



HANDBOEK PLATFORM ECONOMIE

Beleid en strategie voor
de digitale samenleving

Paul de Bijl
Nicolai van Gorp
Gelijm Werner

Boom

HANDBOEK
PLATFORM
ECONOMIE

**Beleid en strategie voor
de digitale samenleving**

Paul de Bijl
Nicolai van Gorp
Gelijijn 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, toezichhouders, 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 Sjeff 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 controversen 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’.

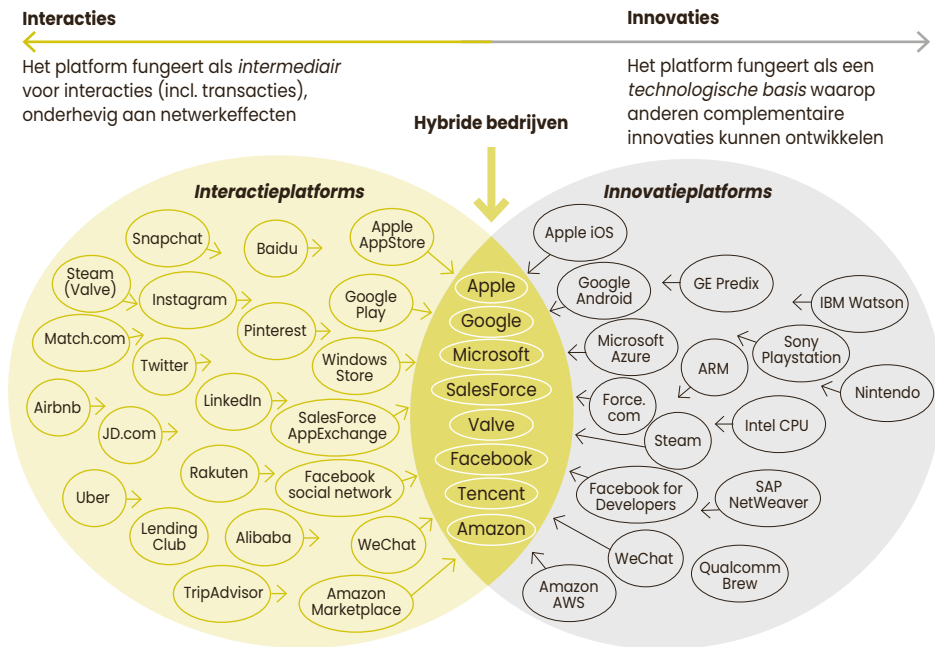
Daarnaast is het op het internet een komen en gaan van grotere en kleinere platforms; van Airbnb en Booking.com tot TicketMaster en Eventbrite, van Uber en Tinder tot Charly Cares en Robinhood, en van Etsy en Shutterstock tot Bol.com en MatchingMaterials. Samen vormen dergelijke bedrijven de platformeconomie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

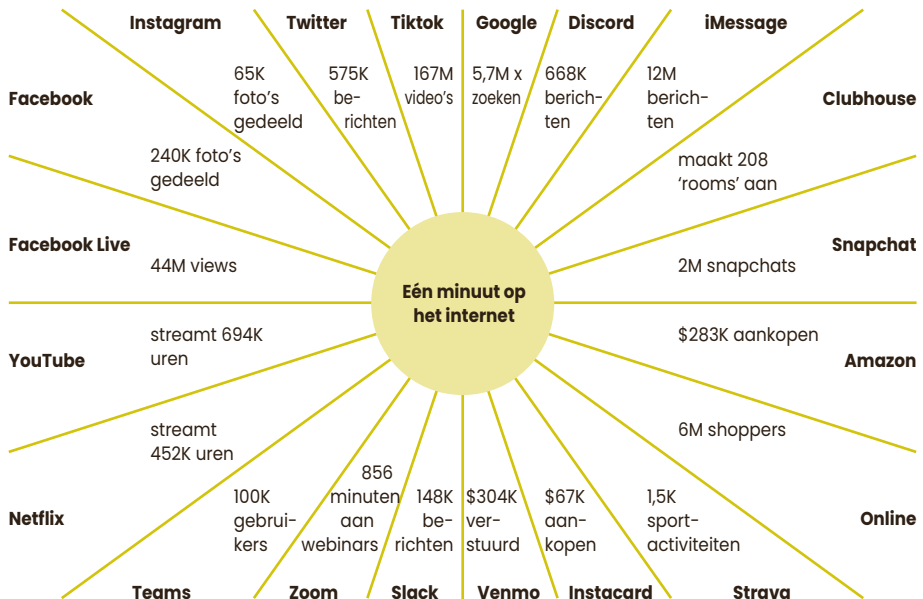
Tinder of een socialemediaplatform als Instagram. Interacties of transacties, tussen mensen of bedrijven, vormen het onderscheidende kenmerk. Een innovatieplatform daarentegen is een technologische basis waarop andere partijen, zoals ontwikkelaars, nieuwe toepassingen kunnen bouwen. Amazon en Apple bieden 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

9

RISICO'S VOOR MEDEDINGING

Hoofdstuk 4 beschreef hoe concurrentie verandert door platformisering. We bespraken het risico dat platforms enorm machtig kunnen worden, en vervolgens hun macht kunnen misbruiken om rivalen te marginaliseren. Een van de eerste ervaringen hiermee, overigens voordat er sprake was van een platformeconomie, betrof Microsoft in de jaren negentig. De volgende citaten geven een impressie van wat er destijds speelde:

‘Als we eigenaar zijn van de belangrijkste [office]programma’s op [Windows], dan vergroten we de gracht die de [Windows] beschermt [...] We hopen veel te verdienen met [office]programma’s, maar nog belangrijker is dat ze onze Windows-royalty per pc beschermen’ – Microsoft-topman Jeff Raikes²⁵¹

‘Microsoft stelde eerst een illegale samenzwering voor om de markt te verdelen. Toen [de browser] Netscape weigerde, gebruikte Microsoft vervolgens zijn Windows-monopolie om, in Microsofts eigen woorden, de luchttoevoer van Netscape af te sluiten’ – Persbericht Openbaar Ministerie VS²⁵²

‘In de eerste plaats gaf Microsoft zijn eigen browser gratis weg, zodat Netscape er geen inkomsten uit zou krijgen. Dat was hun specifieke afsluiting van de luchttoevoer. [Vervolgens creëerde hij] op verschillende niveaus afhankelijkheden tussen het besturingssysteem en de browser, in het voordeel van zijn eigen browser [...]’ – Steven McGeady, bestuursvoorzitter Intel²⁵³

‘[De] strategie van Microsoft ‘omarmen, uitbreiden, vernietigen’ [was] een zinspelning op hun openbare strategie van ‘liefde, omarmen en uit-

breiden'. Het idee was om internetstandaarden te omarmen, om vervolgens uit te breiden op manieren die andere [browsers] niet konden volgen, en daarmee de concurrentie uit te roeien' – Steven McGeady²⁵⁴
 'Java had een veel belangrijkere concurrent kunnen zijn voor Windows. Netscape was [slechts] een applicatie met beperkte mogelijkheden om te veranderen. Java was een echte programmeertaal en omgeving waarin vrijwel iedereen applicaties kon ontwikkelen' – Steven McGeady²⁵⁵

'Strategische doelstelling: Cross-platform Java doden door de vervuilde Java-markt te laten groeien' – intern strategisch document Microsoft²⁵⁶

Deze citaten schetsen een beeld van een monopolist die zich koste wat kost wilde beschermen tegen disruptieve uitdagers. Hierbij werd geen enkel middel gemeden: poging tot kartelvorming, uitputting (of verstikking) van concurrenten, discriminatie bij het verlenen van toegang, 'vervuiling' van innovatie.

Het mededingingsrecht beschouwt het hinderen van uitdagers als anti-competitief gedrag en verbiedt dominante partijen (spelers met veel marktmacht) om dat te doen. De Amerikaanse en Europese mededingingsautoriteiten (respectievelijk de FTC en de Europese Commissie) startten in de jaren negentig dan ook een reeks onderzoeken naar Microsoft. Daarin werd het bedrijf uiteindelijk schuldig bevonden aan misbruik van dominantie. Het eerste onderzoek van de FTC begon in 1991²⁵⁷ en in 1993 startte de Europese Commissie een onderzoek naar aanleiding van een klacht van het bedrijf Novell.²⁵⁸ Beide onderzoeken werden kort daarna gestaakt en later opnieuw opgestart toen er nieuwe klachten binnenkwamen. De reeks onderzoeken en rechtszaken eindigde uiteindelijk pas in 2012.²⁵⁹

Ondertussen gingen er in Europa ook onderzoeken tegen Google van start, nota bene naar aanleiding van klachten door Microsoft.²⁶⁰ In 2010 werd Google ervan verdacht de dominantie van zijn zoekmachine (Search) en van zijn besturingssysteem (Android) te misbruiken.²⁶¹ De Europese Commissie probeerde Google eerst met onderhandelingen in het gareel te krijgen, maar dat wilde niet vlotten. In 2015 startten twee officiële mededingingszaken (de Google Shopping-zaak en de Android-zaak)²⁶² en een jaar later nog één (over misbruik van Googles advertentieplatform).²⁶³ Daarin legde de Commissie miljardenboetes op.²⁶⁴ Maar daarmee was de kous niet af: anno 2023 lopen er nog steeds beroepsprocedures. Inmiddels zijn ook Apple, Amazon en Facebook in diverse landen aangeklaagd voor misbruik van hun economische machtspositie.

Digitale platforms riskeren soms de fout in te gaan zodra ze machtig zijn geworden. Waarom gebeurt dat? Waarom laten mededingingsautoriteiten dat gebeuren? En wat kunnen zij of beleidsmakers eraan doen? Deze vragen staan centraal in dit hoofdstuk. Om die te kunnen beantwoorden, beschrijven we eerst de diverse vormen van machtsmisbruik waaraan platforms zich schuldig kunnen maken. Dit overzicht is vooral bedoeld voor lezers die minder bekend zijn met de complexiteit van het mededingingsrecht. Vervolgens bespreken we achtereenvolgens waarom dat misbruikgedrag zo schadelijk is, waarom mededingingsautoriteiten niet (op tijd) ingrijpen en wat beleidsmakers hieraan kunnen doen.

Een belangrijke conclusie is dat enkel het toepassen van het bestaande mededingingsbeleid onvoldoende effectief is tegen ongewenst gedrag door platforms. Rechtszaken duren te lang: tegen de tijd dat die zijn afgerond is het kwaad al lang geschied door netwerk- en leereffecten. Genomen maatregelen doen dan amper nog ter zake.

Er zijn grofweg twee oplossingen in omloop. De eerste is het toepassen van het mededingingsrecht. De tweede is een nieuwe wet (of regulerend kader) die naast het mededingingsrecht bestaat. De Europese Commissie heeft gekozen voor de laatste optie. Die keuze is te verdedigen in het licht van de risico's op en de (grote) gevolgen van niet of te laat ingrijpen (waar dat achteraf wel nodig blijkt te zijn).

9.1 Hoe platforms concurrentie kunnen verstoren

Concurrentie houdt onder meer in dat bedrijven zich proberen te onderscheiden van andere aanbieders in termen van prijs, kwaliteit, marktsegmentatie, klantgerichtheid, enzovoorts. Het is een dynamisch proces waarbij de drang zich te onderscheiden in de regel tot innovatie leidt. Daarmee realiseren aanbieders meer concurrentiekracht of ondermijnen ze die van anderen.

Concurrentiedruk komt niet altijd vanuit vergelijkbare aanbieders of diensten, zeker niet in de digitale economie. Zo dreigden Java (een programmeertaal) en Netscape (een browser) destijds de positie van Windows (een besturingssysteem) te disintermediëren.

Een bedrijf kan zich beschermen tegen uitdagers door innovaties (deels) te kopiëren en te verbeteren. Zolang iedereen op basis van eigen verdiensten

probeert de beste te zijn, profiteert de consument. Economen noemen dat concurrentie op basis van merites, oftewel eerlijke concurrentie.

In de praktijk concurreren spelers echter niet altijd op eigen verdiensten. Soms hinderen aanbieders hun rivalen, waardoor ze zelf ook minder hard hoeven te lopen, of ze spreken onderling af niet te concurreren (een kartelafpraak). Het mededingingsrecht verbiedt dergelijk anticompetitief gedrag. Dit gedrag kent subcategorieën en uitzonderingen. Figuur 9.1 geeft daarvan een overzicht.

Figuur 9.1, Categorieën van anticompetitief gedrag²⁶⁵



Kartelafspraken

Soms kunnen bedrijven een kartelafpraak maken om niet te concurreren. Meestal betreft dat gelijksoortige spelers in een stabiele marktsituatie. In de platformeconomie zijn kartelafspraken lastiger te maken omdat de markten dynamisch zijn, met andersoortige aanbieders. Zo concurreren zoekmachines, videoplatforms en socialemediadiensten op de online advertentiemarkt. Hun businessmodellen verschillen sterk en zijn aan constante verandering onderhevig. Het lijkt daarom lastig op de advertentiemarkt houdbare afspraken te maken.

Toch suggereert mededingingsonderzoek van de Europese Commissie naar advertentieafspraken tussen Google en Facebook dat er alsnog sprake van kan zijn.²⁶⁶ Ook zijn Apple, Google en Intel eens beschuldigd van een *no poaching agreement* om geen werknemers van elkaar weg te kapen.²⁶⁷ Voor platformbedrijven geldt dus net als voor andersoortige bedrijven de kans op kartelvorming.

Misbruik van dominantie

Misbruik van dominantie is een prominent probleem in de platform-economie. Dominantie betekent dat een bedrijf zoveel macht heeft dat gebruikers, toeleveranciers of (potentiële) concurrenten het bedrijf niet meer kunnen disciplineren. Dat risico is bij platforms bijzonder groot door de schaalvoordelen, netwerkeffecten, leereffecten en breedtevoordelen. Die zwingelen een zichzelf versterkende groei aan, waarna er een winnend platformbedrijf ontstaat dat mogelijk niet meer is uit te dagen (zie hoofdstukken 3 en 4). Daarmee is een platformbedrijf niet meteen dominant. Vaak kan het nog steeds worden uitgedaagd vanuit andere markten of door disruptieve innovaties.²⁶⁸ Economen spreken dan van betwistbare machtsposities.

Er zijn een aantal factoren die op dominantie van een platform kunnen wijzen, namelijk:

- Kunnen gebruikers nog om het platform heen? Zijn er nog voldoende alternatieven met disciplinerende werking? Of zijn gebruikers locked-in?
- Is de machtspositie nog betwistbaar? Kunnen toetreders bijvoorbeeld nog een kritische massa opbouwen om hun groeimotor in gang te zetten of is er dreiging van disintermediation?
- Heeft het platform zijn machtspositie uitgebreid of afgeschermd door verticale integratie (eigen diensten aanbieden op het platform) of overnames van andere platforms en diensten (denk aan de overname van WhatsApp en Instagram door Facebook)?
- Is de werking van het platform ondoorzichtig, waardoor slechte bediening (bijv. discriminatie) onopgemerkt blijft en gebruikers minder snel overstappen?

Een dominant platform kan gebruikers uitbuiten of het concurrentieproces naar zijn hand zetten door middel van discriminatie. Zonder dominantie lukt dat niet omdat concurrenten of afnemers het platform dan zouden disciplineren. Als Microsoft bijvoorbeeld niet dominant zou zijn geweest, dan waren gebruikers en ontwikkelaars destijds wel overgestapt naar een ander besturingssysteem. Eentje waarop de beste browsers, mediaspelers en officepakketten op basis van onderlinge concurrentie komen bovendrijven, en niet vanwege een voorkeursbehandeling.

Uitbuiting

Uitbuiting past eigenlijk niet in het rijtje van anticompetitief gedrag omdat het de concurrentie niet noodzakelijk belemmert. Maar het is wel een uiting van dominantie. Gebruikers of toeleveranciers zouden normaal gesproken uitwijken naar alternatieven als een bedrijf hen zou uitbuiten met excessie-

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 Marktordening 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.

Gelijm Werner is strateeg bij de directie Algemene Economische Politiek van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Daarvoor werkte Gelijm 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. Gelijm 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