

Digitale dienstverlening in Estland: een klein en een groot verhaal¹

Prof. Dr Vincent Homburg
ERA Chair “E-Governance and Digital Public Services”
Johan Skytte Institute of Political Studies
University of Tartu, Estonia
E: vincent.homburg@ut.ee

Inleiding

In discussies over digitale transformatie wordt Estland vaak gebruikt als voorbeeld van een ‘digitale samenleving’ (Drechsler, 2018; Homburg & Schmidt, 2021). Estland is een relatief jonge democratie (positie 27 op de [democratieranglijst van The Economist](#), lager dan top-drie Noorwegen, IJsland en Zweden, maar hoger dan België (#33) en Italië (#35)) met een [adequaat functionerend openbaar bestuur](#) (gedeelde veertiende positie op de lijst van minst corrupte landen van Transparency International, samen met IJsland en Canada).

Relevante kenmerken van de Estse digitale samenleving zijn dat 99% van de publieke dienstverlening (ook) digitaal wordt aangeboden, en dat Esten hun stem tijdens verkiezingen via Internet kunnen uitbrengen. Estland heeft sinds 2015 een Estse ‘data ambassade’ gevestigd in Luxemburg die het mogelijk maakt om kritieke publieke dienstverlening te continueren, mocht dit vanuit het Estse grondgebied niet meer mogelijk zijn (Homburg, 2023). Deze innovaties hebben wereldwijd geleid tot juichende commentaren. Tech-ondernemer en auteur Andrew Keen stelde in [een TedTalk](#) “...[w]here in the world will you find the most advanced e-Government? Estonia” (Keen, 2018). Philip Matthews verzuchtte in 2018 op [de website Stuff](#) dat “Estonia has turned government into a website. Other countries are trying to follow suit. – Estonia has become a tech utopia” (Matthews, 2018). De discussie laat ook Nederlandse experts niet onberoerd. Zo [kopte iBestuur Online](#) “De digitale gemeente bestaat al... in Estland” (Trommel, 2021).

Estland scoort op tal van internationale benchmarks goed (top vijf in Europa en wereldwijd), maar is niet de onbetwiste nummer één (Denemarken en Malta scoren thans hoger), hoe graag experts binnen en buiten Estland dit willen geloven: “[...] Estonia becoming the, rather than a, digital government role model has not only been something that has been pushed from the Estonian side; rather, this position was also and perhaps even more so pulled by the global-Western media” (Drechsler, 2018, p. 3).

In deze beschouwing zal kort worden ingegaan op de redenen waarom Estland zo vaak wordt genoemd in beschouwingen over digitale transformatie en de digitale samenleving, en welke inzichten voortkomen uit de Estse digitale innovatiepraktijk.

Korte schets van de Estse digitale samenleving

Estland is qua oppervlakte groter dan Nederland (45.339 km² versus 41.453 km²), maar telt slechts 1,3 miljoen inwoners. Hiervan zijn er 438.000 in de hoofdstad Tallinn en 95.000 in de tweede stad Tartu woonachtig. Na (in willekeurige volgorde) Litouwse, Poolse, Deense, Zweedse, Duitse en Russische overheersing herkreeg Estland in 1991 zijn onafhankelijkheid door een afscheiding van de Sovjet-Unie. In een zoektocht naar de bevestiging van een

¹ This work was supported by European Union's Horizon 2020 research and innovation program under grant agreement No 857622 "ERA Chair in E-Governance and Digital Public Services - ECePS."

nationale identiteit én naar een basis voor de nationale economie (door de geografisch geïsoleerde ligging van Estland is de logistiek van maakindustrie een grote uitdaging, en Esten hadden een allergie ontwikkeld ten aanzien van Sovjet-industrie) werd besloten de opkomende informatie- en communicatietechnologie nadrukkelijk te omarmen. Dit was overigens minder revolutionair dan het op het eerste gezicht lijkt: al tijdens het Sovjetregime werd in de periode 1960-1990 in de regio veel geïnvesteerd in wetenschappelijke en technologische toepassingen, waardoor er al een voedingsbodemp voor digitale innovaties in de samenleving was aangebracht. Het economische succes in het nabijgelegen en linguïstisch en cultuurhistorisch verwante Finland inspireerde de eerste president van Estland, Lennert Mari, om zich af te vragen “What is *our* Nokia?”. Het antwoord werd gevonden in het moderniseren van publieke dienstverlening.

Het zijn met name de presidenten Lennert Mari (ambtsperioden 1992 – 1994 en 1999 – 2002) en Hendrik Toomas Ilves (2006 – 2016) en hoogleraar computer engineering Raymond Ubar (in 1993) die hebben aangestuurd op het ontwikkelen van technologische infrastructuren als dragers voor publieke dienstverlening. Bij gebrek aan bruikbare technieken (en financiën) werd vanaf de jaren '90 gebruik gemaakt van ‘frugal engineering’: in nauwe samenwerking met financiële instellingen en individuele wetenschappers van de Universiteit van Tartu en Tallinn University of Technology werd kennis uitgewisseld en zoveel mogelijk gebruik gemaakt van ‘learning by doing’ (mede geïnspireerd door de samenwerking tussen bedrijven, overheden en kennisinstellingen die de basis van het succes van het Finse Nokia was).

Tegelijkertijd werden de Tiger Leap en Look@World programma’s geïmplementeerd in scholen, waarmee programmeervaardigheden in curricula werden opgenomen. Deze programma’s werden grotendeels door banken (met name Hansapank) gefinancierd (Kattel & Mergel, 2019).

Deze kennisontwikkeling leidde tot concrete diensten en infrastructuren die als de kern van de Estse digitale samenleving kunnen worden gezien:

1. De **X-Road infrastructuur** die het mogelijk maakt op decentrale wijze informatie uit te wisselen tussen verschillende digitale publieke dienstverleners en ‘trusted’ private dienstverleners (waaronder financiële instellingen); en
2. De **eID infrastructuur** die het burgers mogelijk maakt rekeningen te betalen, online te stemmen, contracten te ondertekenen, te winkelen en toegang te krijgen tot hun gezondheidsinformatie. Esten kunnen (moeten!) hun e-ID gebruiken via een door de staat uitgegeven identiteit of ID-kaart, met behulp van Mobile-ID op hun smartphones of de applicatie Smart-ID.

De private zijde van de digitaliseringsmedaille wordt met name gevormd door het **e-residency** programma. Met dit initiatief krijgen ondernemers toegang tot de Estse economie zonder zich er fysiek te hoeven vestigen (en via eID ook toegang tot de X-Road infrastructuur). Het is een poging om met name ICT startups te verleiden zich (virtueel) in Estland te vestigen en bij te dragen aan een start-up ecosysteem van bedrijven, kennisinstellingen en overheden.

Nation branding

De Estse digitale samenleving rust gedeeltelijk op een infrastructuur die bestaat uit X-Road en eID, maar het is tevens een dringend gewenst ideaalbeeld dat de basis vormt voor de nationale identiteit, en een gewenste voedingsbodemp is voor buitenlandse investeringen. Niet voor niets verwijst Estland graag naar de tien *unicorns* (waaronder het thans door Microsoft gekochte Skype, Playtech, Wise en Bolt) die het land huisvest, en naar de mogelijkheden die het e-residency programma biedt.

Dit ideaalbeeld wordt met enige kracht geëxporteerd en voor binnenlandse consumptie gekoesterd. De [e-Estonia showroom](#) (op een steenworp afstand van Tallinns vliegveld) is sinds 2009 een bijna verplichte stop voor talrijke delegaties die Estland bezoeken, en de [e-Governance academie](#) draagt kennis over naar overheden 'around the world'. Esten laten zich graag voorstaan op de digitale transformatie waar zij zich deelgenoot van voelen ('digital life is everyday life'), mede om hun Westerse oriëntatie te onderstrepen.

Kritische beschouwingen

De context en korte schets van ontwikkelingen biedt de mogelijkheid te reflecteren op 'the good, the bad and the ugly' van de Estse digitale samenleving. Hieronder worden vier elementen naar voren gebracht waaruit mogelijk lering kan worden getrokken (*for better or for worse*).

Dienstverlening is brand-driven, not citizen-centric

Digitalisering van dienstverlening is een innovatie die niet ingestoken wordt vanuit de wensen, vereisten, verplichtingen of anderszins behoeften van burgers. De vraag van burgers wordt niet of nauwelijks onderzocht, of van ondergeschikt belang geacht ten opzichte van de wens om te moderniseren en te innoveren. Het 'brand' van digitalisering is leidend, onderzoek naar burgerwensen vindt wel plaats maar wordt uitgevoerd en geïnterpreteerd in de bredere context van de noodzaak van digitalisering en digitale innovatie. Case in point is dat de huidige discussie over wenselijkheid van AI nauwelijks weerklank vindt in Estland (de ontwikkeling van de AI chatbot Bürokratt wordt onverminderd voortgezet). Estland is op dit moment één van de weinige nationale jurisdicties waar op grote schaal stemmen via Internet mogelijk is. Estse experts en burgers lijken zich erover te verbazen dat het initiatief internationaal gezien weinig navolging kent, en dat sommige landen eerdere initiatieven lijken terug te draaien. Toen 'grote broer' Finland in 2018 besloot om de verkieszen *niet* elektronisch plaats te laten vinden, noemde de Estse digitaal adviseur Marten Kaevats deze beslissing 'absurd': "There is a working case study that Estonia represents. There is significant research how safe it is, the dynamics and everything. There are numbers to prove it". Voormalig premier Taavi Rõivas concludeerde in dit kader ook dat Estse digitalisering plaatsvindt om te innoveren en zich af te zetten tegen "the intolerable slowness of other countries".

Normatieve en politieke betekenis van ICT is onderbelicht

Het is verleidelijk de digitaliseringsdrang van Esten bij tijd en wijle te kenschetsen als innovatief én soms licht naïef. Er lijkt sprake te zijn van een sterk vooruitgangsgeloof waarbij er weinig ruimte is voor reflectie op normatieve bespiegelingen rondom autonomie en privacy van burgers, *automation of bias*, et cetera. Publieke dienstverlening wordt (waarschijnlijk ingegeven door de neoliberale politieke voorkeuren van stemmers en politici) in het algemeen terughoudend aangeboden, maar informatieel afstand houden en

gegevens *niet* gebruiken zijn geen kernwaarden bij de inrichting van dienstverlening, en spelen weinig rol in het politieke debat over de inrichting van dienstverlening. Expertconsultaties staan met name in het teken van het stimuleren van digitalisering, kritische tegengeluiden (privacy, autonomie, veiligheid) worden beperkt toegelaten, in nog mindere mate gehoord, en in het algemeen gemarginaliseerd.

Dienstverlening en stemmen, geen participatie

Estlands 'pride and joy' wordt gevormd door de digitale dienstverlening en het elektronisch stemmen. De digitale democratie in Estland benadrukt de rollen van burgers als klant en stemmer. Er zijn initiatieven (geweest) om participatie en co-creatie onder burgers te stimuleren, maar vooralsnog zijn geen van deze initiatieven geslaagd te noemen. Dit verschijnsel (omarming van digitale dienstverlening en e-voting, zeer beperkte digitale participatie) wordt ook wel als de 'Estonian Paradox' aangeduid.

E-Residency

Het e-residency-programma wordt vaak – naast de digitale dienstverlening en i-voting) genoemd als steunpilaar van de Estse digitale samenleving. In [promotievideo's](#) figureren uit Palo Alto afkomstige jonge tech-entrepreneurs die het klimaat en de levenswijze in Estland roemen. De schaduwzijden van het programma komen met het verstrijken van de jaren meer en meer in beeld. Zo is het merendeel van de nieuwe oogst aan ondernemers afkomstig uit Rusland, en is soms onduidelijk waar de activiteiten van ondernemers uit bestaat. Een ander scheurtje is dat meer en meer landen (Azerbeïjan, Litouwen, maar ook Liberland (ingeklemd tussen Kroatië en Servië)) inmiddels soortgelijke arrangementen aanbieden en er sprake lijkt te zijn van een concurrentiestrijd waarbij een race-to-the-bottom van belastingtarieven en administratieve lasten lijkt te zijn ingezet.

Slotbeschouwing

Ik rond deze schets af met typerende karakteristieken van de Estse digitale samenleving. Het is een klein verhaal dat betrekking heeft op de ontwikkelingen in een kleine republiek aan de oostgrens van de EU en de NAVO, en op een groter verhaal dat gretig wordt aangehoord door experts op zoek naar goede voorbeelden en inspiratie.

Padafhankelijkheid

Estland wordt wel beschreven als een land dat met een schone lei kon beginnen aan het bouwen van een digitale overheid. Dit is slechts ten dele waar. De Sovjet-erfenis had Estland achtergelaten met een verouderde industriële structuur en een wijdverbreide afkeer van industrialisatie. Tegelijkertijd bracht de Sovjet-erfenis Estland een schat aan R&D-talent, gelokaliseerd in de Academie van Wetenschappen, zoals het Instituut voor Cybernetica (opgericht in 1960) en andere vergelijkbare zeer geavanceerde academische instellingen. Toen hun financiering begin jaren negentig instortte, stroomde veel talent naar opkomende particuliere bedrijven, die joint ventures met Scandinavische telecombedrijven en andere bedrijven opstartten. Dit talent bleek onmisbaar voor het ontwerpen en implementeren van digitale dienstverlening.

Schaal en netwerken

Estland heeft 1,3 miljoen inwoners, waarvan bijna een derde woonachtig is in de hoofdstad Tallinn. Deze clustering van de bevolking maakte flexibele netwerken mogelijk die snel en

blijvend politieke steun konden verlenen en waarvoor lage initiële infrastructuurinvesteringen nodig waren. De bestuurlijke, wetenschappelijke en ondernemende 'elite' wordt gevormd door een kleine groep mensen, en deze mensen vinden elkaar gemakkelijk. Er is bewust gebruik gemaakt van publiek-private netwerken in plaats van individuele organisaties. Het elektronische overheidslandschap van Estland bestaat uit een beperkt aantal organisaties (agentschappen zoals Information System Authority, of afdelingen binnen ministeries zoals Department of State Information Systems) en inter-organisatorische netwerken die soms geformaliseerd zijn (zoals de Cyber Eenheid). Meer dan in andere landen is het gebruikelijk dat ICT experts uit het bedrijfsleven ervoor kiezen op enig moment hun carrière voort te zetten in overheidsorganisaties, en andersom.

Beleidsontwikkeling rondom digitale transformatie en digitale dienstverlening kan worden gezien als een incrementeel (ad-hoc) proces, voortgestuwd door ontwikkelingen en kansen in EU structuurfondsen, en in mindere mate geleid door strategievorming, interdepartementale coördinatie, en wetgeving. Kattel en Mergel (2019) stellen dat de Estse digitale agenda wordt vormgegeven door ongeveer 20 personen die elkaar twee of drie maal per jaar ontmoeten op seminars (Kattel & Mergel, 2019). Beleidsmatige coördinatie is belegd bij het Ministerie van Economische Zaken en Communicatie (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium), maar centrale aansturing ontbreekt grotendeels.

Kleine overheidsorganisaties en organisatiegrens-overschrijdende 'mission mystique'

Estland heeft een klein overheidsapparaat en beperkte omvang van publieke dienstverlening. Ontwerpprincipes (once-only, interoperabiliteit en veiligheidsprincipes) worden gedeeld en nageleefd via een *mission mystique*: een breed gedragen en gedeelde oriëntatie op de publieke digitale infrastructuur (X-Road en eID). Deze *mission mystique* is zowel te herkennen in de ontwikkeling van publieke dienstverlening door beleidsmakers en experts, als in het gebruik van diensten door burgers. In gesprekken met beleidsmakers en experts én dagelijkse conversaties met 'gewone' Esten duurt het nooit lang voordat X-Road en eID (in de vorm van een eID card, Mobile-ID en SmartID) worden genoemd en geroemd. Esten lijken zich sterk te identificeren met de publieke digitale infrastructuur. Het belang van deze publieke digitale infrastructuur overstijgt het belang van publieke dienstverleners en eID en X-Road lijken een 'institutioneel charisma' (Goodsell, 2011) te belichamen, dat de basis vormt voor een pragmatische omgang met digitalisering en innovatie in het algemeen.

Europese en globale ontwikkelingen

Er lijkt voornamelijk weinig sprake te zijn van concurrerende initiatieven of infrastructuren. Het principe lijkt te zijn 'It's the X-Road or no road' (Kattel & Mergel, 2019). Minister-president Kaja Kallas noemde [in 2018 al het gevaar](#) dat X-Road en eID te weinig werden gemoderniseerd en zich tot legacysystemen dreigen te ontwikkelen. Op het niveau van de EU worden verschillende initiatieven ontwikkeld (Gaia-X, single digital gateway) en ook data spaces (international data services) staan nu sterk in de belangstelling. Op dit moment is onduidelijk of en zo ja hoe deze Europese voorzieningen zich verhouden tot de Estse initiatieven, en of de Estse zendingsdrang zich wellicht via Europa tegen Estland keert.

Referenties

Drechsler, W. (2018). Pathfinder: e-Estonia as the β -version. *Journal of e-democracy and open government*. 10(2), 1-22.

Goodsell, C. T. (2011). Mission Mystique: Strength at the Institutional Center. *American Review of Public Administration* 41(5), 475–94.

Homburg, V.M.F., C. Schmidt (2021). Digitalisering in de rechtspraak: kan Nederland leren van Estland? *Rechtstreeks*, 2021(3), 32-37.

Homburg, V.M.F. (2023). Small nation – tech giant: the e-Society of Estonia.
<https://releasepeace.org/the-e-society-of-estonia/>

Kattel, R, Mergel, I. (2019). Estonia's Digital Transformation (Mission Mystique and the Hiding Hand). In: Mallory E, 't Hart, P. (eds). *Great Policy Successes*. Oxford: Oxford University Press, 143-160.

Keen, A. (2018). Where in the world will you find the most advanced e-government? Estonia. Ideas.ted.com. Laatst gezien 31 Mei 2023 op <https://ideas.ted.com/where-in-the-world-will-you-find-the-most-advanced-e-government-estonia/>.

Matthews, P. (2018). Can New Zealand become the digital Estonia of the South Pacific? Laatst gezien 31 Mei 2023 op <http://www.stuff.co.nz/technology/digital-living/100995259/Can-New-Zealand-become-the-digital-Estonia-of-the-South-Pacific>

Trommel, S. (2021). De digitale gemeente bestaat al... in Estland. Laatst gezien 31 Mei 2023 op <https://ibestuur.nl/artikel/de-digitale-gemeente-bestaat-al-in-estland/>

Bio

Vincent Homburg is als hoogleraar '[e-Governance and Digital Public Services](#)' verbonden aan het [Johan Skytte Institute of Political Studies](#) van de [Universiteit van Tartu](#) (Estland) en is [universitair hoofddocent Bestuurskunde](#) (part time) aan de [Erasmus Universiteit Rotterdam](#). Hij [publiceerde](#) meer dan 60 artikelen en schreef en redigeerde verschillende boeken over digitale democratie, elektronische dienstverlening en publiek management.