

Digitalisering in de rechtspraak: kan Nederland leren van Estland?

Vincent Homburg en Carsten Schmidt

Inleiding

Digitalisering in de Nederlandse rechtspraak heeft in de afgelopen jaren de nodige tongen losgemaakt. Digitalisering van de rechtspraak past enerzijds goed in het meer algemene streven van de Nederlandse rijksoverheid om elektronische dienstverlening te stimuleren; anderzijds is ‘e-justitie’ een vorm van modernisering van de rechtspraak met specifieke beloften, perspectieven en teleurstellingen. Zo betoogde hoogleraar informatica én emeritus hoogleraar recht & informatica Jaap van den Herik in zijn oratie in 1991 dat computers kunnen rechtspreken, een claim die hij in 2020 nog enthousiast herhaalde.¹ Tegelijkertijd ligt het stranden van het Kwaliteit en Innovatie (KEI) ICT-systeem nog vers in het geheugen, en het daaropvolgende, meer kleinschalige basisplan met kleine stapjes moet zijn vruchten nog gaan afwerpen. En we hebben weliswaar gedurende de corona-lockdowns geleerd dat videoverbindingen goed bruikbaar zijn bij het verlenen van rechtsbijstand bij ZSM-zaken, een datagedreven rechtspraak is in veel gevallen nog een wensdroom, en voor sommige juridische professionals wellicht juist een nachtmerrie.

Een blik over de landsgrenzen kan wellicht helpen om de situatie omtrent digitale rechtspraak in Nederland, en meer in het bijzonder digitale dienstverlening en informatieuitwisseling in de Nederlandse rechtspraak, beter te begrijpen. In dit artikel spiegelen we de Nederlandse situatie aan de situatie in Estland, een Oost-Europees land dat in veel benchmarks de koppositie inneemt als het gaat om elektronische publieke dienstverlening, elektronisch kiezen-op-afstand, en de realisatie van een ‘e-society’. Een snelle scan van vakliteratuur laat zien dat er geen tekort is aan juichende typering van Estland. Zo stelde techno-optimist Andrew Keen in een TedTalk ‘(...) where in the world will you find the most advanced e-Government? Estonia’.² Dit soort quotes wordt overigens ook gretig geconsumeerd en gerecycled voor intern, nationaal gebruik.³ Zo kopte iBestuur Online op 19 oktober 2021: ‘De digitale gemeente bestaat al... in Estland’.⁴ Als we kijken naar bestaande justitiële benchmarks dan zien we dat in rapportages van de European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) Estland hoog scoort op digitale toegangskanalen van justitiële organisaties.⁵ Estland is hierbij koploper, en Nederland is, naast Luxemburg, hekkensluiter. Het intern gebruik van ICT is bij de Nederlandse rechtspraak relatief gering, terwijl ICT-budgetten relatief hoog zijn.⁶ Er is, kortom, reden om nader te onderzoeken welke inhoudelijke verklaring schuilgaat achter Ests-Nederlandse verschillen in digitalisering en informatisering in het algemeen en de rechtspraak in het bijzonder. Dit artikel gaat in op deze vraag. We realiseren ons hierbij dat nationale rechtspleging sterk wordt beïnvloed door Europees recht en Europese initiatieven zoals het Actieplan Europese e-Justitie 2019-2023, waarin principes als het eenmaligheidsbeginsel en

¹ H.J. van den Herik, *Kunnen computers rechtspreken?*, Gouda: Quint 1991.

² A. Keen, *Where in the world will you find the most advanced e-government? Estonia*, *Ideas.ted.com*, 15 March 2018.

³ W. Drechsler, ‘Pathfinder: e-Estonia as the β -version’, *JeDEM - EJournal of EDemocracy and Open Government* 2018/2, p. 1-22.

⁴ iBestuur, *De digitale gemeente bestaat al... in Estland*, 2021, te vinden op <https://ibestuur.nl/praktijk/de-digitale-gemeente-bestaat-al-in-estland>

⁵ CEPEJ, *ICT in judiciary v2020.1.0 EN*, 2021, te vinden op <https://public.tableau.com/app/profile/cepej/>, zoek op ICTinjudiciaryv2020_1_0EN

⁶ F. van Tulder, K. Strijbos & S. Koolen, *Kwaliteit van rechtspraak: een kijk over de grenzen*, Research Memoranda 2021/1, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2021, p. 35.

‘digitaal is de standaard’-beginsel worden benadrukt en juridische dienstverlening indien mogelijk via Europese e-Justitie portals (www.ejustice.eu) moet gaan plaatsvinden.^{7 8} We zijn daarbij niet blind voor de fundamentele verschillen tussen Nederland en Estland in het algemeen, en voor de historisch unieke startpositie van waaruit Estland zijn ogenschijnlijke voorsprong heeft opgebouwd. We pogen een kritische vergelijking te maken tussen Nederland en Estland, en bespreken wat de ervaringen van Estland ons kunnen leren over factoren die het succes van digitale rechtspraak bepalen.

Treffende overeenkomsten en duurzame verschillen tussen Nederland en Estland

Internationaal vergelijkend onderzoek kan een inspiratiebron vormen voor reflectie en wellicht zelfs voor aanbevelingen, maar kan tegelijkertijd ook een hachelijke onderneming blijken te zijn. Als landen fundamenteel van elkaar verschillen op het gebied van werkzame instituties en nationale cultuur, dan is het overdragen van lessen van de ene nationale context naar de andere tot mislukken gedoemd. De cultuurverschillen tussen Nederland en Estland lijken echter verrassend klein te zijn. Een maat voor nationale cultuurverschillen tussen landen is de Kogut-Singh index,⁹ die de euclidische afstand berekent van de scores op de cultuurdimensies van Hofstede.¹⁰ Deze index laat zien dat Estland, van alle landen over de hele wereld, het meeste overeenkomsten vertoont met Finland, Tsjechië, Luxemburg, IJsland en Nederland; vanuit het perspectief van Nederland zien we dat van alle landen, na Noorwegen, IJsland en Finland, Estland de kleinste culturele afstand met Nederland vertoont. Het functioneren van de democratische rechtsstaat kan worden gemeten met The Economist Intelligence Unit Democracy Index; hier zien we dat Nederland van 167 landen de 11^e positie en Estland de 27^{ste} positie inneemt, een verschil dat met name lijkt te worden verklaard door lagere scores voor Estland op politieke participatie en politieke cultuur; scores op verkiezingen en pluralisme, het functioneren van de regering en burgerlijke vrijheden zijn vergelijkbaar. Kortom, een kwantitatieve vergelijking tussen Nederland en Estland laat zien dat beide landen bijzonder vergelijkbaar zijn op het gebied van functioneren van instituties en nationale cultuur, op basis waarvan kan worden verwacht dat justitiële organisaties en de verhoudingen en werkzaamheden binnen deze organisaties ook een grote mate van gelijkvormigheid kennen.

Naast deze overeenkomsten zijn er ook duurzame verschillen, al was het alleen maar vanwege demografische en geografische redenen. Zo is Estland qua oppervlakte iets groter dan Nederland (45.339 km² versus 41.453 km²), maar telt Estland slechts 1,3 miljoen inwoners (Nederland 17,5 miljoen), waarvan er 438.000 in de hoofdstad Tallinn en 95.000 in de tweede stad Tartu woonachtig zijn. Vanuit het perspectief van inwoneraantal is Estland beter met de regio Rijnmond of de provincie Utrecht te vergelijken dan met Nederland als geheel. Als we vanuit een meer kwalitatief, historisch perspectief kijken naar Nederland en Estland dan vallen grotere verschillen op. Na afwisselende Deense, Zweedse en Russische overheersing herkreeg Estland in 1991 zijn onafhankelijkheid door een afscheiding van de Sovjet-Unie, en omarmde

⁷ Europese Unie, *Actieplan Europese e-Justitie 2019-2023*, 2019. Te vinden op eur-lex.europa.eu, zoek op ST/5140/2019/INIT.

⁸ Europese Unie, *Persverklaring 2807e Raadsvergadering Justitie en Binnenlandse Zaken*, 2007. Te vinden op www.consilium.europa.eu.

⁹ (

I.R.P. Cuypers, G. Ertug, P.P.M.A.R. Heugens, B. Kogut, & T. Zou. The making of a construct: Lessons from 30 years of the Kogut and Singh cultural distance index, *Journal of International Business Studies*, 2018, pp. 1138-1153; T.J.M. Homburg & V.M.F. Homburg, ‘If it makes you happy... it can’t be that bad’: An explanatory study of students’ well-being during international exchange’, *International Journal of Education (Comparative Perspectives)* 2021/2.

¹⁰ G. Hofstede, *Allemaal andersdenkenden. Omgaan met cultuurverschillen*, Amsterdam: Business Contact 1991.

technologie om maatschappelijke modernisering te markeren en een nationale identiteit vorm te geven. De keuze voor het omarmen van technologie was hierbij in mindere mate een revolutionaire verandering dan 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 met relatief ontwikkelde digitale vaardigheden onder de beroepsbevolking al een voedingsbodem voor digitale innovaties in de samenleving was aangebracht.¹¹ Een treffende observatie uit de Estse rechtspleging is dat het aantal rechters in de afgelopen twintig jaar gelijk is gebleven terwijl het aantal rechtszaken is verdubbeld in dezelfde periode.¹²

Sinds de hernieuwde onafhankelijkheid in 1991 werd, min of meer vanuit het ‘niets’, een op elektronische leest geschoeid overheidsapparaat opgebouwd waarmee vooral ook de autonomie ten opzichte van de Russische buurstaat werd benadrukt, en een nationale identiteit werd vormgegeven. Het ging hierbij overigens verder dan pure symboliek: Drechsler stelt dat Estland een ‘e-Estonia’ heeft willen vormgeven opdat het land ook bij buitenlandse dreiging ‘in the cloud’ kan blijven functioneren.¹³

Kenmerkende ingrediënten van het elektronische overheidsapparaat zijn onder andere 1) X-Road, een informatie-infrastructuur waarmee overheidsinstanties én private partijen via public-private partnership constructies gegevens kunnen uitwisselen en 2) de digitale identiteit, waarmee Estse burgers digitale handtekeningen kunnen plaatsen via een ID-kaart, Mobile-ID of Smart-ID, en waarmee Estse burgers op uniforme wijze toegang hebben tot tal van elektronische publieksdiensten. Zo kunnen burgers in Estland elektronisch stemmen en via elektronische kanalen hun medische dossiers raadplegen. In 2005 werd een e-File-systeem in de Estse rechtspraak ingevoerd waarmee digitaal procederen mogelijk werd gemaakt, en thans wordt geëxperimenteerd met kunstmatige intelligentie om de werkdruk in de rechtbanken terug te dringen.¹⁴

Lessen en inzichten voor digitale rechtspraak

[@vmg: deze subkopjes mogen in kleur]

Het belang van onderliggende infrastructuur

Kenmerkend voor de publieke dienstverlening in Estland is de aanwezigheid van een uniforme informatie-infrastructuur (X-Road), een overheidsbrede backoffice voor uitwisseling van gegevens. In Nederland zien we dat informatie-infrastructuren vaak sectorspecifiek zijn ingevuld, en dat er diensgevolge een rijke verscheidenheid bestaat van verschillende infrastructuren en portals waarmee gegevensuitwisseling mogelijk wordt gemaakt: mijnoverheid.nl voor generieke overheidsdienstverlening en pensioenvoorzieningen, diginetwerk voor het ontsluiten van voorheen besloten netwerken en basisregistraties, digipoort voor berichtenverkeer tussen overheden, en aparte infrastructuren voor juridische, medische, hypothecaire en vastgoed-technische aangelegenheden. De Estse situatie laat zien hoe de uniforme informatie-infrastructuur X-Road de basis is voor diensteninnovatie en het ontwikkelen van een verscheidenheid aan informatiediensten voor allerhande doelgroepen. De in Europese initiatieven gepropageerde eenmaligheids- en ‘digitaal is de standaard’-beginselen kunnen door het bestaan van X-Road relatief eenvoudig worden geïmplementeerd. In Nederland hebben we kunnen waarnemen hoe in het KEI-project de ontwikkeling van diensten verzandde doordat de ICT-leverancier de onderliggende informatie-infrastructuur niet meer

¹¹ P. Högselius, *The Dynamics of Innovation in Eastern Europe: Lessons from Estonia*, Cheltenham – Northampton, MA: Edward Elgar 2005.

¹² A. Numa, ‘Artificial intelligence as the new reality of e-justice’, e-Estonia.com, april 2020.

¹³ Drechsler 2018.

¹⁴ Government Office Estonia, *Report of Estonia’s AI Taskforce*, 2019. Te vinden op en.kratid.ee.

wilde of kon onderhouden, waarna digitale diensten en eenmalige vastlegging van basisgegevens strandden.

Voor Esten is de digitale systeemwereld de leefwereld

Een belangrijke succesfactor voor de Estse overheidsdienstverlening is de acceptatie en omarming door burgers van ‘e’ in veel gebieden van de samenleving: ‘e-maksumamat’ (elektronische belastingaangifte met bericht van naheffing of feitelijke terugbetaling binnen 48 uur) en elektronisch stemmen zijn geen abstracte begrippen maar een geaccepteerde realiteit. Elektronische identificatie met ID-kaart, Mobile-ID of Smart-ID geeft burgers toegang tot ‘klassieke’ overheidsdiensten, maar ook tot private financiële instellingen, elektronische leeromgevingen van scholen en universiteiten, en tot de gezondheidszorg. Door het bestaan van een digitale identiteit zijn ontwikkelaars in Estland meer dan in Nederland geneigd te denken vanuit de digitale identiteit van burgers, en veel minder vanuit de logica van het voortbrengen van diensten (aanbodlogica). Estse burgers weten simpelweg niet anders dan dat ‘de overheid’ eenvoudig te bereiken is, vaak via een smartphone. De ‘leefwereld’ gaat naadloos over in de digitale ‘systeemwereld’. In Nederland zien we dat door de verscheidenheid aan infrastructuren er tal van ‘breukvlakken’ zijn in de communicatie tussen overheid en burgers, en dat de ‘leefwereld’ en ‘systeemwereld’ soms geheel los van elkaar staan.

Failure is an option

Een wellicht markant kenmerk van digitalisering in de Nederlandse rechtspraak (of van digitalisering in het Nederlandse openbaar bestuur in het algemeen) is strikte afbakening tussen overheidsinstanties als opdrachtgevers, en private ICT-leveranciers als ontwikkelaars en bouwers van systemen, en op hoofdlijnen een relatief hoge mate van risico-aversie. De ontwikkeling van een elektronisch staatsapparaat in Estland sinds 1991 heeft – deels noodgedwongen – plaatsgevonden in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven en wellicht mede daardoor heeft in het openbaar bestuur ook enigszins een in Nederlandse ogen licht bizarre ‘start-up mentaliteit’ postgevat: er is sprake van een lage mate van risico-aversie bij het ontwikkelen van ‘e’-beleidsinitiatieven, falen is een denkbare uitkomst, en dat heeft ook zijn weerslag op de wijze waarop elektronische diensten worden ontwikkeld.

Enige kanttekeningen: vreemde ogen dwingen

In het voorgaande hebben wij de nadruk gelegd op een ‘functionele’ en rationele aanpak van een landenvergelijking: in een dergelijke opvatting worden verschillen en overeenkomsten in kaart gebracht, waarna lessen worden getrokken over hoe gewenste uitkomsten (digitalisering die bijdraagt aan een goed functionerende rechtspraak in dit geval) kunnen worden gestimuleerd. Er is echter ook een meer ‘symbolische’ visie op benchmarking: experts en beleidsmakers verpakken in een dergelijke zienswijze díé benchmarks waar Estland goed op scoort in wervende *case studies* die vervolgens ook gretig worden aangehoord door beleidsmakers buiten Estland om de *‘laggard dinosaurs in the old first world’* te overtuigen. In de Nederlandse context werd bij de start van KEI ook nadrukkelijk aangegeven dat met vrucht gebruik was gemaakt van ervaringen die waren opgetekend uit Estland.

Bij deze visie op benchmarking kunnen twee kritische kanttekeningen worden geplaatst. De eerste is dat Drechsler betoogde dat negentig procent van de gerapporteerde Estse ervaringen eerder als hype dan als waarheid moeten worden gezien. De tweede is dat een van de auteurs van dit artikel bij zijn eerste bezoek aan Estland zag dat voor Estlands binnenlands gebruik benchmarks worden gepresenteerd waarin Nederland als koploper e-justitie wordt afgeschilderd. Soms blijkt dat vreemde ogen dwingen, ongeacht hoe goed het zicht van die ogen is.

Conclusie

De titel van dit artikel bevat de vraag ‘kan Nederland leren van Estland?’ Het moge uit het voorgaande duidelijk zijn dat deze vraag niet eensluidend met ‘ja’ of ‘nee’ kan worden beantwoord. Vergelijkend onderzoek bestaat bij de gratie van zinvolle vergelijkingen tussen rechtsstelsels of landen. De kritische beschouwer kan om ten minste drie redenen de passendheid van Estse ervaringen als wenkend perspectief in twijfel trekken: 1) de recente geschiedenis van Estland wijkt sterk af van die van Nederland, 2) de bevolkingsaantallen en -dichtheden zijn sterk verschillend en 3) bij benchmarken spelen mythen en public relations een grote rol. We denken echter dat deze conclusie niet de enige conclusie is die mogelijk is. Een snapshot van cultuur en instituties in Nederland en Estland laat zien dat er wel degelijk gronden zijn om inspiratie te ontleen aan het Estse ‘verhaal’, zeker als we in aanmerking nemen dat organisatie van rechtspraak sterk wordt beïnvloed door Europese initiatieven en wetgeving.

Dit artikel heeft een bijdrage willen leveren aan het kritisch beschouwen van digitale rechtspraak in Nederland, en het voorhouden van een spiegel vanuit Estland, een land dat geldt als een van de meest digitale samenlevingen wereldwijd. Het Estse verhaal onderstreept het belang van een solide informatie-infrastructuur als basis voor innovatieve publieke diensten, het belang van een meer lerende, risicozoekende houding, en het belang van een systeemwereld die weinig breukvlakken vertoont met de leefwereld van burgers. Hopelijk kan dit beleidsmakers in de Nederlandse rechtspraak inspireren tot het verbeteren van de prestaties binnen de rechtspraak in Nederland, zodat de collega’s in Estland op hun beurt daar ook weer lering uit kunnen trekken.