

Het handtekenen van documenten

1. Digitaal werken en handtekenen

Onze organisatie werkt steeds digitaler. Digitalisering moet een efficiëntere uitvoering van werkprocessen faciliteren en zorgt er mee voor dat medewerkers onafhankelijk van tijd en ruimte kunnen werken. Veel diensten binnen de stad zijn volop bezig met de omslag van analoog naar digitaal werken. Deze omslag gaat met veel veranderingen gepaard, niet in het minst in de wijze waarop gebruikers dagelijks met hun informatie en documenten omgaan.

De overgang naar een papierloze werkplek verloopt niet altijd even gemakkelijk. Het argument dat documenten nog moeten worden afgedrukt vanwege één of meerdere handtekeningen is een veel aangehaald bezwaar bij het invoeren van het digitaal werken. Vanwege de handgeschreven handtekening blijft ook het beeld bestaan dat papier leidend is. Dit legt een zware hypotheek op het digitaal werken en zorgt er mee voor dat men blijft inzetten op een weinig efficiënt tweesporenbeleid: enerzijds worden inkomende papieren documenten gescand en anderzijds worden digitale documenten afgedrukt vanwege de behoefte aan handtekenen... om ze in veel gevallen vervolgens opnieuw in te scannen. Het handtekenen van documenten zorgt in veel werkprocessen ook voor een bottleneck en een langere doorlooptijd.

Het zoeken naar een geschikte manier van handtekenen binnen het proces van administratieve vereenvoudiging en digitalisering is daarom prioritair. De eerste doelstelling hierbij is het onderzoeken van het begrip 'rechtsgeldige handtekening' en het vermijden van overbodige handtekeningen. De tweede doelstelling van het project is het voorzien van een digitaal alternatief in de gevallen waarin een handtekening nog nodig is.

Diensten zullen moeten aantonen dat een handtekening nodig is en zijn vervolgens verplicht om, indien mogelijk, een digitaal alternatief voor de handgeschreven handtekening toe te passen. Als leidraad bij deze oefening wordt een beslissingsmodel met bijhorende voorbeelden beschikbaar gesteld.

2. De handtekening en zijn functies

Ons rechtsverkeer is doordrongen van de handtekening, maar de wetgever heeft de kenmerken of vormvereisten van een rechtsgeldige handtekening nooit duidelijk vastgelegd. In onze wet- en regelgeving is nergens een formele definitie van een handtekening opgenomen. De vormelijke en de inhoudelijke vereisten van een handtekening liggen niet vast. Binnen de Belgische rechtsleer en rechtspraak is er wel eensgezindheid over de functies van de rechtsgeldige handtekening:

- identificatie: de handtekening identificeert de ondertekenaar. De handtekening is een middel tot identificatie;
- toeëigening: de ondertekenaar verklaart zich uitdrukkelijk akkoord met de inhoud van het document of bevestigt dat de inhoud correct en volledig is;
- beveiliging: de handtekening zorgt ervoor dat de inhoud van het document niet onopgemerkt kan worden gewijzigd;
- bescherming tegen overhaast optreden: de (rituele, ceremoniële) handelingen bij het plaatsen van een handtekening zorgen ervoor dat een handtekening niet automatisch of onachtzaam wordt geplaatst.

Met het plaatsen van een handtekening kunnen meerdere doelstellingen tegelijk worden gerealiseerd. De invulling van één of meerdere functies kan een rechter doen besluiten dat een handtekening rechtsgeldig is. Een rechter beoordeelt autonoom of hij een handtekening als rechtsgeldig aanziet. Identificatie van de ondertekenaar en toeëigening van de inhoud zijn de twee belangrijkste functies van een handtekening.

3. De elektronische handtekening

De wetgever heeft uitdrukkelijk vastgelegd dat een elektronische of digitale handtekening juridische waarde heeft en ontvankelijk is als bewijsmiddel. De Belgische wetgeving over de elektronische handtekening is onze nationale omzetting van de Europese Richtlijn 1999/93/EC. Deze richtlijn voorziet verschillende soorten elektronische handtekeningen:

- de gewone elektronische handtekening;
- de geavanceerde elektronische handtekening;
- de gekwalificeerde elektronische handtekening.

Deze Europese richtlijn erkent uitdrukkelijk de gewone elektronische handtekening - zoals een getypte naam of een gescande handgeschreven handtekening - als een geldige handtekening en geeft duidelijk aan dat deze zwakkere vormen van handtekenen niet mogen worden geweigerd op grond van het feit dat ze een digitale vorm hebben of niet zijn gebaseerd op een gekwalificeerd certificaat (art. 5.2). Ook in ons Burgerlijk Wetboek is voorzien dat een elektronische handtekening kan voldoen aan de vereiste van een handtekening (art. 1322). Vanzelfsprekend houdt een gekwalificeerde digitale handtekening een sterkere vorm van handtekenen in: elke wijziging leidt tot een niet-valideerbare handtekening en de identiteit van de ondertekenaar wordt gewaarborgd door een gekwalificeerd certificaat. De Europese richtlijn schrijft ook voor dat een gekwalificeerde elektronische handtekening voldoet aan de wettelijke vereiste van handtekenen zoals een handgeschreven handtekening dit doet voor papieren documenten (art. 5.1). Algemeen wordt hieruit geconcludeerd dat een gekwalificeerde elektronische handtekening dezelfde bewijskracht heeft als een handgeschreven handtekening. Beide elementen werden overgenomen in de Belgische wetgeving. In de wet van 9 juli 2002 werd de assimilatie van de gekwalificeerde elektronische handtekening aan een handgeschreven handtekening woordelijk opgenomen (art. 4§4). Dit principe werd overgenomen in het Belgische wetsvoorstel tot wijziging van de wetgeving betreffende de invoering van het recht van de elektronische economie (art. XII.25§4).

Bij het handtekenen van documenten in onze organisatie staan volgende conclusies voorop:

- De functie van de handtekening staat centraal: hetzelfde doel kan met verschillende methoden worden bereikt. In de gevallen waarin een handgeschreven handtekening wordt gebruikt, maar juridisch niet verplicht is, moeten voortaan digitale alternatieven worden gebruikt.
- Er zijn verschillende gradaties van elektronisch handtekenen: al naargelang de doelstelling van de handtekening kies je een zwakkere of een sterkere vorm van handtekenen.
- Een gewone elektronische handtekening is een geldige juridische vorm van tekenen. Het typen van een (voor)naam met vermelding van de functie binnen de organisatie is een vorm van tekenen die tot de dagelijkse praktijk behoort (cfr. e-mail handtekeningen). Is de functie van de handtekening voornamelijk de identificatie van de ondertekenaar, dan kan deze lichte vorm van tekenen volstaan. Ook een e-mailadres is bruikbaar voor identificatiedoeleinden, al is dit natuurlijk wel afhankelijk van de gevolgde procedure bij het toekennen van e-mailadressen en van de domeinnaam in het e-mailadres. In de gevallen waarin een sterke vorm van identiteitscontrole nodig is, dan is authenticatie met de eID aangewezen.
- Een handtekening kan ook vervangen worden door een interne autorisatie binnen een applicatie. Via single-sign-on (SSO) of expliciet aanmelden met gebruikersnaam en wachtwoord kan de identiteit van een goedkeurende persoon worden geregistreerd.

4. Het beslissingsmodel

Om de medewerkers behulpzaam te zijn wordt een beslissingsmodel opgesteld waarin de verschillende beschikbare vormen van elektronisch tekenen zijn verwerkt en dat als leidraad kan dienen bij de beslissing over de te kiezen vorm van handtekening (bijlage 1).

Het eerste uitgangspunt in het beslissingsmodel is het afschaffen van de handtekening zodat werkprocessen sterk kunnen worden vereenvoudigd en zo efficiënt mogelijk kunnen verlopen. De eerste vraag in het beslissingsmodel is bijgevolg: "Is een handtekening juridisch vereist?". Is het antwoord op deze vraag NEE, dan stopt de flow en wordt er geen handtekening (meer) geplaatst. Is er wel een juridische verplichting tot tekenen, dan wordt een elektronische handtekening gebruikt.

Om het geheel overzichtelijk en praktisch bruikbaar te houden worden de vormen van elektronisch tekenen beperkt tot:

- de gewone elektronische handtekening, en
- de gekwalificeerde elektronische handtekening.

De geavanceerde elektronische handtekening kreeg geen plaatsje in het beslissingsmodel. Het voorzien van een derde vorm van elektronisch tekenen zou het beslissingsmodel te complex maken en in de praktijk is het verschil met een gekwalificeerde elektronische handtekening minimaal.

Om in het beslissingsmodel het onderscheid te maken tussen een gewone en een gekwalificeerde elektronische vorm van tekenen worden 5 vragen geformuleerd. Van zodra het antwoord op 1 van de 5 vragen JA is, dan is een gekwalificeerde elektronische handtekening aangewezen. Deze 5 vragen zijn:

1. Houdt het document een verbintenis in naar derden?
2. Legt het document een verplichting op?
3. Bevat het document een officieel of belangrijk standpunt?
4. Is de beslissing vervat in het document aanvechtbaar / betwistbaar?
5. Is de impact van vervalsing groot?

Elk document waarop ruimte voor een handtekening is voorzien, moet naast het beslissingsmodel worden gelegd en kritisch aan de vragen worden getoetst. De eerste vraag is een vrij objectieve vraag: is er geen wettelijke verplichting tot handtekenen, dan handtekenen we niet. Wel blijven we onder documenten de naam en functie van de bevoegde persoon vermelden, maar dit vloeit voort uit de verplichtingen van het decreet openbaarheid van bestuur.

De tweede groep vragen zijn eerder subjectief en houden een afweging in. Hoewel niet expliciet opgenomen in het beslissingsmodel zijn de achterliggende vragen hierbij telkens:

- Wat is de functie van het document?
- Wat is de functie van de handtekening?
- Zijn er digitale alternatieven die hetzelfde doel bereiken of zelfs meer garanties bieden?

Voor elk document voorziet ons beslissingsmodel één van de mogelijke uitkomsten:

- het document wordt niet (meer) getekend
- het document wordt digitaal getekend, met:
 - een gewone elektronische handtekening
 - een gekwalificeerde elektronische handtekening.

4.1 Voorbeelden bij het beslissingsmodel

4.1.1 Documenten die niet (meer) worden ondertekend

- interne documenten (bv. besluiten managementteam, dienstnota's, briefwisseling tussen stedelijke diensten,...)
- aankondigingsbrieven
- facturen
- kennisgevingen
- begeleidende brieven (bv. ter voorbereiding van of in uitvoering van een collegebesluit of gemeenteraadsbesluit)
- documenten waarvan het authentieke exemplaar bij de stad zit (bv. document in registers burgerlijke stand,...)
- retributies en aanslagbiljetten
- informatieve brieven
- brieven gericht aan stadsdiensten waarbij om informatie wordt gevraagd

4.1.2 Documenten met een gewone elektronische handtekening

- afrekeningsstaat dienstreis
- bestelbon
- aanvraag loopbaanonderbreking
- oproepingsbrief gemeenteraadsverkiezingen
- volmachtformulieren voor algemene vergaderingen van verenigingen waarin de stad participeert

4.1.3 Documenten met een gekwalificeerde elektronische handtekening

- collegiale brief
- GAS boete
- contract
- gunningsbrief
- verslag met een ongunstig of onvoldoende resultaat bij een personeelswaardering

4.2 Toepassing van het beslissingsmodel

De eerste fase van het project 'Afschaffen handtekening' eindigt met het vastleggen van het beslissingsmodel en de achterliggende principes.

Eens vastgelegd, volgt de implementatiefase waarbij de stedelijke diensten zelf aan zet zijn. Aangezien de klemtoon op het afschaffen van de handtekening ligt, hoeft niet gewacht te worden op een technische implementatie of andere technische voorbereidingen. Ook gewone elektronische handtekeningen kunnen geplaatst worden binnen de reguliere software waarover elke gebruiker van de stad beschikt (zie verder).

Na onderzoek zal gekozen worden voor één systeem voor het plaatsen van een gekwalificeerde elektronische handtekening. Enkel wanneer toepassingen uitsluitend gebruik maken van een ander systeem zal hiervoor gekozen worden.

De implementatie van de principes start met een intensieve communicatiecampagne. Het intranet wordt ingericht als centrale plaats met alle relevante informatie en documentatie. Er wordt ook een kleine roadshow met infosessies georganiseerd. Op deze infosessies worden de principes toegelicht en geïllustreerd met welbekende voorbeelden uit de praktijk. Naast de principes van het project worden ook een aantal algemene zaken onder de aandacht gebracht. Eén van die terugkerende punten is het begrip 'schriftelijk' in onze wet- en regelgeving: velen

gaan er intuïtief van uit dat dit een verplichting tot gebruik van papieren documenten inhoudt, terwijl dit niet zo is. Schriftelijk kan ook digitaal betekenen. Fax, e-mail of SMS zijn voorbeelden van documenten die bewijs leveren. Er wordt een overzicht van documenten met handtekeningen gemaakt, van elk document wordt nagegaan wat de wettelijke basis voor de handtekening is.

Bij de vraag naar ondertekening wordt vaak verwezen naar artikel 182 van het Gemeentedecreet. Dit artikel bepaalt de wijze van ondertekenen van documenten uitgaande van de gemeenteraad, het college, de burgemeester, de financieel beheerder en van personeelsleden van de stad. De interpretatie hiervan is niet een algemene verplichting tot handtekenen, maar wel als het voorschrijven wie er handtekent in de gevallen waarin een handtekening vereist is. Het artikel schrijft evenmin voor welke documenten moeten worden getekend en welk soort elektronische handtekening nodig is. Beide vragen worden wel beantwoord door het beslissingsmodel.

BESLISSINGSMODEL HANDTEKENING

Uitgangspunten:

- We tekenen enkel nog wanneer de handtekening juridisch vereist is.
- Is een handtekening vereist, dan tekenen we digitaal wanneer mogelijk.

