



HANDBOEK PLATFORM ECONOMIE

Beleid en strategie voor
de digitale samenleving

Paul de Bijl
Nicolai van Gorp
Gelijen Werner

Boom

HANDBOEK PLATFORM ECONOMIE

**Beleid en strategie voor
de digitale samenleving**

Paul de Bijl
Nicolai van Gorp
Gelijen Werner

Boom

INHOUD

VOORWOORD	9
1 INLEIDING	13
1.1 De platformeconomie als belangwekkend verschijnsel	15
1.2 Het boek als basis voor begrip	20
2 WAT DE PLATFORMREVOLUTIE VERKLAART	23
2.1 Het verloop van de platformrevolutie	23
2.2 Technologische verklaringen voor de platformrevolutie	28
2.3 Economische verklaringen voor de platformrevolutie	34
2.4 Institutionele verklaringen voor de platformrevolutie	38
3 HOE HET PLATFORMMODEL BEDRIJVEN VERANDERT	43
3.1 Wat voor soorten platforms zijn er?	46
3.2 De uitwerking van een businessmodel	51
3.3 Spelregels voor platformgebruikers	53
3.4 Netwerkeffecten, leereffecten en breedtevoordelen	55
3.5 Een platform opstarten	62
3.6 Hoe verdienen platforms geld?	64
3.7 Kansen herkennen	68
4 HOE HET PLATFORMMODEL MARKTEN VERANDERT	73
4.1 Platforms als intermediair tussen vraag en aanbod	74
4.2 Platforms als marktmeesters boven vraag en aanbod	80
4.3 Concurrentie op platforms	85
4.4 Concurrentie tussen platforms	90
4.5 Van platformmarkten naar platformsamenleving	97
5 PUBLIEKE BELANGEN EN FALENDE MARKTEN	101
5.1 Snelcursus economie van publieke belangen	103
5.2 Publieke belangen en falende markten bij platforms	108
6 REGULERING VAN EN VIA DIGITALE PLATFORMS	117
6.1 Overheidsinterventie	118
6.2 Voorspelbaarheid van nieuwe technologie	128

7	PLATFORMISERING VAN GELD	135
7.1	Hoe fintechplatforms zich openbaren	136
7.2	De technologisch-economische oorsprong van fintech en fintechplatforms	139
7.3	Het businessmodel achter fintechplatforms	141
7.4	De invloed van fintech op waardeketens en marktstructuren	145
7.5	De invloed van fintech op publieke belangen en de rol van de overheid	147
8	PLATFORMISERING VAN WERK	153
8.1	Hoe de kluseconomie zich openbaart	155
8.2	De technologisch-economische oorsprong van de kluseconomie	158
8.3	Businessmodellen in de kluseconomie	159
8.4	De invloed van de kluseconomie op waardeketens en marktstructuren	162
8.5	De invloed van de kluseconomie op publieke belangen en de rol van de overheid	164
9	RISICO'S VOOR MEDEDINGING	171
9.1	Hoe platforms concurrentie kunnen verstoren	173
9.2	Zorgen over het mededingingsbeleid	183
9.3	Wat gaat er mis?	185
9.4	Oplossingsrichtingen	189
10	KANSEN VOOR DATADELING	201
10.1	Wat zijn data en hun economische kenmerken?	204
10.2	Kansen om te verzilveren en fricties om weg te nemen	207
10.3	Het businessmodel	214
10.4	Marktfalen en overheidsingrijpen	221
11	RISICO'S VOOR PRIVACY	227
11.1	Wat is privacy en wat is het waard?	228
11.2	Het gebruik van persoonsgegevens als gangbare platformpraktijk	232
11.3	Hoe markten falen om persoonsgegevens te beschermen	233
11.4	De AVG als antwoord op marktfalen	237
11.5	Maatschappelijke kosten van de AVG	240
11.6	Verdere beleidsoverwegingen	242

12 RISICO'S VOOR DEMOCRATIE	247
12.1 Platforms als ondemocratische instituten	249
12.2 Schadelijke wisselwerking platforms en overheden	256
12.3 Afhankelijkheid van Amerikaanse en Chinese platforms	261
12.4 Het probleem van nepnieuws	263
12.5 Samenvallende risico's voor democratie	271
13 LESSEN EN VOORUITBLIK	275
13.1 Geleerde lessen	275
13.2 In het oog springende ontwikkelingen	281
13.3 Tot slot	288
 BIBLIOGRAFIE	 291
 NOTEN	 321
 TREFWOORDENREGISTER	 338
 OVER DE AUTEURS	 343

VOORWOORD

Dit handboek belicht de platformeconomie vanuit diverse perspectieven – businessmodel, marktomgeving en publieke belangen – en verbindt deze met elkaar. Hiertoe put het boek uit de literatuur over marktordening, mededinging, management en publieke economie. De eerste hoofdstukken gaan over de businessmodellen van platforms en de impact op markten en de economie. De latere hoofdstukken analyseren de maatschappelijke doorwerking en de rol van de overheid daarbij.

Achter deze opbouw zit een duidelijk idee. Zonder zicht op de maatschappelijke impact dreigt doorgeschoten platformisering, die de samenleving meer schaadt dan baat. En zonder zicht op de businessmodellen van platforms dreigt ongerichte regulering, waar eveneens niemand baat bij heeft. De vormgeving van een passende rol voor de overheid vergt dan ook gelijktijdig begrip van de economische werking van platforms en de maatschappelijke invloed ervan.

Het doel van het boek is de platformeconomie te helpen begrijpen. Het beoogde publiek bestaat uit huidige of toekomstige vormgevers en uitvoerders van overheidsbeleid: beleidsmakers, toezichthouders, bestuurders, regeringsadviseurs, beleidsonderzoekers en studenten. Tegelijk hopen we dat dit boek iedereen aanspreekt die belangstelling heeft voor de platformeconomie. De insteek is weliswaar hoofdzakelijk economisch, maar het boek is opgezet als toegankelijke inleiding voor lezers zonder economische achtergrond.

De oorsprong van dit boek ligt in een initiatief van Gelijk Werner, econoom en strateeg bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Gelijk had zich daarvoor, als redacteur bij het leidend economietijdschrift *ESB*, ontwikkeld tot allround econoom die steeds meer interesse had in de digitale economie. Bij het ministerie ging hij zich richten op het analyseren van en advies geven over de rol van markten en overheden in de digitale economie. Hij werd steeds meer geboeid door hoe digitale platforms werken en benaderde daarom in 2020 Paul de Bijl en Nicolai van Gorp om samen een boek te schrijven over digitale platforms. Nicolai en Paul werkten als zelfstandige adviseurs samen in onderzoeks- en adviesprojecten over mededinging en regulering. Ook verzorgden zij executive onderwijs

over de kansen van en uitdagingen door digitale platforms. Zij kenden elkaar vanuit hun belangstelling voor het reguleren van de telecomsector, een onderzoeksgebied dat zich later uitbreidde naar digitale platforms. Zo raakten zij al snel betrokken bij beleidsdiscussies over digitale platforms en breidde hun werkterrein zich uit naar digitale concurrentie en het ontwikkelen van businessmodellen voor platforms.

Dit boek kwam tot stand met hulp van een subsidie van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. De auteurs behielden daarbij alle vrijheid om hun onderzoeksvoorstel onafhankelijk uit te werken. Het boek streeft ernaar inzicht te verschaffen in de platformeconomie vanuit een maatschappelijk perspectief, en niet vanuit de belangen van individuele partijen, overheid of politiek. Het boek bepleit geen bevindingen, standpunten of visies van het ministerie, en ook niet van werkgevers of opdrachtgevers van de auteurs.

Een boek schrijven is nooit het werk van alleen de auteurs. Naast alle wetenschappers op wiens inzichten het boek voortbouwt, bedanken we diverse personen en organisaties. Te beginnen het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, voor de subsidie om dit boek te kunnen realiseren. Ook bedanken wij Boom uitgevers, met name Freek Talsma voor zijn vertrouwen in ons idee en redacteur Paul de Kuyper voor zijn begeleiding van het schrijfproces. Daarnaast bedanken we alle personen die bereid waren feedback te geven op conceptteksten: Martijn Arets, Robin Bode, Kee-Chan Chang, Paul Diederens, José van Dijck, Sjef Ederveen, Quirine van Eeden, Albert Faber, Koen Frenken, Geert-Jan Holtrop, Mijntje Jansen, Corence Klop, Michelle van Min, Ruben van Oosten, Niels Philipsen, Bart Schermer, Jorn van Steenis, Jan Tichem, Heymen Timpers, Mathijs Tollerton, Huub Vermeulen, Joost van der Vleuten, Maarten van Waveren en Hans Werner. Uiteraard zijn alleen de auteurs verantwoordelijk voor de inhoud van dit boek.

Nicolai en Paul bedanken Wolter Lemstra van Nyenrode Business University voor de kans om jaarlijks gastcolleges te geven over platformbusinessmodellen aan de deelnemers van de modulaire Executive MBA in Business & IT. Wolters eerste verzoek daartoe was een balletje dat enorm veel aan het rollen bracht. Ook bedanken zij Stephen Garcia om, in samenwerking met zijn bedrijf Ngrane, workshops te mogen verzorgen aan hun opdrachtgevers. Dat leverde rijke en onmisbare inzichten op in de strategie en praktijk van het ontwikkelen van digitale businessmodellen.

De auteurs bedanken Jan Donders, de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering, en het traineeprogramma voor economen BOFEB voor de mogelijkheid een opleiding Digitale Platformen te ontwikkelen en colleges te geven over het onderwerp.

Gelijn spreekt daarnaast zijn persoonlijke dank uit aan Sjef Ederveen, die hem als leidinggevende tijd en ruimte gaf om aan het boek te kunnen werken. Gelijn bedankt ook alle familie, vrienden en andere betrokkenen voor de liefde en zorg voor Elin in de spannende tijd waarmee het project samenviel.

Paul de Bijl, Nicolai van Gorp en Gelijn Werner (voorjaar 2023)

1

INLEIDING

Februari 2004. De Super Bowl vindt plaats, de jaarlijkse apotheose van het American football. Maar anders dan andere jaren trekt ditmaal niet de sport zelf het meeste bekijks. Massale aandacht gaat uit naar nipplegate, het voorval waarbij zanger Justin Timberlake het bovenstukje van Janet Jackson losmaakt en een tepel van de zangeres onthult. Met alle controverses van dien. Velen spreken er schande van dat het duo dit aanstootgevende gebaar primetime op televisie maakt.

Ook drie twintigers ontgaat de controverse niet. Maar zij zien ook iets wat de meesten niet zien: een verdienmodel. Nipplegate is de meest gezochte gebeurtenis op het internet. Tv-records sneuvelen. Jong en oud is benieuwd wat er zich heeft afgespeeld op het podium. Toch is het lastig onlinevideo's van het voorval te vinden en uit te wisselen. Terwijl dat niet zo moeilijk zou moeten zijn, redeneert het drietal. Na dit eureka-moment registreert het drietal op Valentijnsdag 2005 een nieuwe domeinnaam. Youtube.com is een feit.

Al gauw schiet het bezoek op YouTube de lucht in. Nog in het eerste jaar bereikt de start-up al 8 miljoen kijkers per dag. Een jaar later, in 2006, bereikt YouTube de top 10 van meest bezochte websites ter wereld. De populariteit van YouTube groeit zó snel dat het rekensysteem van het bedrijf niet meer kan bijhouden hoe vaak de Zuid-Koreaanse videoclip Gangnam Style werd afgespeeld.¹ Op Google Search na groeit YouTube uit tot het meest bezochte internetdomein ter wereld. Miljarden mensen over de hele wereld gebruiken het platform, inclusief de meeste Nederlanders.

De toegang tot videocontent op YouTube is ongekend. Elke minuut komt er zo'n 700 uur aan video bij; van tekenfilms tot sportbloppers, van kat-

tenfilmpjes tot muziekvideo's, van uitlegfilmpjes tot speelfilms.² Al deze opties zijn te bekijken met computer, tablet of smartphone, ook nog eens gratis (als je advertenties accepteert). De gebruiksmogelijkheden strekken zich bovendien uit tot datgene waaraan YouTube zijn naam ontleent: iedereen kan er een eigen 'tube' oftewel videokanaal beginnen. Dus wees het prestigieuze *Time Magazine* 'you' in 2006 aan als persoon van het jaar. Een aanvankelijk onbekende als Mr Beast wist meer dan 100 miljoen abonnees te verwerven voor zijn eigen kanaal vol stunts. Justin Bieber was zonder YouTube misschien wel nooit ontdekt. De Nederlandse Nikkie Tutorials trekt voor sommige filmpjes meer bekijks dan *Studio Sport* en *Sesamstraat* samen. Met YouTube ligt de wereld van video aan je voeten, als kijker en als maker.

Met alle populariteit en vernieuwing is het grote geld gekomen. Al in 2006, het tweede levensjaar van YouTube, wordt het bedrijf overgenomen door Google voor 1,65 miljard dollar. Een gigantische beloning voor de oprichters voor enkele jaren hard werken. Google weet er, na wat jaren van verlies en geduld, een nog veel grotere cashcow van te maken. Jaar op jaar stroomt er dankzij YouTubes adverteerders en abonnees miljarden winst bij Google binnen, behaald met (anno 2023) 'slechts' enkele duizenden eigen medewerkers; het gros van de waarde komt bij de gebruikers vandaan. Ondertussen legt YouTube ook de makers van filmpjes en videokanalen geen windeieren, door advertentie-inkomsten en het geboden podium.

YouTube heeft verandering, en een zekere ontwrichting, van bestaande werkwijzen en marktverhoudingen met zich meegebracht. Neem het medialandschap. Met de mogelijkheid een eigen videokanaal te beginnen, is een videomaker minder afhankelijk geworden van traditionele media. Influencers op YouTube schuiven tegenwoordig als sterren aan in talkshows. Tv-zenders etaleren hun producties en sterren ook via YouTube-kanalen. Veel kinderen brengen meer kijktijd door op YouTube dan op traditionele televisiezenders. Hoewel bolwerken als Hollywood en Hilversum met hun traditionele productiehuisen en distributienetwerken zoiets als YouTube wel doorstaan, hebben ze de nodige opschudding beleefd. En het platform beïnvloedt veel meer dan alleen televisie: van speelfilm tot muziek, van advertenties tot live events, van games tot onderwijs, van nieuwsvoorziening tot cultuur. YouTube is inmiddels een van de grootste spelers in audiovisuele content.

Is het dan allemaal goud wat er blinkt bij YouTube? Verre van. Zo is er (in beginsel) geen redactie, zoals bij traditionele media, die de kwaliteit of feitelijkheid controleert. Er is op YouTube van alles te plaatsen en te vin-

den. YouTube is een van de krachtigste radicaliseringsinstrumenten van de eeuw genoemd,³ een afvoerputje voor onvrede (*user generated discontent*)⁴ en een propaganda-apparaat.⁵ En de privacy is ver te zoeken. YouTube houdt de digitale voetsporen van gebruikers nauwgezet bij, ook zonder toestemming. Het verzamelde bijvoorbeeld gegevens over kinderen zonder toestemming van hun ouders. Moederbedrijf Google is gebruikers bovendien buiten YouTube gaan volgen.⁶ Het bedrijf kent dus ook maatschappelijke keerzijden.

YouTube plaatst(e) zichzelf intussen buiten de maatschappij. De online-wereld is niet werkelijk gebonden aan aardse wetten, aldus Eric Schmidt, voormalig eindbaas bij Google. Er zou geen regulering nodig zijn, omdat het bedrijf een prikkel heeft gebruikers goed te behandelen.⁷ Dat is op zijn best naïef, en anders zeker misleidend. De overheid speelt dus wel degelijk een rol bij wat er gebeurt op YouTube.

1.1 De platformeconomie als belangwekkend verschijnsel

YouTube is op zichzelf al de moeite van het bestuderen waard. Tegelijkertijd portretteert het bedrijf de hoofdrolspeler in dit handboek: een digitaal platform. Een digitaal (of ‘online’) platform is een plek op het internet waar partijen elkaar ontmoeten, interacties aangaan en eventueel iets van waarde uitwisselen. Een platform faciliteert dus interacties.⁸ Op YouTube betreft dat samenkomst van aanbod van en vraag naar filmpjes, en op de achtergrond de aandacht van gebruikers die het platform verkoopt aan adverteerders. Tegelijkertijd gaat er achter de videocontent een enorme bedrijvigheid in allerlei sectoren schuil, variërend van onderwijs tot kunst tot zakelijke dienstverlening.

YouTube illustreert hoe een digitaal platform kan groeien als kool, een sector kan opschudden en invloed kan hebben in de samenleving – ten goede en ten kwade. Met als gevolg de noodzaak van een doordachte strategie en bijpassend beleid van overheden.

En er zijn heel veel meer relevante platforms en ecosystemen van platforms. YouTube is onderdeel van een ecosysteem van platforms van moederbedrijf Alphabet; met bijvoorbeeld Gmail, Android, Google Search, Google Play, Google Chrome, Google Ads en Google Maps. Andere platformbedrijven met rijke ecosystemen zijn Apple, Meta/Facebook, Amazon, Microsoft. Deze platformbedrijven staan gezamenlijk bekend als ‘GAFAM’.

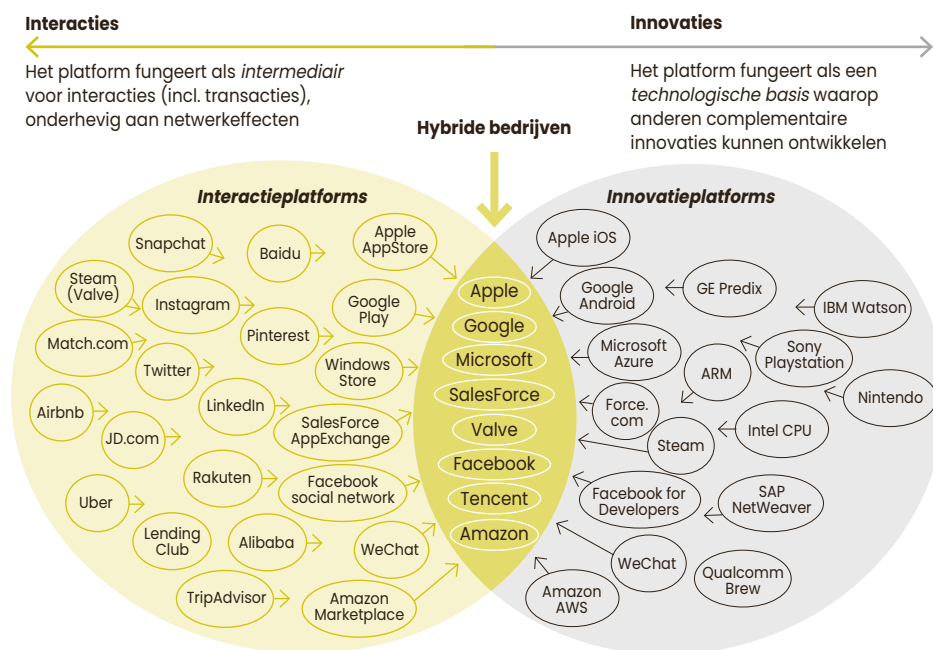
Daarnaast is het op het internet een komen en gaan van grotere en kleinere platforms; van Airbnb en Booking.com tot TicketMaster en Eventbrite, van Uber en Tinder tot Charly Cares en Robinhood, en van Etsy en Shutterstock tot Bol.com en MatchingMaterials. Samen vormen dergelijke bedrijven de platformeconomie – het thema van dit boek.

Om een globaal overzicht te geven van de platformeconomie bespreken we hierna het internet en online platforms in een vogelvlucht. Wat springt er dan in het oog? Hoe groot en divers is die platformeconomie? Wat is er zo boeiend en belangrijk aan de platformeconomie? Aan de hand van zeven helicopterviews geven we een eerste overzicht van het uitgestrekte platformlandschap.

Uiteenlopende platformsoorten

Er zijn allerlei soorten platforms, grofweg te verdelen in interactie- en innovatieplatforms (figuur 1.1). Een interactieplatform kan een marktplaats zijn waar vraag en aanbod samenkomen, zoals die voor tijdelijke verblijfsruimte bij Airbnb en Booking.com. Het kan ook een gemeenschap zijn waar mensen contact en content uitwisselen, zoals een datingapp als

Figuur 1.1, Interactie- en innovatieplatforms



Bron: Gawer, 2021⁹

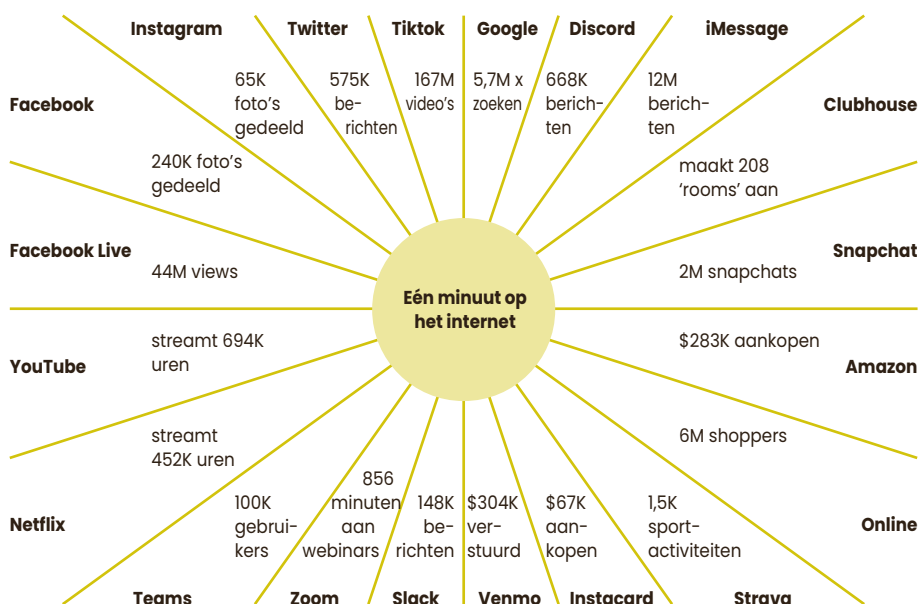
Tinder of een socialemediaplatform als Instagram. Interacties of transacties, tussen mensen of bedrijven, vormen het onderscheidende kenmerk. Een innovatieplatform daarentegen is een technologische basis waarop andere partijen, zoals ontwikkelaars, nieuwe toepassingen kunnen bouwen. Amazon en Apple bieden bijvoorbeeld externe ontwikkelaars toegang tot hun platforms, inclusief software en data, om apps te bouwen die op hun platforms draaien.

Dit boek gaat voornamelijk over interactieplatforms. Als we spreken over 'platforms', bedoelen we in de regel dan ook interactieplatforms, anders spreken we expliciet van innovatieplatforms.

Immens platformgebruik

De interacties op online platforms zijn talrijk en divers. Figuur 1.2 visualiseert de grootschaligheid van platformgebruik aan de hand van wat er alleen al in één minuut plaatsvindt aan interacties op online platforms. Dit platformgebruik telt op tot onvoorstelbare aantallen views, foto's, tweets, aankopen, streams, zoekopdrachten, berichten, verbindingen en vergaderruimtes. Doortellend naar een heel jaar komt het aantal bekeken TikTok-filmpjes bijvoorbeeld uit op bijna 90 biljoen, en de klok blijft tikken.

Figuur 1.2, Interacties en transacties op het internet gedurende één minuut



Bron: Visual Capitalist, 2022¹⁰

5

PUBLIEKE BELANGEN EN FALENDE MARKTEN

Hoofdstuk 3 liet zien dat digitale platforms hun gebruikers zelf waarde laten creëren. Daarbij leggen platforms spelregels op en zien erop toe dat die worden nageleefd. Een platform is daarmee in zekere zin vergelijkbaar met de overheid. Sommige platforms proberen zelfs problemen op te lossen die traditioneel op het bord van de overheid liggen, omdat ze daarin een verdienmodel zien.

Dat laat onverlet dat platforms kunnen leiden tot problemen en tot conflicten met wet- en regelgeving. Platforms maken de overheid dus zeker niet overbodig. Sterker, de politiek heeft bevestigend geantwoord op de vraag of regulering nodig is met het introduceren van Europese wet- en regelgeving om grote globale platforms te reguleren. Wij doen hier een stap terug aan de hand van de vragen: waarom dan precies, en hoe? Gaat regulering werken? En algemener: hoe verschuift wet- en regelgeving door de opkomst van digitale platforms?

Het kortste antwoord op de laatste vraag is: dat is een politieke keuze. Als politici (namens burgers) een rol voor de overheid in gedachten hebben, kunnen zij die vormgeven in lijn met maatschappelijke voorkeuren en waarden. Maar dit antwoord verplaatst in zekere zin het probleem, want wat zijn de onderliggende argumenten dan?

Een voorbeeld van een platformbedrijf waar bovenstaande vragen bij uitstek spelen is Facebook (zie het volgende kader). Het bedrijfsmodel van Facebook en de strategische keuzes die daarmee gepaard gaan, zijn schadelijk gebleken voor gebruikers én voor de samenleving als geheel. Je zou kunnen zeggen dat Facebook een transformatie heeft doorgemaakt van jeugdige onbezonnenheid naar economische volwassenheid, waar gaande-

weg de nodige verplichtingen en verantwoordelijkheden bij horen. Maar welke dan en waarom precies? Dit hoofdstuk geeft algemene handvatten om deze vragen te beantwoorden bij online platforms.

Facebook: van ongunstige pr tot maatschappelijk probleem

Zuck: Yeah so if you ever need info about anyone at Harvard
Zuck: Just ask
Zuck: I have over 4,000 emails, pictures, addresses, SMS
[Zuck's Friend]: What? How'd you manage that one?
Zuck: People just submitted it.
Zuck: I don't know why.
Zuck: They 'trust me'
Zuck: Dumb fucks

Deze *instant messages* verzond CEO Mark Zuckerberg tijdens Facebooks begin dagen.¹¹⁷ Facebook ontstond om mensen met dezelfde interesses en locaties op universiteitscampussen met elkaar in contact te brengen. Het groeide uit tot het grootste bedrijf voor sociale media ter wereld met een steeds groter en diverser ecosysteem van platforms, diensten en gebruikers.

Het commerciële succes bracht niet alleen voordelen. Facebook werd bijvoorbeeld betrokken bij buitenlandse inmenging in de Amerikaanse presidentsverkiezingen in 2016, en bij politieke beïnvloeding via misbruik van persoonsgegevens door Cambridge Analytica. Enkele jaren later lekten interne documenten uit (de 'Facebook Papers'), waaruit bleek dat het bedrijf de schade van bepaalde functionaliteiten voor gebruikers negeerde. Eigen onderzoek door Facebook liet zien dat de likeknop angst en stress veroorzaakt bij jonge Instagramgebruikers, en dat de shareknop 'giftige content' versterkt. Het bedrijf deed er weinig mee. De kern bleef onveranderd: gebruikers verzamelen 'likes' en informatie verspreidt zich razendsnel. Groei en 'user engagement' mochten niet in gevaar komen.

Zuckerberg noemde het 'deeply illogical' dat het bedrijf voorrang zou geven aan schadelijke inhoud; dat zou adverteerders weggagen. Dat klonk in het licht van de gelekte documenten niet erg overtuigend. Facebook had in ieder geval een groot pr-probleem.^{118 119}

Hoe kun je, los van politiek sentiment, dit complexe voorbeeld van wat er speelde (en mogelijk nog speelt) bij Facebook gestructureerd benaderen? Moet je als overheid ingrijpen, en hoe dan? Welke argumenten heb je daarvoor? Hierop kan economische theorie antwoorden geven, al zijn die niet per se compleet. Die komen er in de kern op neer dat overheden moeten ingrijpen als markten gebrekkig werken ('marktfalen') én dat ten koste gaat van publieke belangen. Zonder ingrijpen delven die laatste belangen het onderspit.

Voordat we in hoofdstuk 6 ingaan op het reguleren van en via platforms legt dit hoofdstuk daarvoor de basis. Eerst geven we een snelcursus in de economie van publieke belangen. De eerste paragraaf structureert vraagstukken over de rol van de overheid in markten. Daarna vertalen we de algemene inzichten uit de snelcursus naar de context van platforms. De meeste aandacht gaat uit naar negatieve 'externaliteiten' en informatieproblemen met een grote maatschappelijke impact. Andere problemen, zoals marktmacht, privacy en democratie, komen aan bod in de volgende hoofdstukken.

5.1 Snelcursus economie van publieke belangen

Een publiek belang is iets wat we als maatschappij belangrijk vinden en vraagt om een centrale of gecoördineerde aanpak, ofwel collectieve actie. Een dergelijk belang komt mogelijk in het geding als het wordt overgelaten aan de markt, aan bedrijven en consumenten, omdat er sprake is van een zogenoemd marktfalen. Het marktproces leidt dan tot een (maatschappelijk gezien) inefficiënte uitkomst. Dat kan een reden zijn voor de overheid om op te treden, maar dat is niet altijd nodig. Soms komt een sector, of het 'maatschappelijk middenveld', namelijk in actie. Er zijn bijvoorbeeld buurtverenigingen die hun eigen groenvoorziening onderhouden. Een ander voorbeeld zijn de burgermilities die de wacht hielden in zeventiende-eeuws Amsterdam (denk aan *De Nachtwacht*). Een publiek belang leidt dus niet automatisch tot een publieke taak. Maar als initiatieven in de samenleving tekortschieten, bijvoorbeeld omdat burgers niet in staat zijn een gezamenlijke lijn te kiezen, is de overheid in beginsel aan zet.

Economen onderbouwen overheidsingrijpen doorgaans op basis van een maatschappelijke kosten-batenanalyse waarbij ze de kosten van marktfalen (of de baten van het oplossen daarvan) afzetten tegen de kosten van een ingreep. De kosten van overheidsingrijpen omvatten ook risico's op overheidsfalen. Hierna zetten we al deze vormen van falen op een rijtje.

Gangbare vormen van marktfalen

Als burgers, consumenten of bedrijven hun acties zonder tussenkomst van de overheid onvoldoende weten af te stemmen, kan een maatschappelijk belang in het geding komen. Economen spreken dan van marktfalen.¹²⁰

Economen gebruiken meestal de ‘markt zonder gebreken’ als startpunt van de analyse. Dat is een theoretisch referentiepunt voor de vraag of een overheid zou moeten overgaan tot actie. Een feilloze markt bestaat overigens niet. Die is alleen denkbaar onder een trits aannames die in de praktijk nooit helemaal opgaan.

Eén zo’n aanname is perfecte concurrentie, die bijvoorbeeld voortkomt uit een situatie met zo veel vragers en aanbieders dat niemand ook maar enige markt- of onderhandelingsmacht heeft. Andere aannames zijn bijvoorbeeld dat iedereen alles weet wat nodig is om te kiezen, dat consumenten en bedrijven ‘rationele’ keuzes maken (waarvoor ze beschikken over onbeperkte rekenvaardigheden) en dat er geen transactiekosten of onbekende risico’s zijn. In zo’n wereld is alles bekend en passen prijzen zich direct en frictieloos aan om vraag en aanbod naadloos op elkaar te laten aansluiten. Ook hebben productie en consumptie geen impact op derden.

Het is vast duidelijk: zo’n perfect werkende markt bestaat niet. Een model daarvan kan wel als benchmark dienen. Zo’n benchmark wijst op de mogelijkheden te bewegen naar een maximaal haalbaar welvaartsniveau, door marktfalen te identificeren en op te lossen.

Een markt faalt als een of meerdere van de aannames van het model niet opgaan. Afwijkingen gaan dan ten koste van de welvaart. Afwijkingen zijn er altijd en overal, maar het ene marktfalen is erger dan het andere. De vraag is: wanneer vertoont een markt zodanige gebreken dat de overheid moet ingrijpen? Om die te beantwoorden kijken we eerst in meer detail naar marktfalen.

Marktfalen kan zich manifesteren op allerlei manieren.¹²¹ Een belangrijk voorbeeld is een extern effect of externaliteit. Die treedt op als producenten of consumenten geen rekening houden met kosten of baten die neerslaan bij anderen. Zonder correctie leiden negatieve externaliteiten, zoals aantasting van de leefomgeving door CO₂-uitstoot, tot overproductie, overconsumptie of overinvesteringen. Positieve externaliteiten, zoals de maatschappij die profiteert van onderwijs voor jongeren, gaan juist gepaard met te weinig productie en consumptie. Jongeren investeren daardoor minder in scholing dan de samenleving wenselijk vindt, waardoor de maatschappij baten misloopt. Bij positieve externaliteiten is er sprake van

onderproductie, onderconsumptie of onderinvesteringen. Overigens vallen de eerder besproken netwerkeffecten ook onder deze categorie.

Een ander voorbeeld van marktfalen is dat consumenten of producenten uitgaan van onjuiste of onvolledige informatie. Economen spreken dan van asymmetrische informatie, wat kan leiden tot ondermaatse kwaliteit door problemen van *moral hazard* (kwalijk handelen dat consumenten moeilijk kunnen waarnemen) en adverse selection (een risico op ‘rotte appels’ dat consumenten moeilijk kunnen waarnemen). Kosten onderschatten leidt bijvoorbeeld tot te veel consumptie of investeringen. Informatieproblemen kunnen ook leiden tot marktfalen als partijen niet van elkaars bestaan afweten, elkaar niet kunnen vinden of de bijkomende kosten van een transactie niet overzien. Deze drempels vallen dan onder de transactiekosten die platforms economisch bestaansrecht geven. Ook de vereiste inspanningen en financiële kosten van het aangaan en afwickelen van transacties gelden als transactiekosten. Deze kosten zijn een vorm marktfalen, omdat ze een rem zetten op de waardecreatie.

Verder komt de aanname van rationeel gedrag niet overeen met de praktijk. Mensen zijn beperkt rationeel in de zin dat zij geen computers zijn die nuts- en winstmaximalisaties doorrekenen om een optimum te bepalen. Mensen kunnen bijvoorbeeld kortzichtig zijn en langetermijngevolgen onderschatten of weerstand voelen bij verandering ook als ze daar baat bij hebben. Beperkte rationaliteit komt soms tot uiting in het hanteren van vuistregels in beslissingssituaties als praktisch alternatief voor een eindeloze rekensom.

Ook marktmacht kan economische activiteiten hinderen of ontmoedigen. Dat is de mate waarin een bedrijf zich onafhankelijk kan gedragen van (potentiële) concurrentie. Weliswaar is marktmacht niet per definitie problematisch, maar hardnekkige en substantiële marktmacht leidt al snel tot schade. Een monopolist voelt bijvoorbeeld minder aandrang om te innoveren of korting te geven dan een aanbieder die veel concurrentie ervaart. Hoofdstuk 9 gaat uitgebreid in op marktmacht en de risico's op misbruik daarvan door digitale platforms. Voor nu is het voldoende om te onthouden dat een platform consumenten soms helpt bestaande monopolies te omzeilen. Een platform disintermedieert dan een bestaande aanbieder, zoals besproken in hoofdstuk 4.

Marktmacht is soms onvermijdelijk, in het bijzonder als een aanbieder profiteert van schaalvoordelen. Traditionele netwerksectoren zoals water, elektriciteit en telecom hebben schaalvoordelen aan de aanbodzijde van

OVER DE AUTEURS

Paul de Bijl is Chief Economist van de ACM en (deeltijd-)docent aan de Universiteit Utrecht. Daarvoor was hij onder meer zelfstandig adviseur (Radicand Economics), digital strategist bij Ngrane, hoofd van de sector Marktoordening van het Centraal Planbureau, gasthoogleraar Regulatory Economics aan de WHU Otto Beisheim School of Management (Duitsland), en beleidsadviseur bij de directie AFEP van het Ministerie van Financiën. Hij studeerde econometrie in Rotterdam en promoveerde als econoom in Tilburg. Met Martin Peitz schreef hij het boek *Regulation and Entry into Telecommunications Markets* (Cambridge University Press 2002; Chinese vertaling 2006).

Nicolai van Gorp is eigenaar/oprichter van e-Economics (e-Economics.eu), een boetiekconsultancy op het gebied van mededingingsbeleid met een sterke focus op telecom en digitale markten. Nicolai is een expert in marktanalyses, impact assessments en beleidsadvies. Hij geeft executive trainingen in digitale businessmodellen, strategie en beleid aan Nyenrode Business University en aan de Rijksacademie van Financiën, Economie en Bedrijfsvoering. Nicolai was betrokken bij meerdere invloedrijke studies die vormgaven aan de Europese digitale agenda en telecomregulering. Hij ondersteunde ook diverse marktpartijen in mededingings- en reguleringszaken in diverse markten.

Gelijn Werner is strateeg bij de directie Algemene Economische Politiek van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Daarvoor werkte Gelijn onder andere aan de Rijksuniversiteit Groningen, bij de Raad voor de Wadden en bij economieblad ESB. Met Sandra Phlippen stelde hij de *Canon van de economie* samen. Met Bas Karreman en anderen schreef hij het studieboek *Zelf leren schrijven voor economie en bedrijfskunde*. Voor het *FD*, *Kennislink* en vooral *ESB* schreef hij over economie. Gelijn studeerde algemene economie in Groningen, en heeft een onmatige neiging (digitaal-)economische literatuur bij te houden.

'Leest als een trein en geeft een goed inzicht in de werking van platforms aan de hand van pakkende voorbeelden en toegankelijke modellen'

Huub Vermeulen, voormalig CEO bol.com

De opkomst van digitale platforms heeft een enorme impact op onze economie en maatschappij. Ondernemers vinden nieuwe verdienmodellen, consumenten profiteren van innovaties, gevestigde bedrijven vrezen voor hun bestaansrecht. Tegelijkertijd zijn er zorgen over publieke belangen rond nieuwsvoorziening, privacy, macht en democratie. Digitale technologie is niet zaligmakend.

Handboek Platformeconomie legt uit hoe businessmodellen van platforms en hun maatschappelijke impact onlosmakelijk verbonden zijn. Hoe leiden we als samenleving en overheid de platformrevolutie in goede banen? Hoe profiteren we van innovatie door platforms zonder dat zij publieke belangen ondermijnen?

Aan de hand van theorie en herkenbare praktijkvoorbeelden bespreken Paul de Bijl, Nicolai van Gorp en Gelijk Werner hoe platforms markten en sectoren op hun kop zetten en daarbij publieke belangen kunnen ondersteunen, maar ook schaden. Een onmisbaar handboek voor professionals en managers in overheidsbeleid en markttoezicht, en voor iedereen die de platformsamenleving wil begrijpen.

Paul de Bijl is Chief Economist bij de Autoriteit Consument & Markt.

Nicolai van Gorp is mededingings- en strategieconsultant bij e-Economics en Ngrane.

Gelijk Werner is econoom bij het ministerie van EZK, gespecialiseerd in de digitale economie.

'Buitengewoon heldere uitleg over de werking en invloed van de online platforms die ons leven verrijken, en tegelijk soms publieke belangen bedreigen. Verplichte kost voor iedereen die aan een productieve, volwassen platformeconomie werkt'

Michiel Boots, directeur-generaal Economie en Digitalisering bij het ministerie van EZK

'Niet alleen een aanrader voor studenten economie en bestuurskunde, ook beleidsmakers en eigenlijk iedereen die geïnteresseerd is in digitale platforms zal dit boek waarderen door zijn toegankelijke stijl en vele voorbeelden'

José van Dijck, hoogleraar media en digitale samenleving aan de Universiteit Utrecht



boom.nl
boommanagement.nl