

Innovatieve Architectuur voor eGovernment

Estland

een publicatie van HEC en ICTU over good-practices in Europese lidstaten

Inhoud

	Voorwoord 4
1	Inleiding 6
2	Estland in context
2.1	Samenleving 8
2.2	Economie 10
2.3	Politiek 11
2.4	Bestuur 12
3	eGovernment in Estland
3.1	Uitgangssituatie 15
3.2	Wapenfeiten van Estland 16
3.3	Coördinatie van eGovernment 19
4	Lessons learned 24
bijlage	Bibliografie
	Literatuur 25
	Internetpagina's 25
	Conferentie bijdrage 25
	CV - Directeur eGovernment Academy De heer Ivar Tallo 26

Deze publicatie is opgesteld door drs. E.J. Mulder, hoofd Europa Unit van Het Expertise Centrum (www.hec.nl).

ISBN: 978-90-75239-34-8

grafisch ontwerp: thijs verbeek

+ Voorwoord

De introductie van elektronische diensten heeft geleid tot een modernisering van de overheid. Door het gebruik van ICT wordt het mogelijk steeds meer overheidsdiensten elektronisch aan te bieden. Deze ontwikkeling wordt ook wel aangeduid als eGovernment. eGovernment is door heel Europa waarneembaar. De ontwikkelingen uit verschillende landen kunnen gebruikt worden om ervaringen te vergelijken met de Nederlandse situatie. Succesvolle projecten (*good practices*) kunnen dienen als inspiratiebron voor de verdere totstandkoming van eGovernment in Nederland.

HEC organiseert samen met ICTU conferenties die dienen als discussieplatform over *good practices*. In deze bijeenkomsten wordt de Nederlandse situatie besproken en vergeleken met praktijken elders uit Europa. Deze conferenties vinden plaats onder de noemer *the Hague ICT Conferences* (HIC).

Op 28 november 2007 stond de vierde HIC in het teken van eGovernment in Estland. Estland geldt als één van de snelst ontwikkelende landen (*fast mover*) op het gebied van eGovernment. Het staat bekend als land waar eGovernment onderdeel is van het dagelijks leven. Voorbeelden zijn de digitale identiteitskaart en de mogelijkheid om via het internet te stemmen.

Op uitnodiging van HEC en ICTU, heeft op deze HIC keynote speaker de heer Ivar Tallo, directeur van de eGovernance Academy in Estland, inzicht gegeven in aspecten die van belang zijn bij introductie van de elektronische overheid. Tevens is gekeken naar een aantal vooruitstrevende, Estse eGovernment projecten. Daarnaast heeft de heer drs. E.J. Mulder, hoofd Europa bij HEC, een vergelijking gepresenteerd over de aanpak van eGovernment in Estland en Nederland.

Naar aanleiding van de lezingen vond een paneldiscussie plaats onder leiding van moderator de heer Van Lunteren, waaraan hebben deelgenomen:

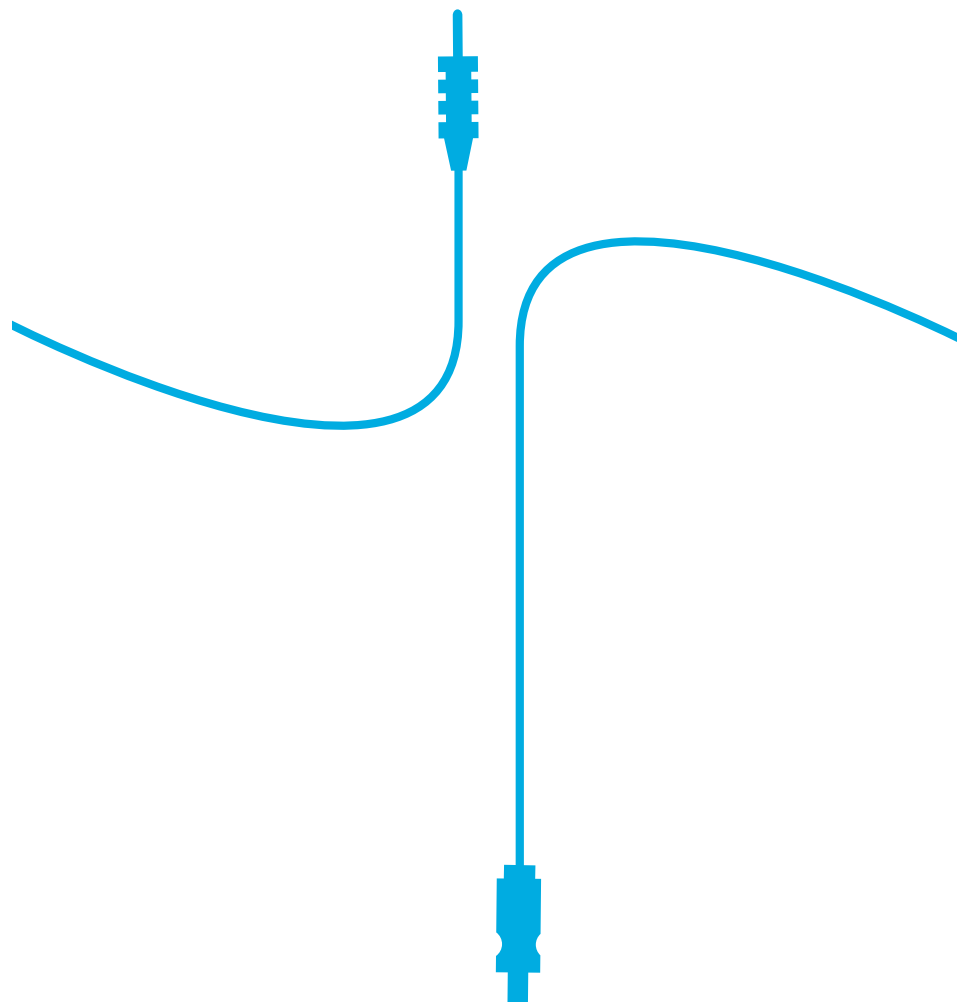
- + De heer I. Tallo, directeur eGovernance Academy;
- + De heer H.I.M. Nieuwenhuis, directeur Getronics Offshore/CTO;
- + De heer P. Waters, directeur Standaardisatie Forum;
- + De heer B. Verleg, programmamanager services gemeente Amsterdam.

Deze publicatie is gemaakt op basis van lezingen van de sprekers, discussie tijdens de conferentie en aanvullend onderzoek. Het is daarmee een beknopt naslagwerk van de onderwerpen die aan de orde zijn gekomen tijdens de conferentie en een beschouwing over *lessons learned*.

Wij wensen u veel leesplezier.

Het Expertise Centrum
drs. L.J.E. Smits,
directeur

Stichting ICTU
mw. E.Y. Bogerman,
directeur



1. Inleiding

Het wordt steeds meer de gewoonte voor de overheid ICT te gebruiken om effectiever en efficiënter te werken. ICT wordt in Nederland vooral ingezet voor administratieve lastenverlichting voor bedrijven en betere dienstverlening aan de burger. Het inzetten van ICT om dit mogelijk te maken wordt eGovernment genoemd.¹

Nederland beschikt over een goed ontwikkelde ICT-infrastructuur (breedband, PC-gebruik en internetaansluitingen). Het valt echter op dat Nederland er niet in slaagt om deze infrastructuur op efficiënte wijze in te zetten bij de ontwikkeling en implementatie van eGovernment diensten.²

Naast Nederland investeren meerdere Europese landen actief in het opzetten van eGovernment projecten. In sommige landen is er sprake van opvallende successen. Het direct overnemen van deze *good practices* is niet altijd mogelijk, omdat de specifieke context van een land van invloed is op de invoering van eGovernment. Het gaat daarbij om elementen als samenleving, economie, politieke- en bestuurlijke omgeving. Toch is het vaak leerzaam om *good practices* nader te bestuderen.

Door aandacht te schenken aan eGovernment praktijken uit andere landen, kan inzicht worden verkregen in de manier waarop er in verschillende contexten wordt omgegaan met het complexe vraagstuk van eGovernment. In deze publicatie staat eGovernment in Estland centraal. De keuze voor Estland is gemaakt op basis van de twee volgende redenen:

+ Ten eerste heeft Estland een innovatieve ICT-architectuur. Op korte termijn zijn op basis van deze architectuur veel eGovernment projecten ingevoerd. Deze architectuur steunt op X-Road en de digitale ID-kaart. Zo is op basis van de digitale ID-kaart en X-Road bijvoorbeeld mogelijk om via het internet te stemmen. Het is interessant om meer inzicht te krijgen in de Estse eGovernment projecten en hoe de ICT-architectuur werkt;

+ Ten tweede is het interessant te bekijken waarom Estland het als klein Europees land goed doet op het gebied van eGovernment. Estland heeft zich in korte tijd weten te ontwikkelen als *fast mover* op het gebied van eGovernment. Een duidelijke visie, prioritering en sturing hebben gezorgd voor aansprekende resultaten. Daarbij speelt tevens een rol dat de legacy-problematiek, die kenmerkend is voor veel West-Europese landen, ontbreekt.

Deze publicatie is als volgt opgebouwd:

- + Allereerst wordt de context in kaart gebracht (hoofdstuk 2). In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de samenleving, economie, politiek en bestuurlijke samenstelling van Estland;
- + Nadat de context is besproken, wordt ingegaan op een aantal kenmerkende wapenfeiten op het gebied van eGovernment in Estland (hoofdstuk 3). Er wordt onder andere gekeken naar de kenmerkende ICT-architectuur en naar de organisatie van eGovernment;
- + Tot slot wordt ingegaan op de *lessons learned*. Hier wordt nagegaan of Nederland op bepaalde punten iets kan leren van de aanpak van Estland.

¹ Bekkers & Homburg 2005.

² Algemene Rekenkamer 2007; Capgemini 2007; OECD 2007;

2. Estland in context

Good practices kunnen niet zomaar worden gekopieerd. Om te leren van de ervaringen uit Estland, moet rekening worden gehouden met de context. Om inzicht te krijgen in de context wordt in dit hoofdstuk de samenleving, economie, politiek en bestuurlijke samenstelling besproken. Waar nodig wordt een vergelijking gemaakt met de Nederlandse situatie.



2.1 Samenleving

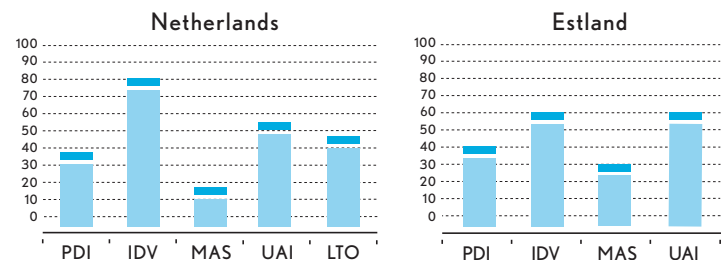
Wat oppervlakte betreft zijn Estland en Nederland vergelijkbaar. Estland is iets groter. Het aantal inwoners van Estland ligt echter beduidend lager. Dit betekent dat Estland per km² slechts 30 bewoners telt en Nederland per km² 399 bewoners moet huisvesten. In de onderstaande tabel is voor Estland en Nederland een aantal maatschappelijke kerncijfers weergegeven³:

Tabel 1: Vergelijking kerngegevens samenleving Estland en Nederland

Gegevens 2006	Denemarken	Nederland
+ Bevolking	1.315.912	16.570.613
+ Oppervlakte	45.266 km ²	41500 km ²
+ Levensverwachting bij geboorte	72.56	79.25
+ Leeftijdsofbouw	0-14 jaar: 14.9%	0-14 jaar: 17.6%
+ Migratie ratio	15-64 jaar: 67% 65 jaar en meer 17.6% -3.24 migrant(en) / 1000 inwoners.	15-64 jaar: 67.8% 65 jaar en meer 14.6% 2.55 migrant(en) / 1000 inwoners.

Ook in cultureel opzicht kunnen Estland en Nederland naast elkaar worden gelegd. Het onderzoek naar culturele verschillen van Hofstede biedt hiervoor goede bouwstenen.⁴ Op basis van een aantal dimensies worden culturele overeenkomsten en verschillen tussen Nederland en Estland in kaart gebracht.⁵

Figuur 1: Culturele indicatoren in Nederland en Estland



PDI = Power distance index
IDV = Individualism
MAS = Masculinity

UAI = Uncertainty avoidance index
LTO = Long term orientation

³ www.cia.gov; <http://www.minbuza.nl/nl/reizenlanden/landen,landenoverzichten/europa/estland.html>

⁴ www.geert-hofstede.com

⁵ De dimensie long term orientation is in Estland niet gemeten en wordt daarom niet meegenomen in de vergelijking tussen Estland en Nederland.

Als Estland en Nederland op cultureel vlak met elkaar worden vergeleken valt op dat de landen verschillen in de mate van masculiniteit (masculien versus feminien) en de mate van individualisme (individualisme versus collectivisme).

Nederland kent een sterk geïndividualiseerde samenleving. Mensen hebben een eigen mening en visie en zijn moeilijk te overtuigen. Dit maakt overleggen en polderen noodzakelijk. Daar staat wel een feminiene oriëntatie tegenover. Dit wil zeggen dat in Nederland rekening wordt gehouden met verschillende groepen in de samenleving. Dit leidt tot terughoudendheid bij invoering van beleid: eerst met zoveel mogelijk belanghebbenden praten en dan pas implementeren.⁶

Estland is daarentegen een collectivistische samenleving. De relatie tussen overheid en maatschappij is gebaseerd op partnerschap. Dit kan verklaard worden door de Sovjet-achtergrond waar collectiviteit voorop stond. Daarnaast kenmerkt Estland zich door masculiene eigenschappen. Dit uit zich in een prestatiegerichte samenleving, waarin iedereen een poging doet om zich zo goed mogelijk te ontwikkelen. Juist de masculiniteit laat nu een zeker verzet zien tegen het vroegere communistische regime. Men wil zich niet langer laten leiden en in de massa opgaan, maar is uit op zelfsturing en het creëren van een eigen identiteit.

2.2 Economie

Estland heeft één van de snelst groeiende economieën. Niet alleen ten opzichte van de andere Baltische staten, maar ook ten opzichte van de rest van Europa. Onderstaande tabel geeft een aantal economische kerngegevens weer van Estland in vergelijking met Nederland.

Tabel 2: Economische kerngegevens van Estland en Nederland⁷

Gegevens 2006	Estland	Nederland
+ BNP(marktprijzen)	15 miljard	527 miljard
+ BNP per inwoner in koopkracht	68.4	130.8
+ BNP groei ratio	7.1 %	3 %
+ Inflatie	6.7 %	1.7 %
+ Werkloosheid	4.7 %	3.2 %
+ Staatsschuld	3.4 %	47.9 %
+ Balans overheidsbegroting	+2.8 %	0.6 %

De liberale economie, die kenmerkend is voor Estland, is uitermate geschikt voor buitenlandse bedrijven om te produceren en te distribueren. Daar komt bij dat Estland een groot aandeel heeft in de groeiende transportroute in de Baltische zee. Estland bezit één van de grootste en meest oostelijke havens van Europa. Hierdoor is Estland de poort tot het voormalig Oostblok.

Om optimaal gebruik te maken van deze economische voordelen, heeft vooral het Scandinavische bedrijfsleven fors geïnvesteerd in het moderniseren van technologische communicatie- en distributienetwerken. Met als resultaat een goed ontwikkeld telecommunicatienetwerk.⁸

2.3 Politiek

Estland is een jonge parlementaire democratie, opgericht in 1991 na de val van de Sovjet-Unie. Het land is sinds 1 mei 2004 lid van de Europese Unie. In 1991 is een start gemaakt met het opnieuw inrichten van het politieke en bestuurlijke systeem. Dit heeft invloed gehad op de ontwikkeling van eGovernment. Bij de vorming van de parlementaire democratie is rekening gehouden met de eisen van de 'digital society'.⁹ De legacy-problematiek waar Nederland mee te maken heeft, speelt daarvoor niet in Estland. Dit wil zeggen dat in Estland historisch gegroeide politiek-bestuurlijke tradities geen belemmering vormen bij de invoering van eGovernment.

In Estland wordt net als in Nederland onderscheid gemaakt tussen wetgevende macht, uitvoerende macht en staatshoofd. De wetgevende macht is in handen van het Estse parlement dat bestaat uit één kamer (Riigikogu). Het parlement telt 101 leden die zijn gekozen voor een termijn van vier jaar. De leden van het parlement zijn gekozen door middel van een systeem van evenredige vertegenwoordiging. Ook Nederland kent een systeem van evenredige vertegenwoordiging, maar in tegenstelling tot Estland heeft Nederland een tweekamerstelsel. Daarnaast deelt het Nederlandse parlement haar wetgevende macht met de regering.¹⁰

⁶ www.geert-hofstede.com

⁷ ec.europa.eu/idabc; <http://www.minbuza.nl/nl/reizenlanden/landen,landenoverzichten/europa/estland.html>.

⁸ <http://www.vm.ee/estonia>.

⁹ Estonian information society strategy 2013.

¹⁰ ec.europa.eu/idabc; Hendriks 2006.

Estland heeft een president als staatshoofd. De president wordt gekozen door het parlement voor een periode van vijf jaar. Het is geen ceremoniële functie. De president heeft vergaande bevoegdheden tijdens het beleidsproces.

De uitvoerende macht is in Estland in handen van de regering, met aan het hoofd een door de president gekozen premier. De regering bestaat uit meerdere coalitiepartijen en wordt samengesteld door de premier. Als deze er niet in slaagt een regering te vormen, heeft het parlement de bevoegdheid om een nieuwe premier aan te wijzen.¹¹ Op dit moment bestaat de regering uit drie partijen: Estonia Reforming Party (Eesti Reformierakond), Union of Pro Patria and Res Publica (Isamaa ja Res Publica Liit) en Estonian Social Democratic Party (Eesti Sotsiaaldemokraatlik Erakond). De prioriteiten van de huidige regering zijn het verlagen van de belastingen, versoepeling van de arbeidswetgeving, en het vergroten van de uitgaven aan kinderopvang en onderwijs.

2.4 Bestuur

Het bestuurlijk systeem van Estland bestaat uit een rijksoverheid, regio's, steden en landgemeenten. Estland kent 15 regio's, 34 steden en 193 landgemeenten. Het centrale bestuur van het Rijk bestaat uit president, regering en parlement. De regio's, steden en landgemeenten worden elk afzonderlijk bestuurd door een voor drie jaar gekozen bestuur. Aan het hoofd van het regiobestuur staat een gouverneur die is aangesteld door de centrale overheid. De gouverneur heeft veel invloed op het bestuur van de regio. Steden en landgemeenten kennen daarentegen een vorm van zelfbestuur. Dit betekent dat de centrale overheid niet zomaar de autonomie van de steden en landgemeenten kan aantasten.

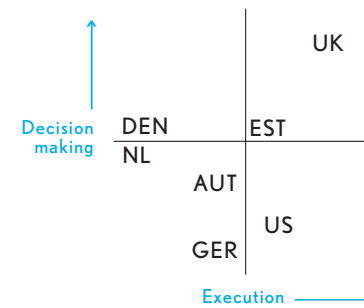
Het bestuurlijk systeem in Estland kan getypeerd worden als een consensusdemocratie.¹² Er zijn meerdere politieke partijen – zowel op centraal als lokaal niveau – die gezamenlijk zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke problemen. De gezamenlijkheid komt onder andere tot uitdrukking in de samenwerking van verschillende politieke partijen in het parlement.

Het bestuurlijk systeem in Estland is vergelijkbaar met dat van Nederland. Ook Nederland heeft een consensusdemocratie: besluiten worden genomen door bestuurlijk overleg. In Nederland komt dit net als in Estland tot uitdrukking in de veelzijdigheid van politieke partijen bij besluitvorming.

Tevens bezitten provincies en gemeenten vergaande autonome bevoegdheden, net als de steden en landgemeenten in Estland. Nederland kent daarnaast georganiseerde, maatschappelijke belangengroepen, die grote invloed uitoefenen op politieke besluitvorming.

In figuur 2 is een bestuurlijke kaart weergegeven waarop zowel Estland als Nederland terug te vinden is. Op de bestuurlijke kaart zijn landen gepositioneerd op basis van de mate van samenwerking tussen partijen, enerzijds tijdens de besluitvorming en anderzijds tijdens de uitvoering van beleid.

Figuur 2: Conceptuele map voor democratieën¹³



Beleid wordt in beide landen gevormd door parlement (in Nederland in samenwerking met de regering), maar er is een verschil bij de uitvoering van beleid. De implementatie en uitvoering van het geformuleerde beleid zijn in Estland in handen van de centrale overheid. De regio's hebben een zekere vorm van autonomie, maar kunnen indirect worden gestuurd door de gouverneur die door de centrale overheid is aangewezen. Deze sturing ligt wat problematischer bij steden en landgemeenten. Toch probeert de centrale overheid ook hier invloed uit te oefenen op implementatie en uitvoering van beleid. In Nederland hebben zowel provincies als gemeenten autonomie. Ze zijn voor een groot deel zelf verantwoordelijk voor het implementeren en uitvoeren van beleid.¹⁴

¹¹ <http://www.vm.ee/estonia>

¹² Hendriks, 2006; Lijphart, 1999.

¹³ Naar Hendriks 2006; Lijphart 1999.

¹⁴ Conferentiebijdrage I. Tallo 2007.

De snelle besluitvorming die kenmerkend is voor Estland, is toe te schrijven aan de collectieve en prestatiegerichte cultuur. Beslissingen worden gezamenlijk genomen en zo snel mogelijk geïmplementeerd en uitgevoerd. Er heerst alom consensus bij de politieke elite over het aan te pakken probleem: niet praten maar presteren.

Nederland heeft een cultuur waarin individualisme en terughoudendheid een belangrijke rol spelen. Nederland heeft dan ook een ander soort consensusedemocratie. Er wordt in overleg gezocht naar gezamenlijk beleid, maar dit gebeurt stap voor stap, omdat partijen graag hun eigen visie in het beleid terug zien en omdat er rekening wordt gehouden met de mening van verschillende partijen: het poldermodel.¹⁵

Uit het bovenstaande blijkt dat Estland qua economisch en politiek-bestuurlijk landschap vergelijkbaar is met Nederland. Toch zijn er ook belangrijke verschillen. Die liggen voornamelijk op het culturele vlak. Estland heeft een collectieve maar prestatiegerichte cultuur. Dit zorgt voor snelle besluitvorming. Nederland kent daarentegen een individualistische samenleving, die binnen het kader van besluitvorming gericht is op overleg met alle relevante partijen.

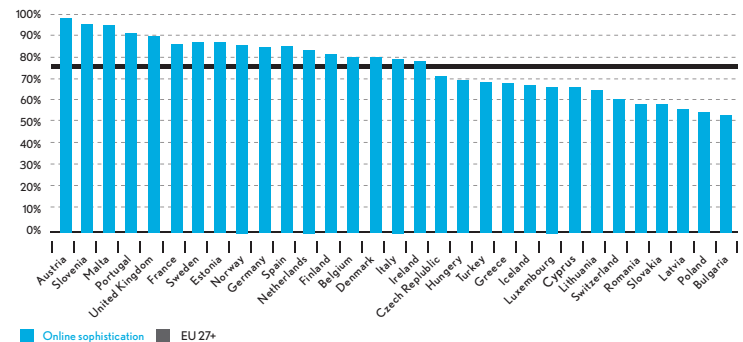
3. eGovernment in Estland

3.1 Uitgangssituatie

In dit hoofdstuk wordt een blik geworpen op de praktijk van eGovernment in Estland. In verschillende benchmarks wordt Estland bestempeld als 'fast mover'.¹⁶ Dit wil zeggen dat Estland in een zeer korte tijd veel eGovernment projecten heeft doorgevoerd.

In onderstaande figuur is de score van Estland op de aanwezigheid en de bruikbaarheid van eGovernment diensten weergegeven. Uit de figuur blijkt dat Estland niet alleen boven het Europese gemiddelde scoort, maar ook Nederland voor blijft.

Figuur 3: Aanwezigheid en bruikbaarheid van eGovernment diensten (CapGemini 2007)



Het belangrijkste doel van de Estse overheid is om burgers efficiënt zaken te laten doen met een transparante overheid. De afgelopen 10 jaar is daarom 1% van het totale overheidsbudget besteed aan het digitaliseren van overheidsdiensten. Als aanvulling op het eigen budget, wordt gebruik gemaakt van fondsen van de EU. Hoewel Estland een minder uitgebreide infrastructuur heeft dan Nederland, biedt de Estse overheid nu meer e-diensten aan dan de Nederlandse overheid.

¹⁵ OECD 2007.

¹⁶ Onderzoek van CapGemini (2007) en de Verenigde Naties (2008)

+ Cyberwar

eGovernment kent echter ook een schaduwzijde. In mei 2007 viel Estland ten prooi aan een cyberaanval. De websites van het parlement, ministeries, politieke partijen en banken werden door een virus overspoeld. Sindsdien lopen er diverse eGovernment projecten die er specifiek op zijn gericht cyberaanvallen af te weren. Estland is ook in internationaal verband de strijd tegen cyberaanvallen aangegaan. De zeven NAVO-landen Estland, Letland, Litouwen, Duitsland, Italië, Spanje en Slowakije hebben een overeenkomst gesloten. Zij willen samen een onderzoekscentrum inrichten dat de verdediging tegen cyberaanvallen moet verbeteren. Het centrum ligt in Tallinn, de hoofdstad van Estland. De Verenigde Staten zullen aan het project deelnemen als toeschouwer. Andere NAVO-landen kunnen zich later aansluiten bij dit project. De landen die tot nu toe deelnemen, leveren de staf en zorgen voor de financiering van het centrum dat in 2009 officieel geopend zal worden.¹⁷

3.2 Wapenfeiten van Estland

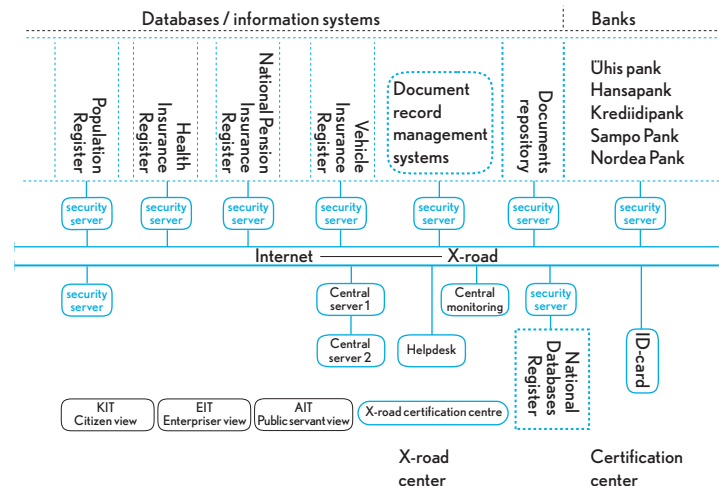
Hieronder worden de belangrijkste wapenfeiten met betrekking tot eGovernment in Estland op een rij gezet. Er wordt aandacht besteed aan de ICT-strategie en architectuur en aan innovatieve eGovernment projecten.

Een belangrijk startpunt is de ontwikkeling van de *Principles of the Estonian Information Policy*. Dit is de eerste eGovernment strategie die door de regering wordt aangenomen in 1998. Niet veel later wordt deze strategie aangevuld met het *Information Policy Action Plan*. In deze strategie wordt weergegeven welke projecten prioriteit hebben, wanneer deze projecten starten en hoe ze gefinancierd worden.¹⁸ Bij de ontwikkeling van de eGovernment strategie is sterk gekeken naar Scandinavië. Er is gekeken hoe grote technologische concerns als Nokia omgaan met de beschikbare ICT-infrastructuur en hoe elektronische diensten worden opgezet en geïmplementeerd. Op basis van deze inzichten is in Estland een innovatieve ICT-architectuur tot stand gekomen: X-Road.

+ X-Road

In 2001 werd X-Road gelanceerd.¹⁹ Dit is een ICT-architectuur die het mogelijk maakt om verschillende databases op een veilige wijze aan elkaar te koppelen. Door X-Road worden publieke en private databases geïntegreerd. Aan de hand van X-Road kunnen burgers en bedrijven op een veilige manier zaken doen met de overheid en met private partijen zoals banken. Ook biedt X-Road de burger inzicht in zijn persoonlijke gegevens, welke overheidsinstellingen deze gegevens gebruiken en waarvoor ze worden gebruikt.

Figuur 4: X-Road infrastructuur



X-Road is tot stand gekomen door een samenwerking tussen de Estse overheid en het bedrijfsleven. De infrastructuur verbindt burger, bedrijfsleven en overheid. Deze publiek-private samenwerking is kenmerkend voor de aanpak van eGovernment in Estland. Hier is een belangrijk verschil zichtbaar met Nederland, waar het programma eOverheid alleen overheidsystemen ontsluit en het bedrijfsleven los daarvan haar eigen e-diensten ontwikkelt.

+ Digitale ID-Kaart

In 1997 ontstond het idee om een digitale ID-kaart te ontwikkelen. In 2002 viel de uiteindelijke beslissing om dit daadwerkelijk te doen. De kaart werd ontwikkeld door de *Estonia Citizenship and Migration Board* in samenwerking met twee grote Estse banken en TRÜB Baltic AS – een private organisatie die de techniek voor de kaart leverde. De eerste kaart werd uitgegeven in 2002.²⁰ Middels de digitale ID-kaart kan gebruik worden gemaakt van X-Road. Het is daarmee een essentieel onderdeel van deze architectuur geworden.

¹⁷ International Herald Tribune, 14 mei 2008 (<http://www.ihf.com/articles/ap/2008/05/14/europe/EU-GEN-NATO-Cyber-Defenses.php>)

¹⁸ www.ec.europa.eu/idabc; <http://www.riso.ee/en/pub/2006it/index.php?mn=2>

¹⁹ www.ria.ee/?id=27309&; Conferentiebijdrage I. Tallo 2007.

De kaart is wettelijk verplicht voor iedereen vanaf 15 jaar. Op dit moment is ruim 80% van de bevolking in het bezit van de digitale ID-kaart. Naast de persoonlijke gegevens van de kaarthouder, bevat de kaart ook een chip met een digitale handtekening en de mogelijkheid om data op de kaart te laden. Op de chip kan bijvoorbeeld het rijbewijs worden ge-upload. Met gebruik van de digitale ID-kaart is het onder andere mogelijk om online contact te zoeken met de overheid. Een voorbeeld is het invullen van diverse formulieren. Formulieren kunnen worden gedownload, digitaal worden ondertekend en direct worden teruggemaid naar de betreffende overheidsorganisatie. Op deze manier is de overheid 24 uur per dag bereikbaar. Dit is enerzijds een verbetering van de dienstverlening aan de burger, anderzijds leidt het tot administratieve lastenverlichting.

Figuur 5: Digitale Identiteitskaart



De digitale ID-kaart kent een goede beveiliging. Iedere kaart wordt geleverd met twee certificaten (met daarop de naam en het burgerservicenummer van de kaarthouder) en twee pincodes. Eén certificaat met pincode voor identificatie en een tweede certificaat met pincode voor de digitale handtekening. Door een uniek e-mailadres – dat bestaat uit voor- en achternaam van de kaarthouder – kan de overheid kaart en kaarthouder koppelen. Het e-mailadres geldt tevens als communicatiemiddel tussen burger en overheid.²¹

X-Road en de digitale ID-kaart vormen samen de grondslag voor eGovernment in Estland. Via deze wegen wordt optimaal en veilig gebruik gemaakt van de aanwezige ICT-infrastructuur. Op basis van de combinatie van X-Road met de digitale ID-kaart is de laatste jaren een relatief groot aantal innovatieve eGovernment projecten opgezet. In het vervolg van deze paragraaf worden twee van deze projecten kort besproken.

+ Stemmen via het Internet

Een uniek project is de mogelijkheid om via het internet te stemmen. Het is zelfs mogelijk om tot vier dagen voor de verkiezingsdag de elektronische stem meerdere malen te veranderen. De laatste stem geldt als definitief

en wordt meegenomen in de telling. Tijdens de lokale verkiezingen van 2003 maakte nog maar 1% van de stemgerechtigden gebruik van de mogelijkheid om elektronisch te stemmen. Tijdens de landelijke verkiezingen van 2005 stemde 5% van de 940.000 geregistreerde kiezers via het internet.²²

+ Opstarten eigen onderneming

Een andere ontwikkeling vond plaats rond het opstarten van een eigen onderneming. Sinds begin 2007 kunnen alle handelingen die daarvoor moeten worden verricht via internet worden gedaan. Het administratieve deel van het opstarten van een eigen onderneming kost in Estland daardoor slechts twaalf minuten.²³ Een groot verschil met de oude methode is dat men niet langer naar de notaris hoeft, maar zich simpelweg kan identificeren met zijn digitale ID-kaart. Alle benodigde documenten zijn te vinden op één internetportaal: Ekanded.eer.ee. Als de formulieren zijn ingevuld, moeten ze worden ondertekend met de digitale handtekening die gekoppeld is aan de ID-kaart.

3.3 Coördinatie van eGovernment

+ Strategie

Estland heeft een sterke en heldere visie op het gebruik van ICT. Deze visie is uitgewerkt in een eGovernment strategie genaamd *Estonian Information Society Strategie 2013*. Hierin zijn duidelijke doelstellingen opgenomen voor de ontwikkeling van elektronische dienstverlening. De *Estse Principles for the development of the information society* die hieraan ten grondslag liggen, bieden een vastomlijnd kader waarin wordt vastgesteld wie verantwoordelijk is voor eGovernment, wie betrokken is bij ontwikkeling en implementatie en hoe de financiering er uit ziet. In Estland wordt eGovernment mogelijk gemaakt door een aantal verschillende partijen uit overheid en bedrijfsleven. Het werken volgens een vaste strategie faciliteert deze samenwerking.

²⁰ The Estonian ID Card and Digital Signature Concept: Principles and solutions, Whitepaper. 2003.

²¹ www.id.ee/public/The_Estonian_ID_Card_and_Digital_Signature_Concept.pdf

²² www.ria.ee; http://en.wikipedia.org/wiki/Electronic_voting_in_Estonia

²³ Ekanded.eer.ee/; Estonian information society strategy 2013.

+ Coördinatie

In Estland wordt de implementatie van eGovernment projecten centraal aangestuurd. Dit hangt samen met de bestuurscultuur waarin daadkracht belangrijk is. De centrale overheid wil met sterk leiderschap laten zien dat eGovernment bij hen in goede handen is.

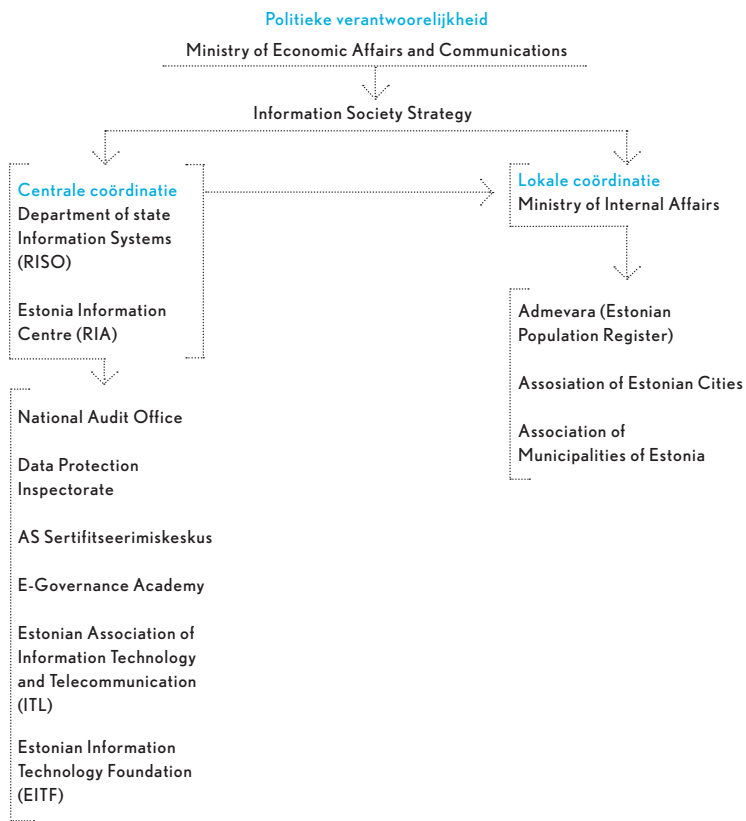
Het *Department of State Information Systems (RISO)*, ondergebracht bij het Ministerie van Economische Zaken en Communicatie, is verantwoordelijk voor de coördinatie van eGovernment. Estland heeft een gedecentraliseerde bestuursstructuur. Regio's, steden en landgemeenten hebben autonome bevoegdheden. Dit leidt ertoe dat veel projecten onder verantwoordelijkheid van decentrale organen worden geïmplementeerd. Dit proces wordt op centraal niveau gecoördineerd en aangestuurd. Hierin speelt het departement *State Information Systems* de rol van intermediair. Het orgaan coördineert de samenwerking tussen verschillende decentrale organen en speelt een rol bij het opzetten van standaarden en wetgeving.

Het *Estonian Informatics Centre (RIA)* – ook vallend onder het Ministerie van Economische Zaken en Communicatie – is verantwoordelijk voor de coördinatie en sturing van de technische kant van eGovernment. Ze zorgt dat de juiste infrastructuur aanwezig is en dat deze geschikt is voor eGovernment diensten.

Op lokaal niveau werkt een aantal grote steden samen, evenals een aantal gemeenten: *Association of Estonian Cities* en *Association of Municipalities of Estonia*. Door de samenwerking wordt geprobeerd invloed uit te oefenen op de invoering van eGovernment diensten. Dit neemt niet weg dat vooral kleine gemeenten achterblijven bij de ontwikkeling van eGovernment. Vaak is het aantal inwoners laag en wordt er geen gebruik gemaakt van de aanwezige e-diensten. Daarnaast bezitten kleine gemeenten veelal niet de benodigde financiële middelen. De centrale overheid probeert de ontwikkeling van eGovernment in landgemeenten te stimuleren door subsidies en strakke begeleiding. Hulp van centrale overheid wordt echter vaak ervaren als inmenging in de autonome bevoegdheden van de landgemeenten. Dit leidt tot verzet van gemeenten bij de implementatie van eGovernment beleid.²⁴

In figuur 6 wordt de governance structuur van eGovernment in Estland weergegeven.

Figuur 6: Governance structuur in Estland



²⁴ Conferentiebijdrage I. Tallo op The Hague ICT Conference 2007.

+ Transparantie

Tot slot speelt transparantie een belangrijke rol in het slagen eGovernment projecten in Estland. De Estse overheid heeft transparantie bewerkstelligd door de burger inzage te geven in welke overheidsinstanties hun gegevens gebruiken. Ook kan de burger zien waarvoor deze gegevens worden gebruikt. Dit is mogelijk gemaakt door het gebruik van X-Road en de digitale ID-kaart. Dit leidt tot vertrouwen en daarmee tot daadwerkelijk gebruik van e-diensten. Het aspect van vertrouwen in het doen en laten van de overheid is na de periode van de communistische overheersing een zeer belangrijk aandachtspunt in Estland.

Ook de Estse Ministerraad tracht in haar werkwijze transparantie en vertrouwen te realiseren. Dit gebeurt via *E-Kabinet*. E-Kabinet is een netwerk waartoe alle ministers van de Estse ministerraad toegang hebben. Op dit netwerk staat informatie zoals de agenda en nota's die van belang zijn voor de vergadering. Naast het raadplegen van deze informatie, is het voor ministers mogelijk om informatie op het netwerk te zetten en punten aan de agenda toe te voegen. Tijdens de vergadering worden de notulen bijgehouden via het netwerk. De notulen zijn twintig minuten na de vergadering online toegankelijk voor eenieder die daarin geïnteresseerd is, van burger tot politieke partij. Ook E-Kabinet werd mogelijk gemaakt door de X-Road architectuur. De Estse regering probeert met deze openheid naar de samenleving toe het vertrouwen in elektronische dienstverlening te vergroten.

4. Lessons learned

Estland is zonder meer succesvol op het gebied van eGovernment. In een zeer korte periode zijn tal van projecten van de grond gekomen. Dit komt mede doordat Estland goed gebruik maakt van de aanwezige ICT-infrastructuur. Hierbij moet worden aangetekend dat Estland geen legacy problemen kent. Tijdens de ontwikkeling van de Estse democratie is al rekening gehouden met de eisen van de *digital society* en het land heeft niet te maken met oude structuren die soms moeilijk te doorbreken zijn. In deze paragraaf worden drie *lessons learned* besproken.

+1 Infrastructuur

In Estland wordt zeer efficiënt gebruik gemaakt van de bestaande ICT-infrastructuur. Eén van de meest opvallende en belangrijke kenmerken van eGovernment in Estland is de gebruikte X-Road architectuur. X-Road en de digitale ID-kaart vormen samen de basis voor een verscheidenheid aan innovatieve e-diensten. Door gebruik te maken van deze constructie, wordt er optimaal gebruik gemaakt van de bestaande ICT-infrastructuur. Dit gaat zelfs zo ver dat Estland meer elektronische diensten aanbiedt dan Nederland, terwijl het feitelijk over een slechtere ICT-infrastructuur beschikt.

Het is belangrijk om op te merken dat X-Road een publiek-private samenwerking is. Waar in Nederland overheid en bedrijfsleven los van elkaar e-diensten ontwikkelen, hebben in Estland overheid en bedrijfsleven hun krachten gebundeld. De dienstverlening naar burgers toe is daardoor sterk verbeterd en ook bedrijven hebben er baat bij. Burger, bedrijfsleven en overheid staan via één overzichtelijk systeem met elkaar in contact.

+2 Strategie & Organisatie

eGovernment is in Estland een aangelegenheid waarbij diverse organisaties en instanties samenwerken. Om deze samenwerking in goede banen te leiden is een sterke organisatie vereist. Estland werkt daarom met een heldere strategie, waarin verantwoordelijkheden, prioriteiten, planning en financiering duidelijk zijn vastgelegd. Alle betrokken partijen weten daarom precies wat er van ze verwacht wordt en wat zij van anderen mogen verwachten.

De Estse overheid wil zo daadkrachtig mogelijk optreden. Ondanks de decentrale overheidsstructuur van Estland, wordt eGovernment

centraal gecoördineerd. Het Ministerie van Economische Zaken en Communicatie draagt de politieke verantwoordelijkheid en heeft twee instanties onder zich die verantwoordelijk zijn voor de praktische coördinatie van respectievelijk de beleidsmatige en technische kant van eGovernment. Deze overzichtelijke structuur draagt bij aan het succes van eGovernment in Estland. Een ander voorbeeld van daadkrachtig optreden van de Estse overheid is het verplicht stellen van het gebruik van de digitale ID-kaart. Deze aanpak leidt ertoe dat aangeboden diensten ook daadwerkelijk worden gebruikt.

3+ Transparantie & Vertrouwen

Ook het streven naar transparantie – zoals middels E-Kabinet en de mogelijkheid tot inzage in de eigen gegevens binnen X-Road – zorgt er voor dat de burger sneller bereid is gebruik te maken van e-diensten. Transparantie verhoogt het vertrouwen van de burger in elektronische dienstverlening. Vooral binnen de Estse samenleving is transparantie van essentieel belang, omdat na de langdurige communistische overheersing, het vertrouwen van de burger in de politiek moet worden herwonnen.

Samenvattend

Nederland kan op een aantal punten leren van Estland. Vooral het efficiënt gebruik maken van de ICT-infrastructuur is daarbij een aandachtspunt. Door de publiek-private samenwerking op het gebied van eGovernment, is Estland erin geslaagd met een relatief beperkte infrastructuur een redelijk groot aantal vooruitstrevende e-diensten aan te bieden. De inzet van ICT leidt zo daadwerkelijk tot een verbeterde dienstverlening aan de burger.

Een dergelijke samenwerking heeft alleen kans van slagen als er ook sprake is van een strakke organisatie. Estland slaagt hierin door een heldere strategie en een centrale coördinatie van eGovernment te hanteren.

Daarnaast investeert Estland in grote mate in het realiseren van transparantie en vertrouwen onder haar burgers. Vanwege het verleden van het land, is het noodzakelijk hier aandacht aan te besteden, omdat burgers niet bereid zullen zijn e-diensten te gebruiken van een overheid die zij niet vertrouwen.

De vooruitstrevende aanpak van Estland, die zich vooral uit in samenwerking en een overzichtelijke organisatie, heeft ervoor gezorgd dat het land zich tegenwoordig met recht een *fast mover* op het gebied van eGovernment mag noemen.

Bibliografie

Literatuur

- * Algemene Rekenkamer (2007), *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid*. Den Haag.
- * Bekkers, V. & V. Homburg (2005), *The information ecology of e-government: e-government as institutional and technological innovation in public administration*. IOS Press: Amsterdam.
- * CapGemini (2007), *The User Challenge: Benchmarking The Supply of Online Public Services*, Report of the Seventh Measurement.
- * Estonian information society strategy 2013.
- * Hendriks (2006), *Vitale Democratie: een theorie van democratie in actie*. Amsterdam University Press: Amsterdam.
- * Lijphart (1999), *Patterns of Democracy: Government forms and performance in thirty six countries*. Yale University Press: New Haven en London.
- * Loughlin en Peters (1997), *State Traditions, Administrative Reform and Regionalization*. In: M. Keating en J. Loughlin, *The Political Economy of Regionalism*. Frank Cass: London en Oregon.
- * OECD (2007), *e-Government studies, Netherlands, advance copy*. OECD: Paris.
- * UN E-Government Survey (2008), *From E-Government to Connected Governance*. United Nations: New York.
- * *Whitepaper*. (2003), *The Estonian ID Card and Digital Signature Concept: Principles and solutions*.

Internetpagina's

- * www.cia.gov.
- * ec.europa.eu/idabc.
- * Ekanded.eer.ee/.
- * en.wikipedia.org/wiki/Electronic_voting_in_Estonia.
- * en.wikipedia.org/wiki/Estonia.
- * www.geert-hofstede.com.
- * www.id.ee/public/The_Estonian_ID_Card_and_Digital_Signature_Concept.pdf
- * www.minbuza.nl/nl/reizenlanden/landen,landenoverzichten/europa/estland.html.
- * http://www.rekenkamer.nl/9282000/d/p425_rapport1.pdf
- * www.ria.ee.
- * www.riso.ee/en/pub/2006it/index.php?mn=2.
- * www.vm.ee/estonia.
- * www.vvk.ee.
- * www.weforum.org/en/index.htm.

Conferentie bijdrage

- * Ivar Tallo, *Introduction Estonia, Advanced architectures for eGovernment*. The Hague ICT Conference 2007 Den Haag.

CV - Directeur eGovernment Academy

De heer Ivar Tallo

+ Work experience

Dates	Name and address of employer	Occupation or position held
— 1993-1994	— Office of the President	— Foreign Policy Advisor
— Since May 2007	— UNITAR (United Nations Institute for Training and Research)	— Senior program officer
— January - May 2007	— UNDP	— Regional ICTD advisor for CIS, Eastern Europe and Balkan states
— December 2002 - January 2007	— e-Governance Academy Foundation	— Director (Chief Executive Officer)
— June 2002 - April 2003	— Ministry of Justice (servicing institution)	— Chairman of the government anti-corruption committee
— 1999-2001	— Estonian Parliament, Lossi 1a, Tallinn, Estonia	— Member of Constitutional Affairs Committee
— 1999-2002	— Estonian Parliament, Lossi 1a, Tallinn, Estonia	— Member of Estonian delegation to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe
— 1996-2000	— Eurofaculty and Department of Public Administration, Tartu University, Tartu, Estonia	— Lecturer and dozent extraordinary

— 1993-1994	— Civic Education Project, Tartu University	— CEP Lecturer at Tartu University
— 1991 - 1996	— McGill University, Montreal, Quebec, Canada	— Teaching assistant, research assistant

+ Education and training

Dates	Name and type of organization	Title of qualification awarded
— 1991-1996	— McGill University PhD programme in political science	— PhD candidate (program completed, comprehensive exams completed, thesis not submitted)
— 1987-90	— Leningrad State University Faculty of Philosophy	— Finished aspirantura in logic
— 1982-1987	— Leningrad State University Faculty of Philosophy	— M.A. in philosophy

Ivar Tallo is currently a senior program officer at the UNITAR, responsible for the e-governance programme. He was one of the founders and the director of e-Governance Academy. Before that, he was a Member of Parliament of Estonia and Parliamentary Assembly of the Council of Europe. In this capacity he was the rapporteur of the Parliamentary Assembly of the CoE for the cybercrime convention. He has also worked as a foreign policy advisor to the President of Estonia and he has been lecturing on public policy and public administration at Tartu University. He was the author of the Basic Principles of Information Policy of Estonia, Code of Conduct for Civil Servants and co-authored Public Information Act.

