

Beslisnota voor het College van B&W

Onderwerp: Invoering digitaal tekenen en elektronische handtekening (beslisnota college Wijchen)

Voorgesteld besluit

het College van B&W besluit:

1. In te stemmen met de kaders voor invoering digitaal tekenen en de elektronische handtekening om de kwaliteit van dienstverlening en efficiëntie te verbeteren.

Aanleiding

Het invoeren van de elektronische handtekening is een belangrijke stap om toe te kunnen werken naar volledig digitaal werken, zoals het digitaal verzenden en het digitaal archiveren van documenten. Het digitaal verzenden brieven is (voorlopig) een extra dienstverlening voor inwoners, naast het verzenden via de fysieke post.

Waarom ondertekenen?

Een ondertekening geeft aan dat de persoon die het document ondertekent akkoord is met de inhoud van het document. Een ondertekening heeft alleen status wanneer deze afkomstig is van de bevoegd functionaris.

Wat is digitaal tekenen?

Een ondertekening met een elektronische handtekening die de 'natte' handtekening vervangt. De eisen aan de elektronische handtekening rondom de vastlegging van de identiteit en wilsuiting van de ondertekenaar bepaalt de mate van zekerheid.

NB. Het plakken van een handtekenplaatje biedt geen enkele zekerheid, omdat er geen vastlegging is wie ondertekend heeft.

Vanuit juridisch oogpunt en vanuit de Archiefwet is het mogelijk om het behandelen van brieven en besluiten volledig te digitaliseren. Er zijn geen belemmeringen om de 'natte' handtekening af te schaffen. Als overheidsinstelling hebben we namelijk een verantwoordingsplicht en geen ondertekeningsplicht. Aan die verantwoordingsplicht wordt voldaan door (automatische) vastlegging van de processtappen in het ICT systeem. We gaan ervan uit dat we alleen nog maar ondertekenen wat juridische ondertekend moet worden. De uitwerking zoals de vormen en toepassingen van elektronische handtekeningen zijn verwoord in paragraaf 'uitvoering', pagina 3 en verder.

Eerdere besluiten

Datum	Korte omschrijving eerder genomen besluit (vermeld zo mogelijk het zaaknummer/documentnummer)
2020	Besluit voor het starten van de harmonisatie projecten, zoals "Harmonisatie project ICT systemen en processen Sociaal Domein", "Omgevingswet" en "Doorontwikkeling digitaal (samen)werken en archiveren".

Gewenst resultaat

De invoering van de elektronische handtekening is een noodzakelijke stap om volledig digitaal te kunnen werken voor zoveel mogelijk werkprocessen. Bijvoorbeeld het digitaal verzenden van documenten naar een inwoner portaal of MijnOverheid berichtenbox. De invoering van de elektronische handtekening verbetert de kwaliteit van dienstverlening en archivering en daarnaast de efficiëntie in de werkprocessen.

Argumenten

De invoering van het digitaal tekenen en de elektronische handtekening verbetert de kwaliteit van dienstverlening en de efficiëntie.

1.1 Kwaliteit van dienstverlening

De kwaliteit verbetert doordat het besluitvormingsproces te allen tijde te achterhalen is door (automatische) vastlegging in het ICT systeem. Het document is (gegarandeerd) digitaal getekend door de ondertekenaar aan wie de digitale handtekening toebehoort. Het levert een snellere afhandeling van stukken op en betere modernere dienstverlening. Nu worden er veel verschillende werkwijzen gebruikt. We werken toe naar de invoering van het voorgestelde kader, de nieuwe manier van werken. Een van de vervolgstappen, na invoering van de elektronische handtekening, is de invoering van een digitale inlogpagina en MijnOverheid Berichtenbox om brieven digitaal te verzenden.

1.2 Efficiëntie

Het zetten van een 'natte' handtekening kost tijd en geld om de handtekening te zetten en het document te scannen om aan te tonen dat het ondertekend is. De processtappen printen om te tekenen en het document scannen verdwijnen. Ook het bewaren van de fysieke documenten in het archief verdwijnt. Het bespaart papier en afdrukkosten, is minder schadelijk voor het milieu. Het biedt medewerkers meer mogelijkheid om plaats- en tijdonafhankelijk te werken.

Tegenargumenten en risico's

Het correct en zorgvuldig gebruik van het digitaal tekenen van documenten hoort bij verantwoord werken. De veiligheid is voldoende gegarandeerd.

Een ontvanger die twijfelt aan de echtheid van de brief omdat er geen 'natte' handtekening onder staat, kan de echtheid en rechtmatigheid nagaan bij de gemeente. De ervaring van bijvoorbeeld gemeente Nijmegen leert echter dat er geen vragen of klachten over komen van inwoners.

Financiële gevolgen

De gewone elektronische handtekening passen we zoveel mogelijk toe, zoals bij alle besluiten in het sociaal domein en fysiek domein. Dit levert een efficiëntie winst op van minimaal 5 minuten per document. De invoering van de processen zijn onderdeel van de Harmonisatieprojecten sociaal domein en – vergunningverlening.

De geavanceerde elektronische handtekening is nodig voor de bewaar- en beroepschriften, overeenkomsten en bestuurlijke besluiten. De kosten voor de ICT oplossing wegen op tegen de efficiëntie winst. Er zijn ongeveer 10.000 documenten per jaar die in aanmerking komen voor de geavanceerde elektronische handtekening. Dit levert per document (minimaal) een winst van 5 minuten. Dit is naast de verbeterslag in kwaliteit, dienstverlening en de milieuwinst (minder papier en afdrukkosten).

De incidentele kosten van € 30k voor de invoering van de geavanceerde elektronische handtekening worden gedekt uit het projectbudget. De jaarlijkse lasten ter hoogte van € 18k nemen we mee in de integrale beoordeling van het structurele ICT budget bij de begroting 2023. Mogelijk leidt dit tot een uitzetting.

Communicatie

We communiceren gericht naar inwoners op de website en via de andere reguliere kanalen over de wijze waarop inwoners post ontvangen (fysiek en digitaal) en wat zij van de nieuwe wijze van ondertekening merken.

Er is uitgebreide interne communicatie en interactie nodig voor de invoering in de werkorganisatie van het digitaal werken. Dit is onderdeel van het project "Doorontwikkeling digitaal (samen)werken en archiveren".

Uitvoering en uitwerking

We voeren het digitaal tekenen op twee manieren in:

1. Gewone elektronische handtekening; een disclaimer in een digitale brief of e-mail.
2. Geavanceerde elektronische handtekening.

De gebruikte terminologie voor beide manieren is afkomstig van de VNG

NB. Documenten die niet digitaal mogen worden getekend behouden een 'natte' handtekening.

1. Gewone elektronische handtekening, een disclaimer in een digitale brief of e-mail

Voor veel documenten, brieven is een handtekening niet vereist. Is de brief de kennisgeving van een besluit, dan behoeft de brief geen ondertekening, mits het ICT systeem (automatisch) vastlegt wie wanneer het besluit heeft genomen. We hebben geen ondertekeningsplicht, maar wel een verantwoordingsplicht. De documenten worden voorzien van een disclaimer met de volgende standaardtekst:

Met vriendelijk groet,

namens burgemeester en wethouders

[naam], [functie]

Deze brief is digitaal vastgesteld en daarom niet ondertekend.

NB. De maildisclaimer is informeler, omdat het karakter van e-mail verkeer ook informeler is.

2. Geavanceerde elektronische ondertekening

De geavanceerde elektronische handtekening biedt meer zekerheid dan de 'gewone' elektronische handtekening over de identiteit en wilsuiking van de ondertekenaar.

De eisen van de geavanceerde elektronische handtekening zijn:

- a. is op unieke wijze verbonden aan de ondertekenaar;
- b. maakt het mogelijk de ondertekenaar te identificeren;
- c. komt tot stand met middelen die de ondertekenaar onder zijn controle houdt;
- d. is verbonden aan het elektronisch bestand waarop zij betrekking heeft, zodat elke wijziging achteraf van de gegevens kan worden opgespoord;

Het document wordt voorzien van de volgende ondertekening:

 Digitaal ondertekend door <naam>
op 23-03-2021

NB. Er is een nóg hogere vorm van zekerheid dan de geavanceerde elektronische ondertekening. Dit is de gekwalificeerde elektronische handtekening waarbij de ondertekening plaatsvindt met een gekwalificeerd persoonsgebonden PKI certificaat. Deze wordt oa gebruikt voor notariële akten. Veel gemeenten voeren alleen bovenstaande twee vormen van elektronische handtekening in, omdat het gebruiksgemak (van de gekwalificeerde handtekening) veel minder is (dan de geavanceerde elektronische handtekening). Gezien het beperkte aantal documenten dat nog in aanmerking komt voor de gekwalificeerde elektronische handtekening stellen we voor deze documenten 'nat' te tekenen.

Wanneer passen we welke vorm van ondertekening toe?

Bij de invoering van de elektronische handtekening volgen we de kaders die door de VNG worden aangereikt¹. Hierbij gaan we ervan uit dat we alleen nog ondertekenen wat juridisch ondertekend moet worden.

¹ Handreiking Elektronische Handtekening van de VNG van 2021

https://vng.nl/sites/default/files/2021-02/electronische-handtekening_20210127.pdf

Tabel 1: Overzicht met documentsoorten en de invoering van de elektronische handtekening

Documentsoort	Handtekening verplicht?	Digitaal tekenen?
Awb besluit, beschikking Bv. uitvoeringstaken in het sociale of fysieke domein	Nee	Gebruik disclaimer. Mits ICT systeem vastlegt wie wanneer besluit neemt. Gebruik geavanceerde elektronische handtekening. Indien ICT systeem <i>niet</i> vastlegt wie besluit neemt.
Awb aanvraag, bezwaarschrift, beroepschrift, klaagschrift	Ja	Gebruik geavanceerde elektronisch handtekening
Bestuurlijke besluiten	Ja	Gebruik geavanceerde elektronisch handtekening
Overeenkomsten	Nee	Gebruik (mail)disclaimer bij simpele opdrachten
	Ja	Gebruik geavanceerde elektronische handtekening bij overeenkomsten
	Ja	Gebruik altijd 'natte' handtekening bij grensoverschrijdende overeenkomsten*
Persoonlijke noot	Nee, maar gewenst	Gebruik persoonlijke (natte) ondertekening
Overig	Nee	Gebruik een disclaimer of mail disclaimer

*Bij Grensoverschrijdende overeenkomsten is een gekwalificeerde elektronische handtekening noodzakelijk en zal dus een 'natte' handtekening noodzakelijk blijven.

Juridische gevolgen

Bij twijfels rondom de identiteit van de ondertekenaar zal bij een rechtsgang de bewijslast aan onze kant liggen, in tegenstelling tot de huidige "natte handtekening". De kans dat een rechtszaak om deze reden wordt aangespannen en wordt gewonnen is zeer klein. Een ondertekening wordt in de jurisprudentie altijd in verband gebracht met de inhoud van het document. Door de juiste interne borging van het elektronisch ondertekeningsproces is aan te tonen wie intern heeft ondertekend, waardoor claims op dit onderdeel gemakkelijk weerlegd kunnen worden.

Artikel 2:16 Awb geeft aan dat aan het vereiste van ondertekening is voldaan door een elektronische handtekening indien de methode die voor authenticatie is gebruikt voldoende betrouwbaar is, gelet op de aard en de inhoud van het elektronische bericht en het doel waarvoor het is gebruikt. Door het toepassen van een disclaimer/bijlage en het plaatsen van de naam van het bevoegd bestuursorgaan in de ondertekening wordt

aan dit vereiste voldaan.

Artikel 3:15 Awb geeft aan dat een elektronische geavanceerde- en gekwalificeerde handtekening (als bedoeld in artikel 3, onderdeel 11 en onderdeel 12, van de eIDAS verordening) dezelfde rechtsgevolgen heeft als een handgeschreven handtekening; indien voor deze beide elektronische handtekeningen de methode voor ondertekening die gebruikt is voldoende betrouwbaar is, gelet op het doel en de overige omstandigheden waarvoor de elektronische handtekening is gebruikt.

Geheimhouding:

Niet van toepassing.

Voorstel

Advies

Dit voorstel is besproken met de adviseurs in het project Atelier en is in lijn met deze adviezen.