kunnen herleiden en de archiefbescheiden in de toekomst te kunnen reproduceren (raadplegen). Onderdeel van deze metadata zijn gegevens over de 'digitale handtekening' om in de toekomst te kunnen aantonen dat die handtekening is gevalideerd:

"In aanvulling op de metagegevens, bedoeld in artikel 19, tweede lid, koppelt de zorgdrager aan digitale archiefbescheiden metagegevens aan de hand waarvan te allen tijde gegevens over het navolgende kunnen worden herleid:

- a De oorspronkelijke technische aard van de digitale archiefbescheiden, alsmede van de hard- en softwareomgeving daarvan;
- b De actuele technische aard van de digitale archiefbescheiden, alsmede van de hard- en softwareomgeving daarvan, zodanig dat reproductie ervan te allen tijde mogelijk is; en
- c Voor zover gebruik is gemaakt van een digitale handtekening:
 - 1 De houder van de digitale handtekening;
 - 2 Het moment van validatie van de digitale handtekening, alsmede het resultaat daarvan;
 - 3 De voor de validatie verantwoordelijke functionaris; en
 - 4 Voor zover bekend ten tijde van het werkproces: de identificatie van het certificaat van de digitale handtekening."

Artikel 24 geeft aan dat naast de gegevens over inhoud, structuur, vorm, samenhang en gedrag bij digitale informatieobjecten ook de technische kenmerken (bijv. bestandsformaat, soft- of hardware afhankelijkheden) moeten worden vastgelegd en bewaard. Voor digitaal ondertekende informatieobjecten moeten daarbij de kenmerken van de digitale ondertekening worden vastgelegd en bewaard.

9.3.1.1 Oorspronkelijke technische omgeving

De eis in onderdeel a., het beschrijven van de oorspronkelijke technische omgeving of platform, is van belang om een beeld te krijgen hoe informatieobjecten ooit zijn gemaakt. Dit is waardevolle informatie van informatieobjecten wanneer er bij de preservering van deze informatieobjecten emulatie moet worden toegepast. Emulatie is het nabootsen van een bepaald computerplatform en/of besturingsprogrammatuur. Wanneer er wordt gesproken over digitale duurzaamheid wordt emulatie als een bijpassende strategie gezien.

9.3.1.2 Actuele technische omgeving

De eis in onderdeel b., het beschrijven van de actuele technische omgeving, is noodzakelijk om informatieobjecten te kunnen reproduceren. Meestal, zeker bij documenten, is de vermelding van het (type) bestandsformaat voldoende als het gaat om algemeen bekende opslagformaten. Vooral indien deze aan de bestandsformaat specificatie zijn gevalideerd. Het is verplicht ook gegevens over de applicatie (naam en versie) vast te leggen. Samen met de conversie of migratiehistorie van de informatieobjecten biedt deze beschrijving informatie over de authenticiteit. Informatieobjecten zijn authentiek als ze dezelfde inhoud, vorm, structuur en gedrag hebben als op het moment van ontstaan. In de regel geldt: hoe dynamischer de informatieobjecten, hoe meer er van de functionaliteit moet worden gedocumenteerd en bewaard. Uiteraard is dit mede afhankelijk van de eisen die de authenticiteit van informatieobjecten stelt.

9.3.1.3 Preserveren digitale handtekening

In Artikel 24c van de Archiefregeling staat iets merkwaardigs: Er wordt gesproken over een digitale handtekening, terwijl dit begrip in de juridische context niet wordt gebruikt, althans niet in de hogere toepasselijke regelgeving. Het vermoeden bestaat dat de opstellers van de

archieffregeling geen rekening hebben gehouden met Richtlijn 1999/93/EG. Wij vermoeden dat de opstellers niet bedoelen dat de gewone elektronische handtekening (zie hoofdstuk 2) valt onder 24c, maar dat zij refereren aan de geavanceerde en de gekwalificeerde handtekening, simpelweg omdat in artikel 24c lid 4 wordt gewezen op een certificaat, waarvan bij een gewone elektronische handtekening geen sprake is.

De eisen genoemd in onderdeel c. zijn gespecificeerd op informatieobjecten waarbij een elektronische handtekening is gebruikt. De ondertekening van een digitaal stuk is niet alleen voorbehouden aan documenten. In de digitale wereld kan elk digitaal informatieobject digitaal ondertekend worden. Punt 2 en punt 4 (behorend bij onderdeel c.) vermelden iets over de wijze van validatie. Punt 4 bepaalt dat het identificatiekenmerk van de digitale ondertekening moet worden vastgelegd. Punt 2 maakt duidelijk dat niet de handtekening zelf maar de registratie van de validatie gearhiveerd dient te worden. Punt 2 beschrijft daarmee dat er geen noodzaak is voor validatie op langere termijn. De toelichting hierbij, beschreven in Staatcourant, nr. 70 (Stcrt. 2010, 70) is als volgt⁵⁸:

“De digitale handtekening zélf hoeft ingevolge de Archiefwet 1995 niet te worden bewaard. Dat neemt niet weg, dat in voorkomende gevallen wel steeds de gegevens moeten kunnen worden herleid, **[die op basis van de metadata uit art. 24 sub c over de validatie zijn vastgelegd]**. Eén van de doelen van de digitale handtekening is vaak om te kunnen vaststellen van wie een document afkomstig is. Het gaat dan om authenticatie van de opsteller(s) of afzender(s) van het document. Na controle en validatie van de handtekening verliest deze zijn rol en hoeft ten behoeve van archivering niet te worden bewaard. In de regel is validatie van een digitale handtekening na verloop van tijd niet meer mogelijk, enerzijds om technische redenen (niet meer te reproduceren), anderzijds om organisatorische redenen, omdat de gegevens over functionaris en bijbehorende handtekening niet meer beschikbaar zijn of gewijzigd.”

Een lang citaat, waarin expliciet gesteld wordt dat de rol van de ondertekening tijdelijk is en vooral gezien moet worden in de context van de processtap waarin de ondertekening plaatsvond. Het duidt aan dat vooral het registratieproces van belang is, en niet zozeer de registratie van de handtekening zelf. Archivering moet het mogelijk maken om het proces na te gaan zoals dat is verlopen. Voor de ondertekening betekent dit, dat we moeten kunnen nagaan wie de ondertekenaar was en hoe dat is gevalideerd. Het behouden van de ondertekening zelf, op een manier die validatie in de toekomst mogelijk maakt, hoeft dus niet.⁵⁹

Tenslotte is de toepassing van dit artikel uit de Archiefregeling beperkt tot archiefbescheiden die blijvend bewaard moeten worden⁶⁰, waardoor het niet geldt voor de overgrote hoeveelheid archiefbescheiden die (op termijn) vernietigbaar zijn.

Gezien de intentie van dit artikel, de redenering en de toelichting, geeft de Archiefregeling echter wel een heel bruikbare en duurzame methode om met archivering van elektronische handtekeningen om te gaan. De vastlegging van de validatie (het moment en het resultaat daarvan) is goed mogelijk, zowel handmatig als automatisch. Door die gegevens als metadata aan de archiefbescheiden te koppelen, ontstaat een volledig beeld van de context waardoor het proces kan worden gereproduceerd.

Hiermee wordt de technische discussie vermeden over het bewaren van techniek om in de toekomst de ondertekening te kunnen blijven valideren. Het is immers zeer de vraag wat dat toevoegt, omdat onduidelijk is in hoeverre de ondertekening nog ter discussie kan komen te staan en de ondertekening opnieuw zal worden gevalideerd als het proces al is uitgevoerd. Bovendien

58 In de Staatscourant wordt het begrip Digitale handtekening gebruikt in plaats van elektronisch.

59 Voor de volledigheid: de Archiefregeling houdt een slag om de arm met de toevoeging “Er kunnen echter andere redenen zijn, bijvoorbeeld juridische, om toch de digitale handtekening te bewaren.”. Juridische voorschriften met die strekking zijn ons onbekend, terwijl het gezien de kosten en complexiteit van bewaring van die ondertekening relevant is te weten wanneer van bewaring sprake zou zijn.

60 Hoofdstuk 3 van de Archiefregeling geeft uitvoering aan art. 12 Archiefbesluit 1995 waar het gaat om “archieffbescheiden die ingevolge een selectielijst voor bewaring in aanmerking komen”, art. 1 sub 1 onder 2 Archiefregeling, jo. art. 12 Archiefbesluit.

gaan handtekeningen in de papieren wereld ook verloren door limieten aan de bewaarbaarheid van inkt en papier en is het archief al bekend met de problematiek van verloren handtekeningen.

Let wel: het voorgaande betekent wel dat in de praktijk veelal meer zal moeten worden bewaard dan louter het elektronische bestand zelf. Het elektronische bestand zelf zal in diverse gevallen immers als zodanig, ondertekend en wel, worden gearhiveerd. Gelet op hetgeen hiervoor is beschreven zal bij dergelijke bestanden daarnaast nog de hiervoor beschreven validatie moeten worden geregistreerd.

9.4 Preservering in de praktijk (NEN 2082)

Elektronisch ondertekende documenten worden tegenwoordig op grote schaal gebruikt. De elektronisch ondertekende documenten vervangen de traditioneel verzegelde en met inkt ondertekende documenten. Het vinden van de meest geschikte manier van de preservering van informatieobjecten met een elektronische handtekening is nog steeds een uitdaging.

Zoals eerder beschreven gaat het bij de preservering van informatieobjecten met een elektronische handtekening niet om de ondertekening zelf of het ondertekende document, maar om het proces. Dit roept de vraag op wat er feitelijk opgeslagen moet worden

Het beheer van digitale informatieobjecten moet voldoen aan toetsbare eisen van toe te passen kwaliteitssysteem (artikel 16 Archiefregeling). De NEN 2082 is zo'n kwaliteitssysteem.⁶¹ De NEN 2082 is een Nederlandse norm uit 2008, gebaseerd op de eisen die voortvloeien uit het Nederlandse archiefrecht, waarin eisen worden geformuleerd aan software waarin archivering plaatsvindt. De norm bevat vooral eisen voor metadatering, autorisaties en informatieordering – maar bevat ook eisen over de vastlegging van elektronische handtekeningen.

De NEN 2082 spreekt, net als de Archiefregeling, ook over 'digitale handtekening' in plaats van 'elektronische'. Daarmee lijkt de norm zich vooral op de geavanceerde en gekwalificeerde vormen te richten, ook omdat de eisen sub-eisen bevatten over de vastlegging van certificaten, de leverancier daarvan, encryptie en het encryptiealgoritme. Deze eisen staan in paragraaf 6.7.5 onder 'authenticatie en encryptie': specifiek de eisen 120, 124, 125 en 126 hebben betrekking op ondertekeningen.

Het voornaamste beeld uit die eisen is dat de ondertekeningsmethode bepaald wordt door het proces (124) en dat op het moment van opname in het elektronisch archief de status van de ondertekening moet kunnen worden gecontroleerd (125). De eisen 120 en 126 lijken vooral te gaan over de geavanceerde en gekwalificeerde vorm. Net als art. 24 sub c Archiefregeling eist de NEN 2082 de opname van metagegevens over validatie, waarbij de term 'digitale handtekening' wordt gebruikt. Een brede interpretatie zou opleveren dat van gewone elektronische handtekeningen minimaal de validatie en het tijdstip zou moeten worden opgeslagen, maar de tekst van de norm (noch art. 24c Archiefregeling) stelt dat expliciet.

Opmerkelijk is ook dat de NEN 2082 eisen stelt (in 126) aan de opslag van de 'digitale' handtekening zelf, indien deze wordt opgeslagen. Dat is een keuze, waarin we de toelichting op de Archiefregeling teruglezen die stelt dat die opslag niet is vereist.

Los van het voorgaande staat in de NEN 2082 beschreven welke gegevens over het proces van verificatie van een elektronische handtekening in de metadata van een informatieobject met een elektronische handtekening moeten worden vastgelegd:

- 1 Het feit dat de waarde en status van de handtekening zijn gecontroleerd;
- 2 De uitslag van de verificatie;
- 3 De certificatedienstverlener;
- 4 De datum en tijd waarop verificatie heeft plaatsgevonden;
- 5 Indien aanwezig: informatie over het certificaat.

61 NEN 2082, Eisen voor functionaliteit van informatie- en archiefmanagement in programmatuur, NEN, juni 2008.

Daarnaast moeten de elementen genoemd in artikel 24 van de Archiefregeling vastgelegd worden in de metadata:

- 6 De houder van de elektronische handtekening;
- 7 De voor de validatie verantwoordelijke functionaris;
- 8 Identificatie van het certificaat.

In totaal moeten er dus acht elementen in de metadata van het informatieobject met de elektronische handtekening worden opgeslagen. Deze acht elementen kunnen niet bij alle drie de in hoofdstuk 2 genoemde type handtekeningen achterhaald worden. Wanneer elementen niet achterhaald kunnen worden, is het onmogelijk om informatie hierover op te slaan in de metadata.

Zoals eerder vermeld is preserving onlosmakelijk verbonden met duurzame toegankelijkheid. Authenticiteit en integriteit zijn daarbij belangrijke kenmerken. Een informatieobject is authentiek als het is wat het beweert te zijn, en als het gecreëerd of verzonden is door de persoon die beweert het verzonden te hebben. Een informatieobject is authentiek wanneer deze vrij is van ongeoorloofde aanpassingen of manipulaties. Wat wordt gezien als 'voldoende betrouwbaar' en 'voldoende authentiek' hangt af van het doel waarvoor de elektronische handtekening is gezet. Hoe groter het belang, hoe betrouwbaarder de handtekening moet zijn, zie hoofdstuk 4.

Na een marktonderzoek met verschillende leveranciers werd duidelijk dat de leveranciers van zaaksystemen en e-depots deze systemen zo kunnen inrichten dat metadatavelden kunnen worden toegevoegd. Op deze manier kunnen de bovengenoemde acht elementen meegenomen worden bij de implementatie van de elektronische handtekening. Hierbij is het van belang dat de gemeenten in aanbestedingen nadrukkelijk deze metadatavelden benoemen, onder verwijzing naar NEN2082 en artikel 24 van de Archiefwet. Ook is het van belang te vragen naar de mogelijkheid dergelijke metadatavelden te implementeren.

Daarnaast kunnen gemeenten die de elektronische handtekening willen gaan implementeren, de elektronische handtekening onderdeel laten zijn van use-cases, zodat een leverancier aantoont dat zijn applicatie(s) daadwerkelijk aan de gevraagde functionaliteit voldoen.

Hoewel de NEN 2082 inmiddels twaalf jaar oud is, is het nog steeds de geldende norm voor archiveringssoftware. In de afgelopen jaren zijn er in de overheidsmarkt vele vormen van ondertekening geïmplementeerd (denk aan DigiD, e-Herkenning, maar ook vele varianten in specifieke onderteken-oplossingen) waardoor het speelveld veel breder is geworden. Lang niet iedere ondertekeningsvorm is in juridische zin een geavanceerde of gekwalificeerde vorm en lang niet iedere ondertekeningsvorm werkt met certificaten en encryptie. In juridisch opzicht kan een gewone elektronische handtekening immers ook rechtsgeldig zijn en de wetgever heeft zich juist niet willen beperken tot bepaalde technieken. Als u de NEN 2082 toepast bij de aanschaf van systemen met een archiveringsfunctie, is het daarom aan te bevelen om aanvullend eisen te stellen voor de ondersteuning en archivering van de ondertekeningsvormen die u hanteert. Als u dat niet doet, heeft u alleen eis 124 als handvat ("*alle bij het bedrijfsproces gangbare technologieën voor digitale handtekeningen*") waarbij discussie zal ontstaan over welke techniek valt binnen het begrip 'digitale handtekening'.

9.5 Toekomstige ontwikkelingen (NEN-ISO 16175)

Het ligt in de lijn der verwachting dat de NEN 2082 vervangen zal worden voor de internationale norm NEN-ISO 16175: 'processes and functional requirements for software for managing records'. Deze norm bestaat uit drie delen: een algemeen deel, een deel specifiek voor archiverings toepassingen en een deel voor procesapplicaties die archiefbescheiden opslaan.

De eerdere opmerking over terminologie in de Archiefregeling gaat ook op voor deze norm: ook hierin wordt vooral gesproken over 'digital signatures' terwijl de eIDAS-verordening het heeft over 'elektronisch'. In NEN-ISO 16175-1 worden die termen zelfs beide gebruikt. Ook hier is zichtbaar dat vooral gedacht wordt aan de geavanceerde en gekwalificeerde vorm (de PKI-ondertekening). Ook hier is het dus de vraag of de eisen aan 'digital signatures' ook gelden voor gewone elektronische handtekeningen.

In NEN-ISO 16175-1 wordt in R1.1.4 geëist dat bij de opname van een elektronisch ondertekend document de mogelijkheid moet bestaan om die ondertekening te valideren. In R3.1.5 en R3.1.6 wordt de opslag van metadata over die validatie en de opslag van andere 'confirmation details' over de ondertekening gewenst (niet geëist).

In het tweede deel, NEN-ISO 16175-2 gericht op archiefapplicaties, wordt gesteld dat *"information about the digital signature and its validation should be recorded within the metadata"*.⁶² Voor de procesapplicaties uit NEN-ISO 16175-3 geldt dat ook de procesapplicatie in staat moet zijn om de ondertekening te valideren op het moment van opname, waarbij tevens opslag van de ondertekening zelf en opslag van het certificaat mogelijk moeten zijn. Het vastleggen van succesvolle validatie is verplicht; de opslag van metadata over het validatieproces en de opslag van de ondertekening met certificaat moet configureerbaar zijn.⁶³

Het algemene beeld dat uit NEN-ISO 16175 ontstaat is dat deze goed past bij de richting die de Archiefregeling in art. 24 sub c kiest – validatie van de ondertekening op het moment van opname, waarna die validatie in metadata wordt vastgelegd bij het document. Dat deze norm specifiekere eisen stelt voor procesapplicaties is opmerkelijk: het is onduidelijk waarom de ondertekening zelf en het certificaat opgeslagen moeten kunnen worden (die mogelijkheid is niet optioneel) als de validatie alleen maar moet kunnen op het moment van opname.

Ondanks het voorgaande, blijft staan dat het valideren van een ondertekening op het moment van opname en het vastleggen daarvan in metadata (cf. Archiefregeling) een juiste strategie is, die ook door NEN-ISO 16175 wordt uitgedragen.

9.6 Conclusie

Artikel 24 van de Archiefregeling gaat nader in op de preservering van elektronisch ondertekende informatieobjecten. Hieruit kan geconcludeerd worden dat niet de elektronische handtekening zelf van belang is, maar de registratie van de validatie van de handtekening en het proces dat met de handtekening wordt geïnitieerd. Praktisch gezien houdt dit in dat bij de preservering van de elektronische handtekening acht specifieke elementen moeten worden opgenomen in de metadata. Gemeenten kunnen bij het implementeren van de elektronische handtekening rekening houden met deze acht specifieke elementen door bij leveranciers van zaakstelsel en bij de archiefbewaarplaats te melden dat deze metadata-velden moeten worden opgenomen in het zaakstelsel en e-depot. Dit betekent in de praktijk dus dat er mogelijk meer metadata moeten worden vastgelegd dan standaard het geval is.

⁶² NEN-ISO 16175-2, par. 4.3.2.3.

⁶³ NEN-ISO 16175-3, gecombineerde lezing van 50.1, 50.2, 50.3 met 50.4 voor de configuratie.

10 Bijlage bij hoofdstuk 5: toepassingen bij gemeenten

In deze bijlage laten we vier gemeenten aan het woord die de elektronische handtekening in hun organisatie hebben ingevoerd: gemeente Delft, gemeente Den Haag, de samenwerking Drechtsteden en gemeente Nijmegen.

10.1 Gemeente Delft

De gemeente Delft ziet de implementatie van de elektronische handtekening als een onderdeel van de toenemende digitaliseringsbehoefte van de samenleving:

“De noodzaak om een fysiek document met een natte handtekening per post te verzenden wordt steeds minder groot, en tegelijkertijd de vraag vanuit de samenleving naar elektronisch verkeer en digitale documenten steeds groter. Met dit project spelen we als gemeente Delft in op deze afnemende analoge noodzaak en toenemende digitale behoefte en hebben daarvoor richtlijnen voor het digitaal accorderen en ondertekenen vastgelegd.”

Uit een analyse van de gemeente Delft volgt dat circa 80% van de uitgaande documenten juridisch gezien niet ondertekend hoeft te worden. De gemeente Delft heeft alle uitgaande documenten – kortgezegd – gecategoriseerd op basis van een risicoprofiel:

- Laag: zonder rechtsgevolg, geen afbreukrisico
- Gemiddeld: met rechtsgevolg, maar laag afbreukrisico
- Zwaar: met rechtsgevolg én hoog afbreukrisico

10.1.1 Laag: Zonder Rechtsgevolg

Alle uitgaande documenten die in het risicoprofiel ‘laag’ vallen, zoals informatieve brieven, ontvangstbevestigingen, etc., hebben volgens de gemeente Delft helemaal geen handtekening nodig (niet fysiek en niet digitaal). De gemeente Delft zet op dergelijke documenten dus helemaal geen handtekeningen meer, omdat het geen toegevoegde waarde heeft. Tegelijkertijd vraagt het zetten van een handtekening op deze documenten wel onnodig veel handelingen en daardoor loopt de doorlooptijd onnodig op. Wel vermeldt de gemeente Delft op documenten met het risicoprofiel ‘laag’ van welk bestuursorgaan (raad, college of burgemeester) het document afkomstig is.

10.1.2 Gemiddeld, met rechtsgevolg:

Alle uitgaande documenten die in het risicoprofiel ‘gemiddeld’ vallen, zoals gebonden (mandaat) beschikkingen, geautomatiseerde (mandaat)besluiten, termijnbrieven, etc., hoeven volgens de gemeente Delft niet ondertekend te worden (niet fysiek en niet digitaal), mits de gemeente Delft achteraf kan aantonen dat de juiste ambtenaar het besluit heeft genomen en het document origineel is. Daarom heeft de gemeente Delft geborgd dat in haar applicaties de opsteller en zijn bevoegdheid (naam/functie mandaathouder, namens welk bestuursorgaan) duidelijk worden vermeld en bewaard. We hebben het dan bijvoorbeeld over een naheffing parkeerbelasting, een parkeervergunning, een aanslag OZB of een kwijtschelding.

10.1.3 Zwaar, met rechtsgevolg:

Alle uitgaande documenten die in het risicoprofiel ‘zwaar’ vallen, zoals maatwerkbeschikkingen, collegebesluiten, mantelovereenkomsten, etc., moeten volgens de gemeente Delft juridisch echt worden ondertekend. De gemeente Delft heeft ervoor gekozen om dergelijke documenten voorlopig ook met een fysieke natte handtekening te blijven ondertekenen. We hebben het dan

bijvoorbeeld over een oprichtingsbesluit, een grote evenementenvergunning of een meerjarig onderhoudscontract. De gemeente Delft zal de inzet van een elektronische handtekening voor dergelijke documenten heroverwegen als er een geschikte, volwaardige, digitale variant beschikbaar komt.

Voor de inwoners en bedrijven van de gemeente Delft betekent dit dat ze in de toekomst brieven of documenten zullen ontvangen die niet meer ondertekend zijn met een fysieke handtekening.

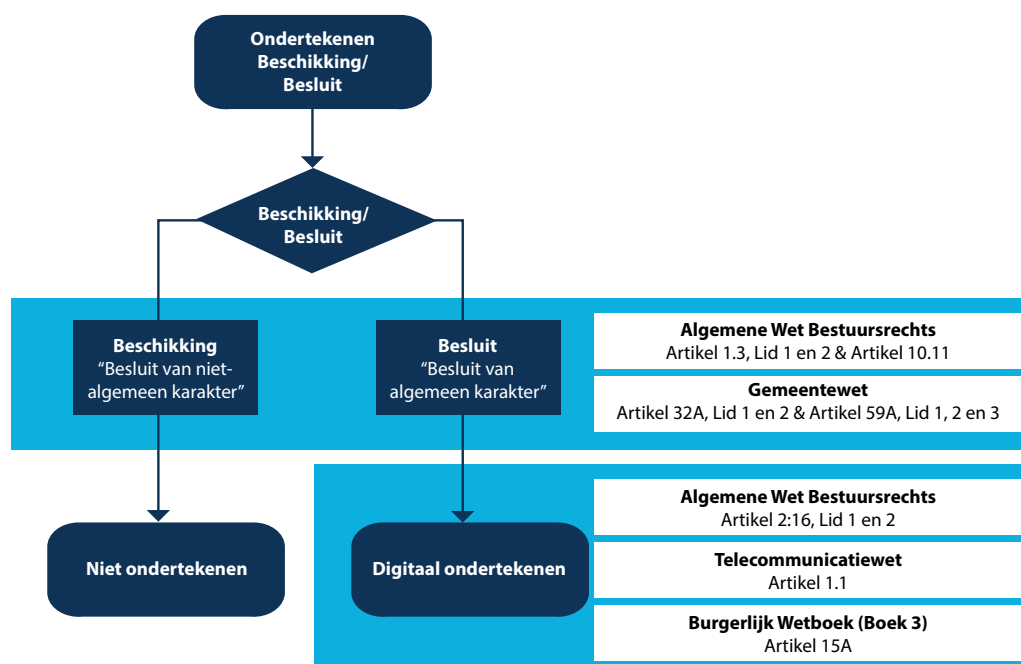
10.2 Gemeente Den Haag

Een buurgemeente van gemeente Delft, namelijk de gemeente Den Haag, benadert de elektronische handtekening op een andere wijze.

De gemeente Den Haag heeft vastgesteld dat in de Awb een ondertekeningsvereiste geldt voor aanvragen, bezwaarschriften, het proces-verbaal, verzoeken, klagschriften en besluiten met een algemeen karakter. Het besluit van niet-algemeen karakter (beschikking) kent dit vormvereiste niet. De jurisprudentie wijst uit dat het ontbreken van een handtekening – analoog alsook digitaal – geen afbreuk doet aan de rechtsgeldigheid van een beschikking. Een ondertekende beschikking heeft dan ook dezelfde rechtsgeldigheid als een niet-ondertekende beschikking.

Volgens de gemeente Den Haag betekent dit dat de ondertekening van beschikkingen geen (juridische) meerwaarde heeft met betrekking tot de rechtsgeldigheid. De ondertekening van beschikkingen heeft eveneens geen toegevoegde waarde voor wat betreft de authenticiteit van de beschikkingen, daar de authenticiteit van digitale beschikkingen enkel aangetoond kan worden middels metagegevens en logbestanden in de digitale systemen.

Een beschikking hoeft volgens de gemeente dus niet ondertekend te worden, een besluit (van algemeen karakter) moet dat echter wél. Voor de digitale besluitvorming geniet het de voorkeur om ook de ondertekening digitaal te laten verlopen (zie hieronder de schematische voorstelling). Hiervoor zijn diverse middelen voorhanden die voldoen aan wet- en regelgeving en gecertificeerd zijn.



Conclusie: als het een beschikking betreft dient deze niet ondertekend te worden, Wanneer het een besluit met een algemeen karakter betreft dient deze wél ondertekend te worden.

10.2.1 Onderscheid in soorten documenten

De gemeente Den Haag heeft een overzicht voor zichzelf gemaakt met daarin vermeld welke stukken zij nat en digitaal ondertekent, afhankelijk van het proces en de voorkeuren van de behandelend ambtenaar.

10.2.1.1 Zowel nat als digitaal ondertekenen:

- Besluiten, indien een ambtenaar deze op grond van zijn bevoegdheid mag tekenen (ondertekeningsmandaat⁶⁴) (art. 10: 11 Algemene wet bestuursrecht);
- Documenten waarmee de gemeente een beschikkingsaanvraag doet en documenten die worden gebruikt in juridische procedures. Bijvoorbeeld als de gemeente in een bestuursrechtelijk proces een bezwaar- of beroepschrift indient of in een burgerlijk proces conclusies of (procesrechtelijke) aktes neemt;
- Zekerheidshalve⁶⁵, brieven met een juridische lading zoals een ingebrekestelling, ontbindingsverklaring of stuiting van verjaring;
- Zekerheidshalve, privaatrechtelijke overeenkomsten. Een overeenkomst komt juridisch tot stand door aanbod en aanvaarding. Dat is noodzakelijk maar ook voldoende. Een ondertekening is geen vereiste voor het aannemen van het bestaan van een bindende overeenkomst. Juridisch gezien hoeven de meeste overeenkomsten dus niet ondertekend te worden, maar in de praktijk is dit wel raadzaam vanwege de bewijskracht van een handtekening⁶⁶ (art. 157 Rv).

10.2.1.2 Alleen 'Nat'

Sommige stukken mogen bij de gemeente Den Haag alleen 'nat', dus fysiek ondertekend worden. Dat zijn stukken zoals:

- Authentieke akten⁶⁷ (art. 156 lid 1 en 2 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering);
- Akten van de burgerlijke stand⁶⁸ (inclusief bijzondere akten) (Besluit burgerlijke stand 1994, Besluit bijzondere akten van de burgerlijke stand).
- Stukken die van de gemeenteraad uitgaan (art. 32a Gemeentewet);
- Stukken die van het college van B&W uitgaan (art. 59a Gemeentewet);
- Machtiging binnentreden woning voor andere doeleinden dan strafvordering (art. 3 en 6 Algemene wet op het binnentreden);
- Convenant woningbouwafspraken met rechtstreekse regio resp. provincie (art. 4 Besluit locatie gebonden subsidies 2005);
- Specifiek bepaalde toevoegingen of aantekeningen, bij inschrijving in het gemeentelijke beperkingenregister (art. 3, 5 lid 3, en 6 Uitvoeringsbesluit Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken);
- Juryverslag (aanbestedingen) (art. 2.43 lid 1d en 2.161 Aanbestedingswet 2012);
- Onderhandse akten, zoals een akte van cessie (art. 3:94 BW);
- Akten overdracht goederen waarvoor de overdracht niet elders is geregeld (art. 3:95 BW);
- Akten van bezitloos pandrecht (art. 3:237 en 3:239 BW);
- Koopakten van een woning (art. 7:2 BW);
- Akten van huurkoop, of een geregistreerde onderhandse koopakte in de zin van de Wet voorkeursrecht gemeenten (art. 10 lid 4 Wet voorkeursrecht gemeenten).

10.2.2 Uitgaande stukken van de Haagse gemeenteraad:

De gemeente Den Haag ondertekent uitgaande stukken van de gemeenteraad, en van het college

64 Bij een ondertekeningsmandaat is alleen de bevoegdheid om te ondertekenen gemandateerd, niet de bevoegdheid om besluiten namens het bestuursorgaan te nemen. Het bestuursorgaan neemt zelf het besluit. Boven de ondertekening wordt dan vermeld: 'overeenkomstig het door het college genomen besluit', gevolgd door de ondertekening met naam en functie van de houder van het ondertekeningsmandaat.

65 Zekerheidshalve omdat de literatuur hierover verdeeld is. In gevallen als deze waarin de gevolgen groot kunnen zijn als er niet aan de wettelijke vereisten wordt voldaan, kan zekerheidshalve een handgeschreven handtekening worden gebruikt op een papieren brief.

66 Uiteraard kan ondertekening ook nodig zijn als partijen dat hebben afgesproken als aanvaardingshandeling (bijv. te herkennen aan een contractuele bepaling als 'deze overeenkomst treedt in werking na ondertekening door beide partijen etc.').

67 Documenten waarvan het opmaken – op schrift – aan ambtenaren is voorbehouden, zoals de notariële leveringsakte van een woning of akten van de burgerlijke stand.

68 Deze worden door de ambtenaar van de burgerlijke stand ondertekend. Het gaat om bijvoorbeeld akten van: geboorten, huwelijken en echtscheidingen, geregistreerde partnerschappen en beëindigingen van geregistreerde partnerschappen, omzettingen van geregistreerde partnerschappen en akten van overlijden.

van B&W wel, omdat deze volgens de Gemeentewet een ondertekening dienen te bevatten van resp. de burgemeester en de griffier (voor raadsstukken) of van de burgemeester en de gemeentesecretaris (voor collegestukken). De functie van zo'n ondertekening is driedelig: zo biedt het een waarborg tegen overhaast optreden, maakt het deel uit van de identificatie van de afzender van het bericht, en kan het worden opgevat als een blijk van instemming met de inhoud van het bericht.

Die ondertekening mag volgens de gemeente analoog zijn, dus een inkt-handtekening, maar ook het gebruik van een elektronische handtekening is toegestaan. Onder uitgaande stukken worden over het algemeen vooral uitgaande brieven begrepen, maar ook een te publiceren besluitenlijst, en raadsbesluiten vallen daar in theorie onder. Het is misschien goed om eerst duidelijk te maken uit welke onderdelen een raadsbesluit doorgaans bestaat. Zo is er vaak een begeleidende brief van het college aan de raad waarin het voorstel wordt toegelicht. Dat is dus een uitgaand stuk van het college (de raad is immers de ontvanger) en zou dus door burgemeester en secretaris ondertekend moeten zijn.

Bij digitaal vergaderen ligt het dan voor de hand om het stuk nat te ondertekenen, en deze vervolgens in te scannen in een pdf/a bestandsformaat, maar ook kan gedacht worden aan het zetten van een handtekening via een signaturotablet of via een workflow in een Raadsinformatie-systeem.

De begeleidende brief gaat vergezeld van het inhoudelijke stuk, zoals de jaarrekening of een verordening, en er zit een document bij dat heet (concept-)raadsbesluit, waarin kort en zakelijk is weergegeven welk besluit de gemeenteraad heeft genomen, en in welke vergadering dat is vastgesteld. Dat laatste document dient na de vaststelling door de raad een ondertekening te krijgen van burgemeester en de griffier, en ook hier mag dat als inkt-handtekening, of in een digitale variant. De Gemeentewet eist dus nergens dat ook raadsleden deze stukken na de besluitvorming nog zelf zouden moeten tekenen, en ook is het niet noodzakelijk dat de burgemeester en de griffier deze voorafgaand aan de besluitvorming in de raad al tekenen. De inhoud van het besluit staat immers dan nog niet vast. Bij digitaal vergaderen hoeven de raadsleden zelf geen (digitale) handtekening op de stukken te zetten, en ook is het niet nodig dat de achteraf ondertekende besluitdocumenten bij een volgende vergadering nogmaals langs de raadsleden gaan. Het ondertekende document dient uiteraard wel gearchiveerd te worden, waarbij er rekening dient te worden gehouden met de vereisten vanuit de Wet openbaarheid van bestuur (Wob en de Archiefwet).

10.2.3 Online publicatie en handtekening

Bekendmaking is een noodzakelijke voorwaarde voor de inwerkingtreding van regelingen. De regeling in de Gemeentewet over de elektronische bekendmaking eist echter niet dat gepubliceerde stukken in het online Gemeenteblad een handtekening bevatten. Klaarblijkelijk was de wetgever van mening dat een inkt-handtekening of elektronische handtekening niets zou toevoegen aan alle betrouwbaarheids-, beschikbaarheids- en beveiligingsvereisten die de wet al stelt aan de bekendmaking door middel van een online gemeenteblad. De besluiten die op www.offcielebekendmakingen.nl te vinden zijn, bevatten daarom ook geen handtekening, maar vermelden enkel wie de tekeningsbevoegde vertegenwoordiger is. Een kopie van het uitgaande stuk zou daarentegen wel (al dan niet digitaal) ondertekend in het archief van de gemeente aanwezig moeten zijn. Zonder een dergelijke handtekening is een raadsbesluit immers onbevoegd gepubliceerd.

10.3 Drechtsteden (gezamenlijke aanpak)

De gezamenlijk samenwerkende Drechtsteden hebben een aanpak die elementen deelt met de aanpak van gemeente Den Haag en Delft.

10.3.1 Aanleiding

De Drechtsteden zijn met de elektronische handtekening aan de slag gegaan, omdat zij dat nodig vinden in het bestuurlijk besluitvormingsproces (college- en raadsbesluiten). Ook merken zij dat in

meerdere onderdelen van de gemeenten behoefte is aan elektronische handtekeningen, omdat veel processen al digitaal verlopen.

10.3.2 Juridische afwegingen

De Drechtsteden maken de afweging dat ondertekening van college- en raadsbesluiten verplicht is volgens de Gemeentewet (artikel 32a), en dat de gekwalificeerde handtekening daarbij de meeste zekerheid biedt (zie hoofdstuk 2). Maar zij zien ook dat de geavanceerde en gewone elektronische handtekeningen óók geldige middelen zijn (zie hoofdstuk 4). Immers als het (beslis) proces goed is georganiseerd, kan worden aangetoond dat de elektronische handtekening rechtsgeldig is gezet.

Daarnaast vinden de Drechtsteden dat logging en het (achteraf) kunnen reconstrueren van het (beslis)proces met behulp van metadata essentieel is voor de correcte archivering van elektronische documenten.

10.3.3 Inrichtingskeuzes

De Drechtsteden voeren de elektronische handtekening in als generieke procesflow in het zaakstelsel, zodat het aan iedereen beschikbaar kan worden gesteld. De keuze om documenten wel of niet te ondertekenen, laten zij echter over aan de individuele gemeenten. De gemeenten hebben namelijk een verschillende kijk op het type documenten dat zij wel of niet willen en/of moeten ondertekenen. Vanuit kosten oogpunt wordt geen belemmering gezien. Alle medewerkers hebben al een licentie voor het zaakstelsel en de generieke inrichting voor ondertekening is toepasbaar voor alle typen besluiten en documenten.

10.3.4 Bewijslast

In de Drechtsteden worden de volgende uitgangspunten voor ondertekening gehanteerd:
“Elk besluit / document wordt afzonderlijk getekend. Daardoor wordt voorkomen dat er overhaast (in bulk) wordt ondertekend.

- 1 *Elk ondertekenaar geeft nadrukkelijk per te ondertekenen stuk weer dat hij het document gelezen heeft en akkoord is (of dat hij het stuk gelezen heeft maar niet akkoord is);*
- 2 *Per te ondertekenen stuk worden de volgende metagegevens opgeslagen als **Identificatie van de afzender**:*
 - *Organisatiecertificaat, gemeente X;*
 - *Naam van de ondertekenaar, ontleend aan het account waarmee wordt ingelogd op het netwerk;*
 - *Het organisatiecertificaat biedt daarnaast de waarborg dat de integriteit van het document bewaard blijft;*
 - *Alle acties worden gelogd in het zaakstelsel.*
- 3 *Voor preservatie geldt dat het proces van het zetten van de handtekening wordt gelogd in het zaakstelsel. Het zaakstelsel is tevens het digitale archief, de logging kan dus altijd geraadpleegd worden. Daarnaast worden bij bestuurlijke documenten ook de logging van het besluitvormingsproces toegevoegd aan de zaak (wie heeft geparafeerd, wanneer stond het op de agenda) en worden de verschillende documentversies (voorstel, besluit, geamendeerde voorstellen/besluiten) allemaal opgeslagen en digitaal gearchiveerd. Het volledige proces is op deze manier te reconstrueren.”*

10.4 Gemeente Nijmegen

De gemeente Nijmegen is bezig om de werkprocessen te digitaliseren. Een onderdeel daarvan is het niet meer ‘nat’ ondertekenen van de uitgaande correspondentie. De gemeente Nijmegen heeft een juridische analyse uitgevoerd, waaruit blijkt dat, op een enkele uitzondering na, de meeste correspondentie zonder natte handtekening verstuurd kan worden. De gemeente benadrukt dat het belangrijk is dat in de processen geborgd wordt dat de uitgaande brief is geautoriseerd door de bevoegde medewerker.

10.4.1 Probleemstelling

De gemeente Nijmegen constateert dat de invoering van digitaal werken in de gemeente

stagneert, omdat er binnen de gemeente niet eenduidig wordt omgegaan met het ondertekenen en versturen van documenten. De wet en het mandateringsbesluit bieden de mogelijkheid om digitaal te ondertekenen al, maar er wordt in de gemeente Nijmegen nog niet op uniforme wijze gebruik van gemaakt.

De ondersteunende afdelingen samen met de lijnafdelingen zijn in de gemeente Nijmegen al een aantal jaren bezig om de werkprocessen te digitaliseren. Dit houdt onder andere in dat de documenten in het documentmanagementsysteem Corsa worden gearchiveerd en er in principe geen papier meer aan te pas komt. Toch verstuurt de gemeente Nijmegen nog altijd brieven, besluiten, etc., op papier naar burgers en bedrijven, daarbij voorzien van een 'geschreven' handtekening. De invoering van het digitaal werken is dus nog niet helemaal afgerond.

Door het ondertekenen van brieven bevestigt de gemeente Nijmegen aan burgers en bedrijven dat de brief - op zijn minst – gezien is door de degene die verantwoordelijk is. Intern is al eerder aan de orde geweest of deze processtap ook gedigitaliseerd kan worden, zodat de gemeente Nijmegen achteraf geen scanwerkzaamheden meer hoeft uit te voeren.

De invoering in de gemeente Nijmegen van de optie om correspondentie niet te ondertekenen (en daarbij wel een disclaimer tekst te vermelden), is de eerste stap op weg naar het volledig digitaliseren van het proces, waarbij ook de brieven zelf digitaal verstuurd worden. Dan hoeft er helemaal niet meer geprint te worden.

10.4.2 Juridische aspecten

De gemeente Nijmegen lijkt (onder meer gelet op de Archiefwet) geen juridische bezwaren te zien tegen het volledig digitaliseren van het proces. Er zijn volgens de gemeente dus in principe geen belemmeringen om de geschreven handtekening af te schaffen. Bij een aantal werkprocessen binnen de gemeente Nijmegen is ook al een stap in deze richting gezet.

Ook de gemeente Nijmegen stelt vast dat uit art. 1:3 van de Awb niet volgt dat een besluit moet worden ondertekend. In de Awb is alleen bepaald dat de ondertekening van een besluit kan worden gemandateerd (art. 10.11). De gemeente ziet in de Gemeentewet wel een ondertekeningsvereiste, maar alleen voor stukken van raad en college zelf (art. 32a en 59a). Een besluit van het college moet door het college worden ondertekend. Voor een besluit dat namens het college is genomen geldt de verplichting van ondertekening niet expliciet.

De gemeente schrijft dat zij uit de rechtspraak afleidt, dat een handtekening achterwege kan blijven, als er geen vormvereisten worden gesteld. Deze rechtspraak heeft volgens de gemeente betrekking op zowel bulkbesluiten als op niet-bulkbesluiten.

De noodzaak tot printen, ondertekenen en scannen van een uitgaande brief met handtekening vervalt als in de digitale procesgang is vastgelegd dat en op welk moment de brief door de daartoe bevoegde functionaris is vastgesteld. De brief is de kennisgeving waarmee het door het bevoegde bestuursorgaan genomen besluit bekend wordt gemaakt en in werking treedt. Dus kunnen brieven die door functionarissen worden verstuurd namens college en raad voorzien worden van een disclaimer, tenzij:

- gemeente Nijmegen een overeenkomst aangaat;
- een aanvraag wordt gedaan waarbij de ontvanger een andere vorm van ondertekenen eist;
- een brief een persoonlijke noot vraagt (dit ter beoordeling aan de steller).

10.4.3 Doelstelling

De gemeente Nijmegen wil door het digitaliseren van de processen van haar organisatie efficiënter werken.

10.4.4 Argumenten

Argumenten van de gemeente Nijmegen om volledig digitaal te gaan werken zijn:

A Wettelijke verplichting

Eind 2016 moeten alle gemeenten hun processen gedigitaliseerd hebben. In onze organisatie zijn we daarmee bezig.

B Efficiënt

Het printen, scannen en ondertekenen van uitgaande correspondentie vraagt handelingen en kost dus tijd. Veel werkprocessen worden ondersteund door een applicatie waarin alle documenten digitaal worden gemaakt en gearchiveerd. Het werkt efficiënter door het eindproduct ook digitaal af te handelen.

C Uniforme werkwijze

Nu worden er veel verschillende werkwijzen gebruikt. Er zijn al processen die hun correspondentie voorzien van een elektronische handtekening en er zijn processen die alles nog op papier doen. We werken toe naar één manier van werken. Dit is naar de ontvanger toe ook duidelijker.

10.4.5 Klimaat

Ook heeft de gemeente Nijmegen oog voor duurzaamheid. De consequentie van het besluit om processen te digitaliseren is namelijk dat er minder papier verbruikt wordt. Dit komt omdat er geen scans en kopieën meer gemaakt hoeven te worden. De archiefvorming gaat digitaal. Op dit moment worden brieven nog wel per post verstuurd, maar in een volgende fase kan de gemeente Nijmegen toewerken naar het digitaal versturen van de uitgaande correspondentie.

10.4.6 Financiën

Aan het digitaliseringsvoorstel zijn geen additionele kosten verbonden. Besparingen door verbetering van de efficiency zijn beperkt.

10.4.7 Participatie en communicatie

Het besluit van de gemeente Nijmegen heeft consequenties voor de hele organisatie, dus dit vraagt om een goede interne communicatie. Daarnaast vindt de gemeente het belangrijk om dit besluit goed te communiceren via haar website.

10.4.8 Uitvoering en evaluatie

In de gemeente Nijmegen zijn er ook nog werkprocessen die geheel analoog verlopen. Het streven is om in principe alle werkprocessen te digitaliseren.

De gemeente heeft voor ogen om te starten met de processen die al gedigitaliseerd zijn. Bij de processen die nog analoog verlopen, wordt de uitgaande post nog voorzien van een geschreven handtekening. Dit besluit is extra aanleiding om door te zetten op de digitalisering van alle processen.

In de gemeente zijn proceseigenaren verantwoordelijk voor het versturen en archiveren van de juiste, goedgekeurde brieven en besluiten. Dat wordt geborgd en is toetsbaar door het vastleggen van de digitale procesgang, en zichtbaar te maken dat de verantwoordelijke/geautoriseerde akkoord is met de inhoud. De borging kan worden versterkt door bepaalde handelingen af te dwingen.

Bij de implementatie worden de proceseigenaren ondersteund, zodat er ook een uniforme werkwijze gaat ontstaan in de gemeente Nijmegen.

De laatste stap van veel processen is het versturen van een document. Deze laatste stap loopt in de gemeente Nijmegen nog altijd analoog. De gemeente Nijmegen vindt het goed om in de digitalisering ook deze stap in het proces mee te nemen.

10.4.9 Risico

Bulkprocessen zijn ook in de organisatie van de gemeente Nijmegen al grotendeels gedigitaliseerd en processtappen geautomatiseerd in processystemen, waarbij is vastgelegd wat

wanneer aan wie is verzonden. Tot op heden heeft dit niet geleid tot klachten van de ontvanger.

Daar waar er twijfel is over de echtheid van de brief omdat er geen handtekening onder staat, kan de echtheid en rechtmatigheid worden nagegaan bij de afzender aan de hand van de gegevens uit het geautomatiseerde processysteem.

11 Van de auteurs

Tom Kuipers, teamleider informatiebeheer en gemeentearchief, Gemeente Alphen aan den Rijn.

“De elektronische handtekening staat al lang op onze to do lijst en is absoluut noodzakelijk om onze digitale ambities te verwezenlijken. Dit project biedt ons de kans om actief te leren en bij te dragen aan een product dat voor ons en vele andere gemeenten de invoering van de elektronische handtekening vergemakkelijkt.”

Kees Groeneveld, eSpecialisten

“Identiteit vaststellen in de elektronische wereld, toepassingen van elektronische handtekeningen, het digitaal waarmerken van informatie en het duurzaam kunnen bewaren en ontsluiten zijn onderwerpen waar ik dagelijks mee bezig ben. Leuk om die combinatie van onderwerpen samen met gemeenten en bedrijfsleven om te zetten naar een praktisch toepasbare handreiking.”

Fokke John, Gemeente Almere

“Als beleidsadviseur VTH ben ik betrokken bij de implementatie van een nieuw vergunningensysteem in Almere. Met het nieuwe systeem willen we (onder andere) de digitale dienstverlening verbeteren: digitale ondertekening is daar een onderdeel van.”

Leontine van der Schans, Drechtsteden

“Ik ben bij Drechtsteden regionaal projectleider geweest voor de invoering van de elektronische handtekening. In mijn rol als business consultant ben ik vanaf het allereerste stadium betrokken geweest, waarin we de keuzes hebben gemaakt rond de toepassing en wijze van ondertekenen. Inmiddels is de elektronische handtekening breed beschikbaar binnen de Drechtsteden.”

Hilde Klinkers, Gemeente Groningen

“Omdat ik me in mijn functie als Adviseur Informatiebeheer ook bezighoud met het invoeren van de digitale handtekening binnen mijn gemeente, vond ik het erg fijn om mee te schrijven aan deze handreiking. Op deze manier zat ik dicht bij het vuur, en kon ik ervoor zorgen dat de juridische grondslagen ook voor ons eigen project direct goed vastgelegd werden.”

Evert-Jan Helmsing, Samenwerking Meerinzicht

“Als adviseur en projectmanager ben ik betrokken bij de digitale transitie van de 3 gemeenten Ermelo, Harderwijk en Zeewolde en Meerinzicht zelf. Deze handreiking is een nieuwe impuls om het gezamenlijke beleid omtrent digitale handtekeningen aan te scherpen.”

Corrien van de Meent, Haven van Amsterdam

“Het stond al jaren op mijn lijstje om alles rondom het elektronisch ondertekenen goed uit te zoeken. Door de Corona crisis wordt er bij het Havenbedrijf ook meer elektronisch ondertekend, en pakte het goed uit om met de werkgroep mijn kennis over dit onderwerp uit te breiden.”

Julia Emmen, Regionaal Historisch Centrum Eindhoven

“Bij het RHCE willen we inspelen op trends en ontwikkelingen in informatiebeheer. De elektronische handtekening is daarin interessant vanwege de voor- en nadelen, alsmede de vraagstukken die het onderwerp met zich mee brengt; en vooral ook vanuit archivistisch oogpunt vanwege de preservatie.”

Karin Rothengatter, Gemeente Den Haag

“Ik ben vanuit de afdeling Informatiebeheer bezig met de invoering van de digitale handtekening binnen de Gemeente Den Haag. Ik wilde graag mijn praktische ervaring inbrengen en tegelijkertijd een bredere kennis opdoen over digitaal ondertekenen om zo de invoering beter te kunnen uitvoeren.”

Frans Dondorp, Tesorion

“Als ICT’er en ICT-jurist houd ik mij al 15 jaar bezig met elektronische ondertekeningen. Nadat ik ooit afstudeerde op de juridische waarde van de elektronische handtekening heb ik in vele presentaties, publicaties en werkgroepen gepleit voor het gebruik van (met name ook de lagere vormen van) elektronische ondertekeningen.”

Annebel van den Aakster, Omgevingsdienst Regio Utrecht

“Ik ben vanuit de Omgevingsdienst Regio Utrecht betrokken bij verschillende projecten omtrent digitalisering. Ik ben daarbij projectleider van het project elektronisch ondertekenen. Tijdens het de loop van het traject heb ik intern veel vragen gekregen over verschillende aspecten. Het gemis aan een dergelijke handreiking was in mijn ogen gelijk zichtbaar. Toen ik de mogelijkheid kreeg om eraan mee te helpen, heb ik deze kans ook met beide handen aangegrepen.”

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

januari 2021

[vng.nl](https://www.vng.nl)