

ECONOMISCH STATISTISCHE BERICHTEN



Dossier

NUMMER 4768S - 20 DECEMBER 2018 - JAARGANG 103

DIGITALE PLATFORMEN

DE ECONOMIE VAN KLUSSEN, DELEN EN LIKEN

‘Content is king.’

– *Bill Gates, 1996*

Nieuwe platformen, nieuwe uitdagingen

Internetplatformen hebben een grote invloed op onze economie en samenleving. Dat merkt iedereen die dagelijks het nieuws volgt, berichtjes uitwisselt, liedjes luistert of aankopen doet. Ondernemers merken dat platformen mogelijkheden geven om hun spullen en diensten aan te bieden, van Sneek tot Alaska. Ik ben enthousiast over de mogelijkheden die platformen consumenten bieden om precies te vinden wat ze zoeken, van welzijns-app tot crowdfunding, van nieuw werk tot de liefde van je leven.

Als staatssecretaris, verantwoordelijk voor digitale economie, beschouw ik de ontwikkelingen op internetplatformen dan ook in de eerste plaats als welkome vernieuwing. Afgelopen zomer bracht het kabinet dit ook naar voren in de Nederlandse Digitaliseringsstrategie, *Nederland Digitaal*. Het kabinet wil die vernieuwing de ruimte geven. Zodat platformbedrijven zich, naar het voorbeeld van Adyen, Booking.com en WeTransfer, meer en meer in Nederland en Europa zullen vestigen en ontplooiën.

Maar die ruimte moeten we niet onvoorwaardelijk geven – daarvoor hebben platformen te veel effect op sociale en economische structuren. De platformeconomie mag niet nadelig zijn voor ondernemers, groot en klein. Zij dienen gelijke kansen te hebben om de nieuwe Google te kunnen worden, en mogen daarbij niet gehinderd worden door de gevestigde platformbedrijven. En ondernemers mogen van platformen bijvoorbeeld geschilbeslechting, transparante voorwaarden en transparante zoekresultaten verwachten.



MONA KEIJZER

Staatssecretaris van Economische
Zaken en Klimaat

De platformeconomie moet ook eerlijk zijn tegenover consumenten, werkenden en de samenleving als geheel. Consumenten moeten weten bij wie ze iets kopen op een platform. Consumentenbescherming op internet is even belangrijk als bij de winkel op de hoek. Ik vind het normaal dat grote platformbedrijven meewerken aan het bestrijden van illegale en ongepaste praktijken op hun platformen. En ik vind het belangrijk dat mensen voldoende grip houden op de gegevens die platformen over hen verzamelen.

Ik zet me in Nederland en Europa in voor een platformeconomie die consumenten en ondernemers voordeel brengt, in de vorm van vernieuwing en een online-markt die iedereen gelijke kansen biedt. Degene die zoiets doet, moet zich daarbij steeds de volgende drie vragen stellen: hoe werken platformen, platformbedrijven en platformmarkten? Wat zijn de effecten hiervan voor onze ondernemers en consumenten, voor hoe we leven en werken, en voor Nederland? En welk overheidsbeleid past hierbij?

Laat dat nu precies de vragen zijn die economen en andere deskundigen zich stellen in dit *ESB*-dossier. Ik vind het daarom goed dat dit dossier er is. Het verschaft ons meer beeld en begrip bij elk van de drie vragen, voor tal van beleidsterreinen – en alles overzichtelijk bij elkaar. Daarmee levert het dossier wat mij betreft een belangrijke bijdrage aan een vernieuwende platformeconomie met zo veel mogelijk voordelen.

Ik wens u veel leesplezier!

Kennis delen, juist over platformen

Op vakantie ga je via Booking.com, de kerstcadeaus komen via Bol.com, de maaltijd via Thuisbezorgd.nl en na een leuke avond rijdt een Uber je naar huis. Krediet voor je onderneming vind je niet meer alleen bij een bank, maar ook via Funding Options. Platformen zijn niet meer uit ons leven weg te denken.

Voor bedrijven is het genoeg soms minder groot. Platformen als technologie hebben de potentie om markten compleet op hun kop te zetten, daar kunnen de reisbranche en de taxibedrijven over meepraten. Platformen kunnen transacties sneller, goedkoper en beter afhandelen, en ze vervangen traditionele bemiddelaars. Een deel van de producenten – bedrijven en werknemers – vreest deze disruptie.

Anderen zien vooral de mogelijkheden van de platformeconomie. Ze kunnen via platformen de efficiëntie van bedrijfsprocessen, zoals de inkoop, vergroten of toegang krijgen tot nieuwe markten. Afhankelijk van de sector, liggen er voor bedrijven kansen om zelf een platformstrategie te implementeren, zoals in de flexbranche en de retail. Grote spelers in deze sectoren investeren in platformen, nieuwe spelers staan op.

Ook faciliteren platformen de deeleconomie en dragen zo bij aan verduurzaming: het benutten van ongebruikte capaciteit kan de druk op de planeet beperken. Platformen kunnen vertrouwen organiseren: juist outsiders op de arbeidsmarkt kunnen



RALPH HAMERS
Bestuursvoorzitter van ING

kansen krijgen door werkplatformen. Maar er zijn ook keerzijdes, bijvoorbeeld als we meer gaan vliegen door goedkope accommodaties, of als algoritmes onbedoeld discrimineren.

Platformen bieden een open infrastructuur voor interacties en transacties, maar treden zelf niet op als producent of consument. Deelname aan platformen is vaak open, laagdrempelig en soms anoniem, wat het monitoren van platformactiviteiten tot een

uitdaging maakt. Dat roept vragen op over zaken als verantwoord ondernemen en hoe aansprakelijk platformen kunnen zijn. En natuurlijk zijn er grote vragen over mededinging en privacy.

De ontwikkeling van platformen is onvoorspelbaar. Zo leek Hyves een winnaar, tot de komst van Facebook – door jongeren inmiddels alweer ingeruild voor Snapchat en Instagram. Duidelijk is in elk geval dat de gebruikers de drijvende kracht zijn: zij sturen de koers van de platformen.

De ontwikkelingen zijn nog zo nieuw dat er voor academici, beleidsmakers en bedrijven – ook de ING – nog heel wat te ontdekken valt. Dit *ESB*-dossier opent kennis rond platformen, voor iedereen die daar gebruik van wil maken. Dat past bij de rol die platformen naar mijn idee hebben: een open plek bieden waar samenwerken voorop staat. Met die benadering kan Nederland de voordelen van platformen benutten, zakelijk en maatschappelijk.

Ik wens u veel leesplezier!

Inhoud

Inleiding: Oude regels op een nieuwe markt JASPER LUKKEZEN	6
--	----------

Platformen

Vervoer en internet: het huwelijk tussen Uber en de Provo's ERIC BARTELSMAN	9
Ontwrichting van tweezijdige markten door platformen WILKO BOLT EN MARCO VAN DER LEIJ	12
Infographic: Digitale platformen op tweezijdige markten ESB-REDACTIE	16
Schaalvoordelen vaak de kern van succesvolle digitale marktplaatsen MARIEKE BLOM	18
Infographic: Platformen in Nederland ESB-REDACTIE	24

Arbeidsmarkt

Kluseconomie is meer dan Uber en Deliveroo KOEN FRENKEN EN JAAP VAN SLAGEREN	27
Holistische duiding van de arbeidsrelatie maakt het platformeconomie moeilijk HANNEKE BENNAARS	32
Een eerste verkenning van platform-zzp'ers SARIKE VERBIEST EN PETER SMULDERS	38
Platformwerk ontwricht ons arbeidsbestel GEORGE EVERS EN FRANK POT	42
Verder lezen	45

Publieke belangen

- Airbnb verhoogt de woningprijzen en huren in Los Angeles**
HANS KOSTER, JOS VAN OMMEREN EN NICOLAS VOLKHAUSEN **47**
- Column: Opnieuw de binnenstad**
GUIDO VAN WOERKOM **51**
- Online-platformen stellen mededingingsautoriteiten voor uitdagingen**
MARCEL CANOY, FREEK BRUGGERT, BART NOÉ EN NOORTJE POLMAN **52**
- Opties om een competitieve digitale economie te behouden**
SOPHIE WIEDIJK EN ANDOR VAN DONGEN **58**
- Publieke belangen en de regulering van digitale platformen**
PAUL DE BIJL EN NICOLAI VAN GORP **63**
- Verder lezen** **69**

Marktmacht

- Interview met Ben Thompson**
RUBEN VAN OOSTEN **71**
- Column: Het ene platform is het andere niet**
ANNE-CLAIRE HOYNG **75**
- De kunst van marktafbakening op tweezijdige transactiemarkten**
ROBERT HENSGENS, ALEXANDER VAN OEVEREN, GÜLBAHAR TEZEL EN LAPO FILISTRUCCHI **76**
- Amerikaanse techreuzen zijn hevig concurrerende monopolies**
NICOLAS PETIT **82**
- Dominantie platformen vraagt om alerte toezichhouders**
MARCO HAAN EN BASTIAAN OVERVEST **89**
- Column: Big Five is geen eredivisie**
JOSÉ VAN DIJCK **94**
- Verder lezen** **95**

Oude regels op

De Big Five van de platformeconomie (Facebook, Apple, Amazon, Microsoft en Google) zijn niet alleen dominant in de markt, het beeld dat men van hen heeft bepaalt ook in belangrijke mate het beeld van de platformeconomie. Alle vijf zijn grote techconglomeraten uit Silicon Valley die zeer innovatieve producten maken of unieke diensten leveren.

PLATFORMBEDRIJF

In Nederland is echter het mediane platformbedrijf een start-up die iets nieuws met crowdfunding probeert, gevestigd is in een bedrijfsverzamelgebouw in Amsterdam-Noord en drie medewerkers heeft – zie onze infographic *platformbedrijven in Nederland*. Naast de oprichter, die veelal een achtergrond heeft in financiering van het midden- en kleinbedrijf, zijn er verder ongetwijfeld nog wat IT'ers bij betrokken.

Zo'n bedrijf hoopt de markt te ontwrichten en moet daarvoor, vanaf de oprichting, kei- maar dan ook keihard groeien. Marco van der Leij en Wilko Bolt leggen in deze *ESB* uit dat dit nodig is omdat een platform twee zijden van een markt met elkaar verbindt, en dat het voor de ene zijde van de markt pas de moeite waard is als er ook voldoende deelnemers zijn aan andere kant. Het loont pas om je financiering te crowdfunden als er voldoende kapitaal is, en het loont pas om kapitaal aan te bieden als er voldoende financierbare plannen zijn. Eric Bartelsman legt het belang van voldoende massa uit aan de hand van de opkomst van Uber en het falen van het Wittefietsenplan.

Crowdfunding van enige schaal is overigens de heilige graal van de platformen – zeer aantrekkelijk, maar vooralsnog niet te vinden. Omdat het hier om een innovatie in de financiële sector gaat, zijn de potentiële verdiensten enorm. En financiering is een activiteit die aan de meeste criteria van Marieke Blom voor een platformrijpe markt voldoet: deze kan grotendeels digitaal afgehandeld worden en schaalvoordelen, transactiekosten en informatieasymmetrie zijn belangrijk. Toch

hebben de vijftig crowdfundingplatformbedrijven die Nederland kent nog niet voor een grote maatschappelijke verandering gezorgd. Wellicht is financiering niet schaars genoeg en er dus geen ruimte voor arbitrage?

PLATFORMWERKER

De paar platformklusbedrijven daarentegen veranderen de maatschappij wel in hoog tempo. Waar het mediane platformbedrijf een crowdfundingstart-up is, is de mediane platformwerker een maaltijdbezorger (Deliveroo). Of misschien tapt ze in de bar (Temper) of rijdt hij een taxi (Uber).

Er is nogal wat verwarring over wat een platformwerker is. Niet alleen bij de werkers en hun opdrachtgevers zelf (zie het artikel van Hanneke Bennaars), maar ook onder economen. De auteurs in dit deel van het dossier houden het op 'tussen de 0,4 en de 12 procent van de beroepsbevolking, afhankelijk van de definitie'. Dat is net zoets als zeggen dat het ergens tussen 5 minuten en 3 dagen duurt voordat ik weer thuis kom. Bij mij thuis hebben ze behoefte aan een wat preciezer schatting. Koen Frenken en Jaap van Slageren richten zich op deze vraag en het belang ervan.

Er zijn zorgen om deze mediane platformwerker. George Evers en Frank Pot vinden het problematisch dat platformen het makkelijker maken om werk in kleine repetitieve brokjes op te splitsen. Efficiënt wellicht, maar niet passend bij een visie op de werkplek die verhaalt over welzijn en mogelijkheden om te leren. Het vergaat de hoogopgeleide platformwerkers immers anders. Sarike Verbiest en Peter Smulders laten zien dat deze groep vooral uit jonge autochtone mannen bestaat die relatief veel verdienen. Echter, ook zij maken zich, in vergelijking met andere zzp'ers, ook wat meer zorgen over hun inkomen.

ONBEWUSTE DISRUPTIE

De Big Five, de crowdfundingmanie en de klusplatforms ontwrichten markten bewust, al dan niet succesvol. Maar er zijn ook voorbeelden waarbij een plat-

een nieuwe markt

form invloed heeft op de samenleving doordat het een markt ontsluit of iets mogelijk maakt wat eerst nog niet mogelijk was.

Zo laten Hans Koster et al. zien dat Airbnb logeren in woningen zo populair maakt dat de woningprijzen stijgen, legt Guido van Woerkom uit dat webwinkels ervoor zorgen dat perifere winkelcentra het loetje leggen, en vertellen Marcel Canoy et al. dat de hogere bevattelijkheid voor nepnieuws komt doordat Facebook mensen een bubbel voorschotelt, in de hoop dat ze dan langer op de site blijven plakken. De door deze auteurs voorgestelde beleidsopties omvatten nagenoeg het hele spectrum. Koster et al. stellen voor de inkomsten te belasten, Van Woerkom stelt voor om de gevolgen in goede banen te leiden.

INNOVATIEVE MONOPOLISTEN

Terug naar de Big Five. Een monopolist heeft vooral sterke prikkels om zijn markt te af te schermen – niet om te investeren in nieuwe producten. De Big Five innoveren echter in een zeer hoog tempo.

Dat ze zo hard innoveren, komt omdat ze wel degelijk veel competitie op secundaire markten ervaren, zo stelt Nicolas Petit. Platformbedrijven vechten om goed personeel, financiering en bovenal om als eerste de nieuwe virale technologie te ontdekken. Niet alleen met elkaar, maar ook met zichzelf: Google heeft twee kaartendiensten, Tencent twee chat-applicaties en Microsoft twee pakketten met kantoorsoftware. Petit stelt dat deze competitie de kans vergroot dat bedrijven een toevallige lucratieve ontdekking doen. Marktvorser Ben Thompson is sceptischer. Hij stelt dat de Big Five vooral de indruk willen wekken dat ze innoveren op deze secundaire markten, om op deze manier aannemelijk te maken dat ze concurrentiedruk ervaren.

Een meer klassieke verklaring voor de ervaren competitie is dat de relevante markt anders of breder is dan gedacht. De Bijl en Van Gorp stellen dat Facebook weliswaar een zeer hoog marktaandeel heeft op de markt voor sociale-mediaprofielen, maar een gemid-

deld marktaandeel op de markt voor gerichte advertenties. En juist met die laatste verdienen ze hun geld. Anne-Claire Hyong en Robert Hensgens et al. werken deze argumentatie uit voor transactieplatformen.

VROEG OF LAAT INGRIJPEN

Deze innovatiedrift stemt tot nadenken. Marco Haan en Bastiaan Overvest stellen dat maatregelen van platformbedrijven die concurrentiebeperkend lijken dat niet per se ook hoeven te zijn. Als voorbeeld noemen zij koppelverkoop, hetgeen ook de consumentenwelvaart kan verhogen. Ik begrijp de theoretische uitdaging waar zij mee worstelen, maar het roept bij mij de vraag op of laat ingrijpen wel kan, casu quo niet veel kostbaarder is dan vroeg ingrijpen.

Als er juist zo veel geïnoveerd wordt omdat de Big Five in de heilige graal van een niet meer in te halen supermonopolie geloven, is ingrijpen voor het te laat is misschien verstandiger. José van Dijk vertolkt die ongerustheid in haar column, en Sophie Wiedijk en Andor van Dongen bespreken een hele serie opties om marktmacht te beperken of in de kiem te smoren. Die opties zijn inderdaad een serieuze discussie waard.



JASPER LUKKEZEN

Hoofdredacteur
lukkezen@economie.nl

Platformen

De platformeconomie is volop in ontwikkeling. Wat is een platform? En in welke sectoren zien we deze platformen vooral terug?

ONTWERP

Vervoer en internet: het huwelijk tussen Uber en de Provo's

Reizend door de stad kom je ze overal tegen, de bastaardkinderen van Luud Schimmelpennink, bedenker van het Wittefietsenplan, en Travis Kalanick, oprichter van Uber. Die kinderen heten, ondermeer, Car2Go, IONIQ, FlickBike, Mobike en Felyx. Hoe kunnen we deze platformbedrijven tot wasdom laten komen?

**ERIC
BARTELSMAN**
*Hoogleraar aan de
Vrije Universiteit
Amsterdam en
directeur van het
Tinbergen Instituut*

De conceptie van het gedeeld personenvervoer vond een halve eeuw geleden plaats met het Wittefietsenplan van Luud Schimmelpennink, Provo-gemeenteraadslid in Amsterdam. De gemeente zou witgeschilderde fietsen beschikbaar stellen voor ieders gebruik. In de gemeenteraad was het plan doodgeboren, wellicht omdat het collectieve eigendom en anonieme gebruik tot problemen met onderhoud en diefstal zouden kunnen leiden.

Enkele jaren later werd, met de Witkar, de visie van Schimmelpennink wel verwezenlijkt. Dit was een elektrische driewieler die leden konden huren voor ritjes tussen twee laadstations, alles voor de schappelijke ritprijs van zeventien eurocent per minuut (prijspeil 2018), te voldoen via automatische afschrijving van een rekening bij de Gemeentegiro.

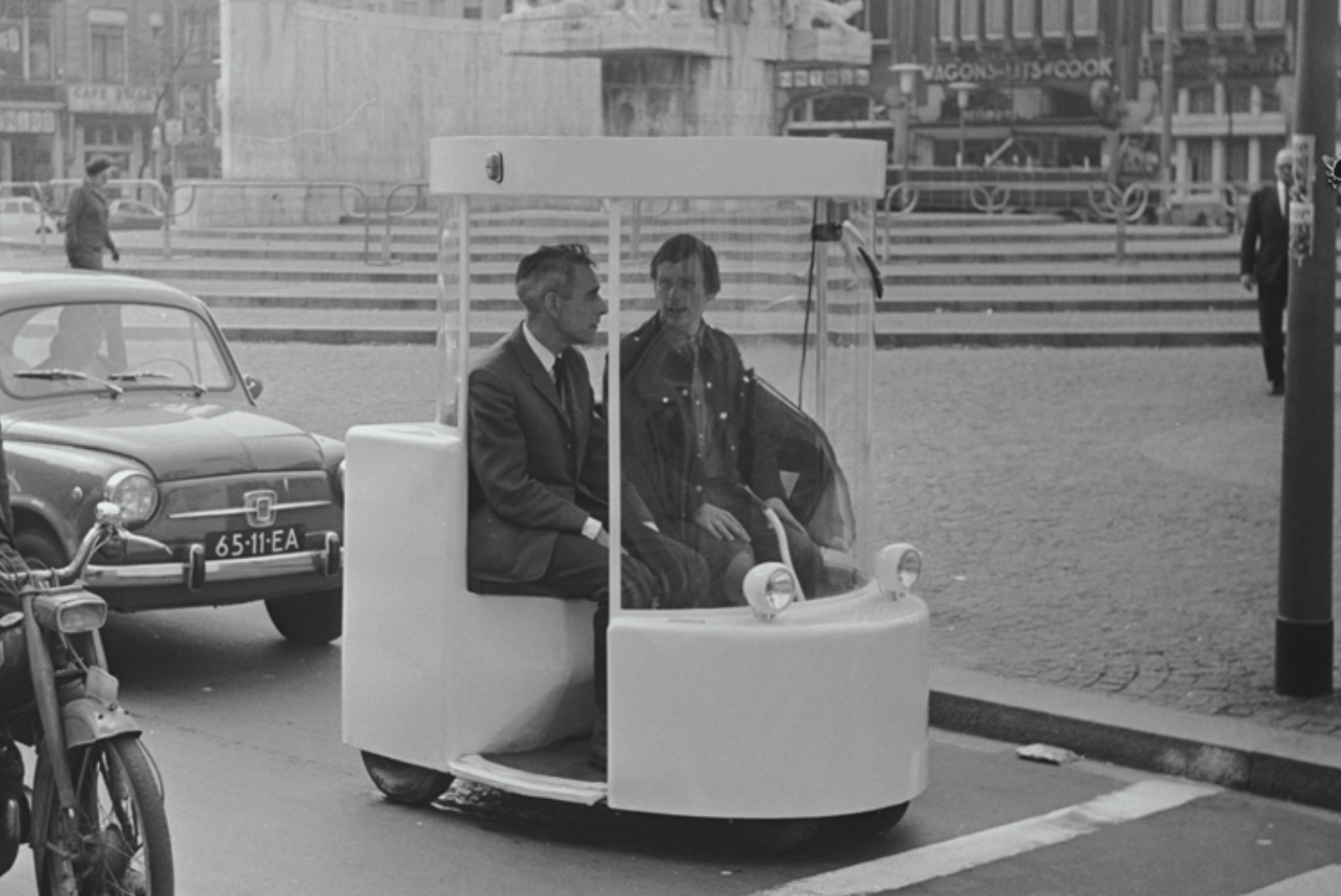
De witkar was prematuur en leed een kwakkelend en kort bestaan. Vanwege een te kleine accu en slechts

vijf laadstations ging de rit meestal van waar je niet was naar waar je niet wilde zijn. Ook mobiliteitsbevorderende maatregelen zoals vrije trambanen, Amsterdammertjes, aparte fietspaden en de metro gaven reizigers genoeg betere opties.

Nu, vijftig jaar na dato, is de technologie veel volwassener. Iedereen heeft een smartphone met GPS, en slimme algoritmes met slimme schaarsteprijzen zorgen ervoor dat men via een app op alle plekken en ieder tijdstip voor minder dan twee euro per kilometer naar de gewenste locatie gechauffeerd kan worden. Met dank aan de voortplantingsdrift van Travis Kalanick, de oprichter en ex-voorman van het wereldwijd opererende Uber.

Naast het succesvolle Uber zijn er nu voor de klant meteen kleinerebeursmeerdere concurrerende bedrijven met (al dan niet elektrische) leenauto's, waaronder een die Witkar heet. Deze auto's zijn via een app vaak in de buurt te vinden, en kunnen naar iedere gewenste locatie in het werkgebied gereden worden voor een ritprijs van 25 à 30 cent per minuut, of ongeveer 80 cent per kilometer. Deze bedrijven moeten wel lobbyen met de gemeente om de niet verhuurde auto's op de openbare parkeerplekken te kunnen laten staan. Dat recht heeft Witkar in sommige steden nog niet, terwijl in Amsterdam andere aanbieders daarvoor juist wel regelingen hebben bedongen.

Naast leenauto's worden ook steeds meer andere leenvoertuigen zichtbaar in het straatbeeld: zo zijn er



bijvoorbeeld elektrische leenscooters te huur voor rond dertig cent per minuut. De scooters maken onbetaald gebruik van de stoep als stalling, en worden daardoor ook actief tegengewerkt door de gemeenten. En, in navolging van het Wittrefietsenplan, zijn er een tiental concurrerende bedrijven die met een chip uitgeruste fietsen laten rondzwerven tussen het straatmeubilair. Daarenboven zou ook de exoot, de elektrische deel-step, zomaar voet aan de grond kunnen krijgen in Nederland.

TECHNIEK EN VOORUITGANG

Nieuwe technieken zorgen niet per se voor maatschappelijke vooruitgang. Daarom is het noodzakelijke dat de overheid de markt op de juiste manier vormgeeft. De grotendeels immateriële technologie van digitale signalen, databases, algoritmes en apps, gebundeld in concurrerende platformbedrijven, verandert de omgeving waardoor een vrije markt niet noodzakelijkerwijs tot efficiënte uitkomsten leidt.

Welke problemen komen we tegen bij de opkomst van digitale vervoersplatformen? Ten eerste ontstaat in de adoptiefase, met veel concurrerende platformen, het-

zelfde probleem als bij de originele Witkar: de kans dat er in de buurt een transportmiddel van een bepaald platform beschikbaar is, is te klein om de reiziger voldoende nut te bieden. Een gevolg is dat de adoptie niet toeneemt en de markt als geheel het niet overleeft. Een tweede mogelijkheid is dat een van de concurrerende platforms intens veel investeert in capaciteit om wel genoeg dekking te bieden en klanten te trekken, in de hoop door broeder- en zustermoord uiteindelijk als enig kind te overleven. De geschatte beurswaarde van Uber van 120 miljard dollar komt vooral vanwege de verwachting dat ze, wegens alleenheerschappij, hun opslag van 25 procent op marginale kosten langdurig kunnen handhaven of zelfs verhogen.

Dit alles tegen een achtergrond waarbij de bereidwilligheid van de politiek om de nieuwe vervoers-technologieën te omarmen ook niet geweldig is. De vermeende lage lonen van Uber-chauffeurs, het onbetaalde gebruik van de openbare ruimte, de pressie van zittende partijen en het gebrek aan visie over wat er wel mogelijk zou zijn, zorgen ervoor dat overheden liever verbieden dan faciliteren.

GOUDEN HUWELIJK

De visie van een volwassen vervoersmarkt is helder: naadloos vervoer van waar je bent naar waar je heen wilt, met een keur aan mogelijkheden en keuzes tussen prijs en andere karakteristieken in een immer innoverende markt.

De efficiëntiewinst voor de maatschappij is ook helder. Nu is de bezettingsgraad van de auto's rond de vijf procent en van een fiets wellicht dichterbij de twee procent. Niet alleen is dit verspilling van privékapitaal, het gebruik van de schaarse openbare ruimte voor het parkeren van voertuigen voor 95 procent van de tijd is ook sociaal verspillend. Met deelauto's en fietsen kan de bezettingsgraad zeker enkele tientallen procentpunten hoger komen te liggen. Commerciële vliegtuigen vliegen bijvoorbeeld bijna vijftig procent van de tijd. Verder is verbetering van de luchtkwaliteit en vermindering van de CO₂-uitstoot gebaat bij een snelle transitie naar elektrisch vervoer (of juist naar pedaalcracht).

Wat nodig is voor een efficiënte, innoverende transportmarkt, is een huwelijk tussen Schimmelpennink en Kalanick, een publiek-privaat partnerschap dat de maatschappelijke visie en vooruitstrevendheid van Luud koppelt aan het ondernemerschap en de gedrevenheid van Travis. De kenmerken van de technologie die leiden tot een *winner-takes-all*-platformmarkt en de negatieve externe effecten qua ruimtegebruik kunnen verbeterd worden als de volgende huwelijkse voorwaarden in de trouwakte staan.

Allereerst is het een open huwelijk: alle berichten tussen aanbieders van vervoermiddelen en reizigers vinden plaats door middel van een standaard openbaar protocol.

Daarnaast is het belangrijk dat het een huwelijk is met respect voor de ander. De klant moet alle concurrerende vervoermiddelen kunnen vinden op iedere app naar keuze, en alle aanbieders moeten alle reizigers die vervoer zoeken, kunnen bereiken. De (geanonimiseerde) gegevensstroom van transacties die tot een his-

torisch bestand uitgroeit, moet door alle concurrenten gebruikt kunnen worden om zo de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren.

Deze twee voorwaarden breken de karakteristieken open van de technologie die óf leiden tot het verdwijnen van de markt, óf tot een monopolie. Allerlei constellaties van toetreding en experimentatie door verticale en horizontale splitsingen of samenvoegingen van eigendom, onderhoud en exploitatie van verschillende types vervoermiddelen, van klanten-apps, en van back-office- en betaaldiensten worden door interoperabiliteit en open data mogelijk gemaakt.

Verder vraagt het huwelijk om wet- en regelgeving zodat op een technologie-neutrale wijze het efficiënte gebruik van de openbare ruimte mogelijk wordt, maar ook om negatieve externaliteiten tegen te gaan. Tarieven voor nuttig gebruik van ruimte (met betalende reizigers) en voor onnuttig gebruik kunnen verschillend zijn, en aangepast aan lokale omstandigheden. Hiermee kan congestie op de weg en excessieve capaciteit of toetreding van vervoermiddelen worden tegengegaan – een van de meest steekhoudende argumenten vóór taxi-regulering.

Daarbij houden overheden een *level playing field* in stand voor bestaande bedrijven en nieuwe toetreders, en voor verschillende vervoerstechnologieën. Onderdeel daarvan is het vastleggen van zaken zoals veiligheids-eisen, gebruikerskwalificaties, arbeidsvoorwaarden voor chauffeurs, en het toezicht op non-discriminatie bij toepassing van het berichtenprotocol.

De regels moeten ruimte bieden voor experimentatie en kruisbestuiving, bijvoorbeeld dat aanbieders en gebruikers in de keten samen zoeken naar slimme manieren om vraag en aanbod bij elkaar te brengen, of dat producenten van transportmiddelen evolueren tot vervoersdienstaanbieders. Dit kan de markt prima aan. Maar zonder een actieve overheid en een open standaard blijft er geen goedwerkende markt over waarin de nieuwe vervoerstechnologieën kunnen gedijen.

In het kort

- ▶ Technologische vooruitgang leidt niet vanzelf tot maatschappelijke vooruitgang.
- ▶ Alle berichten tussen aanbieders van vervoer en reizigers zouden plaats moeten vinden door middel van een openbaar protocol.
- ▶ Zonder actieve overheid is er geen goedwerkende markt waarin nieuwe vervoerstechnologieën kunnen gedijen.

Ontwrichting van tweezijdige markten door platformen

Door te profiteren van netwerkeffecten kunnen platformbedrijven economische waarde creëren en werken ze als een magneet voor datagedreven innovatie. Schaalgrootte en marktmacht stellen echter wel eisen aan een evenwichtig regelgevingskader.

WILKO BOLT

Onderzoeker bij De Nederlandsche Bank en hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam

MARCO VAN DER LEIJ

Universitair hoofd-docent aan de Universiteit van Amsterdam

Gebruikmakend van moderne informatie- en communicatietechnologie brengen digitale platformbedrijven snel en probleemloos verschillende groepen consumenten en bedrijven bijeen die elkaar anders moeilijk hadden kunnen bereiken. Op deze wijze kunnen platformbedrijven bijdragen aan meer innovatie en hogere economische groei.

Tegelijkertijd hebben platformbedrijven een grote schaal en economische marktmacht ontwikkeld. Dit is goed zichtbaar als we de tien bedrijven met de hoogste marktwaarde naast elkaar zetten in 1998 en 2018. Werd de lijst in 1998 nog gedomineerd door producenten van fysieke goederen (zoals General Electric en Shell), in 2018 staan 7 platformbedrijven bij de eerste 8 van meest waardevolle bedrijven (Apple, Amazon, Microsoft, Alphabet, Facebook, Alibaba, Tencent). Vermeend misbruik van economische machtsposities heeft intussen veel aandacht getrokken van zowel nationale als internationale mededingingsautoriteiten. Hoe zijn deze platformbedrijven zo machtig geworden, en kunnen ze nog getemd worden? In dit artikel worden de belangrijkste theoretische aspecten van de platformeconomie besproken.

PLATFORMTHEORIE

Een bedrijf wordt als een platformbedrijf beschouwd als het voldoet aan drie criteria (Weyl, 2010). Ten eerste moet er sprake zijn van *beprijzing van een tweezijdige markt*: het platformbedrijf bedient gebruikers aan twee (of meerdere) zijden van de markt – vragers of consumenten en aanbieders of producenten – en rekent verschillende prijzen aan de verschillende zijden. Een tweede criterium betreft de aanwezigheid van *kruiselingse netwerkeexternaliteiten*: de baten van platformgebruikers aan de ene zijde hangen af van het aantal platformgebruikers aan de andere zijde van de markt. Ten derde heeft het platform aan beide zijden van de markt *economische marktmacht* om de prijs te bepalen.

Kruiselingse netwerkeexternaliteiten impliceren dat de markt vraag aan de ene zijde van de markt niet alleen afhangt van de prijs maar ook van het gebruik aan de andere zijde. Dit levert voor een platformbedrijf twee vraagcurven op:

$$\begin{cases} \#gebruikers_A = D_A(\text{prijs}_A, \#gebruikers_B) \\ \#gebruikers_B = D_B(\text{prijs}_B, \#gebruikers_A), \end{cases}$$

waarbij D_A en D_B de vraagfuncties van beide zijden van de markt zijn. Een voorbeeld van twee zulke vraagcurven is getekend in figuur 1.

De figuur laat zien dat er bij gegeven prijzen een coördinatieprobleem tussen platformgebruikers kan ontstaan. Er zijn in de figuur drie evenwichten bij prijzen ($\text{prijs}_A, \text{prijs}_B$). Evenwicht 1 is een ‘slecht’ evenwicht, waar niemand gebruikmaakt van het platform. Hier wachten gebruikers aan beide zijden van de markt op elkaar om als eerste in te stappen: een ‘kip-ei’-probleem. In het ‘goede’ evenwicht 3 is dit kip-ei-probleem opgelost en maken beide kanten van de markt

wel gebruik van het platform. Evenwicht 2 wordt 'instabiel' genoemd: als het gebruik onder het niveau van evenwicht 2 blijft, dan keert het systeem uiteindelijk terug tot evenwicht 1 en verlaten alle gebruikers het platform. Aan de andere kant, als het gebruik de kritische participatiegrens van evenwicht 2 overschrijdt, dan stappen steeds meer gebruikers in, totdat uiteindelijk evenwicht 3 wordt bereikt.

De figuur maakt meteen duidelijk hoe belangrijk prijsvorming voor een platformbedrijf is om het kip-ei-probleem te doorbreken. Als het bedrijf de prijs aan één of beide zijden voldoende verlaagt (in de figuur een verlaging van $prijs_B$ waardoor de vraagcurve aan zijde B omhoog schuift), dan kan het bedrijf een overgang bewerkstelligen naar een uniek gebruikersevenwicht (evenwicht 4 in de figuur). Dit evenwicht wordt gekenmerkt door een groot aantal gebruikers aan beide zijden van de markt – meer dan in evenwicht 3.

Als eenmaal een kritische participatiegrens is overschreden en aan beide zijden een grote gebruikersbasis is opgebouwd, kan het bedrijf de prijzen weer langzaam verhogen en de gemaakte kosten van de initiële prijsverlaging terugverdienen. Hierbij zou het gebruik weer enigszins terug kunnen vallen (bijvoorbeeld in de figuur terug tot evenwicht 3), maar het platformbedrijf hoeft niet meer bang te zijn dat het gebruik volledig instort (in de figuur tot evenwicht 1).

De groene pijl verwijst naar een verticale verschuiving van de vraagcurve aan de zijde B als gevolg van een verlaging van de prijs voor B-gebruikers. De rode pijl verwijst naar de overgang van evenwicht 4 naar evenwicht 3 bij het terugdraaien van de prijsverlaging.

Het bestaan van directe en indirecte netwerkexternaliteiten heeft ook grote gevolgen voor de concurrentieverhoudingen in de markt. Wanneer gebruikers van een groot naar een klein platform willen overstappen, dragen ze daarvoor kosten in de vorm van kleinere netwerkbatens. Door deze overstapkosten wordt een gebruiker ingesloten ('lock-in') en heeft het leidende platformbedrijf een concurrentievoordeel ten opzichte van andere platformbedrijven, zelfs als die technologisch gezien superieure platformen hebben ontwikkeld. Als één bedrijf eenmaal qua schaalgrootte een voorsprong op de concurrentie heeft genomen, is het voor dit bedrijf vanwege deze lock-in-effecten relatief gemakkelijk om deze voorsprong verder uit te bouwen en toetreding tot de markt te bemoeilijken.

We zien dan ook dat platformbedrijven in een jonge groeiemarkt vaak een agressieve groeiestrategie

hebben. Platformbedrijven verslinden in hun eerste jaren soms tientallen miljoenen euro's aan campagnes en aanbiedingen om maar zo snel mogelijk het grootste platform te worden. Zodra de concurrentie heeft afgehaakt en een (bijna) monopoliepositie is bereikt, verhoogt het platformbedrijf langzaam maar zeker de prijzen en melkt het de gebruikersbasis uit.

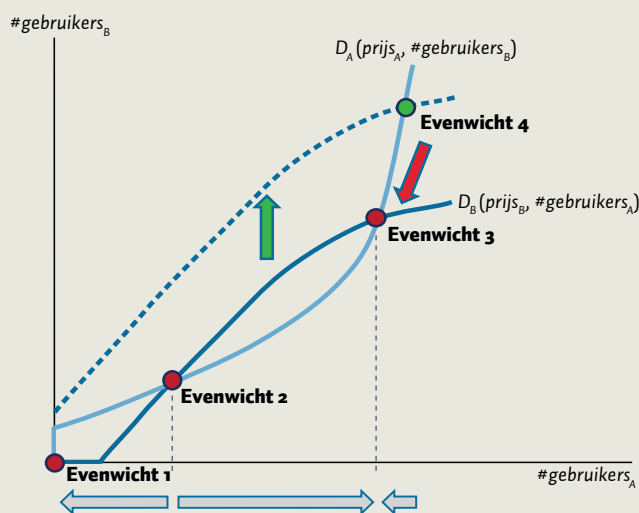
Een snelle opbouw van schaal en economische marktmacht kan tot oneerlijke concurrentie en welvaartsverlies leiden. Of en hoe een platformbedrijf gereguleerd dient te worden, hangt af van de specifieke marktsituatie. We laten dit zien aan de hand van twee voorbeelden: de markt voor betalingen, en de markt voor wetenschappelijke tijdschriften.

BETALINGSVERKEER

Retailbetalingenverkeer is in grote lijnen georganiseerd als een tweezijdige markt die consumenten en winkeliers bijeenbrengt bij de uitvoering van elektronische betalingstransacties. 'Scheve' prijsvorming op deze markt trekt al jaren wereldwijd aandacht van mededingingsautoriteiten. Transactiegebonden beprijzing voor het gebruik van betaalinstrumenten aan de consumentkant komt namelijk nauwelijks voor, terwijl winkels doorgaans wel betalen voor bijvoorbeeld pinbetalingen.

Vraagcurves in een tweezijdige markt

FIGUUR 1



De groene pijl verwijst naar een verticale verschuiving van de vraagcurve aan de zijde B als gevolg van een verlaging van de prijs voor B-gebruikers. De rode pijl verwijst naar de overgang van evenwicht 4 naar evenwicht 3 bij het terugdraaien van de prijsverlaging.

Bron: Bolt en Van der Leij | ESB

Een belangrijk knelpunt bij kaartbetalingen vormt de hoogte van de zogenoemde interbancaire verrekening – vaak afgekort tot MIF van ‘multilateral interchange fee’. De MIF is een vergoeding die banken onderling betalen – de bank van de winkelier (‘accepterende bank’) aan de bank van de consument (‘uitgevende bank’) – bij een transactie met een betaalkaart. Het netwerk van aangesloten uitgevende en accepterende banken die kaartbetalingen uitvoeren op basis van overeengekomen afspraken en regels van een specifiek kaartschema (zoals het ‘VISA card scheme’) vormt feitelijk het betaalplatform.

Door te ‘schuiven’ met de MIF kan het platform de verhouding tussen de betaaltarieven aan beide kanten van de markt veranderen. Een hogere interbancaire vergoeding leidt in de regel tot een lager (of zelfs gratis!) betaaltarief voor consumenten. Dit vergroot het gebruik van betaalkaarten aan de consumentenkant waar winkeliers in principe ook meer profijt van kunnen hebben. Echter, het netto-voordeel van de winkelier wordt beperkt omdat een accepterende bank een hogere MIF zal doorgeven via een hoger betaaltarief aan de winkelierskant.

Over de hoogte van de MIF wordt veel gesteggeld omdat deze vergoeding feitelijk geen marktprijs is, maar meer weg heeft van een prijsafpraak tussen banken en cardmaatschappijen. Het gevaar dreigt dat deze vergoeding buitensporig hoog wordt afgesteld om zo vooral de winst van het betaalplatform te verhogen. Winkeliers zullen deze dure betaalinstrumenten niet snel weigeren uit vrees omzet en klanten te verliezen. Rochet en Tirole (2002) tonen aan dat de MIF vaak excessief hoog wordt vastgesteld als kaartuitgevende banken economische marktmacht hebben.

Tegen deze achtergrond reguleert de Europese Commissie momenteel de interbancaire verrekeningen op kaartbetalingen. Uitgangspunt van deze prijsregulering betreft de door Rochet en Tirole (2011) ontwikkelde ‘Tourist Test’. Deze toets bepaalt een vergoeding waarbij de winkelier qua kosten indifferent is tussen een kaartbetaling en een contante betaling. Rochet en Tirole laten in een gestileerd tweezijdig betaalmodel zien dat dit indifferentieniveau leidt tot maximaal economisch surplus voor gebruikers. Gebruikmakend van recente kostengegevens heeft de Europese Commissie bepaald dat de interbancaire verrekeningen op betaalkaarten van consumenten grosso modo niet hoger mogen zijn dan twintig basispunten voor debit cards en dertig basispunten voor creditcards (Jonker en Plooi, 2013).

Een andere veelbesproken prijsvoorwaarde betreft de ‘no-surcharge rule’ (NSR), die inhoudt dat winkeliers geen toeslag mogen vragen voor het gebruik van een bepaald betaalinstrument. Creditcardmaatschappijen zagen al heel vroeg in dat toeslagen door winkeliers het wijdverbreide gebruik van creditcards in de weg zouden kunnen staan en legden daarom zogenoemde NSR-condities op. Deze prijscondities zouden concurrentiebeperkend kunnen werken.

Bolt et al. (2010) laten echter zien dat als winkeliers een toeslag hanteren, de gemiddelde toeslag vaak veel hoger is dan het toegepaste betaaltarief. Dit kan leiden tot inefficiënt betaalgebruik en hogere maatschappelijke kosten (Bourguignon et al., 2018). De reguleringslast verschuift dus feitelijk van de betalingsdienstaanbieder naar de winkelier. Daarom heeft de Europese Commissie besloten dat winkeliers die kaartbetalingen van MIF-gereguleerde betaalkaartschema’s accepteren in het algemeen geen toeslagen mogen hanteren.

WETENSCHAPPELIJKE TIJDSCHRIFTEN

Ook op de markt voor wetenschappelijke tijdschriften speelt platformtheorie een grote rol. Als reactie op de onvrede over de sterk gestegen abonnementsprijzen zijn verscheidene initiatieven ontstaan om de macht van uitgeverij te beperken. Het belangrijkste initiatief is de oprichting en ondersteuning van *open-access*-tijdschriften (OA).

Deze OA-tijdschriften draaien het verdienmodel van wetenschappelijke tijdschriften om. Traditionele tijdschriften vragen de auteurs geen of weinig geld voor het verwerken van een inzending, maar rekenen juist hoge kosten aan lezers en bibliotheken. Daarentegen maken OA-tijdschriften hun publicaties gratis toegankelijk, maar vragen ze wel hoge publicatiekosten aan auteurs.

De onvrede over de hoge abonnementskosten hebben wetenschapsfinanciers in de hele wereld ertoe aanzet om steeds vaker (gedeeltelijke) open-access-toegankelijkheid van publicaties als subsidievoorwaarde te stellen. Veel wetenschappers vrezen echter dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van onderzoek.

De opkomst en waarde van OA-tijdschriften valt te begrijpen doordat tijdschriften als platformen te beschouwen die auteurs en lezers samenbrengen. Essentieel is dat een artikel in slechts één tijdschrift kan worden gepubliceerd (‘single homing’), terwijl lezers zich wel op meerdere tijdschriften kunnen abonneren (‘multi-homing’). Het gevolg is een situatie die bij platformbedrijven geregeld voorkomt en die in de tweezijdige marktliteratuur een

competitive bottleneck wordt genoemd: als een auteur een artikel naar een tijdschrift opstuurt, hebben lezers alleen nog maar toegang tot het artikel via dat ene tijdschrift. De uitgever van het tijdschrift heeft daardoor een monopolie op het artikel ten opzichte van de lezers. Tijdschriften zullen daarom sterk concurreren om inzendingen en auteurs geen of lage kosten in rekening brengen, terwijl ze hun monopolie uitbuiten aan de zijde van de lezers. Het gevolg is dat er minder lezers zijn dan sociaal wenselijk en er welvaartsverlies optreedt.

Het OA-model zou deze bottleneck verwijderen. Tijdschriften zouden namelijk dan alleen om inzendingen concurreren, als ware het een eenzijdige markt. Dat veronderstelt dan echter wel dat auteurs genoeg baat hebben bij een publicatie om de kosten daarvan te dragen; anders zouden ze hun paper niet meer naar tijdschriften opsturen. Dit punt opent echter wel een nieuwe dimensie in de analyse, want zowel de waarde als de kosten van een publicatie in een tijdschrift hangen af van de kwaliteit van de inzendingen en de moeite die het tijdschrift doet om uit die inzendingen de beste te selecteren. Wetenschappelijke tijdschriften hebben dus een rol als kwaliteitsbewaker, een dimensie die minder van belang is in veel andere tweezijdige markten.

Als we de prikkels op de kwaliteit van tijdschriften meenemen in de beschouwing, dan zien we snel een aantal nadelen van OA-tijdschriften opdoemen. Om te beginnen is het belang van publicaties in toptijdschriften zodanig groot, dat deze toptijdschriften een aanzienlijke marktmacht hebben. Ze zullen dus waarschijnlijk duurder zijn dan tijdschriften van een lager niveau, iets wat we al bij de huidige OA-tijdschriften kunnen waarnemen. Het gevolg kan zijn dat onder het OA-model sommige auteurs de toptijdschriften te duur gaan vinden, en daarom hun papers daar niet meer naar toe sturen. Dit kan de ongelijkheid tussen wetenschappers vergroten. Ook heeft een OA-tijdschrift een prikkel om meer artikelen te publiceren en dus de kwaliteitsdrempel te verlagen. Dit zien we nu al gebeuren. Een van de

populairste OA-tijdschriften, *PLOS One*, accepteert bijvoorbeeld zeventig procent van de inzendingen.

Hoewel OA-tijdschriften theoretisch dus voordelen bieden, kleven er ook grote risico's aan het OA-model. Het is om die reden dat bijvoorbeeld Armstrong (2015) aanraadt om over te stappen op een gedeeltelijk open-access-model, zoals bijvoorbeeld het hybride model, waarbij auteurs tegen bijbetaling een artikel vrij toegankelijk kunnen maken.

CONCLUSIE

Platformbedrijven kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan innovatie, economische groei en maatschappelijke welvaart. Het toenemende belang van de digitale economie en de snelle ontwikkeling van deze platformbedrijven zorgen evenwel voor nieuwe uitdagingen op het gebied van regelgeving en beleid. Om misbruik van dominante machtsposities te vermijden, dienen beleidsmakers een gelijk speelveld te creëren. Hierbij lijkt een case-by-case-benadering de meest vruchtbare aanpak.

LITERATUUR

- Armstrong, M. (2015) Opening access to research. *The Economic Journal*, 125(586), F1–F30.
- Bolt, W., N. Jonker en C. van Renselaar (2010) Incentives at the counter: an empirical analysis of surcharging card payments and payment behaviour in the Netherlands. *Journal of Banking & Finance*, 34(8), 1738–1744.
- Bourguignon, H.E., R. Gomes en J. Tirole (2018) Shrouded transaction costs: must-take cards, discounts and surcharges. *International Journal of Industrial Organization*, 63, 99–144.
- Jonker, N. en M. Plooi (2013) Vergoedingen voor kaartbetalingen in winkels. *ESB*, 98(4667), 515–517.
- Rochet, J.C. en J. Tirole (2002) Cooperation among competitors: some economics of payment card associations. *The RAND Journal of Economics*, 33(4), 549–570.
- Rochet, J.C. en J. Tirole (2011) Must-take cards: merchant discounts and avoided costs. *Journal of the European Economic Association*, 9(3), 462–495.
- Weyl, E.G. (2010) A price theory of multi-sided platforms. *American Economic Review*, 100(4), 1642–1672.

In het kort

- ▶ Jonge platformbedrijven hebben vaak een agressieve groeistrategie.
- ▶ Pas bij het bereiken van een bepaalde grootte maakt een platformbedrijf winst.
- ▶ Door netwerkeffecten zijn de gevolgen van disruptie door platformen nauwelijks terug te draaien.

Digitale platformen op tweezijdige markten

Een platform verbindt vraag met aanbod en geeft daarbij de relatie tussen vrager en aanbieder vorm. Platformen ervaren zelf echter ook concurrentiedruk.

Als het voor aanbieders uitmaakt dat er meer vragers zijn, is er sprake van **indirecte netwerkeffecten**. Voorbeelden zijn adverteerders bij zoekmachines en datingsites.

Als een product of dienst meer waard is als er meer gebruikers zijn, is er sprake van **directe netwerkeffecten**. Voorbeelden zijn telefonie en sociale media.

Aanbieders

CONCURRENTIE OP DE MARKT

Het platform bepaalt de spelregels en voorwaarden voor partijen die het platform gebruiken, en daarmee de omgeving waarbinnen concurrentie plaatsvindt

Door **reputatiesystemen** voor aanbieders en vragers ontstaat er een transparante markt

Transactiekosten dalen dan waardoor de markt sneller ruimt

Platformen gebruiken **algoritmen** om regels te stellen; hoe deze precies werken is vaak bedrijfsgeheim

Een platform met veel **marktmacht** kan de transactiekosten juist verhogen

CONCURRENTIE OM DE MARKT

Platformen concurreren met elkaar om vragers en aanbieders als ze dezelfde diensten aanbieden

Een gebruiker ervaart **lock-in** als overstappen naar een ander platform alleen tegen hoge kosten kan

Multi-homing is als een gebruiker van meerdere platformen naast elkaar gebruikmaakt

Platform X

Platform Y

Vragers

MANIEREN OM CONCURRENTIE TE BORGEN

MARKTMACHT VERMINDEREN

1

Platformneutraliteit

Een platform mag de eigen producten en diensten niet voortrekken

2

Tariefregulering

Het opleggen van maximumprijzen

TOEGANG VEREENVOUDIGEN

3

Dataportabiliteit

Gebruikers kunnen hun gegevens meenemen naar een ander platform

4

Datadeling

Platformen worden verplicht om de gegevens te delen

5

Interoperabiliteit

Gebruikers van het ene platform kunnen ook bij het andere terecht

INGRIJPEN IN MARKTSTRUCTUUR

6

Horizontale opsplitsing

Platformbedrijf opknippen in kleinere platforms die dezelfde dienst leveren

7

Bedrijfsonderdelen op afstand

Inbouwen van Chinese walls tussen bedrijfsonderdelen om marktmacht te beperken

Schaalvoordelen vaak de kern van succesvolle digitale marktplaatsen

Digitale marktplaatsen zijn met name bekend vanwege Uber en Airbnb, maar zijn vooral groot op markten voor digitaliseerbare producten, zoals apps en muziek. Waar zijn ze succesvol, waarom daar en waar liggen nog kansen?

MARIEKE BLOM
Hoofdeconoom bij
ING

In 1995 werd eBay opgericht, een van de eerste digitale marktplaatsen. Op dit digitale platform verkochten particulieren hun goederen aan elkaar, waarbij ze gebruikmaakten van een veilingalgoritme om de prijzen te bepalen.

Na de komst van de smartphone in 2007 nam ook het gebruik van digitale platformen in andere sectoren een vlucht. Was eBay nog alleen actief op de markt voor producten, daarna zijn de platformen op verschillende complexere markten doorgebroken. En dat heeft vaak ingrijpende gevolgen gehad: onder druk van Netflix zijn de videotheken uit het straatbeeld verdwenen, muziekwinkels zijn vervangen door de Spotify-app en Apple's iTunes, en de fysieke boekingskantoren zijn nagenoeg verdwenen door de opkomst van Booking.com en Airbnb. Voor consumenten zijn de gevolgen vaak positief, zij profiteren hierbij door meer gemak, een hogere kwaliteit en lagere prijzen.

Het is waarschijnlijk dat ook sectoren die nu nog ontzien zijn, te maken gaan krijgen met digitale disrup-

tie. Zo bevindt de arbeidsmarkt zich momenteel midden in een transitie (ING, 2018) en richten steeds meer platformen zich op de markt voor klussen, diensten en ook duurzame werkrelaties.

Niet iedere markt lijkt daarentegen vatbaar voor disruptie door digitale marktplaatsen. Een platform waar badgasten en zwembaden elkaar opzoeken lijkt minder voor de hand te liggen. Daarom bekijk ik welke markten specifiek vatbaar zijn voor de komst van de digitale marktplaatsen. Waar vinden nu de meeste transacties plaats, en welke kenmerken hebben deze markten? En wat betekent dit voor de toekomst?

DIGITALE MARKTPLAATSEN

Dit artikel beperkt zich tot digitale marktplaatsen. Dat zijn platformen waar meerdere aanbieders en meerdere vragers elkaar tegenkomen, en vervolgens tegen betaling een transactie aangaan. De overeenkomst voor de transactie vindt plaats op het platform, maar soms gaan de betaling en/of levering buiten het platform om. Het platform kan ook zelf producent of verkoper zijn, maar dat laat ik hier buiten beschouwing. Ik richt me op het platform als facilitator van de transactie. Bol.com neem ik dus mee, maar alleen voor het deel van de activiteiten waarbij het bedrijf als intermediair optreedt.

Platformen waar wel interacties, maar geen transacties plaatsvinden, vallen buiten deze definitie. Dus geen sociale-mediaplatformen (Facebook, Instagram), geen ontwikkelplatformen (Linux) en geen publicatie-

platformen (YouTube). Portals die maar één aanbieder kennen, vallen er ook buiten, dus ook geen webwinkels zoals Zalando of Tui, en geen video-on-demand-aanbieders als Netflix.

Een aantal platformen zit op de grens, maar doet wel mee: op Spotify vindt geen rechtstreekse betaling plaats tussen aanbieder en vrager. Maar omdat aanbieders een bedrag ontvangen voor iedere keer dat hun muziek gestreamd wordt, telt Spotify wel mee. Zie ook tabel 1.

FUNCTIES VAN PLATFORMEN

Met deze engere definitie van platformen wordt een deel van de markt afgebakend, maar er is nog steeds veel diversiteit. Wat deze digitale marktplaatsen bindt, is dat ze succesvol zijn omdat ze fricties op de markt verminderen. Maar dat doen ze via verschillende functies en in een verschillende mate.

De eerste functie van platformen is dat ze de markt *transparanter* maken: ze laten immers zien welke en hoeveel aanbieders en/of vragers er op de markt zitten. Daarbij zit er verschil in de mate waarin het platform de keuze beperkt: Deliveroo en Uber tonen gebruikers slechts een klein aantal van de potentiële aanbieders, terwijl Apple App Store, Funda of Airbnb als digitaal prikbord fungeren, waarop alle aanbieders zichtbaar zijn. Ze verschillen ook in de manier waarop ze het aanbod sorteren. Op Funda bijvoorbeeld kan de koper zelf

het aanbod sorteren, en IENS en Booking.com tonen aanbieders die meer betalen voor het platform op een meer prominente plek.

Een tweede functie is het vergemakkelijken van de *transactie*. Alle platformen verminderen de moeite die het kost om een vrager of aanbieder te zoeken, maar de *zoekkosten* zijn veel lager als het platform een afdoende voorselectie maakt door slechts een klein aantal aanbieders te tonen. En ook het vergelijken van prijzen verlaagt de zoekkosten voor de consument. Sommige platformen sluiten direct het *contract* tussen vrager en aanbieder: Uber en Airbnb doen dit bijvoorbeeld wel, maar Marktplaats niet. Vaak stellen platformen regels en *standaarden* voor de markt, zoals contractvoorwaarden bij Airbnb of toetsing van apps door de Apple App Store. Verder bieden sommige platformen aanvullende *diensten* die de transactie mogelijk maken, zoals verzekeringen bij Airbnb. Ze helpen vaak ook bij de *financiële afhandeling*, zoals factureren en betalen: Uber en de Apple App Stores doen dit wel, maar Marktplaats of Booking.com niet altijd.

Een derde functie is het bieden van *inzicht in de kwaliteit* van product en aanbieder. De mate waarin een platform dit biedt, verschilt. Bij Marktplaats is de informatie bijvoorbeeld beperkt, terwijl bij Temper de werkenden van eerdere opdrachtgevers een score krijgen op meerdere kwaliteiten.

Een vierde functie is het bepalen van de *prijs* voor de

Voorbeelden van digitale marktplaatsen

TABEL 1

	Aantal getoonde aanbieders	Contract sluiten	Regels	Extra diensten	Financiële afhandeling	Kwaliteit zichtbaar	Platform bepaalt prijs	Levering
App Store	Groot	Ja	Veel	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja, online
Spotify	Groot	Ja	Veel	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja, online
Amazon	Groot	Ja	Weinig	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja, fysiek
Marktplaats	Groot	Nee	Nee	Nee	Soms	Nee	Nee	Nee
Deliveroo	Klein	Ja	Veel	Nee	Ja	Ja	Ja ¹	Ja, fysiek
Booking.com	Groot	Ja	Nee	Nee	Soms	Ja	Nee	Nee
Airbnb	Groot	Ja	Veel	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee
Temper	Groot	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee
Uber	Klein	Ja	Veel	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja, fysiek

¹ Alleen van de bezorging, niet van de maaltijd

Bron: ING | ESB

transactie. Uit onderzoek van SEO (Ter Weel et al., 2018) blijkt dit per klusplatform bijvoorbeeld te verschillen. Soms bepaalt het platform de prijs, soms de afnemer of de aanbieder. Bij Uber bepaalt het platform de prijs, bij Booking.com en de App Store de aanbieder, en bij Temper de afnemer. Andere digitale marktplaatsen faciliteren prijsvorming via biedingen, zoals Marktplaats, en in navolging van eBay organiseert Catawiki digitale veilingen.

Tot slot verloopt bij digitale producten zoals apps of video de *levering* volledig via het platform, soms zorgt het platform voor de fysieke distributie (Amazon, Deliveroo), soms heeft het platform niets met de levering te maken (Booking.com).

Markten waarbij digitale marktplaatsen een rol spelen

TABEL 2

Markt	Maandelijke transacties via platformen	Grootste spelers
Apps	10 miljoen	Google Play en Apple App Store ¹
Vermaak	6 miljoen	Muziek ¹ : Spotify, iTunes Publicaties: Blendle, Kobo en Kindle
Non-foodretail	3 miljoen	AliExpress, Marktplaats, Bol.com ² , Amazon, Catawiki en eBay
Maaltijdbezorging	3 miljoen	Thuisbezorgd.nl, Deliveroo
Toerisme	2 miljoen	Overnachten ³ en vluchten: Booking.com, Expedia, Airbnb Uitjes: Groupon Restaurants: IENS en ShareDnD
Klussen	200.000	Helpling, Temper, Sitly, Freelancer, Upwork, Werkspot, Roamler
Autodelen	100.000	BlaBlaCar, SnappCar, MyWheels
Vervoer	50.000	Uber (Quicargo en CheapCargo)
Cryptovaluta	50.000	Coinbase Pro, Bitfinex, Bitstamp
Werkplekken	20.000	Seats2meet
Woningen	10.000–20.000	Funda
Verzekeringen	10.000–20.000	Independer
Crowdfunding	10.000–20.000	Funding Circle, Lendahand, Collin Crowdfund
Foodretail	Duizenden	Thuisafgehaald en Beerwulf
Fitness	Duizenden	OneFit

Noten:

¹ We tellen hier het aantal gebruikers per maand; ze zullen gemiddeld meer dan één nummer beluisteren of meer dan één app downloaden, dus het daadwerkelijke aantal transacties is een veelvoud hiervan.

² We hebben hier het aantal transacties tussen derden geschat, dus niet de rechtstreekse webwinkelverkoop van Bol.com.

³ Geschat aantal boekingen.

Bronnen: esb.nu/Blom-platformen | ESB

SUCCESSVOLLE DIGITALE MARKTPLAATSEN

Naar wij weten bestaat er geen compleet overzicht van alle digitale marktplaatsen in Nederland, laat staan van hun omvang. Op basis van diverse bronnen (tabel 2) hebben we een inventarisatie gemaakt en daarbij ingeschat hoeveel betaalde transacties zij maandelijks faciliteren. Op dit criterium beoordelen we welke markten momenteel het meest ‘geraakt’ zijn door digitale marktplaatsen.

Andere mogelijke criteria voor de mate waarin een markt geraakt is, zijn het aantal gebruikers, de totale omzet en bijvoorbeeld ook het marktaandeel. Die zijn echter niet betrouwbaar en/of voor alle sectoren te vinden. Op basis van openbare bronnen kunnen we wel de markten vaststellen waar digitale marktplaatsen actief geworden zijn, en een redelijke schatting maken van het aantal transacties. We hebben vijftien markten gevonden waarop digitale marktplaatsen een rol van enige betekenis spelen, zie tabel 2.

Maaltijdbezorging en vervoer hebben we apart gehouden van klussen. Maaltijdbezorging, omdat het product ook de maaltijd betreft, en vervoer omdat ook het vervoermiddel onderdeel is van de transactie.

Uit tabel 2 kunnen we concluderen dat de verschillen groot zijn: het aantal transacties loopt namelijk per markt uiteen van enkele duizenden tot meer dan tien miljoen per maand. Apps zijn de markten met veruit de meeste transacties: meer dan tien miljoen per maand. Vermaak volgt daar vlak achter – en wanneer ieder muzieknummer apart meetelt scoort vermaak zelfs hoger – met zo’n zes miljoen transacties per maand. Non-foodretail, maaltijdbezorging en toerisme zitten elk op enkele miljoenen transacties per maand. Klussen en autodelen zitten in de honderdduizenden. Daarna volgt er een aantal markten (vervoer, werkplekken, cryptovaluta, woningen, crowdfunding, verzekeringen, foodretail en fitness) met duizenden tot tienduizenden transacties per maand.

KENMERKEN

De succesvolle digitale marktplaatsen hebben zes overeenkomsten, die inzicht geven in de markten waarop digitale marktplaatsen meer of minder kans maken.

Schaal creëren voor digitaliseerbare producten

Appstores en vermaak zijn de markten waarop digitale marktplaatsen veruit het grootste aantal transacties verzorgen. Dat heeft te maken met productkenmerken op deze markt: apps, muziek, video en artikelen zijn *digitaliseerbaar*. De marginale kosten van het dupliceren van deze producten zijn nagenoeg nul, zodat er enorme *schaalvoordelen* te behalen zijn.

De digitale marktplaatsen hebben als functie dat ze vraag en aanbod van over de hele wereld ten eerste *transparant* maken en zo de markt enorm vergroten. Hun tweede functie bij digitale producten is die van distributeur, ook alweer tegen minimale kosten. Zo kunnen ze de schaalvoordelen van digitale producten optimaal benutten (McAfee en Brynjolfsson, 2017). Een eerste kenmerk van markten die gevoelig zijn voor digitale marktplaatsen is dus dat er schaalvoordelen onderbenut zijn.

Digitale marktplaatsen hebben minder voordelen bij markten waar er weinig schaalvoordelen te behalen zijn. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als een markt al relatief geconcentreerd is (bulkchemie, supermarkten), of waar er überhaupt weinig schaalvoordelen zijn, zoals bij dienstverleners als advocaten.

Schaal creëren voor fysieke distributie

Veel digitale marktplaatsen hebben ook een rol in de fysieke distributie, ze zijn synoniem voor bezorging aan huis. Dat geldt voor de hierboven genoemde digitaliseerbare producten, maar ook voor Amazon, Bol.com, Alibaba, Thuisbezorgd.nl en Uber. Een kenmerk van distributie aan huis is dat er voor een fijnmazig netwerk een zeer grote schaal nodig is om de kosten laag te houden. Ook hier zijn digitale marktplaatsen dus succesvol op markten waar er schaalvoordelen te behalen zijn.

Digitale marktplaatsen hebben minder voordelen voor markten waarbij de levering moeilijk te organiseren is, zoals het leveren van verse of bevroren voedingsmiddelen aan huis. Deze moeten immers gekoeld vervoerd worden, wat duurder is, en de consument moet op het moment van bezorging thuis zijn. Dit maakt het behalen van schaal veel moeilijker.

Informatie-asymmetrie verminderen

Bij non-foodretail, maaltijdbezorging, toerisme, klussen en vervoer kenmerkt de markt zich door informatie-asymmetrie: pas nadat het product of de dienst geleverd is, weet de consument wat de kwaliteit ervan is – maar dan is het vaak al te laat. Digitale marktplaat-

sen verminderen deze *informatie-asymmetrie*. De functie van het platform is hier het inzicht verschaffen in de kwaliteit van het product en/of de aanbieder. Dat gaat via beoordelingen door eerdere gebruikers, maar bijvoorbeeld ook door alle kenmerken op te sommen en door foto's te laten zien. Per saldo moet het platform een betrouwbaar beeld geven. Dat kan bijvoorbeeld gedaan worden wat betreft elektronica (Kieskeurig), hotels (Booking.com), taxiriten (Uber) of diners (Thuisbezorgd en IENS).

Voor bezorging aan huis is een fijnmazig netwerk en zeer grote schaal nodig

Vaak was het eerder een minder efficiënte en aan gaande de aanbieder bevooroordeelde intermediair die voor de kwaliteit instond, zoals een winkelverkoper, reisbureau of taxicentrale. Soms ontbrak de intermediair hier juist, en zorgde de digitale marktplaats dat er een markt ontstond, die eerder wegens een gebrek aan vertrouwen niet tot stand kwam (een 'market for lemons'). Voorbeelden hiervan zijn de verhuur van woningen of auto's (Airbnb, BlaBlaCar). Het bestaan van informatie-asymmetrie is dus een kenmerk van markten waarop digitale platformen meer kans maken.

Producten moeten dan wel goed te beoordelen zijn op grond van andermans ervaringen, foto's en lijsten met kenmerken. Dit geldt minder naarmate een product meer unieke kenmerken heeft of erg afhankelijk van smaak is: hierdoor wordt het moeilijker vergelijkbaar. Gespecialiseerde dienstverlening, zoals consultancy, zal zich dus minder lenen voor een digitale marktplaats. Producten waarbij informatie-asymmetrie minder een rol speelt, zoals de dagelijkse boodschappen (mensen weten wat ze kopen), zijn hier ook minder gevoelig voor.

Transactiekosten verlagen

Een video kijken, hotel boeken, auto delen of taxi bestellen: digitale marktplaatsen maken dit veel eenvoudiger. Hun functie is dan het verlagen van transactiekosten, zoals zoekkosten om de beschikbare hotelka-

mers (Booking.com of Airbnb), woningen (Funda) of prijzen (Amazon) te vinden. Voor de aanbieders scheelt dit verkoopkosten, zoals marketing. Ten tweede zijn de contractkosten lager, en gaat reserveren via Booking.com voor beide partijen efficiënter. Ook conflictbeslechting kan eenvoudiger worden, zoals via Airbnb. Tot slot is ook de financiële afhandeling efficiënter: het vastleggen van de geleverde prestatie, het sturen van de factuur en ook het uitbetalen verloopt via het platform (Temper, Uber).

Temper vraagt op een zonnige avond hogere tarieven

Transactiekosten zijn vooral hoog als er veel vragers kleine transacties doen bij steeds verschillende aanbieders. Het gaat daarom bij platformen bijna altijd om consumentenmarkten, dus om veel vragers. De aanbieders, zoals restaurants en hotels, kennen dan meestal een lage concentratiegraad (Parker et al., 2016). De lage transactiekosten maken het ook aantrekkelijk voor aanbieders van kleine hoeveelheden om de markt op te gaan (Marktplaats, Thuisafgehaald, Beerwulf, Airbnb) en deze creëren zo nieuwe toetreders. Ze kunnen de markt zo verder fragmenteren.

Wanneer gebruikers een product of dienst steeds bij dezelfde aanbieder afnemen – bijvoorbeeld een vaste werkster, kapster of supermarkt – is het voordeel van de digitale marktplaatsen kleiner. Ook voor langlopende contracten is het voordeel kleiner: een korte klus kan wel tot stand komen via een platform, een vast contract nog niet.

Schaarste beprijzen

Op een regenachtige zaterdagavond, als er veel vraag is, kost een traditionele taxi evenveel als op een zonnige dinsdagmiddag als er niets te doen is. Wellnesscentra zijn druk in het weekend en doordeweeks rustig. De prijs volgt niet voldoende de variaties in de verhouding tussen vraag en aanbod op de markt.

Een beperkt aantal platformen faciliteert een bete-

re prijsdynamiek: Uber met *surge pricing*, en Groupon met kortingen. Deze functie is vooral nuttig op markten met grote *pieken en dalen* in de vraag naar het product of de dienst, terwijl voorraadvorming hier niet mogelijk is (McAfee en Brynjolfsson, 2017). In die markten is eigenlijk een grotere prijsdynamiek nodig om de markt te doen ‘ruimen’. De surge-pricing van Uber zorgt er bijvoorbeeld voor dat op zulk soort momenten extra aanbieders snel toetreden tot de markt. Voor horecapersoneel kan Temper op een zonnige vrijdagavond duidelijk hogere tarieven vragen, die beter passen bij de schaarste van dat moment. Dat heeft ook te maken met de contractvorm: de tarieven voor zzp'ers kunnen makkelijker variëren dan lonen.

Deze toegevoegde platformwaarde lijkt overigens nog in relatief beperkte mate benut: via Booking.com moeten aanbieders zelf de prijzen bepalen, terwijl een veiling op sommige momenten tot een hogere opbrengst zou kunnen leiden. Bieden en veilen is wel mogelijk op bijvoorbeeld eBay en Catawiki. Dat biedt vooral voordelen voor verkopers van producten die zeer schaars zijn.

Deze platformfunctie is minder van belang voor homogene producten die gemakkelijk opgeslagen kunnen worden, zoals brandstoffen of bouwmaterialen.

Ruimte voor arbitrage

Een kamer gehuurd via Airbnb is vaak veel persoonlijker ingericht dan een hotelkamer. Dat heeft ook met de voorschriften te maken. Via digitale marktplaatsen kunnen aanbieders soms *op regelgeving arbitreren*. Hotels moeten voldoen aan strenge veiligheidsvoorschriften, die voor verhuurders via Airbnb niet gelden. Zzp'ers die voor Deliveroo werken, zijn voor de restaurants goedkoper dan een koerier in eigen dienst, onder meer omdat ze niet vallen onder de minimumloonregeling. Digitale marktplaatsen hebben soms meer kans op een gereguleerde markt, als ze een vehikel zijn om de regels te omzeilen. Toch is dit kenmerk geen grote stimulans voor digitale marktplaatsen, want slechts een klein aantal platformen met relatief weinig transacties steunt in enige mate op arbitrage.

Daarentegen lenen sterk gereguleerde markten, zoals de zorg, zich weer minder voor de platformvorm. Op deze markten is toetreding vaak niet toegestaan, of het gaat om complexe contracten die niet via een platform gesloten kunnen worden, omdat ze niet beschikken over *interfaces* waarin alle dimensies van dergelijke contracten kunnen worden vastgelegd.

CONCLUSIE

Vanuit de empirie zien we dat digitale marktplaatsen bovenal goed passen bij markten waar ze schaalvoordelen kunnen benutten, zoals bij digitale producten. Ze passen ook goed bij markten waar er eerst intermediaire spelers in de markt zaten, zoals handelaren, bemiddelaars, taxicentrales en reisbureaus. Ze losten eerder (een deel van) de informatie-asymmetrie en transactiekosten op en de digitale marktplaats neemt dat over. Ook gaat het om markten met veel vragers en aanbieders, dus vaak markten gericht op consumenten. Het bestaan van onbenutte capaciteit en sterke pieken en dalen is een laatste indicator voor de opkomst van digitale marktplaatsen, vooral als via die marktplaatsen de prijs beter kan meebewegen. Dat laatste lijkt nog weinig platformen echt te lukken.

Verdere groei lijkt daarom ook te verwachten in de toeristische sector, zoals bij het boeken van vakantie- of pretparken – maar tevens bij fitness, waar de prijsdynamiek verder kan toenemen. En ook de vastgoedsector kan via digitale marktplaatsen tot een hogere bezetting of hogere opbrengsten per vierkante meter komen, zoals voor losse werkplekken of flexibele kantoorruimtes. De klusmarkt biedt – afhankelijk van de complexiteit van regelgeving – ook een groot potentieel. Daarbij zullen eerder de meer homogene klussen voor consumenten en voor kleinere bedrijven zoals horeca, landbouw en retail ‘platformiseren’. In de bouw, waar grote schaarste bestaat, kunnen digitale marktplaatsen voor schaarse vakmensen de hoogste prijs bedingen.

Markten die minder in aanmerking komen, zijn typische business-to-business-markten, vooral als die een hoge concentratiegraad hebben, zoals de chemische of maakindustrie. Ook sterk gereguleerde markten met unieke, zeer persoonlijke diensten als de curatieve zorg of advocatuur komen minder in aanmerking. En dat geldt eveneens voor de sterk geconsolideerde super-

marktsector, met de vele versproducten die gekoeld vervoer vereisen.

Het laaghangende fruit voor digitale marktplaatsen lijkt misschien, met de marktplaatsen voor digitale producten zoals apps en vermaak, grotendeels geplukt. Maar hoger in de boom hangt er nog heel wat fruit. Vooral als digitale marktplaatsen de prijsdynamiek beter gaan beheersen en de schaarste beter gaan beprijzen, kan hun invloed nog veel verder toenemen.

LITERATUUR

ING (2018) Platformen kunnen arbeidsmarkt drastisch veranderen. ING Economisch Bureau. Artikel op ing.nl.

McAfee, A. en E. Brynjolfsson (2017) *Machine, platform, crowd: harnessing our digital future*. New York: Norton.

Parker, G.G., M.W. Van Alstyne en S.P. Choudary (2016) *Platform revolution: how networked markets are transforming the economy and how to make them work for you*. New York: Norton.

Weel, B. ter, S. van der Werff, H. Bennaars et al. (2018) *De opkomst en groei van de kluseconomie in Nederland*. SEO-rapport, 2018-30.

In het kort

- ▶ Platformen zijn groot op markten met schaalvoordelen, zoals bij digitale producten en thuisbezorging.
- ▶ Platformen faciliteren vooral kleine transacties tussen veel verschillende kleine spelers.
- ▶ Platformen kunnen helpen om schaarste te beprijzen, maar meer prijsdynamiek kan hun groei versterken.

Platformen in Nederland

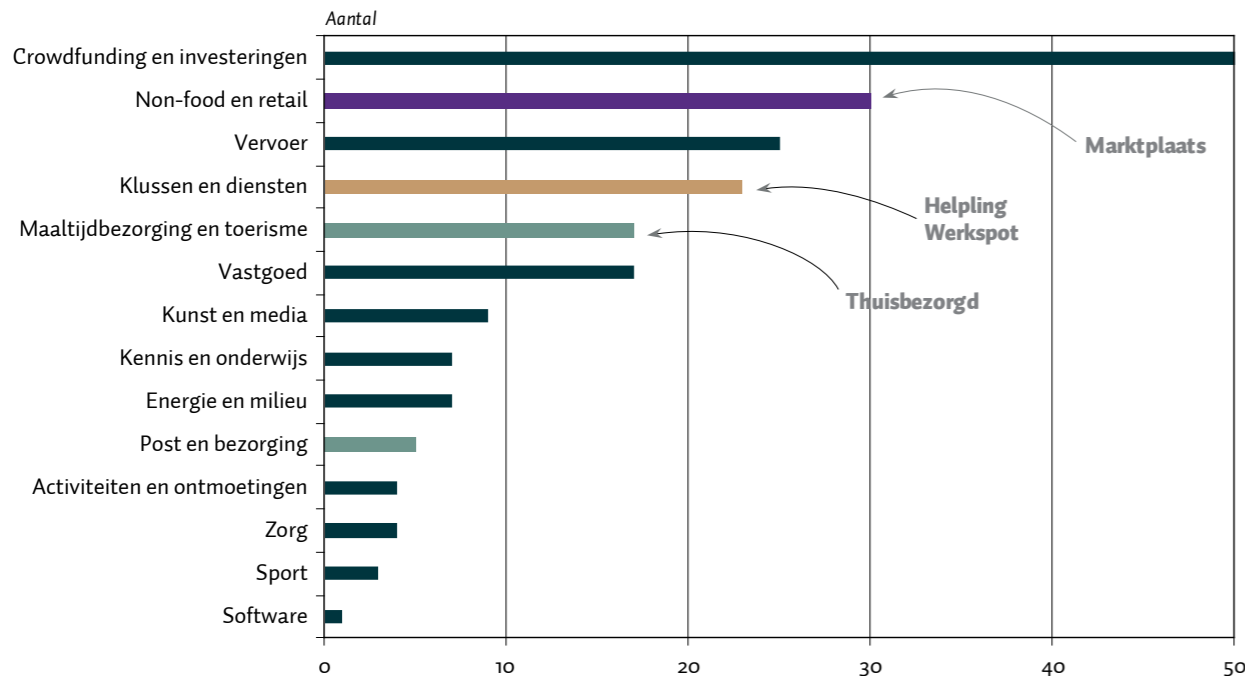
Platformen ontwrichten markten. Doordat de opkomst van platformen redelijk recent is, is er nog niet veel bekend over het type markten waarin ze actief worden, hoe populair ze zijn en wie het werk doet. Een overzicht.

Het typische platformbedrijf in Nederland onderhoudt een website voor crowdfunding, is gevestigd in Amsterdam en heeft vier of minder werknemers.

De typische platformwerker bezorgt maaltijden, werkt als schoonmaker of verdient zijn geld met microklussen.

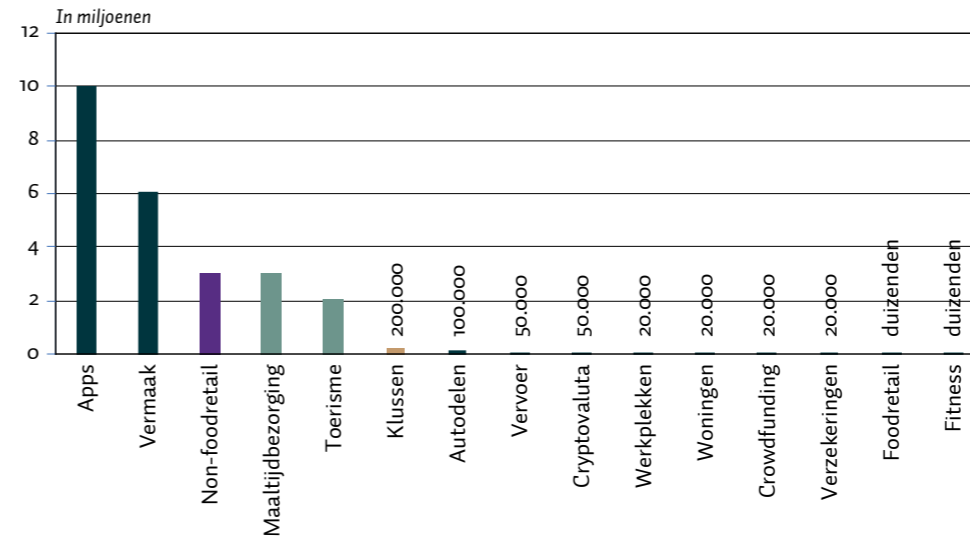
Het meest gebruikte platform is Google. Het meest gebruikte platform van eigen bodem is Marktplaats.

Wat voor platformbedrijven zijn in Nederland gevestigd?



Bron: eigen bewerking op basis van deeleconomieinnederland.nl, company.info | ESB

Welke platformbedrijven gebruiken Nederlanders?



Bron: Blom, in deze ESB | ESB

Miljoenen bezoekers per maand, 2018

Nederlandse platformen

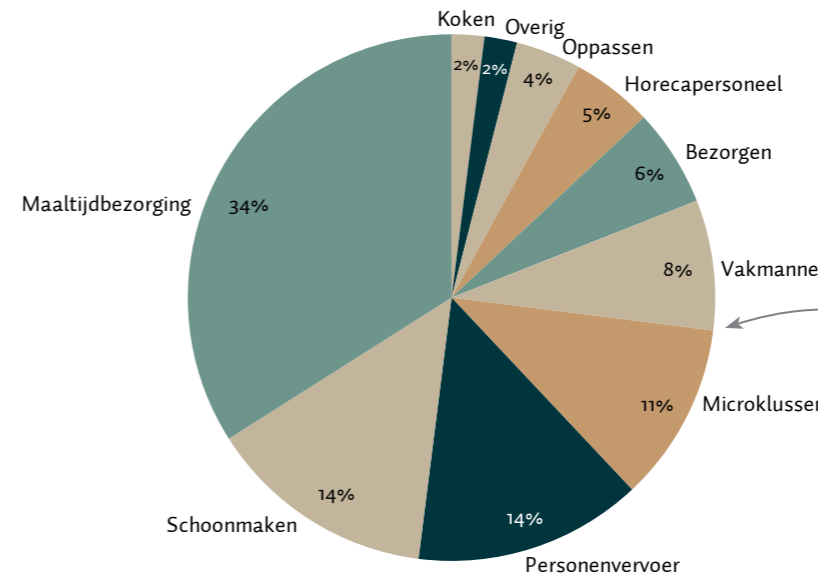
- 1. Marktplaats 8,0
- 2. Startpagina 5,1
- 3. Funda 4,0

Internationale platformen

- 1. Google 12,8
- 2. Facebook 11,6
- 3. YouTube 11,4

Bron: Consultancy.nl (2018) | ESB

Bij welke platformbedrijven werken Nederlanders?



Werkenden in de kluseconomie verrichten fysieke arbeid en komen voornamelijk via een internetplatform aan werk (SEO Economisch Onderzoek, 2018)

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2018) | ESB

Zestig procent van de bezoekers van Startpagina is ouder dan vijftig (NRC, 2016)

LITERATUUR

- NRC (2016) Startpagina bestaat nog steeds. NRC, 10 november.
- SEO Economisch Onderzoek (2018) De opkomst en groei van de kluseconomie in Nederland. SEO-rapport, 2018-30.
- Consultancy.nl (2018) De 80 grootste websites en meest gebruikte apps van Nederland. Artikel te vinden op consultancy.nl.
- Blom, M. (2018) Schaalvoordelen vaak de kern van succesvolle digitale marktplaatsen. ESB, 4768S(103), 18-23.

Arbeidsmarkt

Door de opkomst van platformen
veranderen de relaties op de arbeidsmarkt.
Wanneer werkt iemand eigenlijk voor een
platform? En wie zijn de winnaars en
verliezers van deze ontwikkelingen?

UITEENZETTING

Kluseconomie is meer dan Uber en Deliveroo

In de beleidsdiscussie over de effecten die klusplatformen op de arbeidsmarkt hebben, gaat het doorgaans specifiek over Uber en Deliveroo. Dit kan leiden tot onderschatting van het fenomeen. Een breder perspectief leidt tot fundamentele vragen.

KOEN FRENKEN
Hoogleraar aan de
Universiteit Utrecht
(UU)

**JAAP
VAN SLAGEREN**
Promovendus aan
de UU

Consumenten huren steeds vaker flexibele dienstverleners in via online-platformen. De bekendste voorbeelden zijn de taxi-app Uber en de maaltijdbezorg-app Deliveroo. Maar online-platformen zijn ook in opkomst in de markt voor tijdelijk personeel. Zo gebruiken steeds meer restaurants de Temper-app om extra horecapersoneel in te huren.

Gaandeweg zijn deze arbeidsplatformen onder de noemer komen te vallen van 'de kluseconomie', de globale vertaling van het Engelse *gig economy*. In de kluseconomie worden mensen per klus (taxirit, maaltijdbezorging, schoonmaakbeurt, reparatieklus) ingehuurd en uitbetaald. Het platform rekent vervolgens een commissie per afgesproken klus. De platformen worden daarom 'klusplatformen' genoemd en kunnen worden onderscheiden van andere platformtypes zoals deelplatformen (Airbnb, SnappCar), sociale-media-

platformen (Facebook, Twitter) en e-commerceplatformen (amazon.com, bol.com).

Klusplatformen afficheren zich graag als 'digitale prikborden', waarmee de vraag naar aanbieders aan het aanbod ervan wordt gekoppeld. Door grote groepen aanbieders en vragers overzichtelijk te presenteren en zo de transacties tussen deze partijen te vergemakkelijken, blijkt de belangrijkste functie van een platform het verlagen van de transactiekosten op de klusmarkt te zijn.

Platformen organiseren echter niet alleen een marktplaats, ze reguleren deze ook sterk. Zo bepalen algoritmes vaak welke vraag er aan welk aanbod wordt gekoppeld, bepaalt het platform soms de (minimum) prijzen, wordt de kwaliteit achteraf beoordeeld door klant en/of platform, en kunnen werkers van platformen worden geweerd zonder opgaaf van reden. Weigering kan bijvoorbeeld gebeuren na een klacht, verdenking van fraude, het doorverkopen van een klus aan iemand zonder werkvergunning, of na aanhoudende lage beoordelingen.

Platformen treden zo dus op als *private regulator* (Boudreau en Hagio, 2009). Dit doen zij om het belang van de consument te beschermen en zo de omzet van het platform te maximaliseren. Het betekent echter ook dat klusplatformen een nieuw type organisatie vormen, die het gedrag door middel van regels structureert, controleert en disciplineert. Dit roept de vraag op hoe beleid met platformen moet omgaan.



Zo is het, vanwege de controlerende rol, de vraag of het platform niet als werkgever of uitzendbureau te classificeren valt. In een eerste rechtszaak (op 23 juli 2018) over een fietskoerier die de Deliveroo-app gebruikt kwam de rechter tot de conclusie dat de zzp-status gerechtvaardigd is omdat de koerier zelf zeggenschap heeft over de eventuele acceptatie, uitvoering en doorverkoop van opdrachten.

In de beleidswereld speelt nu de vraag of er voor platformwerkers niet een vorm van sociale bescherming en verzekering geregeld zou moeten worden. Deze vraag komt met name voort uit de zorgen hieromtrent bij bekende platformen als Uber en Deliveroo.

Beleid dat is ingegeven door de problemen bij Uber en Deliveroo, lost niet alle problemen rond platformen op en kan bovendien een aantal voordelen van de kluseconomie teniet doen. De kluseconomie vraagt daarom om een bredere maatschappelijke discussie, die vertrekt vanuit een bredere definitie van die term.

DEFINITIE

Over wat de kluseconomie precies behelst, bestaat geen consensus – en het is de vraag of die ooit zal ontstaan. Om enige grip op het fenomeen te krijgen, leiden we uit acht rapporten in binnen- en buitenland (kader 1)

de smalst mogelijke definitie af door te kijken wat de gemeenschappelijke deler is tussen de platformen, zoals Uber, Deliveroo en Temper, die door alle rapporten onder de kluseconomie worden geschaard. Deze platformen hebben vijf gemeenschappelijke kenmerken: de klus is eenmalig, het gaat om fysieke arbeid, de opdrachtnemer werkt als zzp'er, en de opdracht en betaling vinden via het platform plaats. We formuleren de smalste definitie daarom als: *De kluseconomie behelst zzpers die eenmalige fysieke taken (klussen) uitvoeren, waarbij de opdracht wordt betaald en tot stand is gekomen via een online-platform (een website of een app)*. Alle vijf aspecten van deze definitie kunnen echter worden genuanceerd.

Eenmalig: Er zijn platformen waar werkers niet eenmalig maar meerdere malen door dezelfde klant worden ingehuurd. Zo doen bij Helpling veel schoonmakers herhaaldelijk schoonmaakbeurten op hetzelfde adres. Ook bij oppas, bijles en thuiszorg is te verwachten dat mensen vaak voor eenzelfde klant werken.

Fysieke arbeid: Naast fysieke arbeid zijn er nog twee typen klussen te onderscheiden. Ten eerste zijn er de nodige platformen, zoals Amazon Mturk, Upwork en freelancer.com, via welke werkers digitale diensten verrichten. Denk hierbij aan webdesign, schrijfklassen,

vertaalwerk of correctiewerk. Ten tweede zijn er platformen waar mensen geen fysieke arbeid leveren, maar hun fysieke goederen verhuren. Deze platformen worden doorgaans aangeduid als 'deeleconomieplatformen' (Frenken et al., 2017). Hoewel de basis van de prijs hier meer gelegen is in de waarde van het goed dat wordt verhuurd, is er ook sprake van een klus, omdat de eigenaar van een goed, of iemand namens deze, binnen een bepaalde tijd een inspanning moet leveren om de verhuurtransactie te voltooien.

Zzp'er: Er zijn platformen waarbij degenen die de klus uitvoeren als uitzendkracht te werk worden gesteld, zoals bij de horeca-app *ploy.be* van Randstad, of als werknemer in dienst zijn, zoals bij *Foodora*. De app van deze bedrijven werkt in principe hetzelfde als concurrerende platformen, met enkel het verschil dat de werkers in het laatste geval geen arbeidsovereenkomst hebben maar als zzp'er werken.

Betaling via platform: Er zijn platformen die vraag en aanbod koppelen, maar waarbij de betaling buiten het platform om gaat. Dit is bijvoorbeeld het geval bij Werkspot, waar klanten bouwklussen kunnen plaatsen en vervolgens offertes ontvangen via het platform. De daadwerkelijke transactie (en eventueel het tekenen van een contract) vindt pas later offline plaats, omdat de klant vaak eerst wil overleggen met de opdrachtnemer over de precieze voorwaarden en uitvoering. In dat soort gevallen hanteren platformen doorgaans een abonnementsmodel voor de werkers, omdat het platform niet in staat is om een commissie per transactie af te dwingen. Ook zijn er platformen waar mensen onbetaald klussen verrichten, zoals bij vrijwilligerswerk. Hier kan er overigens wel sprake zijn van een onkostenvergoeding of een vrijwillige bijdrage.

Opdracht via platform: Hoewel de notie van kluseconomie is ontstaan naar aanleiding van de opkomst van online-platformen, betekent dit niet automatisch dat we de term enkel voor zulke platformen moeten reserveren. Veel klussen worden nog steeds via het eigen sociale netwerk uitgevoerd. Daarnaast zijn er nog allerlei andere manieren waarop vraag en aanbod bij elkaar te brengen zijn. Denk bijvoorbeeld aan centrales die gebeld kunnen worden om een taxirit te bestellen, specifieke telefoonnummers voor het inhuren van een schoonmaker (zoals via *Homeworks*), het uitzendbureau waar per e-mail een uitzendkracht kan worden opgeroepen, de lokale krant met advertenties, of het ouderwetse prikbord in de supermarkt waarop men klussen kan aanbieden of vragen. Al deze kana-

len brengen, net als een online-platform, vraag en aanbod op een klusmarkt samen. Aangezien de aard van de klus niet afhangt van de wijze waarop een klant met een aanbieder van de klus wordt verbonden, zouden klussen altijd onder de kluseconomie geschaard kunnen worden, ook als het via andere kanalen dan een digitaal platform gaat.

Als we de smalle definitie van de kluseconomie verbreden langs deze vijf dimensies, dan zou de breedst mogelijke definitie geformuleerd kunnen worden als: *Alle werkenden die afzonderlijke taken (klussen) verrichten*. Dit mag dan abstract klinken, de implicatie is dat de notie van een klus bepaalt wat we met 'kluseconomie' in brede zin bedoelen. Een klus kan begrepen worden als een op zich zelf staande en welomschreven taak, met een vooraf gedefinieerd begin en einde. Precies daarom kán een klus juridisch als opdracht geformuleerd worden en via een platform door een zzp'er aangeboden worden. Dit laat onverlet dat eenzelfde klus ook altijd in loondienst zou kunnen worden verricht, en ook buiten een platform om. Tegenover klussen staat arbeid met een continu karakter en met verschillende taken en rollen die ook aangepast kunnen worden –

Gebruikte rapporten

KADER 1

BEIS (2018) *The characteristics of those in the gig economy*. Rapport, februari. Londen: Department for Business, Energy & Industrial Strategy.

Bureau of Labor Statistics (2018) *Electronically mediated work: new questions in the Contingent Worker Supplement*. *Monthly Labor Review*, september. Te vinden op www.bls.gov.

CIPD (2017) *To gig or not to gig? Stories from the modern economy*. Rapport te vinden op www.cipd.co.uk.

Huws, U., N.H. Spencer, D.S. Syrdal en K. Holts (2017) *Work in the European gig economy: research results from the UK, Sweden, Germany, Austria, the Netherlands, Switzerland and Italy*. Foundation for European Progressive Studies, UniGlobal en University of Hertfordshire.

JP Morgan Chase (2016) *The online platform economy*. Publicatie te vinden op www.jpmorganchase.com.

JP Morgan Chase (2018) *The online platform economy in 2018*. Publicatie te vinden op www.jpmorganchase.com.

Pesole, A., M.C. Urzì Brancati, E. Fernández-Macías et al. (2018) *Platform workers in Europe: evidence from the COLLEEM survey*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.

Weel, B. ter, S. van der Werff, H. Bennaars et al. (2018) *De opkomst en groei van de kluseconomie in Nederland*. SEO-rapport 2018-30.



zoals via hiërarchische aansturing van een gezamenlijk productieproces, via overleg binnen een huishouden, of via een bestuur van een vereniging.

IMPLICATIES VOOR BELEID

Welke definitie er gebruikt wordt voor de kluseconomie heeft implicaties voor beleid. Zo kan een smalle definitie de invloed van de kluseconomie onderschatten. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid definieerde, als de opdrachtgever van een rapport, de kluseconomie als: “Werkenden in de kluseconomie verrichten fysieke arbeid in Nederland en komen primair via een internetplatform (een app of website) aan betaald werk.” (Ter Weel et al., 2018). Hierdoor beperkte de studie zich tot fysieke klussen die via platformen worden verkregen (met name taxiriten, maaltijdbezorging en schoonmaak). Uit de studie bleek dat in het afgelopen jaar slechts 0,4 procent van de mensen van vijftien jaar en ouder klussen in de kluseconomie aanbieden. Een dergelijk percentage kan de indruk wekken dat de kluseconomie iets kleinschaligs is, en zich concentreert in heel specifieke sectoren. De beleidsdiscussie beperkt zich dan tot de vraag of de zzp-status van Uber-chauffeurs en Deliveroo-bezorgers terecht is, en hoe de sociale zekerheid voor deze groep georganiseerd kan worden (SZW, 2018). Zo zal men eerder geneigd zijn om met enkele hoofdspelers – zoals Uber en Deliveroo – het gesprek aan te gaan en naar pragmatische oplossingen te zoeken.

Een brede discussie over de kluseconomie is echter nodig. Zo is het van groot belang om te beseffen dat veel van de klussen die nu via klusplatformen worden aangeboden, al tegen vergelijkbare prijzen via het zwarte circuit werden verricht. Per saldo weten uitvoerders van klussen in informele sectoren zich mogelijk door platformen gesterkt (Ter Weel et al., 2018). Zo zullen opdrachtgevers zich doorgaans correcter gedragen als ze als klant geregistreerd staan bij een platform dan wanneer ze iemand via-via hebben ingehuurd, zoals voorheen gebruikelijk was. Dat kan bijvoorbeeld bijdragen aan afname van het aantal gevallen van seksuele intimidatie of discriminatie. Ook houden klusplatformen zich aan de Regeling Dienst aan Huis, die ingesteld is om informeel werkenden te beschermen, terwijl particulieren die iemand inhuren buiten een platform om dat doorgaans niet doen.

Mocht de politiek besluiten klusplatformen aan te merken als werkgever of uitzendbureau om zo de werkers beter te beschermen, dan gaan de prijzen voor klussen via platformen omhoog, en zullen werkers en klanten elkaar weer gaan zoeken buiten het platform om. Ook zijn werkers dan mogelijk minder geneigd om hun inkomsten op te geven bij de belastingdienst. Dan worden de voordelen van platformen weer grotendeels tenietgedaan. Om die reden zou een besluit om klusplatformen als werkgever/uitzendbureau aan te merken samen kunnen gaan met bijvoorbeeld *dienstencheques* naar Belgisch voorbeeld, waar burgers mensen

voor wit huishoudelijk werk kunnen inhuren tegen een gesubsidieerd tarief (Frenken et al., 2017). Platformen kunnen dan gebruikt worden om te verifiëren of de cheques niet oneigenlijk gebruikt worden.

Behalve aan deze relatie met de informele economie, gaat de huidige discussie ook voorbij aan de internationale dimensie van de kluseconomie. De smalle definitie spreekt over fysieke diensten, die specifiek worden aangeboden op lokale markten. Er zijn echter ook digitale werkers die vaak internationaal opereren, veelal tegen een laag loon. Ook deze mensen zijn kwetsbaar ten opzichte van het platform, aangezien hun *reviews* aan een account zijn gekoppeld en het platform eenzijdig hun account kan afsluiten. Een strakkere regulering van digitale klussen is moeilijk af te dwingen vanwege het ontbreken van internationale arbeidsmarktinstituties, maar de Europese Commissie zou bijvoorbeeld wel ‘goed opdrachtgeverschap’ kunnen afdwingen bij bedrijven die zulke digitale werkers inhuren.

Bovendien gaat, bij een smalle definitie, de discussie voorbij aan de nakende impact van platformen in publieke sectoren. Een ruime definitie van de kluseconomie roept de vraag op welk werk er kan worden opgeknapt in afzonderlijke taken, die vervolgens als losse klussen kunnen worden uitgevoerd. Klusplatformen zijn tot nu toe vooral zichtbaar in sectoren waar het werk dit freelance-karakter al had. In zulke sectoren zijn platformen niet per se ‘disruptief’, maar eerder een welkom (extra) verkoopkanaal voor zzp'ers en voor werkers in de informele sector. In de toekomst zouden ook sectoren, die nu gedomineerd worden door grote bedrijven en publieke organisaties, door platformen kunnen transformeren (Frenken et al., 2017; Van Dijck et al., 2018). Denk bijvoorbeeld aan de snelle toename van zzp'ers in de zorg, het onderwijs, de advocatuur,

het veiligheidsdomein en de media. In al deze sectoren kan het elementaire werk in afzonderlijke taken worden opgeknapt, en zal het platformmodel als alternatief organisatie-model succesvol kunnen zijn.

Wanneer ook in deze sectoren steeds meer arbeid door zzp'ers via platformen wordt aangeboden, is het de vraag hoe de verschillende publieke belangen kunnen worden gewaarborgd, en wat de verantwoordelijkheid van platformen en overheden daarbij is. Hoe waarborgen we de kwaliteit van onderwijs, onderzoek en journalistiek? Wat zouden platformen moeten doen tegen *fake news*? En hoe voorkomen we dat beveiliging en opsporing door burgers het politiewerk niet in de wielen rijdt? Voor het beantwoorden van deze vragen is er een brede maatschappelijke discussie noodzakelijk. Zo'n discussie begint met een brede definitie.

LITERATUUR

Boudreau, K.J. en A. Hagiu (2009) Platform rules: multi-sided platforms as regulators. In: A. Gawer (red.), *Platforms, markets and innovation*. Cheltenham: Edward Elgar.

Dijck, J. van, T. Poell en M. de Waal (2018) *The platform society: public values in a connective world*. Oxford: Oxford University Press.

Frenken, K., A. van Waes, M. Smink en R. van Est (2017) *Eerlijk delen: waarborgen van publieke belangen in de deeleconomie en de kluseconomie*. Den Haag: Rathenau Instituut.

SZW (2018) *Reactie op SEO-onderzoek naar platformwerk*. Kamerbrief, 2018-0000108371.

Weel, B. ter, S. van der Werff, H. Bennaars et al. (2018) *De opkomst en groei van de kluseconomie in Nederland. SEO-rapport 2018-30*.

In het kort

- ▶ Alle arbeid die in op zichzelf staande taken kan worden opgedeeld, behoort tot de kluseconomie in brede zin.
- ▶ Een focus op Uber en Deliveroo mag niet ten koste gaan van een brede maatschappelijke discussie.
- ▶ Klusplatformen kunnen ook in publieke sectoren succesvol worden.

Holistische duiding van de arbeidsrelatie maakt het platformeconomie moeilijk

Het debat over platformwerk gaat vaak over de vraag of platformwerkers werknemers zijn en zo niet, of zij meer beschermd zouden moeten worden. Een nadere beschouwing van de arbeidsrechtelijke definitie van de arbeidsovereenkomst biedt meer inzicht in het eigenlijke probleem.

HANNEKE BENNAARS
*Universitair docent
 aan de Universiteit
 Leiden*

Soms lijkt het alsof platformen en werkers door het arbeidsrecht beknut worden in hun mogelijkheden. Zo wil de maaltijdbezorger Deliveroo wel een verzekering aanbieden voor zzp'ers, maar deed dat lange tijd niet uit angst voor het oordeel van 'schijnzelfstandigheid' (NRC, 2018). In Frankrijk is zelfs een wetsvoorstel aanhangig waarin aan platformen de mogelijkheid wordt geboden om zelfstandigen meer zekerheid en arbeidsvoorwaarden te bieden, zonder dat dit leidt tot ondergeschiktheid en (dus) een arbeidsovereenkomst.

De juridische grens tussen werknemerschap en opdrachtnemerschap is niet scherp, terwijl de gevolgen van het onderscheid groot zijn. Werknemers hebben arbeidsrechtelijke bescherming (bijvoorbeeld ontslagbescherming en medezeggenschapsrechten), vallen onder de werknemersverzekeringen (werkloosheid, arbeidsongeschiktheid), zien hun arbeidsvoorwaarden vaak geregeld in een cao en bouwen veelal verplicht

pensioen op. Zelfstandigen vallen terug op een uitkering krachtens de Participatiewet en de AOW. Daar staat tegenover dat zij recht kunnen hebben op fiscale ondernemersfaciliteiten, zoals de zelfstandigenaftrek. Voor een groot deel van de beroepsbevolking is het zonder meer duidelijk dat zij werknemer zijn of zelfstandige. Daartussen bevindt zich een grijze zone waarin zelfstandigen werken die niet altijd zo zelfstandig zijn als hun contractuele status (opdrachtnemer) doet vermoeden. Bijvoorbeeld omdat zij afhankelijk zijn van één opdrachtgever, of nauwelijks inbreng of vrijheid hebben bij het werken, en geen of nauwelijks ondernemersvrijheid hebben om hun arbeid te 'vermarkten'. Het komt ook voor dat iemand als opdrachtnemer wordt behandeld, terwijl er eigenlijk sprake is van een arbeidsovereenkomst. Er is dan onjuist gekwalificeerd, dit wordt meestal bedoeld met schijnzelfstandigheid. Beide situaties (de afhankelijke zelfstandige en de schijnzelfstandige) worden steeds meer als maatschappelijk onwenselijk gezien. De discussie over de arbeidsrechtelijke status van platformwerkers is onderdeel van dit bredere zzp-debat.

Over de kwalificatie van de arbeidsverhouding (werknemer of opdrachtnemer) zijn aanbevelingen gedaan in het rapport van de Commissie (model) overeenkomsten (Boot et al., 2016) die zijn uitgewerkt in beleidsvarianten (Flier, 2017). Over de vraag of er redenen zijn om de verschillen in de behandeling tussen werknemers en opdrachtnemers te verkleinen, is



het Inderdepartementaal Beleidsonderzoek over zelfstandige ondernemers (IBO, 2015) verschenen en een evaluatie van de fiscale ondernemersregelingen (Ter Weel et al., 2017). Het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* (Regeerakkoord, 2017) besteedt aandacht aan dit debat, en in november 2018 is door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een Commissie Regulering van werk ingesteld die mede tot taak heeft om te onderzoeken of het onderscheid tussen werknemer en opdrachtnemer nog steeds leidend moet zijn voor de vraag wie wel en wie geen sociaalrechtelijke bescherming verdient (Staatscourant, 2018).

Of er juridisch sprake is van een opdrachtnemer of een werknemer hangt in grote mate af van de ondergeschiktheid van de werker. Bij platformwerk is het nog moeilijker vast te stellen dan bij traditioneel werk of er sprake is van ondergeschiktheid, omdat het vaak gaat om zeer korte klussen en er (in ieder geval op papier) veel vrijheid is voor de werker, terwijl er toch een zekere afhankelijkheid van het platform bestaat. Dit leidt ertoe dat platformen de contractvoorwaarden en de werkpraktijk zeer nauwkeurig vormgeven om te voorkomen dat de platformwerker als werknemer wordt gekwalificeerd (Ter Weel et al., 2018). Om het debat

over de vraag of het arbeidsrecht nog passend is, geleid op de toename van zzp'ers, en om de opkomst van platformwerk te kunnen plaatsen, is het nodig te begrijpen hoe het onderscheid tussen werknemers en werkgevers juridisch wordt gemaakt.

TAXONOMIE PLATFORMWERK

Om te beginnen is een duiding van de terminologie nodig, aangezien in het zzp-debat en in discussies rondom platformwerk verschillende termen worden gebruikt (IBO, 2015; Forde et al., 2017; Bennaars, 2018). In dit artikel is een platformwerker iemand die werkt via een *work-on-demand-app*. Vraag en aanbod van arbeid worden bij elkaar gebracht door een applicatie, maar het uiteindelijke werk wordt fysiek en lokaal verricht, en moet bestaan uit het verrichten van een dienst – niet uit bijvoorbeeld het verkopen of ter beschikking stellen van goederen. Het gaat in dit artikel dus om chauffeurs (Uber), schoonmakers (Helpling), maaltijdbezorgers (Deliveroo), horecamedewerkers (Temper) en dergelijke. Buiten beschouwing blijft het verkopen via Marktplaats, woningverhuur via Airbnb of crowdwork, waarbij de dienst niet fysiek en lokaal wordt verricht maar via internet.

Ook in het zzp-debat worden verschillende termen door elkaar gebruikt: zelfstandige, freelancer, zzp'er, eenmanszaak, ondernemer, et cetera. Als het gaat om de kwalificatie van het contract op basis waarvan er wordt gewerkt, dan zijn de relevante juridische termen: werknemer (arbeidsovereenkomst) en opdrachtnemer (opdrachtsovereenkomst). Fiscaal gezien is iemand

Zelfs wonen in een villa ten behoeve van een televisieprogramma kan arbeid zijn

werknemer, ondernemer (in de zin van de btw of Wet IB) of resultaatgenieter. Ten slotte wordt de term 'werker' gebruikt. Dit is degene die de arbeid verricht, zonder daar de juridische kwalificatie werknemer of opdrachtnemer aan te geven.

DEFINITIE ARBEIDSOVEREENKOMST

Het onderscheid tussen arbeidsovereenkomst en opdrachtsovereenkomst volgt uit de wettelijke definities van beide contracten. De definitie van een opdrachtsovereenkomst is negatief: als werkzaamheden worden verricht anders dan op basis van een arbeidsovereenkomst, dan bestaat er een opdrachtsovereenkomst. Daarmee is de definitie van de arbeidsovereenkomst de spil van het debat. Er is sprake van een arbeidsovereenkomst als de ene partij zich verbindt jegens de andere partij om (i) in dienst van die ander, (ii) tegen loon, (iii) gedurende zekere tijd (iv) arbeid te verrichten. Verder heeft de Hoge Raad bepaald dat bij de beoordeling of er sprake is van een arbeidsovereenkomst alle omstandigheden van het geval in samenhang moeten worden beschouwd, waarbij ook de partijbedoeling en de maatschappelijke positie van partijen een rol speelt. Dit wordt wel (v) de 'holistische weg' genoemd. Alvorens deze vijf elementen nader uit te werken, zijn er nog twee aspecten die het belang van de definitie van de arbeidsovereenkomst onderstrepen.

Ten eerste geldt dat de definitie van dwingend recht is. Dat betekent dat als alle elementen van de definitie aanwezig zijn, er sprake is van een arbeidsovereenkomst, ook als partijen dat niet willen en ook als

partijen hun overeenkomst anders hebben genoemd. De achterliggende gedachte is dat, indien het overgelaten wordt aan partijen om te kiezen of er sprake is van een arbeids- of opdrachtsovereenkomst, het arbeidsrecht dan niet alleen weggecontracteerd kan, maar ook zal worden. De werknemer – of liever: degene die voor zijn levensonderhoud afhankelijk is van het verkopen van zijn arbeid – verkeert in een (economische en sociale) afhankelijkheidspositie ten opzichte van de 'werkverschaffer', en zal zich dus snel genoodzaakt zien om akkoord te gaan met een andersoortige, minder beschermende overeenkomst. Een keuzemogelijkheid bieden zou het beschermende karakter van het arbeidsrecht tenietdoen.

Ten tweede moet voor ogen worden gehouden dat de definitie van de arbeidsovereenkomst niet alleen een rol speelt tussen de contractspartijen, maar ook leidend is voor derden. Is voldaan aan de vereisten van art. 7:610 BW, dan is er ook voor UWV (dat werknemersverzekeringen uitvoert) en voor de Belastingdienst sprake van werknemerschap. Daarmee is een nog breder maatschappelijk belang gegeven.

Arbeid

Arbeid kan van alles zijn, zelfs het wonen in een villa ten behoeve van een televisieprogramma (HR 25 maart 2011, *NJ* 2011/594, *Gouden Kooi*). De activiteiten moeten wel bijdragen aan de verwezenlijking van het primaire doel van de werkgever en voor hem een economische waarde vertegenwoordigen. Of bepaalde activiteiten 'arbeid' zijn, leidt zelden tot debat. Complexer is de 'vrije vervanging' en het verplichte karakter van de arbeid.

'Vrije vervanging' ziet op de wettelijke bepaling dat de werknemer de arbeid zelf moet verrichten en zich alleen met toestemming van de werkgever door een derde mag laten vervangen. Kan de werker zelf besluiten of hij zich voor de overeengekomen arbeid laat vervangen en door wie, dan zal er niet snel sprake zijn van een arbeidsovereenkomst. Dit element was belangrijk in de PostNL-zaken en in de – vooralsnog enige – uitspraak over platformwerkers (Rb. Amsterdam 23 juli 2018, *JAR* 2018/189, *Deliveroo*). Pakketbezorgers die via PostNL werken, doen dat op basis van een 'vervoersovereenkomst', maar claimen op enig moment dat zij een arbeidsovereenkomst hebben. In vergelijkbare zaken zijn verschillende rechters tot verschillende uitkomsten gekomen. De vrije vervanging speelde daarbij, naast andere elementen, een belangrijke

rol (Said, 2017). Ook in de Deliveroo-zaak overwoog de rechter dat de mogelijkheid voor de maaltijdkoerier om zich te laten vervangen een aanwijzing was dat er geen arbeidsovereenkomst bestond.

Dit is geen zwart-witcriterium. Uit rechtspraak blijkt dat als er sprake is van vervanging door een bij de werkgever bekende pool van werkers, het toch kan gaan om een arbeidsovereenkomst, ondanks de zekere mate van vrijheid van vervanging (Rb. Groningen 19 januari 2001, *JAR* 2001/55, *Geelhoed/Huize Maarboldt*). Dit zou relevant kunnen zijn voor platformen omdat soms vrije vervanging is overeengekomen, maar dan wel door iemand die zich ook bij het platform heeft aangemeld.

Ten slotte is het relevant dat een werknemer zich *verbonden* moet hebben om arbeid te verrichten. Als de verplichting om te werken ontbreekt, wordt niet snel aangenomen dat het gaat om een arbeidsovereenkomst. Ook dit speelde een rol bij het uiteindelijke oordeel dat er geen sprake is van een arbeidsovereenkomst in de eerder genoemde *Deliveroo*-uitspraak. Een nuance: als een werker niet verplicht is om aan een oproep gehoor te geven – of in platformtermen: in te loggen op de app en een bestelling, rit of klus aan te nemen – kan het nog steeds zo zijn dat een (eventueel korte) arbeidsovereenkomst ontstaat op het moment dat hij dat wél doet.

Loon

Loon is de door de werkgever verschuldigde tegenprestatie (in geld of in natura). In het kader van platformwerk kan het zo zijn dat aan dit element niet is voldaan als het gaat om de relatie tussen het platform en de werker. Dit is het geval als de werker niet wordt betaald door het platform, maar direct door de uiteindelijke afnemer van de dienst (bijvoorbeeld de klant van de taxichauffeur, of degene wiens huis wordt schoongemaakt).

Loon en arbeid zijn niet per se onderscheidende kenmerken tussen de arbeids- en opdrachtovereenkomst. Ook bij een opdrachtovereenkomst is er sprake van loon en arbeid. Het onderscheid tussen arbeids- en opdrachtovereenkomst is vooral gelegen in het element 'in dienst'.

'In dienst'

Arbeid verrichten 'in dienst van een ander' (ook: 'gezagscriterium' of 'ondergeschiktheid') is niet alleen het meest onderscheidende element, maar ook het meest ingewikkelde om vast te stellen. Dat komt in de eerste plaats omdat de wet ook bepaalt dat de opdracht-

nemer verplicht is aanwijzingen over het werk op te volgen. Dus ook een opdrachtgever heeft een instructiebevoegdheid.

Ten tweede wordt binnen de arbeidsovereenkomst 'ondergeschiktheid' verschillend ingevuld en is het soms nauwelijks aanwezig. Sommige werkzaamheden lenen zich niet voor werkinhoudelijke aansturing.

Bij platformwerk wordt vaak op een andere manier gezag uitgeoefend of instructies gegeven

Denk bijvoorbeeld aan zeer specialistisch werk of juist dermate eenvoudig werk dat werkinhoudelijk instructies niet aan de orde zijn. De ondergeschiktheid kan in die gevallen ook formeler zijn ingevuld: de werknemer is onderworpen aan organisatorische regels (roosters, protocollen, huisregels en dergelijke). In de loop der tijd hebben werknemers steeds grotere vrijheid gekregen om hun werktijden in te delen en te bepalen waar ze werken. De opkomst van zelfsturende teams in sommige sectoren heeft eveneens invloed op het gezagscriterium. Tegenover deze ontwikkelingen staat de positie van de opdrachtnemer die soms heel strak binnen de kaders van een opdrachtgever moet werken. De gespecialiseerde zelfstandige elektricien die op een bouwplaats bepaalde elektra moet aanleggen, zal zich moeten houden aan de installatie- en veiligheidsvoorschriften en ook aan de verdere organisatie van de bouw. Opdrachtovereenkomst en arbeidsovereenkomst groeien op dit gebied dus naar elkaar toe.

Bij platformwerk is de wijze waarop gezag wordt uitgeoefend of instructies worden gegeven weer anders. Zo wordt werkers vaak niet opgelegd hoeveel ze moeten werken, maar zijn er wel allerlei voordelen en bonussen verbonden aan het vaak, en op de door het platform gewenste tijden, ingelogd zijn. Bekend zijn ook de ratings: klanten kunnen beoordelingen achterlaten die soms gevolgen hebben voor de inzetbaarheid van de werker. Anders gezegd: hoe meer sterren, hoe groter de kans dat de chauffeur of schoonmaker een volgende keer wordt 'gekozen'. Deze indirecte controle is misschien nog wel doelmatiger dan de directe

controle die een werkgever kan uitoefenen, zo betoogt advocaat-generaal Szpunar in zijn advies in een van de Uber-zaken bij het Europees Hof van Justitie (Conclusie A-G 11 mei 2017, ECLI:EU:C:2017:364, *Elite Taxi /Uber Spain*, nr. 51-52).

Ten slotte geldt dat de gezagsverhouding geen geïsoleerd eenduidig element is. Uit de rechtspraak komt naar voren dat, om te bepalen of er sprake is van een gezagsverhouding, verschillende aspecten van de

partijen over en weer hebben *beoogd* (de partijbedoeling), hoe zij feitelijk uitvoering geven aan hun rechtsverhouding ('wezen voor schijn') en ten slotte moet rekening worden gehouden met de maatschappelijke positie van partijen (HR 8 april 1994, *NJ* 1994/704, *Agfa/Schoolderman* en HR 14 november 1997, *NJ* 1998/149, *Groen/Schoevers*). Deze holistische wegging van de toch al niet zo eenvoudige definitie van de arbeidsovereenkomst leidt tot een bont scala aan rechterlijke uitspraken.

De holistische wegging door de rechter leidt tot een scala aan uitkomsten

werkrelatie worden bekeken, zonder dat één van die omstandigheden doorslaggevend is. Gedacht kan worden aan de vrijheid van de werker ten aanzien van de werkindeling, de vraag of de werker ondernemersrisico draagt, of hij al dan niet zelf voor grond- en hulpstoffen en hulpmiddelen zorgt, de wijze waarop vakantie en ziekte al dan niet worden doorbetaald, of de werker andere dan de overeengekomen werkzaamheden verricht, et cetera.

Gedurende een zekere tijd

Vaak wordt gezegd dat dit onderdeel geen zelfstandige betekenis heeft. Juist in gevallen waarin het gezagscriterium weinig reliëf heeft, zoals hierboven omschreven, kan het tijdselement een rol spelen. Uit oudere rechtspraak blijkt dat als het gaat om zeer incidentele werkzaamheden, de omstandigheid dat (veel) instructies worden gegeven niet altijd meebrengt dat er dus sprake is van een arbeidsovereenkomst en vice versa (HR 17 november 1967, *NJ* 1968/163, *Elout/Den Hollander*).

De 'holistische wegging'

Om te kunnen beoordelen of de vier hierboven beschreven elementen aanwezig zijn, moeten alle omstandigheden in onderling verband worden beschouwd. Het gaat niet alleen om wat partijen op papier hebben gezet. Het gaat er ook om welke rechten en verplichtingen

PLATFORMWERK EN ARBEIDSRECHT

Twee belangrijke kenmerken van het platformmodel zijn niet heel makkelijk te rijmen met het arbeidsrecht. Platformwerkers krijgen hun wachttijd niet betaald en platformen hebben baat bij een grote pool aan potentiële werkers die op elk gewenst moment beschikbaar zijn. Het arbeidsrecht schrijft voor dat bij een oproepovereenkomst (een arbeidsovereenkomst zonder vaste werktijden) de werknemer voor iedere periode van minder dan drie uur waarin arbeid wordt verricht, toch recht heeft op loonbetaling voor drie uur. Dit is om te garanderen dat werknemers die nooit zeker weten of en wanneer ze kunnen werken, in ieder geval een minimumgarantie hebben als ze moeten werken. Dit past niet bij de wijze waarop bijvoorbeeld maaltijdbezorgers werken. Het naleven van deze regel zou betekenen dat wachttijd wel wordt betaald en dat past weer niet bij het werkmodel van platformen. Er zijn meer van dit soort redenen waarom platformen liever werken met opdrachtnemers dan met werknemers. Het dwingendrechtelijk karakter van de arbeidsovereenkomst maakt echter dat zij niet vrijelijk kunnen kiezen. Wel kunnen zij de werkpraktijk zo inrichten dat zo veel mogelijk omstandigheden wijzen in de richting van opdrachtnemerschap en dat gebeurt dan ook (Ter Weel et al., 2018).

Terug naar de voorbeelden in de inleiding: de meeste platformen willen best extra bescherming bieden aan hun werkers, bijvoorbeeld verzekeringen of scholing. Platformen hebben belang bij een zo groot mogelijke pool van werkers en willen dus een gewilde partij zijn. Zij zien vooralsnog af van de extra's, omdat juist het aanbieden van dit soort voorzieningen in de holistische wegging indicatoren zouden zijn die duiden op een arbeidsovereenkomst. En dat is dan weer niet de bedoeling. Is dit beknotting door het arbeidsrecht? Het is eerder het gevolg van het arbeidsrecht als totaalpakket: is iemand werknemer, dan hoort daar alle wet-

telijke bescherming bij. Het is geen keuzemodel waar platformen (en andere bedrijven) en werkers uit kunnen 'shoppen'. Dat dit als belemmerend wordt ervaren, is te begrijpen. De keerzijde is dat het dwingend-rechtelijk karakter van het arbeidsrecht noodzakelijk is geacht om degenen met een minder sterke onderhandelingspositie te behoeden voor het al te makkelijk opgeven van rechten. Dit uitgangspunt geldt nog steeds. Veelgehoorde argumenten om het arbeidsrecht aan te passen zijn dat er bij platformarbeid vaak sprake is van bijverdiensten, de werkers het werk doorgaans maar tijdelijk doen voordat zij doorgaan naar een 'echte' baan en dat de werkers zelf ook geen arbeidsovereenkomst willen. Het grote risico van aanpassing is dat de weg wordt vrijgemaakt voor een arbeidsmarkt waarin een heel groot deel van de onzelfstandige beroepsbevolking is aangewezen op bijverdiensten omdat veel banen zijn opgeknipt in klussen, en dan de bescherming missen terwijl er van echt ondernemerschap ook geen sprake is. Hoe de balans moet zijn tussen bescherming en vrijheid is een rechtspolitieke keuze. Het arbeidsrecht kan anders worden vormgegeven zodat de (basis)bescherming niet meer afhankelijk is van het type contract, maar de ongelijkwaardige marktpositie van (de meeste) werkenden ten opzichte van de werkverschaffers zal altijd op enige wijze moeten worden gecompenseerd.

LITERATUUR

- Bennaars, J.H. (2018) Is platformwerk een bedreiging of een kans voor het arbeidsrecht? Het antwoord is ja. In: G.J. Heerma van Voss, P.T. de Beer, B. Emmerig et al. (red.) *(Handen) Af van de arbeidsovereenkomst: verslag van het 15e Nationaal Arbeidsrechtcongres in november 2017*. Den Haag: Sdu
- Boot, G., R.A.A. Duk, L. van den Berg et al. (2016) *Commissie (model)overeenkomsten in het kader van de Wet DBA*. Eindrapport, november. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Flier, M.P. (2017) *Onderzoek varianten kwalificatie arbeidsrelatie*. Rapport Interdepartementale ambtelijke werkgroep, 22 mei. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Forde, C., M. Stuart, S. Joyce et al. (2017) *The social protection of workers in the platform economy*. Studie in opdracht van het Europees Parlement, IP/A/EMPL/2016-11.
- IBO (2015) *IBO zelfstandigen zonder personeel*. Rapport Ministerie van Financiën, april. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- NRC (2018) *Bezorgers Deliveroo nu toch verzekerd*. NRC, 8 mei.
- Regeerakkoord (2017) *Vertrouwen in de toekomst*. Regeerakkoord, 10 oktober. Te vinden op www.kabinetformatie2017.nl.
- Said, S. (2017) *Werknemer of zelfstandige? Drie keer raden! ArA Arbeidsrechtelijke Annotaties*, 11(1), 55–89.
- Staatscourant (2018) *Instellingsregering Commissie regulering van werk*. *Staatscourant*, 64352.
- Waas, B. en G.J. Heerma van Voss (red.) (2017) *Restatement of labour law in Europe: the concept of employee*. Portland, OR: Hart Publishing.
- Weel, B. ter, S. Vriend, T. Smits et al. (2017) *Evaluatie fiscale ondernemersregelingen*. SEO-rapport, 2017-17.
- Weel, B. ter, S. van der Werff, H. Bennaars et al. (2018) *De opkomst en groei van de kluseconomie in Nederland*. SEO-rapport, 2018-30.

In het kort

- ▶ Het arbeidsrecht is geen keuzemodel waar platformen en werkers naar keuze uit kunnen shoppen.
- ▶ De definitie van de arbeidsovereenkomst maakt niet duidelijk of een werker opdrachtgever of werknemer is.
- ▶ Hoe de balans moet zijn tussen bescherming van werkers en ondernemersvrijheid is een rechtspolitieke keuze.

Een eerste verkenning van platform-zzp'ers

Binnen de publieke arena wordt momenteel veel gesproken over de opkomst en gevolgen van platformarbeid. Wie zijn die platformwerkers eigenlijk, en moeten we ons als maatschappij zorgen maken over hun welzijn?

SARIKE VERBIEST
Onderzoeker bij
TNO

PETER SMULDERS
Research fellow bij
TNO

Bij platformarbeid faciliteert een digitaal platform de matching tussen aanbieders en gebruikers van diensten (Parker et al., 2016). Voorbeelden van platformarbeid zijn taxivervoer via Uber of het schoonmaken van een huis via Helpling. De schattingen over de omvang van dit fenomeen variëren tussen de 0,4 en 12 procent van de beroepsbevolking (Dhondt et al., 2017; Ter Weel et al., 2018; Pesole et al., 2018), afhankelijk van een smalle of brede definitie van platformarbeid, waarbij de mate waarin de werker via een internetplatform aan zijn opdracht komt een belangrijk inclusiecriteria vormt.

De kansen en risico's van platformarbeid zijn op dit moment onderdeel van het maatschappelijk debat. Zo zouden digitale platformen aan de ene kant voor werkgelegenheid zorgen, ondernemerschap stimuleren en ervoor zorgen dat zzp'ers hun agenda kunnen vullen (Frenken et al., 2017; Graham et al., 2017; Kenney en Zysman, 2015).

Aan de andere kant zouden digitale platformen een negatief effect hebben op de arbeidskwaliteit. Ze zouden leiden tot een gebrek aan autonomie, tot een *race to the bottom* qua prijzen, tot banen opknippen in micro-taken, en ze zouden geen opleidingsmogelijkheden bieden. Tegelijkertijd zouden ze de platformwerker het gevoel geven 'altijd aan te moeten staan' om zo klussen via de app te kunnen binnenhalen. Ook zouden digitale platformen naar verwachting weinig

werkzekerheid en weinig bescherming bieden (Frenken et al., 2017; Houwerzijl, 2017; Van Slooten, 2017). Er zijn echter maar weinig empirische data die dergelijke claims onderbouwen (Florisson en Mandl, 2018).

In dit artikel richten wij ons op *platform-zzp'ers*: dat zijn zelfstandige ondernemers zonder personeel die onder andere digitale platformen gebruiken om werk binnen te halen. Onze gegevens beperken zich daarbij tot de zzp'ers die winstaangifte hebben gedaan. Degenen die platformwerk als bijbaan verrichten, bijvoorbeeld door maaltijden te bezorgen, zitten daar dus niet bij.

Wat kenmerkt de specifieke categorie zzp'ers die winstaangifte doet en die gebruik maakt van digitale platformen?

METHODE EN ANALYSE

In Nederland is 69 procent van de platformwerkers werknemer, en is 10 procent zelfstandige (Huws et al., 2017). Voor ons onderzoek gebruiken we de Zelfstandigen Enquête Arbeid (ZEA) 2017. Doelgroep van de ZEA zijn zelfstandig ondernemers: personen die arbeid verrichten voor eigen rekening of risico in een eigen bedrijf of praktijk. In 2016 maakten zelfstandig ondernemers zonder personeel 64 procent uit van alle personen met inkomen uit werkzaamheden als zzp'er. De overige zzp'ers zijn directeuren-grootaandeelhouders en personen die voor eigen rekening of risico arbeid verrichten, maar niet in een eigen bedrijf of praktijk (Van der Torre et al., 2018).

In totaal hebben 6.235 zelfstandig ondernemers de vragenlijst ingevuld. Dat komt neer op een bruikbare respons van 26,6 procent. In de ZEA wordt onderscheid gemaakt tussen zelfstandig ondernemers met personeel (N = 1.297) en zelfstandig ondernemers zonder personeel (N = 4.761). Binnen de categorie zelfstandig ondernemers zonder personeel wordt er

ook onderscheid gemaakt tussen 'klassieke' zzp'ers (N = 1.201), die voornamelijk producten verkopen of grondstoffen aanbieden, en 'nieuwe' zzp'ers (N = 3.561), die voornamelijk hun eigen arbeid of diensten inzetten. Er is een weging toegepast om de respons representatief te maken.

Alle zzp'ers die aangeven dat ze onder andere digitale platformen gebruiken om werk binnen te halen, beschouwen wij in dit onderzoek als platform-zzp'ers. Scores van platform-zzp'ers op de verschillende variabelen zijn door middel van de Pearson χ^2 -test vergeleken met de scores van niet-platform-zzp'ers.

RESULTATEN

Op basis van de ZEA kunnen we uitspraken doen over wervingskanalen, het profiel van platform-zzp'ers en de kwaliteit van arbeid.

Wervingskanalen

Het digitale platform is als wervingskanaal nog niet populair onder de totale categorie van zzp'ers; slechts 5,2 procent maakt hiervan gebruik (figuur 1). De meeste zzp'ers verkrijgen hun werk nog steeds via hun directe netwerk en de klanten die ze al hadden. Gemiddeld hebben zzp'ers die gebruikmaken van platformen vijf klanten per jaar. Daarin verschillen zij niet van zzp'ers in het algemeen.

Platform-zzp'ers gebruiken naast het digitale platform een grotere diversiteit aan kanalen dan de gemiddelde zzp'er. Bovendien gebruiken platform-zzp'ers twee keer zo vaak sociale media als wervingskanaal en vier keer zo vaak intermediairs. Slechts een klein percentage (twee procent) van de platform-zzp'ers gebruikt platformen als enige kanaal en zou daarmee beschouwd kunnen worden als een 'pure' platform-zzp'er.

Profiel van platform-zzp'ers

Platform-zzp'ers zijn significant vaker man, jonger en vaker hoogopgeleid dan niet-platform-zzp'ers (tabel 1). Wat betreft beroepssegment zijn de platform-zzp'ers significant vaker werkzaam als ICT-specialist (figuur 2). Op de overige getoonde beroepssegmenten verschillen zij niet significant.

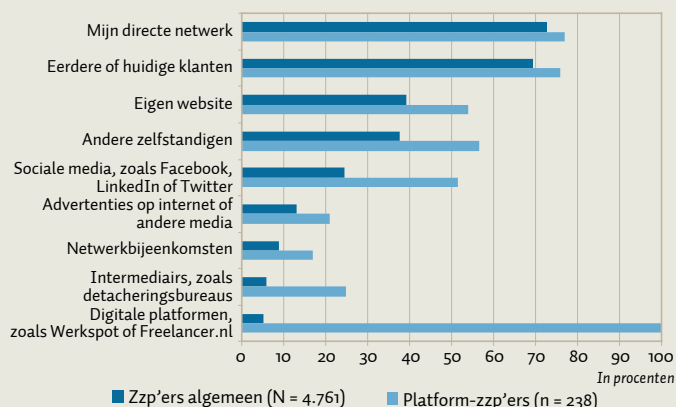
Platform-zzp'ers werken significant vaker op het hoogste beroepsniveau, met taken als het oplossen van ingewikkelde problemen en het nemen van beslissingen (tabel 1). Ze oefenen aan de andere kant significant minder vaak taken op beroepsniveau 2 uit, zoals het bedienen van machines en elektronische apparaten.

Platform-zzp'ers behoren significant vaker tot de categorie 'nieuwe' zzp'er, die voornamelijk hun eigen arbeid of diensten inzet. Wat betreft motivatie voor het zelfstandig ondernemerschap geeft de categorie negatieve en positieve redenen: ze geven vaker aan dat ze geen baan als werknemer konden vinden en vaker dat ze zijn ontslagen. Tegelijkertijd wordt de categorie vaker gekenmerkt door zzp'ers die 'altijd al als zzp'er wilden gaan werken', meer vrijheid wilden en als zzp'er meer konden verdienen.

Qua arbeidsgeschiedenis zien we dat de platform-zzp'ers significant vaker vanuit de werkloosheid komen, maar dit is een klein verschil.

Wervingskanalen van zzp'ers

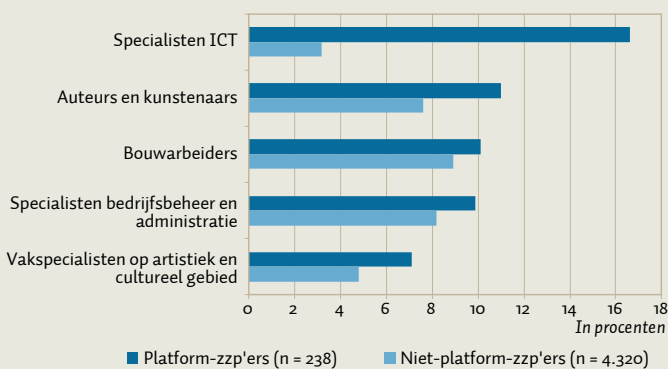
FIGUUR 1



Bron: TNO/CBS, ZEA 2017 | ESB

Meest voorkomende beroepen van zzp'ers

FIGUUR 2



Bron: TNO/CBS, ZEA 2017 | ESB

Kwaliteit van arbeid

Om de vraag te beantwoorden of platform-zzp'ers en niet-platform-zzp'ers van elkaar verschillen ten aanzien van arbeidskwaliteit, hebben we gekeken naar indicatoren die de OESO (2018) hanteert: te weten de inko-

menskwaliteit, arbeidsmarktzekerheid en de kwaliteit van arbeidsomstandigheden (tabel 1).

Als we kijken naar de koopkracht – het besteedbaar inkomen, gecorrigeerd voor omvang en samenstelling van het huishouden – dan zien we geen verschil tussen de platform-zzp'ers en de niet-platform-zzp'ers. We hebben een rangorde toegepast wat betreft de hoogte van het inkomen, waarbij 1 het laagste inkomen in de steekproef is en 100 het hoogste. De gemiddelde score van beide categorieën is 60,8. Net als niet-platform-zzp'ers blijkt meer dan 75 procent van de platform-zzp'ers niet verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid en is ongeveer een derde aangesloten bij een pensioenfonds.

Wat betreft werkzekerheid maakt de categorie van platform-zzp'ers zich significant vaker zorgen over de toekomst van hun onderneming en heeft deze er significant vaker over gedacht om een baan als werknemer te gaan zoeken. Een ander element van arbeidsmarkt-zekerheid betreft inzetbaarheid. De platform-zzp'ers hebben significant vaker de afgelopen twee jaar een cursus voor werk gevolgd en lijken iets vaker overgekwalificeerd te zijn voor het werk dat zij doen, aangezien ze zeggen meer kennis en vaardigheden te hebben dan voor het werk van hen verwacht wordt.

Qua kwaliteit van de arbeidsomstandigheden blijken de platform-zzp'ers niet significant meer uren per week te werken dan niet-platform-zzp'ers. Maar qua werk op afwijkende tijden zien we wel kleine verschillen: ze geven significant vaker aan ook wel in de nacht te werken en in het weekend. We hebben geen significante verschillen gevonden in de mate van autonomie, dat wil zeggen de mate waarin platformwerkers zelf kunnen beslissen hoe en wanneer het werk uit te voeren. Beide categorieën scoren hierop hoog in absolute zin. We hebben tevens geen significante verschillen gevonden in hoeveel inspanning het werk vergt (erg snel, veel of hard moeten werken). Hierop scoren beide categorieën niet opvallend hoog. Ook zien we geen verschil in de mate van gevarieerd werk, en scoren beide categorieën daarop vrij hoog.

CONCLUSIE EN DISCUSSIE

Met dit onderzoek kunnen we eerdere onderzoeken bevestigen waaruit blijkt dat de omvang van platformarbeid nog beperkt is. Slechts 5,2 procent van de zzp'ers gebruikt digitale platformen als wervingskanaal en voor slechts 2 procent van die categorie is dit kanaal ook nog eens het enige kanaal dat wordt gebruikt.

Dat de platform-zzp'ers vaker hoogopgeleid zijn,

Verschillen platform- en niet-platform-zzp'ers **TABEL 1**

	Niet-platform-zzp'ers	Platform-zzp'ers	Totaal
Demografie en beroep			
N	4.320	238	4.558
Geslacht (percentage man)	62,4	77,0**	63,1
Leeftijd (jaar)	48,0	45,2**	47,9
Opleidingsniveau (in procenten)			
Laag	15,1	8,7** ¹	14,7
Middelbaar	39,0	31,6** ¹	38,6
Hoog	46,0	59,7**	46,7
Beroepsniveau			
1 Eenvoudig routinematig handmatig werk	2,2%	1,4%	2,2%
2 Bedienen van machines en elektronische apparaten	43,9%	26,2%**	43,0%
3 Uitvoeren van complexe taken	15,0%	12,7%	14,9%
4 Oplossen van ingewikkelde problemen	38,8%	59,7%**	39,9%
Type zzp'ers			
Klassieke zzp'er	24,8%	11,6%**	24,2%
Nieuwe zzp'er	75,2%	88,4%**	75,8%
Motivatie voor zzp-schap			
Ik heb altijd al als zelfstandige willen werken	29,1%	40,2%**	29,6%
Ik wilde zelf bepalen hoeveel en wanneer ik werk	32,7%	43,0%**	33,2%
Ik kon geen geschikte baan vinden als werknemer	11,3%	17,0%** ¹	11,6%
Ik kon meer verdienen als zelfstandige	13,9%	22,9%**	14,4%
Ik ben ontslagen of mijn contract is niet verlengd	9,3%	17,6%**	9,7%
Situatie vóór zelfstandige			
Werkloos	11,6%	17,0%** ¹	11,9%
Loondienst	71,4%	72,8%	71,5%
Opleiding	17,1%	17,4%	17,2%
Inkomenskwaliteit			
Gestandaardiseerd besteedbaar huishoudensinkomen (gemiddelde percentielgroep)	60,8	60,8	60,8
Aangesloten bij pensioenfonds (% ja)	27,0%	32,7%	27,3%
Verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid (% ja)	24,6%	22,3%	24,4%
Arbeidsmarktzekerheid			
Zorgen over toekomst onderneming (% ja, vaak)	9,8%	17,4%**	10,2%
Afgelopen jaar over gedacht baan als werknemer te zoeken	26,0%	38,0%**	26,6%
Afgelopen twee jaar opleiding/cursus gevolgd voor werk	43,4%	50,3%** ¹	43,8%
Aansluiting kennis en vaardigheden bij huidige werk			
Minder dan nodig voor het werk	4,4%	4,5%	4,4%
Het sluit goed aan	70,6%	62,2%** ¹	70,2%
Meer dan nodig voor het werk	25,0%	33,2%** ¹	25,5%
Werktijden			
Uren per week	37,5	39,1	37,6
Nacht (24:00-6:00) (% Ja, soms/regelmatig)	25,2%	32,0%** ¹	25,6%
Zaterdag (% ja, soms)	42,7%	51,1%**	43,1%
Zondag (% ja, soms)	40,0%	47,9%	40,4%
Autonomie (zelf bepalen hoe en wanneer te werken) (1=nee; 3=regelmatig)	2,81	2,83	2,81
Werkingspanning (erg snel, heel veel, extra hard moeten werken) (1=nooit; 4=altijd)	2,19	2,22	2,19
Gevarieerd werk (1=nooit; 4=altijd)	2,97	3,02	2,97

** Significant op vijfprocentniveau
¹ Klein verschil: Cohen d < 0,20

Bron: TNO/CBS, ZEA 2017 | ESB

specialistisch werk op hoog niveau lijken te hebben, dat ze meer aan hun formele ontwikkeling doen en dat ze vaker bewust voor het zelfstandig ondernemerschap hebben gekozen, duidt op een betere positie op de arbeidsmarkt dan de niet-platform-zzp'ers hebben, hoewel beide categorieën qua besteedbaar inkomen niet lijken te verschillen van elkaar. Deze conclusie wijkt ook af van het beeld dat vaak in het maatschappelijke debat wordt geschetst, namelijk dat het vooral zou gaan om mensen in kwetsbare posities.

Tegelijkertijd lijkt er binnen de categorie platform-zzp'ers een categorie te zijn die een minder goede positie heeft op de arbeidsmarkt. Dit zijn degenen die zzp'er zijn geworden omdat ze geen baan konden vinden of ontslagen zijn, en wellicht werk onder hun niveau doen (meer kennis en vaardigheden hebben dan nodig is voor het werk). Wat betreft werkzekerheid duiden de resultaten tevens op een minder goede positie op de arbeidsmarkt als zzp'er: platform-zzp'ers hebben meer zorgen over de toekomst van de onderneming, en zijn vaker op zoek naar een baan als werknemer. Dat is wellicht de reden dat deze categorie meer verschillende kanalen gebruikt om opdrachten te werven. In een vervolgstudie zou men nader kunnen onderzoeken of er, binnen de categorie platform-zzp'ers, verschillende categorieën te onderscheiden zijn qua arbeidsmarktpositie.

Op basis van de analyseresultaten kan er worden gesteld dat platform-zzp'ers, net als zzp'ers in het algemeen, wat betreft autonomie, werkinspanning en gevarieerd werk vrij goede arbeidsomstandigheden lijken te hebben. Wel blijkt de categorie van platform-zzp'ers vaker te werken op onregelmatige tijden dan de categorie van niet-platform-zzp'ers. Hoewel ze per week niet meer uren werken, werken ze vaker in de nacht en het weekend. Dat kan zijn omdat het platformwerk meer vrijheid biedt om de werktijden zelf in te delen, maar dat blijkt niet uit de mate van autonomie. Het risico van 'altijd aan staan', dat in het maatschappelijke debat wordt genoemd, zou hierop van toepassing kunnen zijn.

Wat betreft de vraag of we ons als maatschappij zorgen moeten maken over het welzijn van platform-zzp'ers, kunnen we op basis van deze ZEA-analyses voorzichtig stellen dat deze categorie het niet slechter lijkt te hebben dan zzp'ers in het algemeen – dus even 'goed' en soms zelfs beter.

LITERATUUR

- Dhondt, S., W. Torre en H. van der Ven (2017) *Collaborating via the platform – implications for work and organisation in Europe. EU-China Policy Dialogue*. Entrepreneurship, New Economy and Employment (presentatie). Brussel: Europese Commissie, 9 oktober.
- Florisson, R. en I. Mandl (2018) *Platform work: types and implications for work and employment – Literature review*. Eurofound Working Paper, WPEF18004. Te vinden op www.forschungsnetzwerk.at.
- Frenken, K., A. van Waes, M. Smink en R. van Est (2017) *Eerlijk delen: waarborgen van publieke belangen in de deeleconomie en de kluseconomie*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Graham, M., I. Hjorth en V. Lehdonvirta (2017) *Digital labour and development: impacts of global digital labour platforms and the gig economy on worker livelihoods*. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 23(2), 135–162.
- Houwerzijl, M.S. (2017) *Arbeid en arbeidsrecht in de digitale samenleving: een verkenning*. *Tijdschrift Recht en Arbeid*, 2017(2), 3–8.
- Huws, U., N.H. Spencer, D.S. Syrdal en K. Holts (2017) *Work in the European gig economy: research results from the UK, Sweden, Germany, Austria, the Netherlands, Switzerland and Italy*. Foundation for European Progressive Studies, UniGlobal en University of Hertfordshire. Te vinden op uhra.herts.ac.uk.
- Kenney, M. en J. Zysman (2015) *Choosing a future in the platform economy: the implications and consequences of digital platforms*. Discussion Paper presented at the Kauffman Foundation New Entrepreneurial Growth Conference, Amelia Island Florida, 18/19 juni.
- OESO (2018) *Job quality*. Parijs: OECD. Artikel te vinden op www.oecd.org.
- Parker, G.G., M.W. Van Alstyne en S.P. Choudary (2016) *Platform revolution: how networked markets are transforming the economy – and how to make them work for you*. New York: Norton.
- Pesole, A., M.C. Urzì Brancati, E. Fernández-Macías et al. (2018) *Platform workers in Europe: evidence from the COLLEEM survey*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Slooten, J.M. van (2017) *Ter visie – Platformarbeid: nog een reden tot rethinking van het arbeidsrecht*. *Tijdschrift voor Arbeid & Onderneming*, 2017(2), 51–52.
- Torre, W. van der, H.J. Dirven en H. van de Ven (2018) *Zzp'ers en werknemers: ongelijkheid in kwaliteit van werk*. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 34(2), 138–155.
- Weel, B. ter, S. van der Werff, H. Bennaars et al. (2018) *De opkomst en groei van de kluseconomie in Nederland*. SEO-rapport, 2018-30.

In het kort

- ▶ Slechts 5,2 procent van de zzp'ers, die winstaangifte doen, verwerft opdrachten via een platform.
- ▶ Deze platform-zzp'ers zijn veelal jongere hoogopgeleide mannen die werk verrichten op hoog niveau.
- ▶ Één op de vijf platform-zzp'ers maakt zich, meer dan gewone zzp'ers, zorgen over de toekomst.

Platformwerk ontwricht ons arbeidsbestel

De omvang van platformwerk is nog beperkt, maar de potentie ervan is groot. Bij gebrek aan zelfregulering en regulering door de overheid dreigt er echter een ontwricking van de arbeidsmarkt. Op welke manier kan de arbeidskwaliteit van platformwerkers worden verbeterd?

GEORGE EVERS

Beleidsadviseur bij
FNV

FRANK POT

Emeritus hoogleraar
aan de Radboud
Universiteit
Nijmegen

Uitzendbureaus zien de ontwikkeling van platformen als een reële bedreiging. De Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) stelt zich de retorisch bedoelde vraag of er bij veel platformen “niet sprake is van een uitzendovereenkomst met alle bijbehorende rechten en plichten” (ABU, 2018). Uitzendbureaus bemiddelen van oudsher tussen de werknemer of zelfstandige en de werkgever. Digitale platformen, zoals Temper voor de horeca en Helpling voor schoonmaakhulp, werken goedkoper en sneller dan uitzendbureaus. Dat kan door het gebruik van slimme technologie, maar ook door het werken in loondienst te vervangen door het zelfstandig ondernemerschap. Dat uitzendbureaus nu nog terughoudend zijn met hun kritiek op platformen komt vooral doordat zij zelf vaak nieuwe bedrijfsmodellen introduceren, zoals *payrolling* en *contracting*, waarmee ze hun eigen uitzend-cao ontduiken.

De omvang van het digitale platformwerk lijkt op dit moment nog bescheiden. In Nederland lopen de schattingen uiteen van 0,4 tot 12 procent van de beroepsbevolking. En buitenlandse onderzoeken laten eenzelfde beeld zien. Wat opvalt is dat platformwerkers een grote variëteit aan werkzaamheden uitvoeren (figuur 1).

Dé platformwerker bestaat dus niet. Er zijn diverse platformwerkers die door specifieke expertise een goed

inkomen verdienen. Daarnaast bestaat er een grote groep die niet in staat is om met dit werk een normaal inkomen te verwerven. Om kosten te beperken, willen steeds meer platformen alleen werken met zelfstandige ondernemers, waardoor de ondernemersrisico's bij de werkers worden neergelegd. Het lijkt erop dat digitale-platformorganisaties zich weinig willen aantrekken van afspraken over redelijke betaling, zeggenschap en sociale zekerheid.

KWALITEIT VAN DE ARBEID

Nederland onderschrijft via wetten en regelingen de ILO-criteria van de Verenigde Naties voor 'fatsoenlijk werk'. Tot de ILO-criteria behoren het recht op organisatie en onderhandelingen, werkzekerheid, redelijke beloning, veilig en gezond werk, het recht op een sociale dialoog en op sociale zekerheid. In Europa is dat gespecificeerd onder de noemer 'goed werk'. Bij goed werk heeft een werknemer bijvoorbeeld leer- en ontwikkelingsmogelijkheden, en ook zeggenschap over de eigen arbeidstijden. Ook kan de werknemer zelfstandig beslissingen nemen binnen zijn taakomschrijving (*in het werk*) – dan gaat het bijvoorbeeld over het tempo en de wijze van taakuitvoering. Goed werk vereist daarnaast dat de werknemer ook zeggenschap heeft *over het werk*, doordat er werkoverleg is en medezeggenschap. Door het werk op deze manier te organiseren, wordt er voorkomen dat werk eentonig, saai en schadelijk is voor de gezondheid van werknemers.

PLATFORMWERK LANGS DE MEETLAT

Als we platformwerk langs de meetlat leggen van de genoemde criteria, wat zien we dan?

Digitale platformen zijn 24 uur per dag bereikbaar, en het verdienmodel is gebaseerd op kleine marges en een groot volume. Dit beïnvloedt de manier waarop het

werk is georganiseerd, dat moet zo goedkoop mogelijk uitgevoerd worden en arbeidskosten dienen zo veel mogelijk te worden beperkt. Platformen bieden nauwelijks leermogelijkheden, en verder is er slechts beperkt zeggenschap over arbeidstijden en over de uitvoering van werkzaamheden. Het platform meet voortdurend de prestaties van de werkers. Bovendien schept dit het risico van onveilige en éénzijdige arbeidsomstandigheden. Maaltijdbezorgers werken bijvoorbeeld vaak op onveilige tijdstippen, in onveilige buurten en bij slechte of risicovolle weersomstandigheden. Bij online-platformwerk, bijvoorbeeld bij Amazon Mechanical Turk, gaat het doorgaans om microtaken (zogenaamd 'klikwerk') waarbij elke betekenis of zingeving ontbreekt, omdat de werker geen idee heeft aan welk eindresultaat zijn of haar werk bijdraagt. Het opsplitsen van werk in kleine deeltaken is in strijd met de criteria voor 'goed werk', en in strijd met artikel 3d van de Arbwet over het vermijden van monotone en tempogebonden arbeid.

Algoritmen sturen de platformwerkers aan, de app fungeert als baas, zoals het geval is bij de taxi-app van Uber. Op basis van welke criteria dat gebeurt, is niet duidelijk voor de platformwerkers (ratings van klanten, aantal geweigerde opdrachten, deelname aan vakbondsactiviteiten, et cetera). Algoritmen zijn niet transparant, waardoor het onduidelijk is op welke manier tarieven en werktijden worden bepaald. We sluiten niet uit dat de werking van het algoritme gericht is op het vaststellen van een zo laag mogelijk tarief voor de werkers.

Het gevolg van deze slechte arbeidskwaliteit is het risico van vervreemding in plaats van betrokkenheid. Dat platformeigenaren deze situatie creëren of laten ontstaan, staat haaks op de morele en wettelijke verplichting om te zorgen voor goede arbeidsomstandigheden.

Werkers hebben bij hun arbeid voor platformen beperkte zeggenschap over het werk. Platformwerkers kunnen zich nauwelijks organiseren noch collectief onderhandelen, en zijn zodoende eigenlijk niet in staat om tegenwicht te bieden aan de platformen. De sociale zekerheid is niet voldoende aangepast aan deze nieuwe situatie. Een veelgehoord argument van de platformen is dat platformwerkers flexibiliteit willen en dat het platform dit biedt. Op deze flexibiliteit valt het nodige af te dingen. Om een redelijk inkomen te verdienen, moeten platformwerkers vaak beschikbaar zijn en daarmee is de keuzemogelijkheid al minder groot dan wordt voorgespiegeld. Als daarbij ook nog de voortdurende digitale controle op de productiviteit van de werkers in beschouwing wordt genomen, dan denken

wij dat de zeggenschap over het werk gering is.

Deze negatieve effecten van het platformwerk worden niet door de nieuwe technologie veroorzaakt, maar door de veranderende arbeidsverhoudingen. Die worden bij platformwerk gekenmerkt door de grote machtsongelijkheid tussen platform en werkers, vanwege de aanzienlijke afhankelijkheid van ondoorzichtige algoritmen en het sterk geïndividualiseerde werk. Dat is in strijd met zowel de democratische principes als het streven om de stabiliteit van de samenleving te waarborgen door een machtsevenwicht. Machtsongelijkheid bij platformwerk ondergraaft bijvoorbeeld stabiele beloningsverhoudingen alsmede de instrumenten en instituties om zulke stabiele verhoudingen in de samenleving te bevorderen, zoals de cao, de vakbonden en de collectieve zorg voor sociale zekerheid.

UITDAGINGEN

De arbeidskwaliteit voor platformwerkers kan verbeterd worden door hen onder de cao te laten vallen van de sector waarin zij werken. In een cao wordt in ieder geval een aantal zaken vastgelegd rond de beloning en ontwikkelmogelijkheden. Wij hebben dan ook grote twijfels wat betreft de voorkeur van platformorganisaties om hun werkers te beschouwen als zelfstandige ondernemers.

Verder is er zeggenschap en transparantie nodig over de algoritmen. Dat kan via een *open source*-benadering, dat wil zeggen dat het platform het algoritme niet monopoliseert maar dat de broncode ervan openbaar is. Werkers kunnen dan al deze gegevens op het platform inzien. Voorlichting over de werking van de algoritmen moet onderdeel worden van de normale infor-

Soort werk dat platformwerkers verrichten **FIGUUR 1**



Noot: Meerdere antwoorden mogelijk

Bron: Dhondt en Huws (2016) | ESB

matie over werk en werkomstandigheden. Omdat een algoritme onder andere een manier is om het werk te verdelen zou het, volgens de Wet op de ondernemingsraden (WOR), een onderdeel van medezeggenschap moeten zijn. Tot nu toe zien we dat platformen zich onttrekken aan de WOR, omdat ze geen ‘onderneming met werknemers’ zouden zijn.

Het ontbreken van gewoon werkoverleg dient gecompenseerd te worden via mogelijkheden om informatie uit te wisselen op het platform, dus zaken ter discussie te kunnen stellen en reacties te kunnen geven. Platformwerkers moeten zodoende ook een platform hebben om elkaar te kunnen treffen. Daardoor kunnen werkers zich ook makkelijker organiseren.

Een grote hindernis voor de werkers en een bron van macht voor platformen is dat zelfstandige ondernemers zich volgens de ACM en de EU-regelgeving niet kunnen en mogen organiseren om tariefafspraken te maken. En om kartelvorming tegen te gaan, mag er ook geen tarief in de cao worden vastgelegd. Ten onrechte wordt er gedaan alsof een enkele zzp’er dezelfde onderhandelingsmacht heeft als een multinational. Vooruitlopend op een eventuele cao kan men het voorbeeld nemen van de huisartsen tegenover de zorgverzekeraars: daar zijn het coöperaties van artsen die onderhan-

delen en de individuele artsen die het contract sluiten.

Zolang de overheid geen regels ontwikkelt, kunnen platformorganisaties ook via zelfregulering afspraken maken. In Duitsland is dat gebeurd door het afspreken van een gedragscode en het instellen van een ombudsfunctie om zo toezicht te houden op de naleving ervan. Platformwerkers kunnen daar terecht wanneer er een verschil van mening is tussen werker, platform en klant.

Het zou helpen als er voor alle werkenden één stel van sociale zekerheid komt, onafhankelijk van het soort contract of overeenkomst.

De vakbonden zullen zich verder nog meer moeten inspannen om de platformwerkers te bereiken. Die zullen soms hun eigen organisaties oprichten, al dan niet via online community’s, en al dan niet tijdelijk, zoals bijvoorbeeld *PO in actie* in het basisonderwijs. Voor bestaande en nieuwe organisaties is de uitdaging dan natuurlijk om samen op te trekken. Zo hebben Deliveroo-bezorgers de Riders Union opgericht om goede arbeidsvoorwaarden te realiseren, en is die organisatie onderdeel van de FNV geworden.

Ten slotte kan ook de vakbond coöperatieve platformen helpen oprichten, waarvan het eigendom in handen is van de deelnemers en niet van één eigenaar. Daarmee is het platform dus eigendom van de deelnemers die het verdienmodel bepalen. Interessant zou ook zijn om platformen te beoordelen vanuit het perspectief van de werkers, zoals de site *Fair Crowd Work* nu al doet.

LITERATUUR

- ABU (2018) *Wat is de impact van platformwerk?* Lijnden: ABU.
- Dhondt, S. en U. Huws (2016) *Nieuwe schatting van de omvang van de Nederlandse ‘gig economie’*. Leiden/Hertfordshire: TNO Arbeid & University of Hertfordshire.
- Pesole, A., M.C. Urzì Brancati, E. Fernández-Macías et al. (2018) *Platform workers in Europe: evidence from the COLLEEM survey*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Vandaele, K. (2018) *Will trade unions survive in the platform economy? Emerging patterns of platform workers’ collective voice and representation in Europe*. ETUI Working Paper, 2018-05. Te vinden op www.etui.org.
- Weel, B. ter, S. van der Werff, H. Bennaars et al. (2018) *De opkomst en groei van de kluseconomie in Nederland*. SEO-rapport, 2018-30.

TOT SLOT

Wij zijn ervan overtuigd dat platformwerk geen marginaal verschijnsel is op de arbeidsmarkt. Het gaat om veranderingen in waarden, instituties en instrumenten, die de kwaliteit van de samenleving raken en die het arbeidsbestel kunnen ontwrichten. Willen we een *Silicon Valley*-model, waarin commercie en technologie vooropstaan, of een Chinees model met totale digitale beheersing van burgers en werkers? Of gaan we ons Rijnlands model, met welzijn en collectieve verantwoordelijkheid, ondersteunen via de nieuwe platformmogelijkheden?

In het kort

- ▶ De kwaliteit van platformwerk is vaak ondermaats en werkers hebben beperkte zeggenschap.
- ▶ De overheid en sociale partners moeten afspraken maken om platformwerk te reguleren.
- ▶ De werking van algoritmen moet onderdeel zijn van de informatie over werkomstandigheden.

Verder lezen

Outsourcing binnen Nederland: feiten en verklaringen

“Het is (...) denkbaar dat werkenden in de toekomst vaker met de gevolgen van outsourcing als bedrijfsstrategie te maken krijgen. (...) Specialistische kennis is voor bedrijven bijvoorbeeld relatief snel en goedkoop in te huren via online-marktplaatsen. Niet de klassieke vormen van uitbesteding tussen organisaties staat dan in de nabije toekomst cen-

traal, maar eerder de directe inhuur van flexibel werkenden (...) via digitale platformen. (...) Outsourcing bestaat dan niet meer uitsluitend tussen organisaties, maar eerder in directe vorm tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.”

Dekker, F. (2016) Outsourcing binnen Nederland: feiten en verklaringen. *ESB*, 101(4742), 658–661.



Nieuwe technologie transformeert de vraag naar arbeid

“Nieuwe technologie beïnvloedt de vraag naar arbeid op verschillende manieren. (...) Bedrijven en overheden zien kansen wan-



neer consumenten en bedrijven elkaar op een nieuwe manier – bijvoorbeeld via een platform – diensten verlenen en wanneer onbenutte capaciteit wordt benut. (...) Er ontstaan vooral banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt in de dienstensector (McKinsey, 2016). Veel van deze banen zijn het gevolg van dalende coördinatiekosten (...) [, die ontstaan] doordat vraag en aanbod beter bij elkaar komen.”

Weel, B. ter (2018) Nieuwe technologie transformeert de vraag naar arbeid. *ESB*, 4766(103), 472-475.

Publieke belangen

Innovatie door platformen is welvaartsverhogend. Maar publieke belangen, zoals privacy of concurrentie, kunnen daarbij in het gedrang komen. Welke maatschappelijke gevolgen heeft de platformeconomie?

EMPIRISCHE ANALYSE

Airbnb verhoogt de woningprijzen en huren in Los Angeles

Via Airbnb kunnen mensen hun woning verhuren aan toeristen. Dit fenomeen is in korte tijd sterk gegroeid. Maar welk effect heeft dit internetplatform op de woningprijzen en -huren? Als er een grote invloed is op de woningmarkt, hoe zouden steden Airbnb kunnen reguleren?

HANS KOSTER
Universitair hoofd-
docent aan de
Vrije Universiteit
Amsterdam (VU)

**JOS
VAN OMMEREN**
Hoogleraar aan
de VU

**NICOLAS
VOLKHAUSEN**
Promovendus aan
de VU

Zie Koster et al.
(2018) voor meer
achtergrondinformatie en onderbouwing

Online-verhuurplatforms zoals Airbnb zijn heel populair geworden als onderdeel van vakanties. Airbnb is het grootste platform en groeit wereldwijd sterk.

In Nederland is Amsterdam veruit de populairste stad als het op Airbnb aankomt: in 2017 vonden 2,1 van de 2,7 miljoen overnachtingen plaats in de hoofdstad, gevolgd door Den Haag met 184.000, Rotterdam met 154.000 en Utrecht met 156.000 overnachtingen (Colliers International, 2018). In Amsterdam heeft Airbnb al een marktaandeel van twaalf procent van het totale aantal overnachtingen.

Wat zijn de verwachte effecten van Airbnb op de woningmarkt? Airbnb leidt waarschijnlijk tot hogere woningprijzen en -huren. De eerste reden is dat commerciële verhuurders huizen opkopen en deze gaan verhuren aan toeristen. Ten tweede kunnen woningeigenaren een deel van het jaar hun woning of een kamer verhuren en daarmee extra geld verdienen. Zeker de eerste reden is slecht nieuws voor lokale huurders, die nu vanwege de gestegen huren óf moeten verhuizen, óf meer moeten gaan betalen.

Er zijn al verscheidene rapporten verschenen die suggereren dat er in buurten met veel Airbnb sterke prijsstijgingen optreden (Samaan, 2015; Sheppard en Udell, 2016). De conclusies in deze rapporten kunnen echter niet zomaar worden geïnterpreteerd als causale effecten van Airbnb op woningprijzen en -huren, want buurten die om andere redenen dan Airbnb aantrekkelijk zijn voor toeristen, zijn dat vaak ook voor bewoners. De grachtengordel in Amsterdam, bijvoorbeeld, is niet alleen in trek bij bezoekers, maar is ook een populaire woonlocatie. De vraag is hoe zo'n causaal verband tussen Airbnb en de woningmarkt kan worden aangetoond.

DATA EN METHODOLOGIE

Om de effecten van de (toegenomen) aantrekkelijkheid van centrumlocaties te scheiden van de Airbnb-effecten is niet eenvoudig, en wellicht alleen mogelijk als we gebruikmaken van een quasi-experiment. Dit kan gedaan worden met gegevens van Los Angeles County (LA), dat meer dan tien miljoen inwoners heeft en in de top tien staat van de steden met de meeste Airbnb-overnachtingen.

We kunnen een quasi-experimenteel onderzoeksontwerp toepassen op LA County, omdat er gedurende de studieperiode in verschillende gebieden van LA County restricties zijn ingevoerd wat betreft Airbnb, die van invloed kunnen zijn op de aangeboden accommodaties op de Airbnb-website en dus op de woningprijzen in die gebieden. Dat wil zeggen, in 18 van de 88 'gemeentes' (*incorporated cities*) in LA County werd

Airbnb geheel of gedeeltelijk verboden door middel van zogenaamde *Home Sharing Ordinances* (HSO's). Om via Airbnb te mogen verhuren, heeft men eenzelfde vergunning nodig als voor het runnen van een hotel of bed & breakfast. Echter, aangrenzende steden, waaronder de gemeente Los Angeles, hebben nog geen HSO ingevoerd en in veel gevallen lijkt dat op korte termijn ook niet te gaan gebeuren.

Figuur 1 toont het onderzoeksgebied. Bekende steden die HSO's hebben ingevoerd zijn Santa Monica, Beverly Hills en West Hollywood. Zoals te zien is in

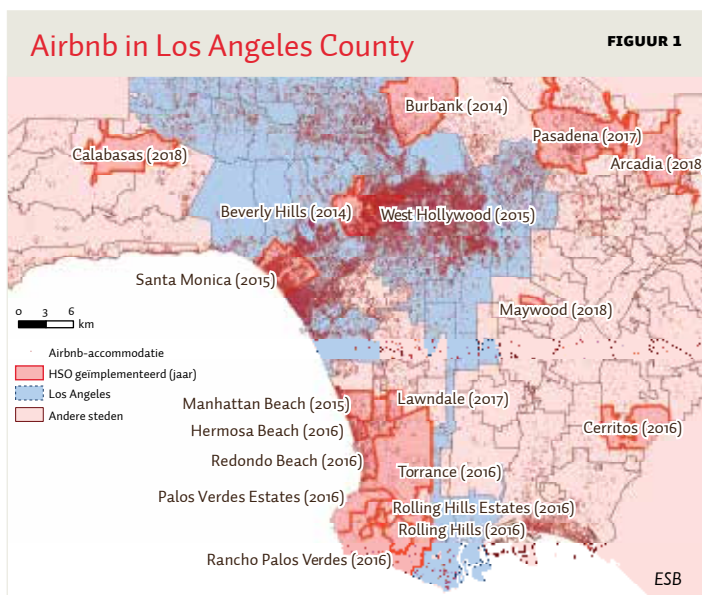
de figuur, zijn dit gebieden met een hoge dichtheid aan Airbnb-accommodaties. Ook meer perifere gebieden, zoals Cerritos, Maywood en Arcadia hebben HSO's geïmplementeerd.

We onderzoeken vervolgens welk effect een beperking van Airbnb heeft op aanbod en prijs door te kijken naar *veranderingen* in de kans dat een accommodatie wordt aangeboden en de *veranderingen* in woningprijzen als een functie van een verandering in HSO-status. Verder nemen we alleen observaties mee die binnen grofweg twee kilometer van een grens met een HSO-gebied liggen. Hoe dichterbij die grens, hoe overtuigender het is dat wat we meten echt door de HSO's komt en niet door andere factoren. We combineren dus veranderingen over de tijd met een zogenaamd *regression-discontinuity design*.

Ten slotte, om de directere invloed van Airbnb op de woningprijzen te schatten, regresseren we prijzen ook op het aandeel accommodaties ten opzichte van het aantal gebouwen binnen 200 meter van elke verkochte woning. Om endogeniteit te voorkomen, instrumenteren we het aandeel aangeboden accommodaties met de dummy die aangeeft of een bepaald gebied op dat moment een HSO heeft geïmplementeerd.

RESULTATEN

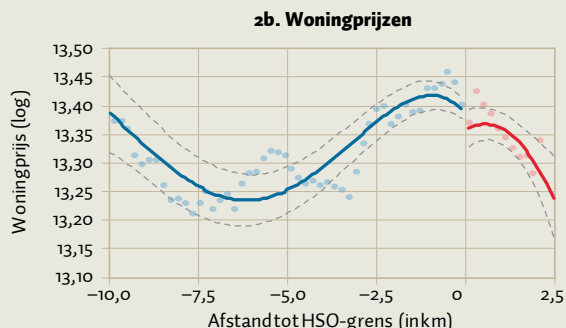
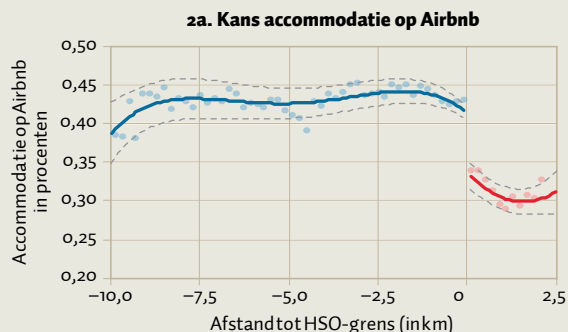
Figuur 2a laat zien dat, wanneer een HSO is geïmplementeerd, het aantal accommodaties dat op Airbnb wordt aangeboden met ongeveer tien procentpunt daalt. Gegeven dat de gemiddelde kans dat een accommodatie wordt aangeboden in onze Airbnb-dataset 30 procent is, betekent dit dat de HSO's geleid hebben tot



FIGUUR 1

Airbnb-listings en woningprijzen: variatie nabij HSO-grenzen

FIGUUR 2



Noot: Negatieve afstanden verwijzen naar observaties buiten HSO-gebieden of observaties voordat er een HSO werd geïmplementeerd. De punten zijn conditionele gemiddeldes voor 200m intervallen. We corrigeren in de figuren voor census-block group fixed effects en HSO-grens x maand fixed effects. De stippellijnen geven betrouwbaarheidsintervallen van 95 procent weer.

ESB

een forse daling van ongeveer 33 procent in het aanbod van accommodaties. Figuur 2b toont dat de effecten op woningprijzen zo'n vijf procent is, wat statistisch significant is op éénprocentniveau.

Uit Koster et al. (2018) blijkt ook dat er op de grens geen andere buurt- of woningkenmerken op een discrete wijze veranderen, hetgeen de validiteit van ons onderzoeksonderwerp ondersteunt. De resultaten blijken ook erg robuust na toevoeging van meer gedetailleerde accommodatie-specifieke ofwel *census-block*-specifieke fixed effects en grens-specifieke tijdtrends.

Figuur 3a laat zien dat de effecten van HSO sterker worden over de tijd. In het eerste halfjaar was er wellicht onduidelijkheid of de HSO's daadwerkelijk zouden worden nageleefd. Op langere termijn, dat wil zeggen na meer dan 2,5 jaar, blijkt de kans dat een accommodatie wordt aangeboden met vijftig tot zeventig procent te zijn gedaald. Het effect is sterker voor de verhuur van hele woningen omdat in een aantal gebieden kamerverhuur onder voorwaarden nog altijd wordt toegestaan.

Figuur 3b laat vervolgens zien dat de prijzen voordat de HSO werd geïmplementeerd niet significant lager waren, wat suggereert dat er geen aanzienlijke anticipatie-effecten waren. Op het moment van implementatie vinden we een kleine prijsdaling van 2,3 procent. Op langere termijn is het prijseffect zo'n 4,5 procent. We hebben ook gekeken naar effecten op de huurmarkt en vinden daar vergelijkbare effecten.

Ten slotte gebruiken we de HSO's om te voorspellen wat de totale prijseffecten zijn van Airbnb op de woningwaarde. Gegeven het aantal aangeboden accommodaties in 2018, blijkt de totale prijsstijging voor LA County ongeveer drie procent te zijn. Voor

een van de meest populaire steden ter wereld (gemeten op basis van het aantal Airbnb-overnachtingen) is het effect dus gering.

Maar wanneer we ons concentreren op voor toeristen aantrekkelijke buurten, zijn de effecten veel sterker. In een buurt met een hoge Airbnb-dichtheid, zoals Venice, Hollywood en Downtown LA, is de prijsstijging maar liefst veertig procent of meer. Deze berekeningen laten dus zien dat de effecten van Airbnb *gemiddeld* misschien gering zijn, maar dat in voor toeristen aantrekkelijke gebieden Airbnb grote effecten kan hebben op de woningprijzen.

BELEIDSIMPLICATIES

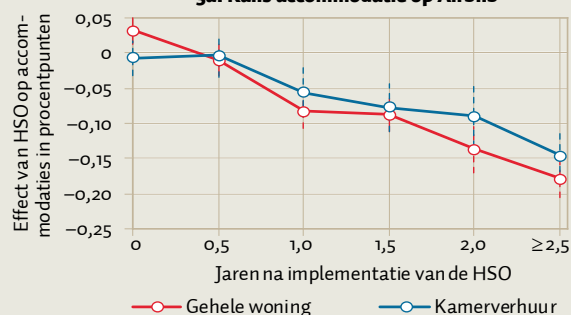
Deze quasi-experimentele studie toont ten eerste aan dat beleid dat Airbnb verbiedt of sterk aan banden legt, effectief is en leidt tot minder aangeboden accommodaties. Het effect kan groot zijn; in deze studie over Los Angeles vinden we dalingen van vijftig tot zeventig procent in de aantallen aangeboden accommodaties. Ten tweede vinden we dat het beperken van Airbnb leidt tot dalingen in woningprijzen en huren van drie tot vijf procent. De belangrijkste onderliggende verklaring is dat (commerciële) verhuurders van Airbnb-accommodaties huurinkomsten van toeristen mislopen. We vinden dat deze prijseffecten zich erg concentreren in een paar buurten die aantrekkelijk zijn voor toeristen.

Wat betekenen deze bevindingen voor Nederland? Moeten we Airbnb maar geheel verbieden? Het is moeilijk om een eenduidig antwoord op deze vraag te geven. Enerzijds heeft Airbnb sterk positieve welvaarts-effecten, aangezien woningen worden gebruikt voor een activiteit die meer waarde genereert. De standaard

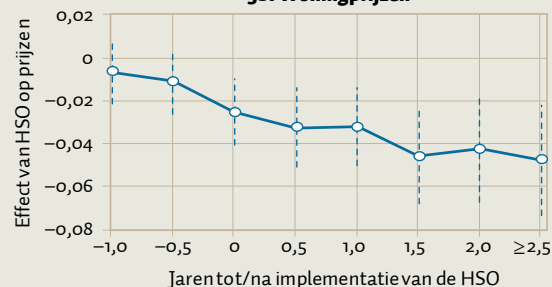
Effecten over de tijd

FIGUUR 3

3a. Kans accommodatie op Airbnb



3b. Woningprijzen



Noten: De stippellijnen geven betrouwbaarheidsintervallen van 95% weer

ESB

economische theorie suggereert dat dit welvaartsverhogend is omdat zowel woningeigenaren als toeristen duidelijk voordeel hebben van Airbnb. Gegeven deze positieve effecten betekent dit dat Airbnb juist zou moeten worden aangemoedigd.

Anderzijds zijn er ook redenen waarom Airbnb misschien wel aan banden moet worden gelegd. Airbnb leidt in een aantal buurten tot (veel) hogere huren. Uit ons onderzoek in Los Angeles kan bijvoorbeeld geconcludeerd worden dat ook in het centrum van Amsterdam de prijzen en huren in de vrije sector door Airbnb waarschijnlijk gestegen zijn. Aangezien huurders weinig baat hebben bij Airbnb (omdat ze vaak niet mogen onderverhuren aan toeristen) gaan zij er vrijwel zeker op achteruit. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de effecten van Airbnb ook voor Amsterdam waarschijnlijk zeer lokaal zijn, en er vooral effecten optreden in buurten waar er een hoge dichtheid aan Airbnb-accommodaties is (bijvoorbeeld in de grachtengordel). Huurders die dan het centrum van Amsterdam niet meer kunnen betalen, zijn dan allicht gedwongen uit te wijken naar buurten in de stad die minder of niet in trek zijn bij toeristen.

Een andere reden om Airbnb te beperken, is dat er sprake kan zijn van negatieve externaliteiten. Bijvoor-

beeld, huurders van een Airbnb-accommodatie kunnen overlast voor andere bewoners binnen hetzelfde pand veroorzaken. Koster et al. (2018) vinden hier weinig bewijs voor; en als we de effecten die Airbnb op de prijzen heeft, uitsplitsen tussen appartementen en eengezinswoningen, dan vinden we tussen deze twee geen verschil. Als externaliteiten belangrijk zouden zijn, hadden we verwacht dat het effect van Airbnb op appartementsprijzen lager zou zijn dan die op woningprijzen. Het is echter ook mogelijk dat gebruikers van Airbnb voor overlast zorgen bij andere bewoners in de straat of zelfs in andere delen van de stad.

We geloven wel dat er een goed antwoord mogelijk is op de vraag hoe Airbnb het best gereguleerd kan worden. Ten eerste is een groot deel van de populariteit van Airbnb gebaseerd op oneerlijke concurrentie. Zo hoeft er geen belasting te worden betaald op activiteiten die bijvoorbeeld hotels wel betalen, zoals btw, en kunnen andere belastingen gemakkelijk ontdoken worden. Zo wordt in Amsterdam de (zeer lage!) toeristenbelasting weliswaar geïnd door Airbnb, maar is het waarschijnlijk dat een groot deel van de aanbieders van Airbnb-overnachtingen geen inkomstenbelasting betaalt over hun extra inkomen. Omdat Airbnb de toeristenbelasting kan innen, en dat weinig administratieve kosten met zich meebrengt, ligt het voor de hand om Airbnb niet zozeer te verbieden, als wel om een aanzienlijk hogere toeristenbelasting in te voeren. Als er bijvoorbeeld een belasting van 20 euro per persoon per overnachting plus 25 procent van de Airbnb-huurprijs zou worden ingevoerd, zal dat waarschijnlijk leiden tot een efficiëntere huizenmarkt, waarbij we als samenleving toch nog voordeel kunnen hebben van Airbnb. Een ander voordeel is dat op deze manier ook de waarschijnlijk sterk negatieve externaliteiten van extreem toerisme worden verminderd.

LITERATUUR

Colliers International (2018) *Marktaandeel Airbnb in Nederland blijft fors stijgen*. Technical report. Den Haag: Colliers International.

Koster, H.R.A., J.N. van Ommeren en N. Volkhausen (2018) *Short-term rentals and the housing market: quasi-experimental evidence from Airbnb in Los Angeles*. CEPR Discussion Paper, 13094.

Samaan, R. (2015) *Airbnb, rising rent, and the housing crisis in Los Angeles*. Los Angeles Alliance for a New Economy. Rapport te vinden op www.laane.org.

Sheppard, S. en A. Udell (2016) *Do Airbnb properties affect house prices?* Williams-town, MA: Williams College Department of Economics. Paper te vinden op www.aeaweb.org.

In het kort

- ▶ Airbnb leidt in Los Angeles tot een stijging in woningprijzen en huren van gemiddeld zo'n drie procent.
- ▶ De effecten zijn sterk geconcentreerd in een paar buurten met veel vraag naar accommodaties.
- ▶ In LA leidden strengere regels voor Airbnb tot een daling van het aantal accommodaties met meer dan vijftig procent.

COLUMN

Opnieuw de binnenstad

Rondom de opening in 1974 van de Maxis in Muiden, 'de eerste weidewinkel van Nederland', woedden er grote discussies over de wenselijkheid van deze retail-ontwikkeling. Hierbij speelde, naast andere argumenten, de zorg om de toekomst van de binnensteden een belangrijke rol. Veel planologen en gemeentelijke en provinciale bestuurders waren bang voor Amerikaanse toestanden, met grote, perifere winkelcentra en lege stadscentra. Het debat leidde ertoe dat aan de komst van meer van dit soort winkels een halt werd toegeroepen.

In de jaren daarna hebben de binnensteden de ontwikkelingen in de detailhandel echter maar beperkt kunnen bijhouden. De wens tot grootschaliger vestigingen voor de verkoop van meubels en doe-het-zelf-artikelen kon door de kleinschaligheid van de binnenstedelijke panden niet gehonoreerd worden. Ook de toegang met de auto stond onder druk. Dit heeft uiteindelijk toch geleid tot grootschalige winkels aan de randen van veel steden. Bovendien maakte de matige staat van het onderhoud in vele binnensteden het er ook niet aantrekkelijker op om hier te gaan winkelen.

Nu zien we op veel plaatsen een revival van de binnensteden. Die revival begon rond de eeuwwisseling en rust op een viertal pijlers: aantrekkelijke winkels, gezellige horeca, levendige cultuursector en een historisch decor. Sinds de opkomst van het webwinkelen staat de eerste pijler onder druk. De consument is gesteld op gemak, gebruikt liever het eigen huis als paskamer dan een klein hokje in de winkel, en wil 24 uur kunnen winkelen.

Deze webwinkelontwikkeling was al zichtbaar en zal nog een versnelling krijgen als de internetplatformen



GUIDO VAN WOERKOM

Voorzitter Detailhandel Nederland

hun grip op het consumentengedrag gaan versterken. Internetwinkelcentra als Alibaba en Amazone verkopen elk meer producten dan alle winkels tezamen zouden kunnen doen in één groot fysiek winkelcentrum. En ze weten veel meer van een klant en kunnen zo ook gericht hun marketing voeren. Was het weigeren van een weidewinkel nog haalbaar, een platformbedrijf weren is echter niet meer mogelijk. De opkomst van platformen als Google, Facebook en Apple valt niet tegen te

houden. Voor retailers is het zaak om, op alle niveaus, werk te maken van hun digitale vaardigheden. Zelfstandige winkeliers kunnen hiermee aansluiting zoeken bij platformen om zo hun producten wereldwijd aan te bieden.

En onze binnensteden dan? De hoogtijdagen van de filialisering liggen achter ons. Het huidige winkelareaal is ten minste twintig procent te groot. McKinsey spreekt zelfs over een afname van 35 procent tot 2025. Krimp is dus onvermijdelijk, maar graag wel op een doordachte manier. De consument zoekt beleving en verrassing. Leegstand is besmettelijk en verslechtert het verblijfsklimaat. Winkelconcepten moeten zich aanpassen en gemeenten moeten het initiatief nemen om te zorgen voor een aantrekkelijk verblijfsklimaat. Goede bereikbaarheid, verzorgde parkeerfaciliteiten, stallingen voor de fiets en een passend en verzorgd straatmeubilair. Konden de binnensteden ruim veertig jaar geleden beschermd worden via ruimtelijke-ordeningmaatregelen, nu in de digitale tijd met zijn krachtige internetplatformen is de binnenstedelijke economie aangewezen op zichzelf en de directbetrokkenen. Een uitdaging voor iedereen die hecht aan een vitaal fysiek platform!

Online-platformen stellen mededingingsautoriteiten voor uitdagingen

Online-platformen stellen mededingingsautoriteiten voor uitdagingen. Door mondiale schaal, snelle groei en innovaties via algoritmes en data veranderen markten sneller dan ooit. Daarbij ontstaan en verdwijnen machtsposities. Autoriteiten zullen zich moeten bedienen van alle beschikbare instrumenten om met een integrale blik te voorkomen dat de nadelen van platformen de voordelen overstijgen.

MARCEL CANOY
Adviseur bij de
Autoriteit Consument
& Markt (ACM) en
distinguished lecturer
aan de Erasmus School
of Accounting and
Assurance

FREEK BRUGGERT
Werkzaam bij de ACM

BART NOÉ
Werkzaam bij de ACM

NOORTJE POLMAN
Werkzaam bij de ACM

Zijn online-platformen oude wijn in nieuwe zakken, of stellen ze de mededingingsautoriteiten voor bijzondere uitdagingen? Het antwoord is: allebei. Veel strategieën van online platformen kennen we ook uit de 'oude' economie. Niet alles is evenwel *business as usual*. Door de inzet van algoritmes en big data brengen platformen vraag en aanbod efficiënt bij elkaar en profiteren consumenten van innovaties. Er zijn echter ook schaduwzijden. Vanwege de enorme schaal kunnen de platformen transformeren tot moeilijk controleerbare poortwachters van markten, die autoriteiten de nodige hoofdbreken zouden kunnen bezorgen. Zo zou Apple te hoge prijzen kunnen vragen, Google te veel data kunnen lezen, Facebook te veel nepnieuws kunnen verspreiden en Amazon de diversiteit van het winkelaanbod kunnen beperken.

Maar gebeurt dat ook? En zo ja, komt dat dan doordat platformen een prikkel tot dit gedrag hebben, of gaat het om gewone businessmodellen die onbedoelde consequenties hebben? En wat kunnen mededingingsautoriteiten doen als deze problemen daadwerkelijk de kop opsteken?

EIGENSCHAPPEN VAN PLATFORMEN

Door een aantal eigenschappen van platformen werken platformbedrijven anders dan meer traditionele bedrijven. Aan de hand van een sociale media-platform (zoals Facebook) beschrijven we waar de verschillen zitten. Deze eigenschappen kunnen, met wat variatie, ook voor andere platformen gelden.

De selectie van inhoud op sociale media werkt anders dan bij traditionele media. Bij traditionele media kiest de consument voor een bundel, pakket of merk dat wordt samengesteld door een redactie of uitgever. Door merkherkenning weet de consument wat hij kan verwachten, bijvoorbeeld dat er verschil is tussen de *Privé* en *ESB*. Bij sociale media maakt het algoritme een selectie van alle beschikbare inhoud, en weet de consument dus niet van te voren wat hij precies kan verwachten.

Adverteerders en consumenten hebben vaak tegengestelde belangen. En het platform moet de belangen van beide partijen dienen. Ten eerste omdat adverteerders alleen betalen als een gebruiker aandacht besteedt aan hun product. Ten tweede omdat



gebruikers daartoe slechts bereid zijn als het platform hun iets interessants te bieden heeft, zoals leuke filmpjes of contact met vrienden. Het platform kan net zo veel reclame verkopen als gebruikers kunnen verdragen. Die balans ligt bij de sociale media anders dan bij de traditionele media, mede omdat de hoeveelheid reclame niet gereguleerd is en omdat die een andere vorm heeft op de sociale media, bijvoorbeeld als (betaalde) links naar andere media of sites. De blokkade door verschillende sociale media van complotdenker Infowars zou bijvoorbeeld hebben geleid tot een halvering van het verkeer naar die website (The Guardian, 2018).

Door slim gebruik van data en *A/B testing* kunnen platformen inspelen op – onbewuste – voorkeuren van consumenten en aan hen inhoud voorschotelen waar ze lang naar blijven kijken of vaak naar terugkeren. Onderzoek wijst uit dat sensationele inhoud daar voor grote groepen gebruikers goed in slaagt (Vosoughi et al., 2018). Daarbij leidt een inhoud die emoties oproept, gemakkelijk polariseert of discussies uitlokt, ook tot meer engagement, kliks, comments en likes (Egebark en Ekström, 2011; Facebook, 2012). Gebruikers blijven dan langer op de website of komen terug, wat meer vermarktbaar aandacht oplevert. Algoritmes

die erop gericht zijn om de aandacht van de consument zo lang mogelijk vast te houden, zullen dat soort berichten vaker tonen.

Sociale platformen proberen de beschikbare aandacht vervolgens te 'vermarkten'. Daarbij hebben datagedreven platformen zeker twee voordelen ten opzichte van de traditionele media. Personalisering maakt het voor adverteerders mogelijk om een doelgroep gericht te benaderen, zelfs tot op individueel niveau. Ook het type advertenties is anders dan bij traditionele media, bijvoorbeeld een gesponsord bericht verschijnt in een tijdlijn tussen berichten van vrienden. Daardoor krijgen reviews en aanbevelingen van 'vrienden' een positiever effect dan de tv-reclame op aankoopbeslissingen en doorclicks, en samen met advertenties via zoekmachines hebben zij de meeste invloed op aankoopbeslissingen (Deloitte, 2016). Dit maakt adverteren via online platformen effectiever dan traditionele advertentietechnieken.

Schadelijk gedrag van platformen vereist een brede blik van wetgever en autoriteiten

Acties, kliks en de tijd die bezoekers op het platform doorbrengen, kunnen veel inzicht geven in de gewoontes en voorkeuren van consumenten. Dat zorgt voor een grote groei in allerlei technieken waarmee het kijk- en klikgedrag van consumenten gestuurd wordt (Van Dijck et al., 2016; Van Dijck en Poell, 2017). Door het kijk- en klikgedrag tot product te maken, wordt de like een graadmeter van consumentenwaardering (Helmond, 2015). Andere sociale media hebben soortgelijke mechanismes waarmee populariteit zichtbaar gemaakt en gestuurd kan worden (de retweet bij Twitter; views bij YouTube). Voor consumenten is het op zich nuttig dat een platform een selectie uit het enorme aanbod maakt, want niemand kan of wil immers miljoenen artikelen of berichten doorspitten om af en toe iets relevant te vinden.

De vraag is in hoeverre de like, retweet of view wel een betrouwbare graadmeter is. Het is immers het algoritme (al dan niet tegen betaling beïnvloed) dat bepaalt

welke inhoud vaak wordt getoond – en de inhoud die vaak wordt getoond, wordt vaker aangeklikt, waardoor het nog vaker getoond wordt (Gillespie, 2014). Zo wordt de like tot een *self-fulfilling prophecy*. Mechanismes zoals de like, die als parameter in het algoritme belangrijke invloed op de zichtbaarheid van de inhoud hebben, creëren een infrastructuur waarmee consumentenkeuzes op een nieuwe manier beïnvloed kunnen worden. Aanbieders kunnen de populariteit van hun aanbod verhogen, bijvoorbeeld door likes te kopen, in plaats van te adverteren met een aantrekkelijk aanbod of een sterk merk. Dit heeft het risico dat reclame als zodanig minder herkenbaar is.

VAN EIGENSCHAPPEN NAAR STRATEGIEËN

De eigenschappen van een sociale-mediaplatform als Facebook verklaren waarom sommige strategieën van grote techbedrijven afwijken van de 'oude' economie. Het liefst worden platformen onmisbaar. In dat geval zijn ze niet goed te disciplineren door gewone marktmechanismen, zoals het overstappen van consumenten. Bedrijven willen de consument zo vaak en zo lang mogelijk op hun platform hebben, en bedenken strategieën om deze met zo veel mogelijk diensten te bedienen en zo lang mogelijk vast te houden binnen hun domein. Dat zien we bij vrijwel alle platformen, of het nu gaat om Amazon, Google of Alibaba.

Een belangrijke algemene strategie is het verhogen van de overstapdrempels. Voor sociale media en chatdiensten vormen de directe netwerkeffecten zo'n overstapdrempel wanneer er geen of beperkt sprake is van open standaarden of interoperabiliteit. Want niemand zal overstappen op een sociaal netwerk waar nog nul vrienden zitten, of waar hij zijn profiel weer helemaal opnieuw moet opbouwen. Het platform krijgt hierdoor meer controle over de toegang tot de gebruikers (Prat en Valletti, 2018).

Een tweede strategie is een conglomeratiestrategie, waarbij het platform steeds verder uitbreidt met nieuwe functies, en zijn eigen functies steeds verder integreert in diensten van derden via horizontale, verticale en diagonale integratie. Integratie kan het platform inzetten door bestaande bedrijven over te nemen of door zelf (nieuwe) markten te betreden en deze aan het initiële platform te koppelen.

Beide strategieën kunnen worden versterkt door de inzet van kunstmatige intelligentie, die in kwaliteit toeneemt naarmate er meer data beschikbaar zijn. De kwaliteit van diensten kan verder stijgen door data uit

andere bronnen te gebruiken en te combineren. Zo kan het platform data uit de ene dienst (sociaal netwerk, navigatie- of zoekmachine) gebruiken voor innovatie in een volstrekt andere dienst (gezondheidszorg, stemherkenning of zelfrijdende auto's).

Voornoemde strategieën kunnen ertoe leiden dat een markt 'tipt' naar één platform. Als dit het geval is, kan het platform vervolgens strategieën inzetten die gericht zijn op het optimaliseren van opbrengsten. Zoals eerder beschreven, leidt sensationele inhoud tot meer engagement en dus tot meer verkoopbare advertentieruimte. Zeker als gebruikers door overstapdrempels niet weg willen of kunnen, kan zo'n platform de balans tussen inhoud en reclame heel anders leggen dan een klassiek mediabedrijf. Blijkbaar vertrouwen investeerders en durfkapitalisten op het succes van dit soort drempels; ze blijven investeren en hopen aanloopverliezen later terug te kunnen verdienen. Anderzijds wijst de recente daling in gebruik van Facebook in Nederland er op dat ook een groot platform haar reputatie moet bewaken.

Platformen concurreren vaak niet *op* markten, maar *om* markten. Grote online-platformen zijn een belangrijke toegangspoort voor consumenten tot (online-)diensten en voor aanbieders tot consumenten. Doordat een toegangspoort voor zo veel verschillende doeleinden ingezet wordt, is er sprake van concurrentie omwille van deze poort tussen heel verschillende bedrijven met heel andere verdienmodellen. De grote platformen concurreren daarom ook anders met elkaar dan bedrijven in 'gewone' markten, bijvoorbeeld om toegang tot kapitaal of tot talent, in de strijd om een volgende disruptieve innovatie. Deze vorm van concurrentie gaat vaak over de marktgrenzen heen.

Innovatie en activiteiten in vele markten kennen we ook uit de 'oude' economie van multinationals. Het nieuwe is dat de techbedrijven paradoxaal genoeg zowel meer als minder concurrentie ervaren dan multinationals. Meer, omdat de technologische ontwikkelingen snel gaan en markten daardoor minder stabiel zijn. Minder, omdat door netwerkeffecten, algoritmes en big data de grote techbedrijven machtige posities hebben die ze mogelijk immuun maakt voor innovatie en concurrentie als disciplinerende factoren.

DE MEDEDINGINGSWET

De vraag is hoe de Mededingingswet toegepast kan worden bij platformmarkten (Petit, 2016). Het heeft weinig zin om de Mededingingswet toe te passen als het niet te voorzien is dat er ergens – nu of in de toe-

komst – schade ontstaat als gevolg van het gedrag van een marktpartij. De platformeconomie biedt hierbij voor de mededingingsautoriteiten een aantal uitdagingen. We bespreken er vier.

Bredere effecten

In veel markten kan een schadetheorie opgebouwd worden door te kijken naar de effecten op de concurrentie of de afnemers op die markt. Maar bij platformen is dat extra uitdagend. Zo is het goed mogelijk dat de ene kant van de markt goed werkt (voldoende concurrentie om de adverteerders), maar de andere kant van de markt wel problemen kent (te veel advertenties). Gedragingen kunnen daarnaast een bredere uitstraling hebben dan alleen op de afnemers van één markt. Zo kan het zijn dat een winstgevende markt een andere markt subsidieert (denk aan het winstgevende Amazon Web Services dat de eventuele verliezen op het e-commerce-platform compenseert). Of dat concurrentie eigenlijk helemaal niet om consumenten gaat, maar om talent.

De vraag is hoe om te gaan met die bredere effecten. De Mededingingswet is niet het geëigende instrument om publieke belangen als arbeidsrecht, privacy, democratie, solidariteit of een onafhankelijke nieuwsgaring te borgen. De koninklijke weg is om publieke belangen in aparte wetgeving te borgen, al is dat ook niet altijd eenvoudig.

Innovatie en de counterfactual

Zijn platformen goed voor innovatie? 'Ja' zeggen alle mensen die zich vroeger moesten behelpen met Altavista en al jaren de vruchten plukken van Google Search. 'Ja' zeggen ook de mensen die naar de imposante R&D-uitgaven van de platformreuzen kijken. 'Nee' zeggen de critici die wijzen op het feit dat de grote jongens het moeilijk maken voor andere spelers om het speelveld te betreden – een gedrag dat hun inmiddels zulke diepe zakken heeft opgeleverd dat ze zelfs bij een half-geslaagde poging de concurrentie meteen kunnen opkopen. Een goede schadetheorie bij platformen moet vaak iets over innovatie zeggen, maar de counterfactual is moeilijk te omschrijven. Wat zou er met innovatie gebeurd zijn zonder het bovengenoemde gedrag? Deze vraag is lang niet altijd eenvoudig, maar hoeft niet vruchteloos te zijn. Zo stond de Europese Commissie de fusie tussen Dow en Dupont slechts toe op voorwaarde dat vrijwel alle R&D-activiteiten van DuPont elders zouden worden ondergebracht omdat er anders te veel innovatiekracht verloren zou gaan.

Meetbaarheid, schade en bewijslastverdeling

Idealerweise worden schadetheorieën zo veel mogelijk met meetbare gegevens onderbouwd. Hoeveel gaan consumenten erop achteruit als gevolg van dergelijk gedrag? Als dat niet kan, omdat het om toekomstige situaties gaat, dan is toch een plausibele inschatting gewenst. Dergelijke inschattingen zijn bij platformen nog lastiger dan bij 'gewone' markten omdat het – naast de concurrentie als zodanig – vaak niet over directe kortetermijneffecten op prijzen gaat, maar over aandacht, data of andere moeilijk meetbare parameters zoals innovatie. Het is te vergelijken met het effect van concurrentie op de kwaliteit van de zorg. Het causale verband duiden is lastig, maar toch kan het wel en

Sociale platforms maximaliseren de aandacht van de gebruiker

gebeurt het ook. Of kan er worden volstaan met laten zien dat er sprake is van een feitelijke concurrentiebeperking en is het is dan aan partijen om aan te tonen dat de welvaart daarmee gediend is?

Genezen of voorkomen?

Mededingingsautoriteiten zien het toenemend belang van platformen. De Europese Commissie heeft in een aantal zaken fikse boetes opgelegd, zoals aan Google (Europese Commissie, 2018). Ook de nationale mededingingsautoriteiten laten zich niet onbetuigd. Zo onderzoekt het *Bundeskartellamt* praktijken van Facebook en heeft de Autoriteit Consument & Markt (ACM) onder meer onderzoek gedaan naar Thuisbezorgd.nl, Booking.com, Funda, nepnieuws en video-streaming-platformen. Deze onderzoeken tonen aan dat niet alle acties van platformen een hard ingrijpen vergen, of zelfs een overtreding zijn. Een nadeel van sanctietrajecten met boetes is dat ze vanwege de juridische procedures lang kunnen duren. Vooral omdat het voorkómen van schade die kan volgen uit de onaantastbare machtspositie van een platform beter kan zijn dan het achteraf 'genezen', is het de vraag of de concurrentie niet soms meer gebaat is bij een preventieve benadering.

HOE VERDER?

Het is onmiskenbaar dat platformen de autoriteiten voor een aantal nieuwe uitdagingen stellen, maar het gaat te ver om alles wat we kennendoen bij het grof vuil te zetten. Een aantal problemen bij platformen kennen we ook in de 'gewone' economie. Daarnaast zijn niet alle 'platformproblemen' een concurrentieprobleem. Om met de platformen om te gaan hebben we vier suggesties.

Holistisch

Om recht te doen aan het bijzondere karakter van concurrentie in de platformeconomie is er een brede ('holistische') interpretatie nodig van relevante markten en gedragseffecten. Een pleidooi voor een brede aanpak betekent niet het alsmear oprekken van de reikwijdte van de Mededingingswet. Het betekent dat de autoriteiten rekening moeten houden met het disruptieve karakter van de concurrentiekracht van platformen. Dit kan fundamentele gevolgen hebben voor bestaande markten, en vereist een blik die over de eerder afgebakende marktgrenzen heen gaat. Het is wenselijk dat er niet te veel afhankelijkheid van één platform ontstaat. Voor zowel consumenten als producenten is het goed om meerdere opties te hebben. Mocht een platform zich toch gaan ontwikkelen tot een onmisbare schakel voor een deel van de economie, dan zal de ACM het gedrag van het platform met behulp van het mededingingsrecht toetsen.

Lichte maatregelen zijn nog geen zwakke maatregelen

Soms bestaat het beeld dat alleen megaboetes laten zien dat het mededingingsrecht zegeviert. Toch is dat maar de vraag. De essentie is wat de effectieve maatregelen zijn die de concurrentie laten werken. Soms helpen boetes, maar in andere gevallen zijn minder vergaande acties effectiever – zoals een concrete aanwijzing dat men zich, op straffe van een boete, in de toekomst op een bepaalde manier dient te gedragen, de inzet van het consumentenrecht of het geven van *guidance*. Bij platformen kan de inzet van het consumentenrecht zelfs van groter belang zijn voor de ACM dan het toepassen van de Mededingingswet, omdat het sneller is en concreet aangrijpt op de gedraging. Zo doet de ACM onderzoek naar effectieve informatievoorziening over het datagebruik van apps in de app stores. Hierdoor kunnen consumenten bewustere keuzes maken, en kan privacy een concurrentieparameter worden voor apps (ACM, 2018). Naast het inzetten van het consumentenrecht kunnen ook binnen

de Mededingingswet vaker maatregelen genomen worden die tegemoet komen aan de noodzaak om soms snel op te treden en zo een concrete gedragsverandering te bewerkstelligen. Zo zijn er bij Booking.com door marktpartijen toezeggingen gedaan om enkele voor de mededinging risicovolle clausules niet meer te gebruiken.

Goede en tijdige vergelijking van alternatieven

In het artikel van Wiedijk en Van Dongen (2018, in dit dossier) worden er diverse alternatieve beleidsinstrumenten besproken om het gedrag van platformen te disciplineren. Het is goed wanneer de ACM in een vroegtijdig stadium (voordat een zaak zich aandient) met ministeries afstemt welk bestaand of nieuw instrument in welke situatie het meest effectief zal zijn, opdat men beter kan anticiperen op eventuele toekomstige problemen.

Soms moet je gewoon een sanctie opleggen

Door deze vroegtijdige, informele of lichtere maatregelen worden platformen niet ineens huiverig om hun economische machtspositie te misbruiken. Vaak zal die positie de landsgrenzen overstijgen en zullen de maatregelen in Brussel moeten worden afgehandeld, maar ook nationale autoriteiten blijven hierbij hun verantwoordelijkheid houden.

LITERATUUR

ACM (2018) *Internationaal onderzoek bevestigt belangrijke tekortkoming online aanbieders*, 3 juli. Publicatie te vinden op www.acm.nl.

Deloitte (2016) *Social media dominates as destination of choice as Millennials shape our future media habits: Deloitte Media Consumer Survey*, 15 augustus. Persbericht te vinden op www2.deloitte.com.

Dijck, J. van, en T. Poell (2017) Social media platforms and education. In: J. Burgess, A. Marwick en T. Poell (red.), *The SAGE handbook of social media*. Thousand Oaks, CA: Sage Reference, 579–591.

Dijck, J. van, T. Poell en M. de Waal (2016) *De platformsamenleving: strijd om publieke waarden in een online wereld*. Amsterdam University Press.

Egebark, J. en M. Ekström (2011) *Like what you like or like what others like? Conformity and peer effects on Facebook*. IFN Working Paper, 886.

Europese Commissie (2018) *Mededingingsbeleid: Commissie legt Google boete van 4,34 miljard euro op wegens illegale praktijken met Android-toestellen om de machtspositie van de zoekmachine van Google te versterken*. Persbericht te vinden op www.europa.eu.

Facebook (2012) *The spread of emotion via Facebook: ACM Conference on Human Factors in Computing Systems (CHI)*. Paper te vinden op research.fb.com.

Gillespie, T. (2014) The relevance of algorithms. In: T. Gillespie, P.J. Boczkowski en K.A. Foot (red.), *Media technologies: essays on communication, materiality, and society*. Cambridge, MA: MIT Press.

Helmond, A. (2015) *The web as platform: data flows in social media*. Proefschrift, Universiteit van Amsterdam.

Petit, N. (2016) *Technology giants, the oligopoly hypothesis and holistic competition: a primer*. Paper te vinden op papers.ssrn.com.

Prat, A. en T.M. Valletti (2018) *Attention oligopoly*, 16 augustus. Paper te vinden op papers.ssrn.com.

The Guardian (2018) Don't give Facebook and YouTube credit for shrinking Alex Jones' audience. *The Guardian*, 4 september.

Vosoughi, S., D. Roy en S. Aral (2018) The spread of true and false news online. *Science*, 359(6380), 1146–1151.

Wiedijk, S. en A van Dongen (2018) Behoud van een competitieve digitale economie. *ESB*, 103(4768S), 58–61.

In het kort

- ▶ De schaal en de *winner takes all*-dynamiek van platformen stellen toezichthouders voor een nieuw type uitdagingen.
- ▶ Mededingingsautoriteiten moeten opletten dat grote platforms geen rem zetten op toetreding en innovatie.
- ▶ Een mix van alle instrumenten is nodig om de nadelen van grote platforms niet boven de voordelen te laten uitstijgen.

Opties om een competitieve digitale economie te behouden

Er zijn steeds meer vragen over de machtige positie van een aantal digitale platformen en groeiende afhankelijkheid van deze bedrijven. Welke opties kan de overheid in aanvulling op het mededingingsrecht overwegen om digitale markten competitief te houden?

SOPHIE WIEDIJK
Beleidsmedewerker bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)

In veel opzichten heeft het internet het ideaal van perfecte competitie dichterbij gebracht door te zorgen voor meer keuzevrijheid, beter geïnformeerde marktdeelnemers en lagere transactiekosten en prijzen (Ezrachi en Stucke, 2018). Digitale platformen leveren hier een belangrijke bijdrage aan.

Digitalisering en de opkomst van grote platformen brengen echter ook een aantal nieuwe uitdagingen met zich mee, bijvoorbeeld bij het borgen van competitieve markten. Het mededingingstoezicht wordt ingewikkelder, onder meer door het gebruik van big data, complexe algoritmes en de dynamiek van online-markten. Er kan ook een risico bestaan dat sommige platformen een duurzame machtspositie bekleden, met voor gebruikers potentieel belangrijke nadelige gevolgen. In dat geval kan aanvullend overheidsingrijpen wenselijk zijn.

We bespreken eerst de belangrijkste overwegingen rondom het risico op duurzame marktmacht bij platformen. Vervolgens gaan we in op de voor- en nadelen van verschillende beleidsinstrumenten, waarvan overwogen kan worden om ze naast het mededingingsrecht te implementeren om gezonde marktwerking te borgen.

DUURZAME MARKTMACHT

Platformmarkten worden vaak gekenmerkt door directe, indirecte en datagedreven netwerkeffecten, waar-

door een tendens tot relatief hoge concentratie ontstaat (Armstrong, 2006; EC, 2016). Dit hoeft concurrentie op de markt niet in de weg te staan, bijvoorbeeld als sprake is van *multi-homing* of van voldoende heterogene gebruikersvoorkeuren (Jullien, 2005). Op sommige online-platformmarkten is echter sprake van een *winner-takes-all*- of *winner-takes-most*-uitkomst, zoals bij online zoeken (EC, 2017).

Ook wanneer één platform het merendeel van de gebruikers bedient, hoeft dit geen probleem te vormen (ACM, 2018). Zolang het mogelijk is voor een innovatieve toetredster om de positie van een gevestigd platform te betwisten, zal die laatste voortdurend concurrentiedruk ervaren. Het mededingingsrecht is er – met uitzondering van het fusietoezicht – dan ook niet op gericht om economische machtsposities te voorkomen of af te breken. Het perspectief van het verwerven van een stevige marktpositie biedt juist een prikkel voor partijen om te investeren en innoveren.

Het is zeker niet ondenkbaar dat de posities van grote platformen kunnen worden betwist. Ontwikkelingen in technologie gaan snel en de marktdynamiek in de (digitale) economie is hoog. Bovendien lijken de overstapdrempels voor veel diensten op het eerste gezicht beperkt. Bekend is in dit kader de uitspraak dat een concurrent voor Google Search slechts één muisklik verwijderd is. In het verleden zijn sterke posities van belangrijke online bedrijven dan ook tenietgedaan door bedrijven die nieuwe innovaties op de markt brachten. Zo verving Facebook de ooit populaire sociale-mediaplatformen Hyves en Myspace als marktleider, en is Yahoo grotendeels verdrongen door Google (Tucker en Wellford, 2014).

De vraag is of het ook nu nog mogelijk is om met de grote platformen te concurreren en dus tevens of som-

mige platformen duurzame economische machtsposities bezitten. De machtigste platformen van dit moment zijn al langer veel grotere spelers op hun kernmarkten dan hun voorgangers. Daardoor hebben zij veel meer gebruikers en significant grotere en gevarieerdere datasets, zodat (datagedreven) netwerkeffecten aanzienlijk sterker zijn. Daarnaast kunnen platformen potentiële concurrenten overnemen voordat deze een bedreiging gaan vormen. Daar komt bij dat de grootste platformen vaak volledige ecosystemen aan diensten leveren (kader 1).

Het is op dit moment dus niet direct duidelijk of er een situatie ontstaat waarin het nauwelijks nog mogelijk is om met de grootste platformen, zoals Google, Facebook en Amazon, te concurreren. Logischerwijs kan dit ook sterk per platform en per markt verschillen.

AANVULLENDE BELEIDSINSTRUMENTEN

Er zijn verschillende maatregelen denkbaar om competitieve markten te borgen. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds maatregelen die de nadelige gevolgen van marktmacht proberen te verminderen en anderzijds maatregelen die marktmacht zelf proberen aan te pakken door concurrentie te bevorderen. Het actief bevorderen van concurrentie is vooral van belang als het risico dat duurzame machtsposities ontstaan reëel wordt geacht. Over dit risico – en daarmee ook over de wenselijkheid van aanvullende maatregelen – kan nog geen uitspraak worden gedaan.

Nadelige gevolgen van marktmacht verminderen

Het mededingingstoezicht is niet altijd het meest logische of effectieve instrument om nadelige effecten van platformmacht tegen te gaan. Specifieke regelgeving vooraf, die direct op bepaalde problematiek ingrijpt, kan efficiënter zijn wanneer problemen zich vaker voordoen, als de schade dermate groot kan zijn dat deze voorkomen dient te worden en als problemen zich tevens voordoen bij platformen die geen economische machtspositie bezitten.

Een voorbeeld is de manier waarop (zoek)resultaten worden gerangschikt. Vragen daaromtrent spelen onder andere bij online-zoekmachines, e-commerceplatformen en appstores. Als de winstdoelstelling van het platform leidend is in de volgorde waarin zoekresultaten worden gepresenteerd – bijvoorbeeld door eigen producten en diensten voor te trekken – kan dat negatieve gevolgen hebben voor consumenten, zakelijke gebruikers en het concurrentieproces. Belangrijke platformen zouden daarom verplicht kunnen worden om neutraal

te zijn in hun rangordes. Om handhaafbaar te zijn, zou dit gepaard moeten gaan met eisen op het gebied van de transparantie en uitlegbaarheid van algoritmes.

Een heel andere manier om nadelige effecten van marktmacht te verkleinen, is om tarieven te reguleren, zoals bijvoorbeeld bij elektriciteits- of gasnetten (kader 2). Tariefregulering lijkt alleen uitvoerbaar als het gericht is op een specifiek product of dienst, zoals de prijs voor advertenties of de tarieven binnen appstores. Daarnaast is het op basis van het mededingingsrecht ook al mogelijk om in te grijpen, aangezien het hanteren van excessieve prijzen kan gelden als misbruik van een economische machtspositie. Mededingingsautoriteiten zijn in het verleden echter relatief terughoudend geweest met zaken rondom excessieve prijzen (Oxera, 2017).

Toegang vereenvoudigen

Een vaak aangehaalde optie om concurrentie te bevorderen is om platformbedrijven te verplichten hun data met concurrenten te delen. Op sommige markten is het wellicht bijzonder lastig om de dominante speler uit te dagen zonder toegang tot de daarvoor noodzakelijke data. Door datadeling kan deze concurrentieachterstand

Conglomeratietendens technologiebedrijven **KADER 1**

De grootste platform- en technologiebedrijven bieden vaak een heel ecosysteem aan diensten aan. Deze bedrijven betreden daarbij ook sectoren met een (semi-) publiek karakter – zoals het onderwijs, de gezondheidszorg, mobiliteit, of de financiële sector – al zijn partijen hierin nog niet grootschalig actief binnen Europa. Deze ontwikkeling lijkt in de eerste plaats positief. Het gebruikersgemak wordt immers verhoogd als verschillende diensten naadloos op elkaar aansluiten. En de betrokkenheid en inzet van deze bedrijven vergroot de kansen op technologische doorbraken, zoals de zelfrijdende auto. De dreiging van toetreding door technologiebedrijven kan er ook voor zorgen dat andere spelers gedwongen worden innovatief te blijven.

Tegelijkertijd leidt deze conglomeratietendens tot toenemende zorgen. Zo kan marktmacht op één markt worden overgeheveld naar andere markten. Dit is bijvoorbeeld mogelijk als platformen hun voorsprong op het gebied van data en verdiensten gebruiken om direct een concurrentievoorsprong te vergaren op de markten die zij betreden. En gebruikers kunnen binnen dergelijke ecosystemen hoge overstapdrempels hebben en daarmee ingesloten raken in het systeem, zodat hun keuzevrijheid afneemt. Bovendien kan het lastiger worden om democratische controle uit te oefenen op deze conglomeraten, omdat zij niet uit Europa afkomstig zijn en door hun omvang een zeer stevige onderhandelingspositie kunnen hebben ten opzichte van overheden.



Ruim
6000
economen
volgen ESB

ESB, hét platform voor economen

Wie wil begrijpen hoe de economie in elkaar steekt, kan niet zonder ESB. Al meer dan honderd jaar biedt ESB inzicht in markten en argumenten voor beleid. De ESB-artikelen worden gemaakt door en voor economen en

worden gelezen in honderden organisaties. Ruim zesduizend economen zijn inmiddels aangesloten. ESB is daarmee hét platform voor academisch economen en invloedrijke beleidsmakers.



- ✓ ACTUEEL ONDERZOEK
- ✓ DAGELIJKSE UPDATES
- ✓ WEKELIJKSE NIEUWSBRIEF

PROBEER
4 WEKEN GRATIS
ESB.NU/PROBEER ▶

kleiner worden. Bovendien kan door verplichte datadeling mogelijkere worden voorkomen dat datagedreven marktmacht van de ene naar de andere markt wordt overgeheveld (Prüfer en Schottmüller, 2017).

Het is echter niet gezegd dat concurrentieproblemen door het delen van data altijd kunnen worden opgelost (Haucap, 2018). Zo spelen bij sociale media ook directe netwerkeffecten een belangrijke rol bij het tot stand komen van marktmacht. Daarnaast zou een verplichting om data te delen met concurrenten nadelige gevolgen kunnen hebben voor prikkels om te investeren in kwalitatief hoogwaardige datasets. Bovendien lijkt het delen van persoonsgegevens met concurrenten niet verenigbaar met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Gegevens zouden daarom moeten worden geanonimiseerd en geaggregeerd. Of het initiatief voor het delen van persoonsgegevens moet bij het individu liggen, zoals in de herziene Richtlijn betaaldiensten (PSD2).

Bovenstaande overwegingen kunnen erop wijzen dat het meer voor de hand ligt om de mededingingstoezichthouder per geval te laten beslissen welke data er wanneer gedeeld moet worden. Het moet alleen om data gaan die onmisbaar is om op gelijke voet met een dominant platform te kunnen concurreren. Hiervoor kan binnen het mededingingsrecht gebruik worden gemaakt van de essentiële-faciliteitsdoctrine, die inhoudt dat een bedrijf met een machtspositie schuldig is aan misbruik wanneer het weigert om concurrenten tegen eerlijke voorwaarden toegang te verlenen tot een input die onmisbaar is om te kunnen concurreren (Graef, 2016).

Een tweede optie om concurrentie te bevorderen is om zakelijke platformgebruikers het recht te geven hun reputatiedata mee te nemen naar concurrerende platformen (Rathenau Instituut, 2017). Zo kunnen indirecte netwerkeffecten in mindere mate tot toetredingsbarrières leiden op bijvoorbeeld klus- of e-commerceplatformen. Nu zijn de overstapkosten vooral hoog voor bedrijven met de beste beoordelingen, omdat zij het meest te verliezen hebben bij een overstap naar een ander platform. Bij dergelijk beleid moet goed naar de relatie met de AVG worden gekeken, omdat het hier over persoonsgegevens kan gaan. Er moet eventueel ook een scheiding worden aangebracht tussen de beoordeling van het platform en de beoordeling van de aanbieder daarop.

Een derde optie is om interoperabiliteit te verplichten. Interoperabiliteit kan interacties tussen gebruikers van verschillende platformen mogelijk maken, waardoor het belang van directe netwerkeffecten als toetredings-

barrière afneemt. Bij berichtendiensten zou dit bijvoorbeeld betekenen dat een gebruiker van WhatsApp vrienden die Signal gebruiken een bericht kan sturen zonder over te hoeven stappen naar deze andere dienst (Gasser en Palfrey, 2007; Graef, 2015). En gebruikers raken minder snel ingesloten in ecosystemen door af te dwingen dat dominante platformen een zelfde mate van interoperabiliteit met diensten van derden aanbieden als met die van henzelf. Hierbij is het niveau waarop de standaard wordt ingezet van belang, waarbij voorkomen moet worden dat deze zo strikt wordt dat deze zelf een toetredingsbarrière gaat vormen. Ook moet er waar mogelijk ruimte zijn voor innovaties bovenop de standaard, zodat concurrentie op en om de markt mogelijk is.

Ingrijpen in de marktstructuur

Wanneer het over de macht van de grootste platformen en hun expansie richting andere sectoren gaat, klinkt regelmatig de roep om deze bedrijven op te splitsen, zoals in het verleden in de Verenigde Staten met Standard Oil en AT&T is gebeurd. Deze vorm van ingrijpen is het meest vergaand.

Bij horizontale opsplitsing wordt een platformbedrijf opgeknipt in kleinere platformen die dezelfde dienst leveren. Omdat er echter weinig verandert aan de factoren die marktmacht veroorzaken (zoals netwer-

Netwerksectoren en regulering

KADER 2

Sommigen maken door de stevige marktposities van grote internetplatformen de vergelijking met nutsdiensten zoals elektriciteit of water. Zo stelt Jonathan Taplin (2017) voor om Google, Facebook en Amazon te reguleren als een publieke nutsvoorziening.

Bij nutsdiensten – zoals gas, elektriciteit, spoor, water en telecom – is doorgaans sprake van een netwerk of infrastructuur waarover de dienst geleverd wordt. Daarom worden deze sectoren ook wel netwerksectoren genoemd. Hierbij is regelmatig sprake van een ‘natuurlijk monopolie’ door de hoge vaste verzonken kosten van een fysieke infrastructuur, waardoor overheidsregulering en/of

levering door een publieke partij gebruikelijk is (Braeutigam, 1989). Op dit punt loopt de vergelijking met digitale platformen spaak: er is bij platformen minder sprake van hoge vaste (verzonken) kosten van een fysieke infrastructuur waarover de dienst wordt geleverd. Voor zover platformbedrijven onbetwistbare marktmacht kunnen verkrijgen, zal dat voor een belangrijk deel te maken hebben met (datagedreven) netwerkeffecten. Wel kan de manier waarop de overheid publieke belangen borgt in netwerksectoren waardevolle informatie opleveren voor de mogelijkheden hiervoor op platformmarkten.

keffecten), bestaat het risico dat na verloop van tijd een van de afgesplitste onderdelen opnieuw een zeer groot marktaandeel weet te veroveren. Daarnaast kunnen discretionaire opsplitsingen negatieve gevolgen hebben voor prikkels tot innoveren en investeren om marktaandeel te verkrijgen.

Een andere optie is het opsplitsen van een platformbedrijf op basis van afzonderlijke bedrijfsonderdelen, met het inbouwen van *Chinese walls* tussen bedrijfsonderdelen als lichtere variant. Dit zou de tendens richting grotere conglomeraties en de verspreiding van marktmacht naar aanpalende markten kunnen tegengaan, alsmede *lock-in* van gebruikers binnen eco-systemen. Tegelijkertijd neemt bij een dergelijke maatregel het gebruiksgemak af doordat de interoperabiliteit tussen de verschillende diensten van een platform minder wordt en eventuele synergievoordelen tussen bedrijfsonderdelen verloren gaan. Denk bijvoorbeeld aan de voordelen van de integratie van Google Maps in Google Search, die bij een afsplitsing van Google Search verloren zouden kunnen gaan.

TOT SLOT

In dit artikel wordt een aantal mogelijke beleidsopties geschetst, waarvan de meest ingrijpende vooral relevant zijn als duurzame machtsposities kunnen ontstaan. Door de onzekerheid over het bestaan van dergelijke machtsposities ontstaat een risico dat de overheid te laat ingrijpt, maar als te vroeg of te ver gaand wordt ingegrepen, kunnen markten onnodig verstoord raken. Een gepaste beleidsreactie moet dus gebaseerd zijn op een weging van deze risico's. Bovendien zijn platformmarkten zeer heterogeen, waardoor beleidsinterventies per markt anders uitpakken. Als laatste kan worden vermeld dat het invoeren van *nationale* wet- en regelgeving niet direct voor de hand ligt. Bij gebrek aan een mondiaal kader lijkt de Europese Unie het meest logische handelingsniveau voor eventuele maatregelen om online-markten competitief te houden.

LITERATUUR

- ACM (2018) *Het Signaal 2018*. Publicatie te vinden op www.acm.nl.
- Armstrong, M. (2006) Competition in two-sided markets. *The RAND Journal of Economics*, 37(3), 668–691.
- Braeutigam, R.R. (1989) Optimal policies for natural monopolies. In: R. Schmalensee en R. Willig (red.), *Handbook of industrial organization*, deel 2. Amsterdam: North-Holland, 1289–1346.
- EC (2016) *Commission staff working document: online platforms*. Publicatie, SWD(2016) 172. Europese Commissie.
- EC (2017) *Commission Decision: AT.39740 Google Search (Shopping)*. Te vinden op ec.europa.eu. Europese Commissie.
- Ezrachi, A. en M.E. Stucke (2018) eDistortions: how data-opolies are dissipating the internet's potential. In: G. Rolnik (red.), *Digital platforms and concentration*. Chicago: Pro-Market, hoofdstuk 1. E-boek te vinden op promarket.org.
- Gasser, U. en J. Palfrey (2007) *Breaking down digital barriers: when and how ICT interoperability drives innovation*. Cambridge, MA: Berkman Center for Internet and Society.
- Graef, I. (2015) Mandating portability and interoperability in online social networks: regulatory and competition law issues in the European Union. *Telecommunications Policy*, 39(6), 502–514.
- Graef, I. (2016) *Data as essential facility: competition and innovation on online platforms*. Proefschrift. Katholieke Universiteit Leuven.
- Haucap, J. (2018) A German approach to antitrust for digital platforms. In: G. Rolnik (red.), *Digital platforms and concentration*. Chicago: Pro-Market, hoofdstuk 2. E-boek te vinden op promarket.org.
- Jullien, B. (2005) Two-sided markets and electronic intermediaries. *CESifo Economic Studies*, 51(2-3), 233–260.
- Oxera (2017) *Excessive pricing: excessively ignored in competition law?* Publicatie te vinden op www.oxera.com.
- Priifer, J. en C. Schottmüller (2017) *Competing with big data*. TILEC Discussion Paper, 2017-006.
- Rathenau Instituut (2017) *Eerlijk delen: waarborgen van publieke belangen in de de-economie en de kluseconomie*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Taplin, J. (2017) Is it time to break up Google? *The New York Times*, 22 april.
- Tucker, D.S. en H.B. Wellford (2014) *Big mistakes regarding big data*. Antitrust Source, American Bar Association. Te vinden op papers.ssrn.com.

In het kort

- ▶ Bij platformen is het niet zeker of duurzame machtsposities kunnen ontstaan en dus of aanvullend beleid nodig is.
- ▶ Om de nadelige gevolgen van marktmacht tegen te gaan, kan gedacht worden aan platform-neutraliteit of tariefregulering.
- ▶ Voor het tegengaan van marktmacht kan toegang vereenvoudigd worden of ingegrepen worden in de marktstructuur.

VERKENNING

Publieke belangen en de regulering van digitale platformen

Platformen zijn alomtegenwoordig en hebben in de samenleving soms effecten ver buiten de markt waarin ze opereren. Omdat momenteel vooral mededingingsbeleid enige slagkracht heeft, bestaat de tendens om de problemen die met platformen gepaard gaan als een mededingingsprobleem te beschouwen. Een verkenning van mogelijke alternatieven.

PAUL DE BIJL
Eigenaar Radicand
Economics en
senior lecturer
aan de Utrecht
University School
of Economics

**NICOLAI
VAN GORP**
Eigenaar
e-Economics

We zijn allemaal bekend met platformen zoals de *Big Five*, namelijk Amazon, Apple, Facebook, Google en Microsoft. We komen ze overal tegen: wanneer we met vrienden communiceren, bij het online winkelen, op onze smartphones en tijdens ons werk. Uit dit rijtje werd Microsoft als eerste het onderwerp van verhitte discussies, vanwege de alomtegenwoordigheid van het besturingssysteem Windows en de Office-omgeving voor kantoorsoftware. Die discussie ging in grote mate over het marktaandeel van het besturingssysteem (Ponsoldt en David, 2007).

Toen was het een kwestie van een concurrentieprobleem, tegenwoordig speelt er veel meer. Het gaat nu ook over privacy en de externe effecten van platformen ver buiten de markt waarop een platform opereert. Naast toepassing van het mededingingsinstrumentarium zien we dan ook dat regulering belangrijker gaat

worden – mogelijk specifiek gericht op digitale platformen. Daarbij gaat het niet zozeer om de marktmacht van een platform, als wel om hoe groot de impact is op het functioneren van de economie en de maatschappij. In dit artikel verkennen wij deze ontwikkeling.

BEPERKINGEN MEDEDINGINGSKADER

De eerste inzichten over platformen werden aangezwengeld vanuit een concurrentieperspectief. Mededingingsautoriteiten worden geholpen door de economische wetenschap die – vooral vanuit de theorie van *multi-sided markets* – theorieën ontwikkelt over prijsvorming, bundeling van diensten, verticale restricties

Microsoft

KADER 1

Een systeem als Windows is een archetypisch voorbeeld van een platform, in de zin dat via dit platform andere bedrijven complementaire toepassingen en diensten kunnen ontwikkelen en aanbieden. We zien er de bekende netwerk-effecten, veroorzaakt door de complementariteit en compatibiliteit van het besturingssysteem en de software die erop draait. Deze worden verder aangezwengeld door netwerkeffecten wanneer grotere aantallen gebruikers in staat zijn om bestanden met elkaar uit te wisselen.

en marktmacht bij platformen. Wanneer we door de ooghalen kijken, streeft een succesvol platform allereerst naar een kritische massa van gebruikers. Als onafhankelijke softwareontwikkelaars daarbij aanhaken, ontstaat er een ecosysteem met massa en reikwijdte. Vanzelfsprekend profiteren consumenten ook van deze schaafeffecten. De casus van Microsoft in kader 1 demonstreert dit goed. Maar radicale innovatie door nieuwkomers kan blijven steken, omdat zij moeilijk voet aan de grond krijgen wanneer consumenten ‘gevangen zitten’ of wanneer toetreders niet kunnen inpluggen op het bestaande ecosysteem. Hierin ligt de essentie van de concurrentieproblematiek.

Een eenvoudige oplossing is er niet. De afgelopen jaren zijn er diverse overzichtsrapporten en verkennende studies verschenen, vanuit wetenschap (bijvoorbeeld Coyle, 2018), beleid (bijvoorbeeld Van Gorp en Batura, 2015; OESO, 2018) en toezicht (bijvoorbeeld ACM, 2016; Bundeskartellamt, 2016). Sommige studies traceren in welke mate bestaande concepten uit het mededingingsbeleid toegepast kunnen worden op de casuïstiek van vandaag, en andere studies geven een perspectief op de nodige aanpassingen. De inzichten zijn genuanceerd, ofwel ze bieden geen algemeen toepasbare oplossing. In lijn hiermee zijn mededingingsautoriteiten terughoudend met ingrijpen – wat ver-

standig is. Zij hebben bovenal te maken met bestaande juridisch kaders van de Europese en nationale mededingingswetgeving, die werden bedacht voordat digitale platformen hun intrede deden. Twee beperkingen van het bestaande mededingingskader spelen daarbij een belangrijke rol: de aard van het instrumentarium en het gegeven dat het mededingingsbeleid geen panacee is.

Aard van het instrumentarium

De traditionele benadering van marktanalyses door mededingingsautoriteiten lijkt te zijn verouderd. Hetzelfde geldt voor de gereedschapskist waarmee deze analyses gemaakt worden. Van Gorp en Batura (2015) merken op dat de benadering om éérst de markt af te bakenen en dan te bepalen of er sprake is van marktmacht en misbruik, het economische gedachtegoed van de jaren vijftig reflecteert waarin marktstructuur leidt tot gedrag en vervolgens tot een uitkomst of resultaat (het *structure-conduct-performance*-paradigma). Deze economische benadering heeft vooral grip op statische dan wel redelijk voorspelbare marktsituaties, maar niet op de snelle dynamiek en innovatie van de internetmarkten.

Dat zien we terug in analyses van mededingingsautoriteiten. Zo eenvoudig als het kan zijn om met dit instrumentarium de concurrentie te beoordelen in statische markten, zo lastig kan dit worden in dynamische markten. Daarbij komt dat mededingingsautoriteiten vooral kijken naar de empirie zoals die zich op dat moment aandient – maar wat de toekomst brengt is onzeker en wordt daarmee al snel minder relevant bevonden. Aangezien innovaties doorgaans gericht zijn op het verleggen van de scheidslijnen tussen markten of op het creëren van nieuwe, nog niet bestaande markten, wordt de mededingingsautoriteit door zo’n marktafbakening al snel op het verkeerde been gezet. De casus in kader 2 over de concurrentiestrijd tussen Google en Amazon illustreert dit.

Mededingingsbeleid is geen panacee

Het mededingingsbeleid kan niet op alle zorgen die er over digitale platformen bestaan een antwoord geven. Mededingingsbeleid richt zich op mededingingsproblemen. Er zijn echter ook andere vormen van marktfalen, en de belangrijkste impact van de grote technologiebedrijven reikt verder dan de markt waarin zij actief zijn.

Die problematiek reikt zo ver dat deze beter te bestempelen valt als ‘maatschappelijk falen’. Met behulp van digitale assistenten valt er bijvoorbeeld een gecon-

De concurrentiestrijd tussen Google en Amazon

KADER 2

De concurrentiestrijd tussen Google en Amazon laat zien hoe lastig het is om de concurrentie te duiden. In 2017 gaf de Europese Commissie een recordboete van 2,4 miljard euro aan Google omdat het zijn eigen prijsvergelijkingsdienst Shopping – met een marktaandeel van negentig procent – voortrok in de zoekmachine (NRC, 2017). Deze ingreep benadeelde ongetwijfeld weer andere webwinkels.

De concurrentie staat echter niet stil. Met zijn digitale assistente, oftewel de slimme speaker Alexa, daagt Amazon nu Google uit. Met

het apparaat kunnen consumenten onder meer spraakgestuurd webwinkelen, en dan met name bij Amazon zelf. Tegelijkertijd kan de consument met Alexa ook de zoekmachine van Google aansturen, terwijl Amazon de eigen gesproken advertenties afspeelt in plaats van de op tekst gebaseerde advertenties van Google. De vraag is of en zo ja hoe het besluit van de Commissie van invloed is op de dynamische concurrentie tussen de internetgiganten die zich tegelijkertijd op en vanuit verschillende ‘markten’ afspeelt.

troleerde persoonlijke omgeving te creëren waarbinnen niet alleen de concurrentie, maar ook de persoonlijke levenssfeer en de democratie in het geding kunnen raken, waarbij de belangen van aanbieders bevoordeeld worden (Stucke en Ezrahi, 2018). De recente voorvalen van ongeoorloofde toegang tot persoonlijke data bij Facebook, en van buitenlandse inmenging in democratische processen via Facebook en Twitter, zijn ook veeleer voorbeelden van ‘platformfalen’ dan van een bewuste of gerichte vorm van misbruik door het platform.

De essentie van het risico op platformfalen, en daarmee ook op maatschappelijk falen, zit in een welvaartsverlies dat herleidbaar is tot de door een platform gemedereerde marktsituatie en opgelegde governance (de regels en voorwaarden voor gebruikers). De combinatie van infrastructuur en spelregels kan immers tot een, al dan niet voorzien, misbruik leiden.

Omdat deze mogelijke vormen van falen veel breder zijn dan alleen een teveel aan marktmacht, zal een mededingingsperspectief niet altijd de geschikte invalshoek zijn om, waar nodig, de maatschappelijke impact van digitale platformen aan te pakken. Dat doet niets af aan het bestaan van concurrentieproblemen, maar een patiënt die verkouden is en op een gegeven moment ook verlamingsverschijnselen krijgt, blijf je niet behandelen met alleen aspirine en hoestdrank. De casus van Facebook en de privacy van zijn gebruikers in kader 3 is een concreet voorbeeld hiervan.

PRIVACY EN CONCURRENTIE

De relatie tussen data en concurrentie is complex. Data zijn namelijk onderling complementair en (zolang er geen congestie optreedt) niet-rivaal. Dit maakt dat het (onderling) delen van data voor bedrijven in principe een meerwaarde zou moeten opleveren, ten opzichte van het behouden van de exclusieve toegang tot die data (Van Gorp, 2018). Dit is misschien anders voor een bedrijf dat zo groot en divers is dat het zelfstandig een eigen big-dataset kan genereren. Wanneer dit gebeurt dreigt het gevaar van een sneeuwbaaleffect, waarbij een platform de ene markt na de andere betreedt en deze allemaal kan monopoliseren (Prüfer en Schottmüller, 2017).

Het mechanisme hierachter is dat er sprake kan zijn van elkaar versterkende netwerkeffecten, breedtevoordelen en leereffecten. Daaraan zit ook een positieve kant: data vormen hierbij de input voor de leereffecten, waardoor er nieuwe diensten ontwikkeld en verbeterd kunnen worden. Deze nieuwe diensten zorgen weer voor een constante toevoer van gevarieerde data, waarmee men nog meer nieuwe diensten kan ontwikkelen en verbeteren. In combinatie met netwerkeffecten (die zorgen voor volume aan data) ontstaat er zo een groeimotor die kan leiden tot het zojuist genoemde sneeuwbaaleffect. De recente ontwikkelingen op het gebied van kunstmatige intelligentie zou men dan kunnen zien als de turbo van deze motor.

Facebook, data en privacy

KADER 3

Het Duitse Bundeskartellamt (2017) is van mening dat Facebook een dominante positie heeft in de markt voor sociale-mediaplatformen (beter gezegd: de markt voor Facebook, want de autoriteit heeft sociale netwerken als Twitter, LinkedIn en Snapchat uit de relevante markt geredeneerd) en ook dat Facebook eindgebruikers misbruikt door het overmatig ‘hamsteren’ van persoonlijke data. Dit is volgens het Bundeskartellamt equivalent aan het in rekening brengen van excessieve prijzen.

In eerste instantie lijkt dit een logische redeneerlijn. Echter, data zijn geen geld, data zijn een input in een productie-

proces. Facebook gebruikt zijn data bijvoorbeeld om advertenties relevanter te maken en zodoende beter op de advertentiemarkt te kunnen concurreren. Op deze markt heeft Facebook misschien ook een groot marktaandeel, maar niet noodzakelijkerwijs een dominante positie, aangezien hier de concurrentie met Google, Amazon, Snapchat en LinkedIn behoorlijk intensief is. De concurrentie op de advertentiemarkt noodzaakt alle spelers om een beter product aan te bieden, en dat vraagt om nog meer en nog betere data.

De vraag is dan, aangenomen dat Facebook inderdaad een dominante positie

heeft op de markt voor sociale media, of Facebook zich anders zou gedragen op deze markt wanneer het geen dominante positie zou hebben. Om dit te beoordelen zou de mededingingsautoriteit kunnen kijken naar het gedrag van Snapchat, als uitdager op deze markt. Wanneer Snapchat niet netter met data omgaat dan de bijna-monopolist Facebook, dan is er niet zozeer sprake van misbruik van een dominante positie, maar speelt er een ander probleem, namelijk dat er onder de concurrentiedruk een *race to the bottom* kan ontstaan als het gaat om de bescherming van privacy (Van Til et al., 2017, p. 33).

**‘Door het FD
weten onze
beleidsmakers
wat er speelt
in de markt.’**

████████████████████

Financieel beleidsmedewerker/adviseur Ministerie

██████████

FD for Business. Hét geheim
achter succesvolle organisaties.
Sluit ook al uw medewerkers in
één keer aan op Het Financieele
Dagblad. Probeer FD for
Business nu 1 maand gratis
via www.fd.nl/forbusiness

volg. fd.
het financieele dagblad

Ondanks het door big data geboden innovatie-potentieel is de dreiging van een sneeuwbaaleffect allesbehalve geruststellend, niet alleen voor de concurrentie, maar vooral ook voor de privacy. Het is niet de vraag welke van deze zorgen we als eerste moeten aanpakken, want dit vereist een integrale oplossing. De insteek van concurrentie-autoriteiten (zoals het Bundeskartellamt inzake Facebook) is nu om het privacy-probleem op te lossen door het concurrentieprobleem aan te pakken, zie kader 2. Zoals al beargumenteerd in de vorige paragraaf lijkt dit ons niet verstandig. We willen namelijk niet de ontwikkelingen van al die nieuwe diensten in de kiem smoren. Het is de moeite waard om andersom te redeneren, en te onderzoeken of we het concurrentieprobleem kunnen oplossen door het privacy-probleem aan te pakken. Het startpunt ligt dan niet bij een 'marktprobleem' (gebrekkige concurrentie), maar bij een aantasting van een fundamenteel recht (privacy). Het bij de wortel aanpakken van dat diepere probleem heeft als gunstige 'bijwerking' dat het meteen een helder kader oplegt wat betreft concurrentie. Immers, de spelregels voor een nette omgang met data van en over gebruikers kunnen dan glashelder worden gemaakt, eventueel in combinatie met een stevige aansprakelijkheid bij het niet naleven ervan. De AVG is daar al deels op gericht (het valt buiten het kader van dit artikel om daar nu nader op in te gaan).

TOEKOMST

Wat betreft de toekomst zien we drie trajecten voor verdere ontwikkeling van beleid (zie ook De Bijl en Werner (2018) die nader ingaan op de wenselijkheid van overheidsingrijpen wat betreft het marktmeesterschap van platformbedrijven en de verantwoordelijkheid die platformbedrijven hebben voor het doen en laten van platformgebruikers).

Beter begrip van marktdynamiek

De concurrentie tussen platformbedrijven vindt vaak op meerdere markten tegelijkertijd plaats. Selectief ingrijpen op één nauw afgebakende markt kan dan dynamische gevolgen hebben op de andere markten. De concurrentiestrijd tussen Amazon en Google, beschreven in kader 2, maakt dat duidelijk.

Het gevolg is ook dat verschijnselen die lijken op concurrentiebeperking, mogelijk gangbare ondernemingsstrategieën vormen, gericht op het creëren van nieuwe markten. Om dit soort strategieën beter te kunnen beoordelen, en de daarbij behorende innovaties niet meteen in de kiem te smoren, dienen mede-

dingingstoezichthouders niet marktafbakening, maar businessmodellen te nemen als startpunt van hun analyse. Zijn deze gericht op innovatie, stimuleren ze innovatie, of leggen ze hier juist beperkingen aan op? Wanneer innovatie de bestaande 'grenzen' van markten verlegt of geheel nieuwe markten schept, mist een redenering vanuit de afbakening van een 'relevante' markt de essentie. Dat geldt ook voor de traditionele indicatoren als marktaandelen, winstgevendheid en concentratie-indices. Het is dan bovenal van belang om te kijken naar de mate waarin nieuwkomers kunnen opereren als uitdagers van bestaande spelers en machtsposities.

Anders gezegd: in een dynamischer markt dient de aandacht uit te gaan naar de dynamiek die de concurrentie continu nieuwe impulsen geeft, ofwel naar het proces van dynamische concurrentie. Dat vraagt om lef, omdat een *snapshot* van een markt (de afbakening van de relevante markt) niet leidend mag zijn.

Belang regulering

Mededingingsbeleid is ontoereikend om alle problemen op te kunnen lossen. Zelfs wanneer er sprake is van een mogelijk mededingingsprobleem, dan kan deze problematiek soms beter integraal vanuit andere beleidsvelden worden aangepakt. Echter, enige terughoudendheid is op zijn plaats om overreacties of politiek opportunisme te voorkomen.

Nu er op Europees niveau initiatieven voor regulering ontstaan, is het goed mogelijk dat regulering het mededingingsbeleid zal gaan inhalen – al was het maar omdat incidenten onvermijdelijk zijn en gemakkelijk een politieke overreactie kunnen uitlokken. De Europese regulering zal zich nu toch wel ontwikkelen in de richting van een contractuele en juridische bescherming tegen de macht van de grote platformen, van openheid van zaken met betrekking tot verdienmodellen en algoritmen, van het verlagen van overstapkosten voor afnemers (bijvoorbeeld via data-portabiliteit), van het aanpakken van de poortwachtersfunctie van platformen en communicatienetwerken en van het voorkomen van een kunstmatige versnippering door praktijken als geoblocking. Dergelijke regels zijn, mits goed gedoseerd, in beginsel nuttig. Ze verhelderen het kader waarbinnen bedrijven mogen opereren. Markttoezichthouders moeten vanuit hun juridische kaders te werk gaan, en dienen elke casus telkens weer in detail te analyseren, met alle beperkingen van dien, terwijl beleidsmakers de spelregels in één keer kunnen aanpassen en zo duidelijkheid kunnen scheppen.

Naast het streven naar een goede dosering, zal de overheid meer integraal moeten gaan nadenken over situaties waarin specifieke marktontwikkelingen grote maatschappelijke impact hebben. Er is immers veel samenhang tussen concurrentie, innovatie, dataverzameling, privacy en het functioneren van de maatschappij. Zo zou een oplossing voor het privacy-probleem ook problemen in meerdere domeinen kunnen oplossen. Van Gorp (2018) wijst bijvoorbeeld op technologische oplossingen om de privacy van mensen te bewaken in openbare databases, en om mensen zelf te laten bepalen wie er, wanneer en voor hoe lang, toegang krijgt tot hun persoonlijke data. Als zo'n initiatief goed wordt ingericht, kan het doorgroeien tot een innovatieplatform waarop mkb'ers kunnen floreren. Ook kan het direct een Europees antwoord zijn op de macht van de *Big Five*, zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van innovatie.

Wederzijdse afhankelijkheid

Er is meer onderling begrip tussen bedrijven en de overheid nodig, omdat de complexiteit van de digitale economie tot 'onvoorzien gevolgen van technologie' kan leiden die voor beide relevant zijn (Healy, 2005). Dat creëert een onderlinge afhankelijkheid die, wanneer genegeerd, beide kwetsbaar maakt. De ontwikkelingen rondom Facebook zijn hiervan een goed voorbeeld. Het politieke en maatschappelijke wantrouwen neemt toe, en het bedrijf raakt steeds meer in een defensieve positie.

Er wordt regelmatig opgeroepen tot co-regulering. Begrijpelijk, maar dan zijn er nog wel stappen te zetten. Techbedrijven zullen zich richting beleid opener en kwetsbaarder moeten opstellen en tonen dat publieke belangen hun echt ter harte gaan. Politici dienen zich te realiseren dat zij digitale business en innovatie echt beter moeten gaan begrijpen. Als zij dat niet doen,

komen zij pas in actie bij een grootschalig incident, wat in de regel leidt tot overreactie. En dan ligt het risico op overheidsfalen op de loer.

LITERATUUR

- ACM (2016) *Grote platforms, grote problemen? Een beschouwing van online platforms vanuit mededingingsperspectief*. Rapport, september.
- Bijl, P. de, en G. Werner (2018) *Platformbedrijven als marktmeesters en de rol van de overheid hierbij*. Artikel aangeboden aan TPEdigitaal.
- Bundeskartellamt (2016) *The market power of platforms and networks*. Working Paper, B6-113/15.
- Bundeskartellamt (2017) *Background information on the Facebook proceeding*, 19 december.
- Coyle, D. (2018) *Practical competition policy implications of digital platforms*. University of Cambridge, Bennett Institute for Public Policy, Working Paper 01/2018.
- Gorp, N. van (2018) Data en marktmacht: privacy is de oplossing, niet het probleem. *Tijdschrift voor Toezicht*, 2-3, 88-89.
- Gorp, N. van, en O. Batura (2015) *Challenges for competition policy in a digitalised economy*. Studie in opdracht van het Europees Parlement, IP/A/ECON/2014-12.
- Healy, T. (2005) *The unanticipated consequences of technology*. Markkula Center for Applied Ethics, Santa Clara University. Artikel te vinden op www.scu.edu.
- NRC (2017) Google krijgt recordboete van 2,4 miljard euro wegens machtsmisbruik. NRC, 27 juni. OESO (2018) *Rethinking antitrust tools for multi-sided platforms*. Parijs: OECD.
- Ponsoldt, J.F. en C.D. David (2007) A comparison between U.S. and E.U. antitrust treatment of tying claims against Microsoft: when should the bundling of computer software be permitted? *Northwestern Journal of International Law & Business*, 27(2), 421-452.
- Prüfer, J. en C. Schottmüller (2017) *Competing with big data*. TILEC Discussion Paper, 2017-006.
- Stucke, M.E. en A. Ezrachi (2017) How digital assistants can harm our economy, privacy and democracy. *Berkeley Technology Law Journal*, 32, 1239-1300.
- Til, H. van, N. van Gorp en K. Price (2017) *Big data and competition*. Studie in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 13 juni. Rotterdam: Ecorys.

In het kort

- ▶ Vanwege de snelle marktdynamiek heeft het mededingingsinstrumentarium te weinig zicht en grip op digitale platformen.
- ▶ Het mededingingsinstrumentarium gaat over marktmacht, en niet over de grote maatschappelijke impact van platformen.
- ▶ Als regulering innovatie, data en privacy niet integraal benadert, dreigt incidentenpolitiek.

Verder lezen

Het publieke belang van innovaties in het betalingsverkeer

“Het doel van innovaties in het betalingsverkeer is om deze transactiekosten zo veel mogelijk te verlagen. Indien deze kostenverlaging uiteindelijk de consument ten goede komt, levert dat welvaartswinst op. (...) Er moet voldoende concurrentie zijn tussen partijen in het betalingsverkeer, zodat die partijen zich niet een onnodig deel van de verlaging van de transactiekosten als winst gaan toe-eigenen. Aan de andere kant verhoogt een te grote diversiteit in betaalproducten en standaarden de transactiekosten. Aldus dient er,



bij de regulering van innovaties in het betalingsverkeer, een middenweg gevonden te worden tussen concurrentie en coördinatie.”

Butter, F. den, en P. Mallekoot (2017) Het publieke belang van innovaties in het betalingsverkeer. ESB, 102(4753S), 18–23.



De invloed van fintech op publieke belangen in het betalingsverkeer

creatie en ondermijnen het belang van traditionele intermediairs. (...) De markt voor betaalverkeer kent diverse tekortkomingen die nu of in de toekomst manifest kunnen worden. De belangrijkste zijn negatieve externe effecten, het ontstaan van monopolies door netwerkeffecten, en marktimperfecties. (...) De uit-

daging voor toezichhouders is (...) om zodanig hun instrumentarium in te zetten dat de publieke belangen goed worden geborgd.”

De Bijl, P. en M. van Leuvensteijn (2017) De invloed van fintech op publieke belangen in het betalingsverkeer. ESB, 102(4753S), 37–42.

“Technologie- en data-gedreven businessmodellen introduceren nieuwe manieren van waarde-

Marktmacht

Staan grote platformen de concurrentie in de weg? En zoja, is hun dominantie te beteugelen?

INTERVIEW

Ben Thompson

Wie de vraagzijde beheerst, wint

RUBEN VAN OOSTEN

Vakredacteur

Sinds 2014 schrijft Ben Thompson fulltime vanuit Taiwan als onafhankelijk analist over de strategie van de grote technologiebedrijven voor zijn blog *Stratechery* (kader 1). Thompson beschrijft zichzelf als “theoretisch fysicus van de bedrijfsweld” en boeit lezers die geïnteresseerd zijn in zowel strategie als bestuurders bij technologiebedrijven, durfkapitalisten en investeerders.

Thompson, die een MBA van de Kellogg School of Management heeft en voor Apple en Microsoft werkte – maar dat nu niet meer doet; zie zijn omvangrijke *ethics statement* – gebruikt zijn zelfontwikkelde Aggregation-theorie als het raamwerk dat zijn analyse ondersteunt. Deze theorie is gebaseerd op zijn ervaring vanuit de strategische machinekamer en levert daarom waardevolle nieuwe inzichten op, vooral als het gaat om platformen als aggregators.

Bij de afronding van dit *ESB*-dossier was ik in de gelegenheid om Ben Thompson te interviewen, en hem te vragen naar enkele van de recente strategische keuzen van de grote technologiebedrijven.

Een punt van zorg in dit dossier is of grote techbedrijven daadwerkelijk te maken hebben met hevige concurrentie. Is dat zo?

“Google, Facebook, Amazon, Microsoft en Apple – elk van deze bedrijven is erg sterk in zijn kernactiviteiten. Ze opereren allemaal op verschillende markten, Apple met hun apparaten, Microsoft met bedrijfssoftware in de

cloud, Amazon met e-commerce, Google met zoeken, en Facebook met hun tijdverspillend netwerk.

Elk bedrijf wordt geconfronteerd met zeer weinig concurrentie op deze kernactiviteiten. Ik denk dat ze allemaal in sommige opzichten gemotiveerd zijn om actief te worden in andere industrieën, zodat ze kunnen zeggen dat ze met concurrentie te maken hebben. Wanneer dit zo lijkt te zijn, helpt dat om de regulering van hun kernactiviteiten te voorkomen.”

Kunt u de theorie die u hebt ontwikkeld kort uitleggen?

“Aggregatietheorie begint met een verdeling van een markt in een aanbod, distributie en vraag. In het pre-internet tijdperk waren er feitelijk twee manieren om grote winsten te maken. De eerste is door een horizontaal monopolie tot stand te brengen op een van deze drie onderdelen van de markt. De tweede is om twee van de onderdelen – aanbod en distributie – verticaal te

Wat is *Stratechery*?

KADER 1

De blog *Stratechery.com* – een samentrekking van *strategy* en *technology* – heeft abonnees in meer dan 85 verschillende landen. Thompson schrijft wekelijks uitgebreide gratis artikelen en heeft ook een abonneeservice voor dagelijkse updates: 10 dollar per maand of 100 dollar per jaar.

Engelse versie:
esb.nu/Thompson

integreren, zodat het bedrijf een concurrentievoordeel heeft bij het leveren van een goed aan consumenten aan de vraagzijde. Een krantenuitgever is eigenaar van de krant en kan nieuwsberichten bundelen met advertenties. Dat is hoe de uitgever winst maakt. Belangrijk is dat voor de opkomst van het internet de transactiekosten erg hoog waren voor de consument die een bredere set keuzes wilde.

Het internet heeft echter de grenzen met de distributie vervaagd: de transactiekosten zijn nu nul en de distributie is in principe gratis. Als distributeur is de uitdaging nu om een grote groep consumenten te benaderen, of anders gezegd: om een portal te creëren via welke de consumenten naar aanbieders zoeken. Als het platform dat doet, hebben ze een machtspositie ten opzichte van de aanbieders. En bij elke verbinding die ze faciliteren kunnen ze een advertentie plaatsen.

Bovendien, vanwege het overwicht dat de eigenaar van de portal heeft ten opzichte van aanbieders, kunnen ze specifieke bundels met verschillende diensten samenstellen voor elke consument, op basis van individuele voorkeuren. Ik noem dat aggregatie. En als gevolg daarvan is er een aanzienlijke kwaliteitsverbetering voor de consument. Het bedrijf met de meeste gebruikers zal de markt beheersen, en daarom is de belangrijkste factor die het succes bepaalt de gebruikerservaring die leidt tot felle *winner-takes-all*-effecten (Thompson, 2015)."

In welke sectoren moeten gevestigde bedrijven zich zorgen maken over aggregators?

"Om te weten of een markt vatbaar is voor aggregatie, moet je eerst weten of er iets in de markt is dat gedigitaliseerd kan worden. Daarvoor moet je inzicht hebben in wat de belangrijkste spil in die industrie is. Als het kan worden gedigitaliseerd, zal er massale concurrentie en een tendens naar centralisatie zijn.

Airbnb is een prachtig voorbeeld, omdat het laat zien dat er verrassende onderdelen van een bedrijfsmodel zijn die kunnen worden gedigitaliseerd. En omdat het een hele industrie kan verstoren. De grootste waarde die hotels hadden, bleken niet hun voorzieningen te zijn, maar het consumentenvertrouwen dat dit betrouwbare en veilige plekken waren om te overnachten. Airbnb kon het vertrouwen in privé-woningen digitalisering met een eBay-achtig reputatiemodel. Wat het betekende was dat vertrouwen nu niet langer de dominante factor is, maar een van de vele prioriteiten, samen met de kwaliteit van de kamer en de locatie. Het maakte de hotels niet zozeer overbodig, maar het zorgde ervoor dat ze op

andere dingen concurreerden dan voorheen.

Ik heb ook veel geschreven over uitgevers. Een krant op internet zetten is relatief eenvoudig, en daarom is de kracht en implicatie van de aggregatietheorie veel groter in die sector dan in bijna elke andere sector. Uitgevers konden de krant, het tijdschrift of het boek fysiek voor de consument neerleggen, waardoor ze aantrekkelijk werden voor adverteerders. Na de entree van Google en Facebook maakten deze de verspreiding van tekst gratis en aggregateerden ze de aanbieders.

Er is op internet een schier oneindige keuze: je kunt elke gewenste krant lezen en alles bestellen wat je maar wil. De macht ligt nu bij de plaats waar gebruikers naartoe gaan wanneer ze iets zoeken en dus waar ze beginnen in deze wereld van overvloed. "

Als distributie zo belangrijk is, waarom bent u dan begonnen met een onafhankelijk blog?

"In zekere zin zorgde digitalisering ervoor dat mijn bedrijfsmodel werkte. Ik bevind me aan de ene kant temidden van bloggers en journalisten over het dagelijkse nieuws van technologie en producten, en aan de andere kant van financiële analisten op Wall Street die praten over de financiële overzichten van deze bedrijven. Daar was een niche voor artikelen over waarom bedrijven bepaalde beloften doen, hoe dat aansluit op het bedrijfsmodel van een bedrijf en hoe de strategische beslissingen doorwerken in de financiële resultaten.

Het internet opende daarnaast een hele markt met daarop voldoende mensen die geïnteresseerd zijn in mijn werk, en die er direct voor betalen. Het bezetten van die plek in het midden vereiste bepaalde hulpmiddelen en mogelijkheden die het internet kon realiseren.

U legt de nadruk op digitalisering en distributie, maar een bedrijf als Amazon breidt zich juist uit naar fysieke goederen zoals medicijnen (PillPack), supermarkten (Amazon Go) en retail (Alexa). Hoe zit dat?

"De bedrijven die grote gebruikersbestanden hebben, zijn de bedrijven waar consumenten als eerste naar toe gaan. In het geval van Amazon begint vijftig procent van de shoppers in de Verenigde Staten met te zoeken op Amazon.com. Aangesloten op een dergelijk platform worden bedrijven of merken onmiddellijk enorm veel waardevoller dan wanneer ze zelfstandig zijn, omdat Amazon (of Google of Facebook) hun volledige gebruikersbestand op hen los kan laten – wat een enorme waarde toevoegt voor elk bedrijf, product of generiek merk dat ze kopen. Het gaat dus niet langer



om de synergieën met betrekking tot distributie en productie met de andere delen van het bedrijf, zoals in de klassieke fusie- en overname-analyse.”

Wat betekent dit voor leveranciers?

“Wat het zo krachtig maakt, is dat wanneer een platform alle gebruikers heeft, aanbieders op het platform moeten komen op hun eigen voorwaarden. Aanbieders hebben een zeer egocentrisch denkbeeld, omdat ze denken dat ze de enige zijn die ertoe doen. Maar dat is niet langer het geval. De macht is verschoven van verticale integratie en het bezit van de aanbodkant naar het via een platform bezitten van gebruikers, en Google en Facebook zijn de bedrijven die nu deze aanbodkant hebben.

Kranten in Europa zijn bijzonder gefrustreerd over Google en probeerden Google ertoe te brengen om te betalen voor hun inhoud. Maar nadat *Google News* zich uit Spanje had teruggetrokken, smeekten de kranten Google twee weken later al om terug te komen. Dat komt omdat Google niet hun inhoud steelt, Google levert ze gebruikers.

Het goede nieuws is dat dit ook een soort van richting biedt op hoe te concurreren. Concurreren is mogelijk door een sterk gedifferentieerde inhoud en een sterk gedifferentieerd aanbod, of dit nu een e-commerce-product of publicatie is. Differentiatie motiveert gebruikers om een aanbieder buiten Google of Facebook te vinden. Ik adverteer bijvoorbeeld niet op Google of Facebook, maar weet dat eindgebruikers

mij direct vinden en dan direct betalen. En daardoor is mijn opbrengst hier per gebruiker veel hoger dan op elke andere door advertenties ondersteunde site.”

Zijn de consumenten beter af?

“Ja. Dankzij internet krijgen consumenten veel meer inhoud van hoge kwaliteit, in veel meer gespecialiseerde niches, dan voorheen mogelijk was. Traditionele kranten schreven nooit over de strategie van bedrijven in combinatie met technologie. Het was een volledig achtergestelde markt, en hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor e-commerce of Airbnb. Is het slecht voor consumenten dat ze een miljoen meer opties hebben om te overnachten? Ik denk van niet.

Het feit dat uitgevers of hotels klagen, is niet representatief voor het feit of het goed of slecht is voor de consument. Het betekent alleen maar dat ze het moeilijk hebben, omdat ze bedrijven hebben opgebouwd die gebaseerd zijn op het oude model van het aanbod controleren en de distributie laten groeien. Grote bedrijven worden dus niet getroffen door Google of Facebook, maar door het internet en het feit dat de distributie nu gratis is.”

Denkt u dat de Europese Commissie gelijk had toen ze Google beboette voor het overtreden van de regels?

“Ik heb erg veel moeite met de beslissing van de Europese Commissie over *Google Shopping* en vind het een voorbeeld van de gebrekkige benadering van

de Europese Commissie. Ten eerste is het product van Google een reclameproduct, en ik ben huiverig voor toezichthouders die het recht van een bedrijf om geld te verdienen verstoren. Ten tweede, wat de Commissie van Google wil, is dat Google mensen die zoeken naar schoenen ook verwijst naar andere vergelijkingsites, in plaats van ze enkel naar schoenen te verwijzen. Op de een of andere manier beschouwt men dat als in het belang van de consument, om zo van Google te eisen dat het zijn product verslechtert. Ik denk dat de Europese Commissie meer gericht is op concurrentie dan op kwaliteit voor de consument.

De beslissing van de Europese Commissie over Android is anders. Google's beperking op OEM [het besturingssysteem, red.], om zelfs geen alternatieve versies van Android te mogen maken, was duidelijk concurrentiebeperkend. Op dat punt denk ik dat Google ongelijk had. Op sommige andere punten denk ik dat we voor bedrijven het recht moeten behouden om van hun innovatie te profiteren.

Tegelijkertijd zorgt de Amerikaanse aanpak met zijn focus op consumentenwelzijn ook voor duidelijke problemen, omdat er eigenlijk niets gebeurt.”

U hebt geschreven dat de overname door Facebook van Instagram de grootste reguleringsfout was van het afgelopen decennium. Waarom?

“Het probleem met Facebook dat Instagram kocht, was dat ze als gevolg van de fusie eindgebruikers verwierven en een netwerk kochten. De belangrijkste verandering in de regelgeving die ik zou voorstellen, is dat een bedrijf dat is gebaseerd op netwerkeffecten, geen toestemming mag krijgen om een ander bedrijf te kopen dat is gebaseerd op netwerkeffecten, hetgeen dus betekent dat een sociaal netwerk geen ander sociaal netwerk mag overnemen.

We hadden het zojuist over bedrijven die veel betalen voor de aankoop van andere bedrijven omdat ze deze kunnen aansluiten op hun gebruikersbestand, en om de waarde die dit dan toevoegt. Adverteren gaat over schaalvoordelen. En door de fusie bezit Facebook nu meerdere grote gebruikersbestanden – Facebook en Instagram en WhatsApp – en kunnen ze een gemeen-

schappelijk advertentiesysteem opbouwen dat op elk van die onderdelen past, waardoor ze de enorme schaalvoordelen kunnen benutten.

Als Facebook Instagram nu niet bezat, zou het bedrijf in enorme problemen verkeren, omdat Instagram een serieuze bedreiging zou zijn geworden voor Facebook. Met andere woorden: als Facebook het concurrerende sociale netwerk niet had mogen kopen, zou de markt werken.

Het is een regelgevingsfout omdat er, als gevolg van deze acquisitie, gesproken wordt over zwaardere regelgeving. Neem bijvoorbeeld de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), waar ik erg kritisch over ben. De AVG maakt het extreem moeilijk om een uitdager te creëren voor Google en Facebook, omdat de regelgeving volledig op deze bedrijven is gericht.

Nu heb je een situatie waarin falende regelgeving in het fusie- en overnameproces heeft geleid tot slechtere regelgeving voor gegevensbescherming – de AVG dus – waardoor het nog minder waarschijnlijk is dat een concurrent tot de markt kan toetreden.”

Denkt u dat ze in de bestuurskamer van Facebook bang zijn voor opsplitsing?

“De voor de hand liggende oplossing zou zijn om Facebook, Instagram en WhatsApp op te splitsen. Maar de realiteit is dat het niet duidelijk is welke schade Facebook toebrengt. Ze zijn niet schadelijk voor de consument, omdat ze een gratis service bieden die consumenten hoog waarderen. Bovendien is Facebook niet anti-competitief, omdat iedereen op hun platform mag komen. Uitgevers houden gewoon niet van Facebook, omdat het in de publicatiewereld ongebreidelde concurrentie creëert.

Voor zover er schade is, is dat waarschijnlijk in de advertentiemarkten, in die zin dat er buiten Facebook een afnemend aantal andere plekken zijn waarop het wenselijk is om te adverteren. Maar tegelijkertijd zijn er op het internet gigantisch veel andere plekken om te adverteren. Het aanbod is dus niet beperkt. Facebook verdient gewoon meer geld omdat ze beter zijn in het bereiken van de consument.

Daarmee komen we weer terug op de vraag waarom de Instagram-acquisitie zo problematisch was, want als men het besluit om de fusie goed te keuren eenmaal heeft genomen, dan is het niet meer duidelijk hoe je die ongedaan kunt maken. Bij Google kun je discussiëren over de mate waarin ze het zoeken hebben gemonopoliseerd. Maar bij Facebook is het erg onduidelijk wat ze precies doen dat illegaal is.”

LITERATUUR

Thompson, B. (2015) *Aggregation theory*. Artikel op stratechery.com.

COLUMN

Het ene platform is het andere niet

Online-platformen helpen de gebruiker om tegen lage kosten een weg te vinden in een keus te maken uit het grote aanbod, en zorgen ook voor prijsdalingen als gevolg van toenemende concurrentie tussen aanbieders. Daarnaast verschaffen ze waardevolle informatie over de kwaliteit van wat er aangeboden wordt, zoals *reviews* van de accommodaties op Booking.com (Tirole, 2017). Ondanks deze voordelen is er een toenemende roep om regulering en verscherpte mededingingsregels. De angst is dat online-platformen te makkelijk en te snel marktmacht krijgen, waardoor leveranciers en/of consumenten op termijn worden uitgebuit.

In deze roep om regulering schuilt echter het gevaar dat alle online-platformen als identiek worden beschouwd. De rijke economische literatuur van de afgelopen jaren laat duidelijk zien dat er verschillende soorten platformen bestaan (Filistrucchi et al., 2014; OESO, 2018). Het is belangrijk om een goed begrip te krijgen van de kenmerken van een markt waarin een platform actief is, alvorens conclusies te trekken over mogelijke marktmacht en de daaruit voortvloeiende uitbuiting.

Een belangrijk onderscheid in de economische theorie is dat tussen transactie- en non-transactie-platformen. Op een transactie-platform worden vraag en aanbod direct met elkaar in contact gebracht, waarna ook de transactie door het platform wordt afgehandeld. Booking.com is een voorbeeld van een tweezijdig transactie-platform: de reiziger boekt zijn accommodatie rechtstreeks op de website van Booking.com. Een non-transactie-platform zorgt ervoor dat vraag en aanbod elkaar vinden; maar de uiteindelijke transactie vindt buiten het platform om plaats, zoals bijvoorbeeld bij het vastgoedplatform Funda.

Waarom is dit onderscheid van belang? Bij de prijszetting van zijn dienst moet een transactieplatform met de twee zijden van de markt rekening houden, terwijl dat bij een non-transactie-platform niet het geval is. Daarom is het in het geval van transactieplatformen belangrijk om een markt te definiëren die zowel de vraag- als aanbodkant behelst. Mogelijke marktmacht of uitbuiting aan de aanbodkant dient dan afgezet te worden tegen effi-



ANNE-CLAIRE HOYNG
Econoom bij Booking.com

ciënties en voordelen aan de vraagzijde. Een ander – onderbelicht – aspect dat online-platformen van elkaar onderscheidt is dat van *multi-homing* en *single-homing*. Er is sprake van *multi-homing* wanneer een consument of leverancier meerdere platformen tegelijkertijd gebruikt om diensten of producten te kopen of aan te bieden. Bij *single-homing* wordt er maar één platform gebruikt. Booking.com kenmerkt zich door *multi-homing* aan beide zijden van het platform: consumenten kunnen bijvoorbeeld eenvoudig op andere platformen hun overnachting boeken en aanbieders kunnen op verschillende websites accommodaties aanbieden. De mate

waarin consumenten en leveranciers loyaal zijn aan een platform, is een belangrijke graadmeter van de concurrentie tussen platformen en heeft invloed op hoe de markt gedefinieerd wordt. Bovendien beperkt *multi-homing* ook de onderhandelingsmacht van een platform richting consumenten en leveranciers, omdat overstappen hierbij makkelijker is. Daardoor zijn deze markten minder snel geneigd om monopolies te worden.

Dit zijn slechts twee voorbeelden van de mate waarin online-platformen zich kunnen onderscheiden. Wanneer men spreekt van het reguleren en/of het verscherpen van de mededingingsregels voor online-platformen dient men voorzichtig te zijn. Het ene platform is het andere niet. Booking.com heeft dit onlangs ook benadrukt bij de Eurocommissaris voor Mededinging Vestager, als gevolg van de oproep van de Europese Commissie aan marktpartijen om hun zienswijze te delen over mededingingsbeleid in het tijdperk van digitalisering (Europese Commissie, 2018).

LITERATUUR

Europese Commissie (2018) *Shaping competition policy in the era of digitisation*. Oproep op ec.europa.eu.

Filistrucchi L., D. Geradin, E. van Damme en P. Affeldt (2014) Market definition in two-sided markets: theory and practice. *Journal of Competition Law and Economics*, 10(2), 293–339.

OESO (2018) *Rethinking antitrust tools for multi-sided platformen*. Parijs: OECD.

Tirole, J. (2017) *Economics for the common good*. Princeton: Princeton University Press.

De kunst van markt- afbakening op tweezijdige transactiemarkten

Creditcardmaatschappijen, veilinghuizen en boekingswebsites verbinden gebruikers via een rechtstreekse, financiële transactie. Als het karakter van deze tweezijdige transactiemarkten niet in ogenschouw genomen wordt, volgt een te nauwe marktafbakening en onnodig overheidsingrijpen.

ROBERT HENSGENS
Senior manager bij
Pricewaterhouse-
Coopers (PwC)

ALEXANDER VAN OEVEREN
Stagiair bij PwC

GÜLBAHAR TEZEL
Partner bij PwC

LAPO FILISTRUCCHI
Associate professor
aan Tilburg Univer-
sity en de Università
degli Studi Firenze

Bij veel recente maatschappelijke discussies over platformen is de onderliggende vraag of de deze over te veel marktmacht beschikken. Een geruchtmakend recent voorbeeld daarvan is de interventie van de Europese Commissie wat betreft Google. Google heeft volgens de Commissie op de markt voor zoekdiensten misbruik gemaakt van zijn marktmacht door zijn eigen producten voorrang te geven boven producten van anderen. Ook bij het beoordelen van de overname van WhatsApp door Facebook, of bij de discussie over clauses die stellen dat leveranciers geen betere prijs of voorwaarden mogen bieden aan derden dan aan het platform (zogenoemde *Most Favoured Nations*-clauses) voor boekingsplatformen speelt het vaststellen van marktmacht een grote rol. Deze discussie is niet voorbehouden aan digitale of online-platforms, maar speelt ook bij fysieke platforms, zoals creditcardmaatschappijen of veilinghuizen (bloemen).

Het vaststellen van marktmacht begint met het

afbakenen van de relevante markt – de markt waarop de eventuele marktmacht berust. De relevante markt bestaat uit die producten en geografische markten die concurrentiële druk uitoefenen op een product dat wordt aangeboden, waardoor de mogelijkheid om de prijs te verhogen, wordt beperkt. Een marktafbakening is een middel om de aard van de concurrentie in kaart te brengen door de *drivers* van de businesscase te onderzoeken. In dit artikel gaan we met name in op de afbakening van de productmarkt.

Voor het afbakenen van de relevante markt hebben de mededingingsautoriteiten een algemeen economisch geaccepteerd instrumentarium tot hun beschikking. Het hart daarvan wordt gevormd door een conceptueel gedachte-experiment dat bekend staat als de *Small but Significant and Non-transitory Increase in Price* (SSNIP) ofwel de HM-test (*Hypothetical Monopolist*). Deze test onderzoekt de gevolgen van een hypothetische prijsstijging van gewoonlijk tussen de vijf en tien procent voor een product. Als de prijsverhoging niet winstgevend is, bijvoorbeeld omdat afnemers overstappen naar een ander product, dan horen die andere producten tot de relevante markt. In plaats van een ander product kan het ook gaan om een ander geografisch gebied. De test wordt daarna opnieuw met dezelfde prijsstijging gedaan op een grotere markt, met daarop een hypothetische monopolist die ook de alternatieve producten aanbiedt uit de eerste test. Als deze hypothetische monopolist wel een kleine



maar significante niet-tijdelijke verhoging van de prijs kan doorvoeren die winstgevend blijkt, dan is dit de relevante marktafbakening. Als dat niet zo is, wordt de markt verder uitgebreid en de test opnieuw gedaan.

Vanuit het mededingingsperspectief zijn platforms bijzonder, omdat deze op tweezijdige of meerzijdige markten actief zijn. Tweezijdige markten worden gedefinieerd als markten waarop een of meerdere platformen een interactie tussen eindgebruikers mogelijk maken en die de beide zijden proberen aan boord te krijgen (Rochet en Tirole, 2006). De vraag van één zijde hangt af van de andere zijde, en tweezijdige platformen internaliseren deze indirecte netwerkeffecten (Evans, 2003).

Marktafbakening werkt bij tweezijdige markten anders dan bij eenzijdige. Daarvoor zijn er twee redenen. Ten eerste is er een samenhang tussen de verschillende zijden van de markt, namelijk het indirecte netwerkeffect dat tweezijdige markten kenmerkt. Een prijsstijging op een van de marktzijden (bijvoorbeeld een verhoging van de transactiepremie die winkeliers betalen bij een creditcardtransactie) leidt niet alleen tot een daling van het volume aan die zijde (winkeliers die geen creditcards meer aannemen), maar ook tot minder volume aan de andere kant van de markt omdat het product voor de gebruikers aldaar minder waard is

geworden (kaarthouders kunnen hun kaart op minder plekken gebruiken). Een correcte SSNIP-test op een tweezijdige markt houdt rekening met de volume-effecten aan beide zijden van de markt.

De tweede reden dat de SSNIP-test anders werkt dan op een eenzijdige markt, is dat de prijs op een tweezijdige markt uit twee componenten bestaat – namelijk de prijzen op beide marktzijden. Voor een conceptueel juiste uitvoering moet de SSNIP-test niet alleen de hoogte van de prijs, maar ook de prijsstructuur in overweging nemen. Veel platformen rekenen voor de meest elastische zijde van hun gebruikers lage of zelfs negatieve prijzen en verdienen deze terug door hogere prijzen op de andere zijde (Rochet en Tirole, 2003). Denk aan een nachtclub die vrouwen gratis toegang biedt. Als gevolg van de indirecte effecten is dit een prijsstrategie die heel goed kan leiden tot maximalisatie van de welvaart. Een nachtclub met veel vrouwen is ook in trek bij mannen.

Indien mededingingsautoriteiten bij het uitvoeren van de SSNIP-test geen rekening houden met deze eigenschappen van tweezijdige markten, dan zal dat leiden tot verkeerde marktafbakening. Het gevolg daarvan kan bijvoorbeeld zijn dat gedragingen of fusies, die in principe welvaartsverhogend zouden zijn, belemmerd worden door regulering of mededingingsrechtelijke interventie. We schetsen hier hoe een SSNIP-test

op een tweezijdige markt gedaan kan worden, en laten aan de hand van drie casussen zien hoe dat in de praktijk werkt.

TRANSACTIE- EN NON-TRANSACTIEMARKTEN

De manier waarop de SSNIP kan worden geoperationaliseerd op tweezijdige markten hangt af van het type tweezijdige markt (Filistrucchi, 2008). Tabel 1 presenteert daarvan een overzicht. Er zijn twee typen tweezijdige markten te onderscheiden: non-transactiemarkten en transactiemarkten. Voorbeelden van non-transactiemarkten zijn mediabedrijven (zoals kranten en uitgevers), winkelcentra of de zoekmachinefunctie van Google. Op een non-transactiemarkt is er weliswaar sprake van indirecte netwerkeffecten tussen de twee marktzijden (een krant wordt meer waard voor adverteerders naarmate er meer lezers zijn), maar de twee zijden gaan hier niet rechtstreeks via het platform met elkaar een verbinding aan.

Op een transactiemarkt is er wel een directe financiële verbinding tussen de twee marktzijden. Voorbeelden van tweezijdige transactiemarkten zijn bepaalde veilinghuizen (waarvan het businessmodel berust op een percentage van de transactie), veel creditcardmaatschappijen en digitale boekingsplatformen zoals Booking.com (overnachtingen) en Uber (korteafstandsvervoer).

Afbakening op non-transactiemarkten

Een non-transactiemarkt bestaat in feite uit twee, gerelateerde, markten met verschillende prijzen en

verschillende volumes aan elke zijde. Het platform zet richting beide zijden een prijs, en dat heeft ook aan beide zijden een bepaald volume tot gevolg. Markt-afbakening voor dit type markten kan dan ook het beste uitgaan van twee markten: voor beide zijden van de markt één (bijvoorbeeld de adverteerders en de lezers). Bij het uitvoeren van de SSNIP-test wordt er vervolgens gekeken naar de winstgevendheid van een prijsstijging op beide markten.

Om te bepalen of een product of segment (bijvoorbeeld televisiereclame) tot de relevante markt behoort (bijvoorbeeld krantenadvertenties) kan er op een non-transactiemarkt een SSNIP-test worden uitgevoerd in twee stappen. De eerste stap is een analyse van de vraag- of aanbodsubstitutie op die zijde van de markt: hoeveel adverteerders zullen switchen naar televisie als de prijs om in de krant te adverteren omhoog gaat? In de tweede stap wordt er gekeken naar de gevolgen die het volumeverlies aan die ene zijde van de markt heeft voor de andere kant van de markt (minder advertenties leidt mogelijk tot meer lezers).

Afbakening op transactiemarkten

Op tweezijdige transactiemarkten verschaft het aangeboden product de mogelijkheid om transacties aan te gaan via het platform. Een transactiemarkt is feitelijk één markt voor intermediairdiensten aan twee zijden die, via de transactie, onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Er kunnen weliswaar twee prijzen zijn, maar er is maar één volume (Filistrucchi et al., 2014). Beide zijden van de markt kunnen niet zonder elkaar. Het product wordt geconsumeerd in een vaste een-op-eenverhouding tussen beide zijden (Lerner et al., 2006). Het gevolg is dat er maar één markt gedefinieerd moet worden.

Om te bepalen of een product of segment (bijvoorbeeld cash-transacties) tot de relevante markt behoort (bijvoorbeeld creditcardtransacties) kan op een transactiemarkt een SSNIP-test worden uitgevoerd op basis van de totale prijs (de som van de prijzen aan beide zijden). Als een verhoging van de totale prijs met vijf à tien procent niet winstgevend is, dan hoort een segment bij de relevante markt. In het geval van creditcards zou de relevante markt bijvoorbeeld kunnen worden afgebakend als een markt voor intermediairdiensten met het oog op betaaldiensten, bestaande uit cash- en creditcardtransacties.

Op een transactiemarkt wordt er dus idealiter één relevante markt voor intermediairdiensten geformuleerd, waarbij de prijsstijging van vijf à tien procent

Marktafbakening op transactiemarkten versus non-transactiemarkten

TABEL 1

	Non-transactiemarkt	Transactiemarkt
Voorbeelden	Uitgever van krant	Creditcardmaatschappij Boekingsplatform Veilinghuizen
Marktafbakening	Definiëren van twee gerelateerde markten, beide met een eigen prijs en volume	Definiëren van één markt voor intermediairdiensten, met één volume en mogelijk verschillende prijzen voor beide zijden
SSNIP-test	Onderzoeken winstgevendheid van een prijsstijging op beide markten	Onderzoeken of verhoging van de totale prijs (de som van de prijzen aan beide zijden) winstgevend is

ESB

wordt doorgevoerd over de totale prijs – de som van beide zijden. Met dit principe in het achterhoofd kan vervolgens het standaardinstrumentarium van marktafbakening worden gebruikt. Er wordt eerst een startpunt gekozen (bijvoorbeeld het betalen van een transactie via een creditcard) en vervolgens analyseert men de markt via vraag- en aanbodsstitutie.

Bij vraagstitutie wordt de vraag gesteld of er voor afnemers van de intermediairdienst substituten zijn om de transactie tot stand te brengen. Gebruikers van een creditcard kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om de transactie met cash te voltooien. Bij aanbodsstitutie is de vraag of andere bedrijven, die nu andere typen diensten aanbieden, in staat en bereid zijn om op korte termijn, en tegen lage investeringen, de intermediairdienst ook aan te bieden. Een veilinghuis voor kunst kan wellicht relatief eenvoudig veilingdiensten voor bloemen aanbieden. Een bedrijf dat beschikt over veel data en kennis van zoeken kan wellicht eenvoudig een intermediair voor hotelboekingsdiensten worden.

In aanvulling op de min of meer reguliere vraag- aanbodsstitutiegevallen speelt er op tweezijdige transactiemarkten nog een bijzonder soort substitutie. Die vraag is of er op een onderliggende markt sprake is van substitutie, waardoor andere typen intermediairs tot een substituuut worden voor de intermediairdienst. De onderliggende markt is de markt waarop de transactie plaatsvindt en de intermediair zijn diensten aanbiedt. Een creditcardmaatschappij kan zich bijvoorbeeld richten op betalingsdiensten op de markt voor schoenen, voor restaurants of voor alle transacties. De onderliggende markt bepaalt de basis voor de intermediairdienst, en de maximale marktgrootte.

Het concept van de onderliggende markt is belangrijk omdat er ook op een onderliggende markt sprake kan zijn van substitutie. Te denken valt aan een situatie waarbij reizigers privé-accommodaties vinden als substituuut voor een hotel, waardoor een intermediair gericht op het boeken van privé-accommodaties (bijvoorbeeld Airbnb) een substituuut vormt voor intermediairs gericht op hotelboekingen (bijvoorbeeld Booking.com). Als substitutie op onderliggende markten buiten beschouwing blijft, dan wordt mogelijk niet alle relevante disciplinerende dynamiek meegenomen en is de marktafbakening incorrect.

PRAKTIJK

We passen deze inzichten uit de huidige economische literatuur toe op de marktafbakening van drie twee-

zijdige transactiemarkten: creditcards, veilinghuizen en boekingsplatformen voor overnachtingen.

Creditcards

De markt waarop creditcardmaatschappijen opereren is interessant omdat het een van de eerste sectoren is waar de rol van tweezijdigheid bij mededingingsrechtelijk onderzoek duidelijk werd. In de zaak *Visa International – multilaterale afwikkelingsvergoeding* (Europese Commissie, 2002) gaat de Europese Commissie (EC) uitgebreid in op de substitueerbaarheid van verschillende betalingssystemen, zoals contanten versus creditcards. De EC stelt in dit besluit dat, gelet op de tweezijdigheid van deze markt, bij de relevante pro-

Beide zijden van de markt zijn een onlosmakelijk geheel

ductmarkt voor betaalmethoden men de vraag van zowel consumenten als detaillisten moet onderzoeken, aangezien beide partijen gezamenlijk de keuze bepalen van de betaalmethode. De redenering hierachter is dat die twee niet zonder elkaar kunnen, dus dat wanneer een product geen substituuut is voor de ene partij, het dit ook niet voor de andere kan zijn. De EC geeft hiermee impliciet het belang aan van het karakter van een tweezijdige transactiemarkt, dus zonder dat begrip expliciet te noemen.

In het recente besluit van het Amerikaanse Supreme Court in de zaak *Ohio v. American Express* komt het transactiekarakter van de markt expliciet aan de orde (Ohio, 2018). American Express werd in 2015 aangeklaagd door het Department of Justice (DOJ) vanwege de afspraken die het bedrijf maakte met winkeliers. Het DOJ legde aan de winkeliers non-discriminatieregels op, waarbij het gebruik van een bepaalde creditcard gestuurd noch beloond mocht worden (anti-steering-clausules). In de uitspraak van het Supreme Court werd de beslissing van het DOJ vervolgens verworpen. Het Supreme Court oordeelde dat een prijsverhoging aan één zijde van een tweezijdig transactieplatform niet aantoonde dat er misbruik wordt gemaakt van marktmacht. Men zou de bewijsvoering moeten baseren op beide zijden van de markt en ook aantonen dat de tota-

le kosten van een creditcardtransactie hoger zijn dan ze in een competitieve markt zouden zijn, terwijl de hoeveelheid aan transacties minder is of dat er een ander concurrentiebeperkend effect op de markt bestaat. Het Supreme Court gaat daarbij expliciet in op de economische literatuur over de tweezijdige transactiemarkt, en op de noodzaak om beide zijden van deze markten als een onlosmakelijk geheel te zien.

Veilinghuizen

De markt voor veilinghuizen is interessant omdat de toenmalige Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) deze in 2007 heeft afgebakend in het kader van een fusie tussen twee veilinghuizen voor bloemen

(ACM, 2007). In de afbakening van de relevante markt erkent de NMa dat deze partijen opereren op een tweezijdige markt, én dat het karakter van die markt zodanig is dat beide marktzijden niet zonder elkaar kunnen. Zonder kopers van bloemen kan een veilinghuis zijn diensten niet aan de telers verkopen. Dit is het principe van een transactiemarkt, zonder dat het principe expliciet wordt benoemd.

In het besluit bakent de NMa de markt af door de substitutie te analyseren, grotendeels langs de lijnen van de economische inzichten hierboven. Een belangrijke empirische vraag richtte zich op de intermediairsmarkt: in hoeverre zijn alternatieve afzetkanalen – zoals de rechtstreekse verkoop tussen kopers en telers – een substituuut voor de diensten die het veilinghuis biedt? Op basis van een *critical loss*-analyse (CLA) concludeerde de NMa dat er zo veel kopers en telers zouden overstappen naar alternatieve afzetkanalen (de daadwerkelijke verliezen), dat deze kanalen in feite tot de relevante markt behoren (tabel 2). NMa definieerde de markt als ‘het vermarkten van sierteelt’, waarbij dit vermarkten kan geschieden via veilingdiensten (klokverkoop, bemiddeling, et cetera) maar ook door handel via alternatieve afzetkanalen. Deze werkwijze is dus in lijn met wat de economische theorie voorschrijft.

Boekingsplatformen voor overnachtingen

Op boekingsplatformen voor overnachtingen kunnen reizigers en aanbieders van accommodatie met elkaar een transactie aangaan. Bekende boekingsplatformen zijn Booking.com en Expedia. In een aantal Europese landen is er mededingingsrechtelijke discussie geweest over de MFN-clausules oftewel non-discriminatie-clausules. Deze leggen vast dat een klant aan een andere verkoper geen betere voorwaarden mag leveren. De onderliggende aanname bij deze discussies is dat de boekingsplatformen beschikken over marktmacht. De markt waarop de marktmacht berust is niet altijd expliciet afgebakend, omdat er bij een aantal zaken een schikking is getroffen. Niettemin is het interessant om te zien hoe Europese mededingingsautoriteiten kijken naar de relevante markt.

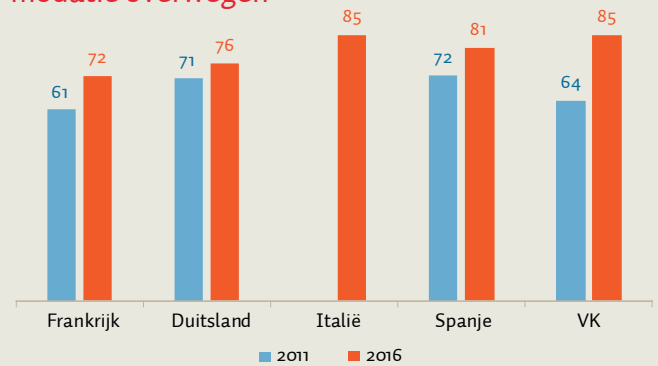
Veel mededingingsautoriteiten hebben de markt zodanig aangeduid dat boekingsplatformen voor hotels een zelfstandige markt vormen (Caccinelli en Toledano, 2018). In die analyses lijkt het tweezijdige transactie-karakter echter niet altijd volledig in overweging te zijn genomen. Om de vraagsubstitutie van andere typen intermediairs aan te tonen, is bijvoorbeeld een relevan-

Daadwerkelijke verliezen bij verslechtingen concurrentieparameters voor telers en kopers **TABEL 2**

In procenten	Telers	Kopers
Concurrentieparameters	Daadwerkelijk verlies (%)	
5% stijging veilingprovisie	10,8	13,8
5% daling prijs sierteeltproducten	23,3	22,7
5% daling vraag/aanbod producten op de veiling	23,4	19,8
5% stijging kosten van aanvullende diensten op de veiling	17,0	
Halve dag langere fysieke afhandeling op de veiling	26,1	61,3
Financiële afhandeling zelf regelen in plaats van door de veiling	59,9	
Afname kwaliteit		54,7
5% afname assortiment		25,2

Bron: ACM (2017) | ESB

Hotelbezoekers die een privé-accommodatie overwegen **FIGUUR 1**



Bron: Phocuswright (2017) | ESB

te vraag of de markt zou moeten bestaan uit boekingen van overnachtingen in uitsluitend hotels, of dat deze breder is, namelijk ook boekingen van overnachtingen in kortetermijnaccommodaties, waartoe bijvoorbeeld ook privé-accommodaties zouden behoren zoals aangeboden op Airbnb. Er zijn aanwijzingen dat de onderliggende markt breder zou kunnen zijn dan hotels, zie figuur 1. Dit zou een teken kunnen zijn dat de intermediairs voor boekingen van privé-accommodatie een substituuut zijn voor intermediairs van hotelboekingen. Er lijkt niettemin door mededingingsautoriteiten nog nauwelijks gedetailleerd empirisch onderzoek naar deze vraag te zijn gedaan.

Als men kijkt naar de intermediairsmarkt, is het een relevante vraag of alternatieve boekingskanalen een substituuut kunnen vormen voor een boekingsplatform. Te denken valt aan directe boekingen bij de website van een hotel, al dan niet voorafgegaan door het zoeken via een zoekmachine. De onderzochte mededingingsautoriteiten gaan ervan uit dat deze alternatieve boekingskanalen niet bij de relevante markt horen. Soms gebeurt dat op basis van een kwalitatieve analyse, maar naar deze vraag lijkt er geen op SSNIP gebaseerd empirisch onderzoek gedaan te zijn. Er is in geen van de gevallen een empirische SSNIP-test geweest waarbij gekeken is naar een verhoging van de totale prijs richting zowel hotels als consumenten, met de mogelijkheid tot het aanpassen van de prijsstructuur.

CONCLUSIES

Het op SSNIP gebaseerde idee is in principe goed bruikbaar op tweezijdige transactiemarkten. Wel is de toepassing ervan net even anders dan op eenzijdige markten of op tweezijdige non-transactiemarkten. Het specifieke karakter van tweezijdige transactiemarkten behoort expliciet meegenomen genomen te worden op basis van de economische inzichten. Het recente oordeel van het Supreme Court in de Verenigde Staten

over de markt voor creditcardsbetalingen is in dat opzicht een stap in de goede richting. Consequente toepassing van de economische inzichten voor tweezijdige transactiemarkten kan overmatige interventie helpen voorkomen, en daarmee ook welvaartsvernietiging.

LITERATUUR

- ACM (2007) *Concentratiebesluit Bloemenveiling Aalsmeer – FloraHolland*, 19 februari. Besluit te vinden op www.acm.nl.
- Bundeskartellamt (2015) *Meistbegünstigstenklauseln bei Booking.com*. Besluit, B9-121/13.
- Caccinelli, C. en J. Toledano (2018) Assessing anticompetitive practices in two-sided markets: the Booking.com cases. *Journal of Competition Law & Economics*, 14(2), 193–234.
- Emch, E. en T.S. Thompson (2006) Market definition and market power in payment card networks. *Review of Network Economics*, 5(1). Artikel te vinden op www.degruyter.com.
- Europese Commissie (2002) *Visa International – Multilateral Interchange Fee*. COMP/29.373. Zaak te vinden op ec.europa.eu.
- Evans, D. (2003) The antitrust economics of multi-sided platform markets. *Yale Journal on Regulation*, 20(2), 325–381.
- Filistrucchi, L. (2008) *A SSNIP test for two-sided markets: the case of media*. NET Institute Working Paper, 08-34.
- Filistrucchi, L., D. Geradin, E. van Damme en P. Affeldt (2014) Market definition in two-sided markets: theory and practice. *Journal of Competition Law and Economics*, 10(2), 293–339.
- Lerner, A.V., K.M. Murphy, L.L. Plache en B. Klein (2005) Competition in two-sided markets: the antitrust economics of payment card interchange fees. *Antitrust Law Journal*, 73(3), 571.
- Ohio (2018) *Ohio v. American Express Co.* 585, docket 16-1454.
- Phocuswright (2017) *Private accommodation in Europe: 2010–2020*. Rapport te vinden op phocuswright.com.
- Rochet, J.C. en J. Tirole (2003) Platform competition in two-sided markets. *Journal of the European Economic Association*, 1(4), 990–1029.
- Rochet, J.C. en J. Tirole (2006) Two-sided markets: a progress report. *The RAND Journal of Economics*, 37(3), 645–667.

In het kort

- ▶ Het gangbare instrument voor marktafbakening (SSNIP-test) vergt aanpassing aan het karakter van tweezijdige markten.
- ▶ De operationalisering van de SSNIP is op transactiemarkten anders dan op non-transactiemarkten.
- ▶ Op tweezijdige transactiemarkten moet er één markt worden afgebakend, die beide zijden van de markt omvat.

Amerikaanse techreuzen zijn hevig concurrerende monopolies

In vrijwel elk land zien mededingingsautoriteiten en toezichthouders de Amerikaanse techgiganten als monopolisten. En de pers verwijst naar hen als ‘big tech’, de ‘vreselijke 5’, of als de FAANG’s (acroniem voor Facebook, Apple, Amazon, Netflix en Google). Maar moeten ze verguisd worden als de monopolisten van weleer, die als openbare nutsbedrijven gereguleerd of zelfs opgesplitst zijn?

NICOLAS PETIT
Hoogleraar aan
l’Université de
Liège, België, en
Research Fellow aan
Stanford University

Dit artikel is
gebaseerd op Petit
(2016) en put uit het
te verschijnen boek
Petit (2019)

Engelse versie:
esb.nu/Petit

Mededingingsautoriteiten en regelgevende instanties zeggen dat FAANG’s monopolies zijn. Andere waarnemers, en ook de FAANG’s zelf, beschouwen digitale markten als uiterst competitief. Maar wat als beide gelijk hebben? Deze gedachte, die ik eerder in Petit (2016) presenteerde en verder behandel in een te verschijnen boek, noem ik de moligopolie-hypothese. Oftewel het idee dat FAANG-bedrijven – of misschien alleen enkele ervan, met de mogelijke toevoeging van Microsoft – tegelijkertijd monopolisten en oligopolisten zijn.

Om te onderzoeken of de FAANG’s monopolisten zijn, heb ik twee gegevensbronnen onderzocht (Petit, 2016). Ten eerste leveren de jaarlijkse 10K-rapporten, ingediend door de techreuzen bij de Amerikaanse *Securities and Exchange Commission* (SEC), betrouwbaar

bewijsmateriaal wat betreft de competitieve omgeving en risicofactoren waarmee elk van de FAANG’s zich geconfronteerd ziet. Ten tweede bevat het ‘markt-onderzoek’ dat door financiële-gegevensverstrekkers wordt gepubliceerd nuttige informatie over bedrijven en concurrenten. Beide datasets ondersteunen de moligopolie-hypothese en bieden zo een nieuw beeld van de competitie van FAANG-bedrijven. Dit is een beeld waarbij elke FAANG de concurrentie aangaat met andere FAANG’s, maar ook met niet-FAANG’s (zoals AT&T, DELL, IBM en Oracle), buitenlandse technologiebedrijven (zoals Spotify, Baidu en Tencent) en aanverwante bedrijven (zoals Facebook versus Instagram, of Google Maps en Google Waze). Als dit duidelijk is, is het mogelijk om veel variaties te zien in de FAANG’s, waardoor het ook twijfelachtig is dat er slechts één maat voor regulering moet zijn.

DE AARD VAN MOLIGOLOPIE-COMPETITIE

Maar hoe moligopolisten eigenlijk concurreren, is de volgende logische vraag. De data suggereren dat de FAANG’s vier kenmerken vertonen, hoewel er op bedrijfsniveau aanzienlijke verschillen zijn.

Ten eerste zijn de FAANG’s *conglomeraten*. Ze hebben allemaal een corebusiness: Apple in hardware, Amazon in online-retail en Google in zoekmachines. Maar ze hebben ook allemaal hun activiteitenportfolio gediïversifieerd. Sommige, zoals Amazon, Microsoft en Google, bestrijken een breed scala aan producten en

diensten. Bij andere, zoals Facebook of Netflix, is dit minder gespreid. Soms dringen FAANG's op nieuwe markten door via fusies en overnames, zoals bij Google en Android, Facebook met WhatsApp, en Microsoft met LinkedIn. In andere gevallen breiden de FAANG's alleen uit via interne groei, zoals de clouddiensten bij Amazon, Apple met zijn horloges en Netflix met zijn mediacontent.

Ten tweede kenmerken FAANG's zich door *technologische onzekerheid* als een bron van grote concurrentiedruk. Het belang van de FAANG's richt zich specifiek op technologische onzekerheid, en niet op verstoringen veroorzaakt door andere factoren zoals valutaschommelingen, vraagschokken of handelsoorlogen. En het is nu juist deze technologische onzekerheid die in het DNA van de FAANG's zit. De meeste, zo niet alle, exploiteren technologie om in bepaalde markten bestaande spelers aan te vallen die als onaantastbare monopolisten worden beschouwd.

Ten derde kanaliseren de FAANG's grote hoeveelheden financiële en menselijke hulpbronnen richting onderzoek en ontwikkeling (R&D). In het bijzonder vertonen sommige FAANG's ongebruikelijk hoge niveaus van *R&D-intensiteit*, met een verhouding tussen R&D-uitgaven en -inkomsten die vaak hoger ligt dan de niveaus die worden waargenomen in andere R&D-intensieve sectoren, zoals defensie of farmaceutica.

Ten vierde duiden de competitieve strategieën van de FAANG's op een zekere mate van *serendipiteit*. Innovatiestrategieën zijn hier een goed voorbeeld van. Parallel aan de op uitkomst gebaseerde R&D-processen doen sommige FAANG's ook *blue sky*-onderzoek, om via experimenteel onderzoek nieuwe onvoorspelbare ontdekkingen te doen. Divisies als *Sky Blue* van Microsoft, *Google Research* en *Google X*, of *Building 8* van Facebook zijn hiervan goede voorbeelden. Een zeker mate van serendipiteit karakteriseert ook de product-lanceringsstrategieën van de FAANG's. Google Maps, de Apple Store of de streaming van Netflix zijn allemaal geïntroduceerd zonder een duidelijke strategie die op inkomsten gericht was. En als producten falen, wordt er snel een beslissing genomen om ze uit de markt te halen, zoals bijvoorbeeld de smartwatch Microsoft Band.

INTERPRETATIE

Zijn deze structurele kenmerken de oorzaak of het gevolg van een bijzonder concurrentiemodel dat specifiek is voor de moligopolisten? Een model dat FAANG-bedrijven zou onderscheiden van het gemiddelde

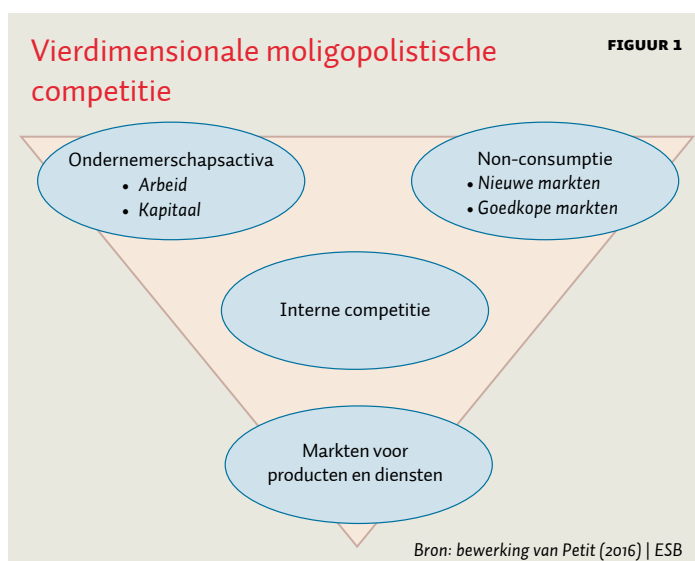
monopolistengedrag, zoals dat naar voren komt uit vroegere of hedendaagse industrieën.

Het antwoord op die vraag is dat moligopolisten deelnemen aan een vierdimensionaal concurrentieproces (figuur 1). Moligopolisten concurreren duidelijk als rivaliserende verkopers van substituten op een groot aantal product-ofdienstenmarkten. Mobile betalings, cloud computing, games of berichten zijn hiervan duidelijke voorbeelden. Het huidige mededingingsbeleid richt zich alleen op deze eerste dimensie van competitie en negeert andere dimensies van rivaliteit: de concurrentie om nieuwe markten, om samenwerking in ondernemersactiva en de interne concurrentie.

Concurrentie om nieuwe markten

De tweede dimensie van concurrentie is die van de FAANG's tegen de 'non-consumptie'. Concurrentie gericht tegen non-consumptie leidt ertoe dat moligopolisten vaak concurreren met andere FAANG- en niet-FAANG-bedrijven.

Het concept van 'concurrentie tegen de non-consumptie' is een uitvinding van de hoogleraar bedrijfsstrategie Clay Christensen (beter bekend om zijn werk over de theorie van disruptieve innovatie). Het belangrijkste punt dat Christensen maakt, is dat bedrijven trachten om nieuwe producten of diensten aan de man te brengen, die op dit moment niet worden gekocht omdat de bestaande versies ervan te duur of te



gecompliceerd zijn. Of ze proberen om geheel nieuwe markttoepassingen aan geheel nieuwe klanten te leveren.

Het begrip ‘concurrentie tegen de non-consumptie’ is zeer geschikt om de concurrentiedynamiek te beschrijven die speelt op moligopolie-markten. In tegenstelling tot monopolies, die zich geen zorgen maken over niet-bediende en vaak onopgemerkte segmenten van de markt, richten moligopolies zich op de non-consumptie in nieuwe markten. Denk bijvoorbeeld aan concurrentie in cloud computing (Amazon, Microsoft en Google), zelfrijdende auto’s (Google en Apple),

Bij Amazon en Google hebben werknemers de kortste dienstverbanden

virtualreality-apparaten (Microsoft, Facebook), wearables (Google, Microsoft, Apple) of ruimtevervoer (Google, Amazon, Facebook). Dit proces leidt er vaak toe dat moligopolisten elkaar imiteren. Wanneer een moligopolist een potentiële nieuwe markt buiten zijn kernactiviteiten ontdekt, volgen de andere vaak snel. Dit na-aap-spel suggereert een drang om meerdere ijzers in het vuur te houden, om zo het vermogen te hebben om snel op het volgende (ontwrichtende) ‘dominante ontwerp’ over te ‘springen’ in het geval dat een rivaliserende technologiegigant als eerste een nieuwe virale technologie-toepassing ontdekt.

Parallel aan de zoektocht naar nieuwe markten, proberen moligopolisten ook de economische *rents* van gevestigde bedrijven in goedkope markten te verstoren. In deze variant proberen moligopolisten om markten opnieuw in te delen, wanneer bestaande bedrijven slecht lopen qua prijs of anderszins. Daar leveren ze dan gratis producten of diensten, zoals Amazon Prime, WhatsApp of Gmail.

In beide gevallen exploiteren moligopolisten de relatief lage marginale kosten die het aanbod van immateriële goederen en diensten kenmerken. De uitdaging voor moligopolisten is dan ook om de grote vaste en verzonken kosten te dekken die gemaakt zijn bij het betreden van de markt. Deze langetermijnkwesitie vereist dat moligopolisten honderden zeer complexe

schaalbaarheidsproblemen oplossen. Google, Facebook en Amazon hebben honderden miljoenen dollars besteed aan het opschalen van Android, Instagram en Prime. Netwerkeffecten helpen hen zeker, maar veel platformen komen niet van de grond als gevolg van slecht ontwerp of slechte keuzes wat betreft het genereren van inkomsten. Bovendien kunnen gevestigde platformen ten onder gaan door vraagschokken. Dikwijls wordt vergeten dat netwerkeffecten in beide richtingen werken, zoals de ondergang van Yahoo ons toont. Verder staan digitale bedrijven bloot aan onverwachte variabele kosten. Wettelijke vereisten, zoals beschermende privacyregimes of regels voor het modereren van content, zijn immers arbeidsintensief.

De algemene boodschap is dat goed ingebedde marktposities in de kern slechts één segment, laag of facet zijn van de verschillende dimensies van competitieve interacties tussen moligopolisten.

Concurrentie om ondernemersactiva

Een derde dimensie van concurrentie is die om ondernemersactiva. Deze concurrentie is te zien aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt en aan de aanbodzijde van kapitaalmarkten.

Neem arbeidsmarkten. Uit de gegevens die opgestuurd zijn naar de SEC blijkt dat de banengroei bij FAANG-bedrijven de afgelopen jaren de werkgelegenheid in de hightechsector heeft benaderd. Het Amerikaanse *Bureau of Labor Statistics* meldde onlangs ook dat hightechwerknemers veel meer verdienen dan werknemers die niet in de hightech werken. Dit sijpelt door naar alle rangen en standen van het bedrijf: niet alleen technici krijgen meer betaald, maar ook verkopers, managers en administratief personeel ontvangen een premie van tussen de 8 en 48 procent. Tot slot, maar daarom niet minder belangrijk, tonen gegevens aan dat werknemers bij Amazon en Google behoren tot de werknemers met de kortste dienstverbanden van alle *Fortune 500*-bedrijven, wat wijst op een baanverval dat kenmerkend is voor een levendige, concurrerende industrie.

Of denk aan kapitaalmarkten. De fusies en overnames van moligopolisten op overnamemarkten kunnen worden gezien als een afzwakking van de moligopolistische concurrentie voor ondernemers, door golven van *acqui-hiring*. Bovendien gebruiken de moligopolisten hun zakelijk durfkapitaal om te investeren. Bekende voorbeelden zijn de investeringen van 258 miljoen dollar door Google en van 1 miljard dollar

door Microsoft in Uber, de investering in 2007 door Microsoft van 240 miljoen dollar in Facebook, en de door Google geleide investering van 524 miljoen euro in MagicLeap.

Maar uiteindelijk gaat het erom dat sommige moligopolisten werken als schumpeteriaanse sociale instituten die de inspanningen van ondernemers stimuleren, financiers en structureren waardoor er competitieve disruptie optreedt.

Interne competitie

Ten slotte belichamen sommige moligopolisten ook een zekere mate van interne rivaliteit, op het niveau van dochterondernemingen, divisies of bedrijfseenheden: Google heeft Waze, Maps, YouTube en Play Music; Microsoft heeft Word, Works, Mojang en Studios.

Ook buiten de VS institutionaliseren technologiebedrijven concurrentie. Tencent uit China is een goed voorbeeld. Het had aanvankelijk een messaging-app genaamd *QQ*. Vervolgens introduceerde het een concurrerende service genaamd *WeChat* die uiteindelijk *QQ* schade toebrengt. De *QQ*-service werd echter gehandhaafd en beide concurreren nu tegen elkaar, zij het ieder met een duidelijke focus.

Deze rivaliteit is onderscheidend. Concurrentie-economie begrijpt feilloos hoe verticaal geïntegreerde platformen concurreren met externe verkopers (zoals de concurrentie van Amazon met verkopers op het platform) of met gerelateerde bedrijven waarin ze een aandeel hebben (bijvoorbeeld de zelfrijdende-auto-divisie van Google's Waymo met Uber). Daarentegen is het bestaan van interne rivaliteit in strijd met de eerste beginselen van de economie. Ronald Coase toonde aan dat sommige bedrijven bestaan met als doel om de transactiekosten die ze op markten tegenkomen te vermijden. Maar waarom internaliseren de moligopolies de transactiekosten die voortvloeien uit het concurrentieproces, wanneer ze dit door hiërarchische controle kosteloos zouden kunnen ondervangen? Een mogelijke verklaring is dat het serendipiteit bevordert.

HET PROBLEEM MET COMPETITIE-ANALYSE

Zoals gezegd, besteedt hedendaags mededingings- en reguleringsbeleid bijna geen aandacht aan de tweede, derde en vierde competitieve dimensie van de hierboven geschetste moligopolie-concurrentie. Waarom?

Het probleem is er niet een van ideologie, maar van de methode. In besluit na besluit is de rode draad, bij alle onderzoeken van mededingingsinstellingen,

het meten van concurrentie op basis van een relevante markt. Op het eerste gezicht is deze eerste stap, 'marktafbakening' genoemd, legitiem. In de praktijk is het echter veel minder bevredigend. Marktafbakening leent zich immers voor risico's op *gerrymandering*. Of voor het idee dat als de toezichthouders markten maar klein genoeg houden, elk bedrijf er dominant uit kan zien. In het Google Android-besluit van 2018 zei de Europese Commissie dat Android dominant was op de markt voor 'licentieerbare slimme besturingssystemen', waarna Apple werd uitgesloten van de relevante markt,

Als markten klein genoeg zijn, is elk bedrijf dominant

omdat iOS een eigen systeem is dat niet in licentie is gegeven aan andere telefoonfabrikanten. Dit is vergelijkbaar met zeggen dat Airbus een monopolist is. Het is waar, Airbus verkoopt honderd procent van een uniek product: een dubbeldeks vliegtuig. Maar Airbus wordt ook geconfronteerd met de meedogenloze concurrentie van Boeing.

Bovendien leidt de systematische beoordeling van concurrentie binnen de context van een relevante markt ertoe dat mededingingsinstanties en toezichthouders gehandicapt zijn, omdat ze geen rekening kunnen houden met de maatschappelijke kosten en baten van concurrentie op andere markten dan de relevante markt. De vragen zijn eenvoudig: kan 'conglomerale' integratie zonder een dominante positie concurrentie verminderen? En moeten we concurrentieschade op een relevante markt herstellen op grond van het feit dat het wordt gecompenseerd door efficiëntieverbeteringen op sommige of alle andere markten? Het nalaten om naar deze kwesties te kijken staat haaks op de verplichting van toezichthouders en regelgevers om op feiten gebaseerd beleid te voeren. En in de praktijk zal dit waarschijnlijk leiden tot valse veroordelingen en vrijspraken.

EEN UITWEG VOOR MEDEDINGINGSBELEID

In twee richtingen stel ik een herijking voor van het moderne mededingings- en toezichtsbeleid. Om te

beginnen moeten zorgen over de accumulatie van marktmacht in een bepaalde relevante markt systematisch worden bekeken via een voorafgaand onderzoek van diverse dimensies van concurrentie, om zo vast te stellen of de onderzochte onderneming een moligopolist is. Ik noem dit het ‘moligopoliescherm’.

Als het onderzochte bedrijf een moligopolist is, die onderhevig is aan felle multidimensionale rivaliteit, dan zou het mededingingsonderzoek hier moeten stoppen. Voor de consument zal dit betekenen dat een gestage stroom van innovatieve producten de markt blijft bereiken. Als de meerdimensionale, moligopolieconcurrentie als onvoldoende wordt beoordeeld, dan

Moligopolistische competitie is als Game of Thrones: een kwestie van overleven

moet het onderzoek zich in de eerste plaats richten op gedrag dat belemmeringen opwerpt voor de toegang tot ondernemersactiva, die de motor zijn van concurrentie in digitale markten.

Moligopoliescherm

Een mogelijke manier om de meerdimensionale mate van de moligopolie-competitie te meten is door het gebruik van variabelen op bedrijfsniveau. De mate van diversificatie van het bedrijf duidt op de mate waarin een bedrijf bereid is om te concurreren tegen de non-consumptie. En de directe en indirecte R&D-investeringen van het bedrijf geven een indicatie van de bereidheid om te concurreren voor ondernemersactiva.

Belangrijke gegevenspunten zijn daarnaast de absolute en relatieve grootte, de open-einde- versus doelgerichte R&D-investeringen, het aantal en bereik van productsegmenten, de keuzes voor winstallocatie (ingehouden winsten versus dividenden en aandelen terugkoop) en de transactionele activiteit (fusies en overnames, zakelijk en niet-zakelijk durfkapitaal). Die tools zouden op hun beurt mededingingsautoriteiten en regelgevende instanties kunnen helpen bij het onderscheid maken tussen concurrentiebeperkende en -bevorderende technologiebedrijven.

Belemmeringen voor ondernemersactiva

Naast deze screening dient het mededingings- en regelgevingsbeleid zich te concentreren op drie categorieën concurrentiebeperkende handelingen die de vrije uitwisseling van ondernemersactiva potentieel kunnen schaden.

Ten eerste moet het mededingingsbeleid aandacht hebben voor de beperkingen op kapitaal. Het vermogen van ondernemers om kapitaal te verwerven, kan alleen al worden beperkt doordat het moligopoliebedrijf bestaat. Anekdotisch bewijs suggereert dat durfkapitaal en zakelijk durfkapitaal weigeren start-ups te financieren die actief zijn op markten die blootgesteld zijn aan de dreiging van concurrentie door een moligopolie. Journalisten noemen dit de *kill-zone* van FAANG-bedrijven.

Dit vereist een uitgebreide beoordeling van concurrentiedruk, die veel verder gaat dan de traditionele beoordeling van feitelijke en potentiële concurrentie binnen bestaande relevante markten. Bovendien moeten mededingingsanalyses deze vermoedens van anticompetitief gedrag afwegen tegen de mogelijkheid dat moligopolieposities tegelijkertijd fungeren als ‘vuurtorens’ voor ondernemers. Het bestaan van de *kill-zone* is niet zozeer een gevaarlijke klip voor start-ups, als wel een lichtbaken voor innovators. Hiermee kunnen ondernemers hun inspanningen richten op producten of diensten die moligopolies omzeilen of voorkomen, moligopolies disintermediëren, helemaal overslaan of vóór zijn.

Ten tweede moet het mededingingsbeleid zich richten op arbeidsbeperkingen. Niet-concurrentiebedingen die “de beschikbaarheid van een werknemer beperken om voor een concurrent te werken of een concurrerend bedrijf te starten” hebben het potentieel om innovatie in digitale markten te schaden. Ze beperken immers het aanbod van vaardigheden op de arbeidsmarkt, verhogen de *opportunity*-kosten van het ondernemerschap, ontmoedigen toegang en verminderen de *spillovers* van kennis naar andere bedrijven. Zelfs in landen waar ze onwettig zijn, zijn niet-concurrentiebedingen opgenomen in veel arbeidsovereenkomsten. In Californië bijvoorbeeld, komen niet-concurrentiebedingen voor in 22 procent van de arbeidscontracten. Bedrijven die personeel inhuren weten dat, ongeacht de wet, niet-concurrentiebedingen werknemersmobiliteit beperken vanwege de informatie- en proceskosten. Het feit dat ze nog steeds worden gebruikt, ondanks wetgeving die niet-afdwingbaarheid voorschrijft, rechtvaardigt

digd sterkere oplossingen die afschrikken, zoals boetes of regulering.

Ten derde moet het mededingingsbeleid zich richten op platform-governance. Moligopolisten leggen commerciële en technische verplichtingen op aan ontwikkelaars van complementerende applicaties, contentproviders of aan de verkopers die hun platformen gebruiken. Verticale controle van het platform is noodzakelijk, omdat upstream-spelers de schadelijke gevolgen van hun acties voor externe gebruikers (op veiligheid, betrouwbaarheid, beveiliging en inhoudsmoderatie) niet internaliseren.

Tegelijkertijd kan verticale beheersing van het platform strategisch concurrentieverstorend gedrag verhullen. In gevallen waarin platformen beslissen over leven en dood van gebruikers aan de aanbodzijde, kunnen mededingingsbeleid en regelgeving worden ontworpen om een goed proces te garanderen bij beslissingen over toegang tot het platform, verwijdering van het platform of managementbeslissingen. Aan de andere kant moeten mededingingsbeleid en regelgeving beleid vermijden dat ervoor zorgt dat het rendement verhoogd wordt voor verticaal geïntegreerde bedrijfsmodellen met weinig openheid en weinig interoperabiliteit.

CONCLUSIE

Moligopolistische competitie is als *Game of Thrones*. Op de lange termijn is het meer een spel van overleven dan van winstmaximalisatie, zoals Nobelprijswinnaar Armen Alchian ooit opmerkte.

Bovendien is de metafoor vooral op de korte termijn uiterst geschikt, aangezien moligopolies zich gedragen als de families in de HBO-serie *Game of Thrones*: ze wedijveren met heel uitgesproken eigenschappen en middelen over de verschillende gebieden. Op het digitale continent Westeros is Apple de familie Lannister: het zit bovenop een berg geld, heeft sterke *legacy*-producten en de interne processen zijn zeer

geheimzinnig. Amazon is de familie Targaryen: het is een grote bazaar, gastheer voor vele gemeenschappen. Tezelfdertijd brengt Amazon zijn leger in een methodisch tempo op de been, en zijn vermogen om als draak naar welke markt dan ook te vliegen schrikt elke andere tech-speler af. Microsoft is het Huis Stark of Winterfell: het is de *good guy* onder de grote tech-spelers geworden, en in zulke mate dat het buiten het FAANG-acroniem is komen te staan. Net als Ned en Rob Stark, heeft Microsoft in het verleden een hoge prijs moeten betalen: het monopolie werd onthoofd, wat leidde tot het vertrek van zijn twee legendarische CEO's Bill Gates en Steve Ballmer.

Maar serieus, ons moligopolieconcept kan worden gebruikt door andere bedrijven dan de FAANG's, zolang ze maar vierdimensionaal concurreren. Verklaringen van de FAANG's aangaande hun mogelijke concurrenten wijzen op andere mogelijke moligopolisten, zoals Cisco Systems, IBM, Intel, Qualcomm of Oracle. Tegelijkertijd verdienen sommige FAANG's het niet om moligopolisten te worden genoemd, als ze in feite concurreren als substituten van product en diensten, in welk geval het vastgestelde mededingings- en regelgevingsbeleid op volle snelheid kan worden voortgezet.

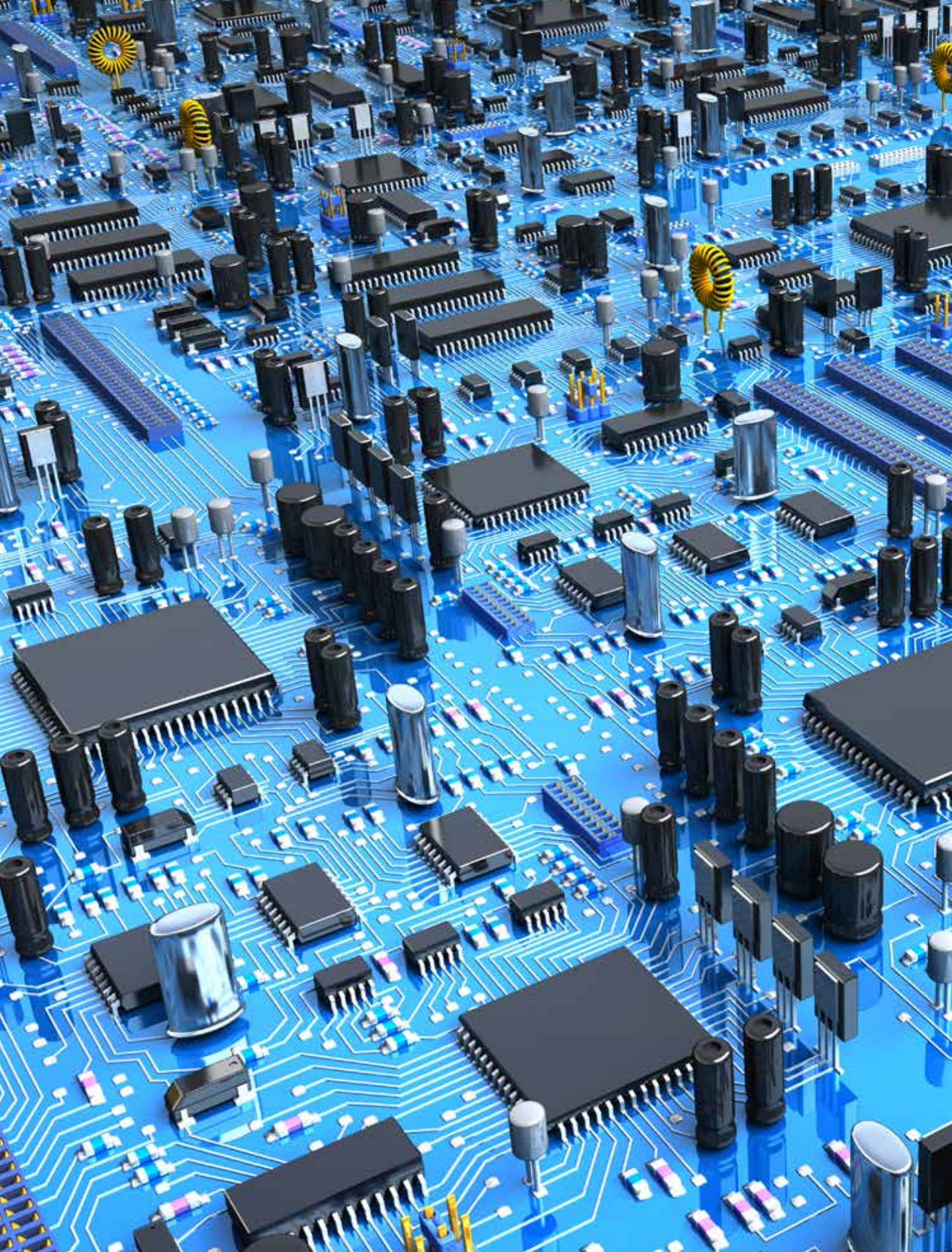
LITERATUUR

Petit, N. (2016) Technology giants, the "Moligopoly" hypothesis and holistic competition: a primer. Artikel te vinden op papers.ssrn.com.

Petit, N. (2018) Tech giants, competition and innovation. Oxford: Oxford University Press.

In het kort

- ▶ Amerikaanse techreuzen zijn moligopolies; conglomeraten die een kernactiviteit hebben.
- ▶ Een moligopolie is anders dan een monopolist vanwege de hevige vierdimensionale competitie die ze ervaart.
- ▶ Mededingingsbeleid dat start bij een marktafbakening gaat voorbij aan deze vorm van competitie.



BESCHOUWING

Dominantie platformen vraagt om alerte toezichthouders

De Europese mededingingsregels verbieden bedrijven om misbruik te maken van een economische machtspositie, bijvoorbeeld via oneerlijke prijzen of koppelverkoop. Deze regels dateren echter van vóór de opkomst van platformen als Google, Facebook en Booking.com. Is het mededingingstoezicht wel op deze platformen toegerust?

MARCO HAAN
Hoogleraar Industrial organization
aan de Rijksuniversiteit Groningen

BASTIAAN OVERVEST
Programmaleider
Innovatie & Wetenschap bij het Centraal Planbureau

Platformen liggen onder het vergrootglas van concurrentietoezichthouders. Zo heeft de Europese Commissie (EC) hoge boetes opgelegd aan platformen vanwege misbruik van een economische machtspositie: Microsoft kreeg in 2004 een boete van 497 miljoen euro vanwege de koppeling tussen Windows en Media Player, en Google in 2017 een boete van 2,4 miljard euro wegens benadeling van prijsvergelijkingssites door Google Shopping, en afgelopen zomer zelfs een van 4,3 miljard euro vanwege koppelverkoop bij Android. In Duitsland verbood het Bundeskartellamt in 2015 Booking.com om prijsvoorwaarden aan hotels op te leggen. Ook Nederland blijft niet achter. Al in 2010 publiceerde de Nederlandse Mededingingsautoriteit – als een van de voorgangers van de Autoriteit Consument & Markt (ACM) – een rapport over de implicaties van tweezijdige markten voor het mededingingstoezicht. De ACM werkt nu aan een marktstudie over *app stores*.

Disclaimer: Bij het schrijven van dit artikel hebben de auteurs gebruikgemaakt van de gratis dienst Google Docs van platformbedrijf Alphabet.

Is de aandacht van toezichthouders voor platformen terecht? Platformen lijken inderdaad vaak dominant en roepen weerstand op bij bedrijven die voorbij worden gelopen. Maken platformen werkelijk misbruik van hun positie, of spekken de boetes vooral de kas van de EC? Dit is geen eenvoudige vraag: de economische literatuur is nog volop in ontwikkeling, net als de mededingingspraktijk. In dit artikel doen we niettemin een dappere poging tot beantwoording.

EXTERNE NETWERKEFFECTEN

Vroeger was de wereld van het mededingingstoezicht relatief eenvoudig. Neem Standard Oil, in de negentiende eeuw een bijna-monopolist die olie verkocht, een overzichtelijk en tastbaar product. Standard Oil maakte misbruik van zijn economische machtspositie op het moment dat het bijvoorbeeld oneerlijke deals sloot met toeleveranciers, of lage prijzen vaststelde om concurrenten buiten de markt te houden. Het bedrijf was, aan het einde van de negentiende eeuw, de belangrijkste inspiratie voor de eerste mededingingswetten in de VS.

Nu, bijna anderhalve eeuw later, hebben de mededingingsautoriteiten hun pijlen vooral gericht op de dominante platformen, dus op bedrijven met een veel ingewikkelder bedrijfsmodel dan het oude Standard Oil. Een voorbeeld is Alphabet, het moederbedrijf

van Google. Platformen fungeren als intermediairs die twee groepen gebruikers bij elkaar brengen. Zo brengt Alphabet consumenten in contact met adverteerders. Via de zoekmachine Google Search, en Android – het besturingssysteem voor mobiele apparaten – kan het informatie over gebruikers verzamelen en zorgen dat zo veel mogelijk gebruikers zo relevant mogelijke advertenties van aanbieders zien.

De wetenschap biedt weinig handvatten om te bepalen wanneer een bedrijf een machtspositie heeft

Belangrijke publicaties in de economische literatuur over tweezijdige markten zijn Caillaud en Jullien (2003) en Rochet en Tirole (2003). Elders in dit dossier bespreken Bolt en Van der Leij de platformeconomie meer gedetailleerd. Voor dit artikel is het met name belangrijk dat er op platformen sprake is van *externe netwerkeffecten*. Een voorbeeld hiervan is Windows, het besturingssysteem van Microsoft. Gebruikers zijn immers gebaat bij veel en goede Windows-compatibele programma's. Andersom zijn aanbieders van zulke programma's ook gebaat bij veel Windows-gebruikers. Externe netwerkeffecten kunnen ook negatief zijn. Adverteerders zijn bereid meer te betalen om te adverteren op een zender die meer kijkers trekt, terwijl veel advertenties een tv-zender juist minder aantrekkelijk maken voor kijkers.

Een belangrijk inzicht is dat platformen zo veel mogelijk proberen om externe netwerkeffecten te internaliseren. Vaak is het aantrekkelijk om aan één kant van de markt een prijs lager dan de kostprijs te vragen, en zo het platform aantrekkelijker te maken voor de andere kant van de markt. Kranten als *Metro* zijn gratis voor lezers, om zo meer te kunnen verdienen aan de adverteerders. Pinbetalingen zijn gratis voor consumenten, maar kostbaar voor bedrijven. Bij een platform is dus niet alleen de totale prijs bepalend voor de markt vraag, maar ook de prijsverhouding. Dat is een wezenlijk verschil met een traditioneel bedrijf, waarmee vanzelfsprekend ook rekening moet worden gehouden met het beoordelen van mogelijk misbruik van een dominante

positie. Het maakt het ook een stuk lastiger om in te schatten wanneer er bij een platform sprake is van misbruik van een economische machtspositie.

MISBRUIK ECONOMISCHE MACHTSPOSITIE

Het verbod op zulk misbruik is een van de vier pijlers van het Europese mededingingsrecht, naast fusiecontrole, het verbod op concurrentie beperkende afspraken en het verbod op staatssteun. De gebruikelijke interpretatie van het misbruikverbod is dat bedrijven met een dominante positie hun afnemers niet mogen uitbuiten via een excessieve of oneerlijke prijs, en ook hun concurrenten niet mogen uitsluiten van de markt.

De economische wetenschap biedt weinig handvatten over *wanneer* een bedrijf een economische machtspositie heeft. In de praktijk veronderstellen toezichthouders vaak dat dit het geval is – en dat een bedrijf dus dominant is wanneer het marktaandeel meer dan vijftig procent bedraagt. Maar bij sterke prijsconcurrentie, zoals bijvoorbeeld bij sommige veilingen of aanbestedingen, kan een bedrijf dat de hele markt bedient toch nauwelijks marktmacht hebben.

Ook is de *afbakening van de markt* cruciaal. Een te ruime marktdefinitie onderschat de mate van marktmacht, maar bij een te smalle definitie kan een bedrijf onterecht als dominant gezien worden. De veronderstelling dat een groot marktaandeel een aanwijzing is voor een economische machtspositie is op een platformmarkt nog problematischer (Evans, 2003). Een platform met een groot marktaandeel aan één zijde is niet noodzakelijkerwijs dominant – want vanwege externe netwerkeffecten kan het platform niet zomaar zijn prijzen verhogen.

Over *uitsluiting* bestaat wel economische theorie, maar die is niet altijd praktisch toepasbaar (Rey en Tirole, 2007). Het is met name lastig om wenselijk gedrag te onderscheiden van ongewenst gedrag. Als een dominant bedrijf een lage prijs bepaalt, dan is het vaak lastig te beoordelen of het gewoon scherp aan het concurreren is, of zich schuldig maakt aan dumprijzen (*predatory pricing*) om een concurrent uit de markt te werken. Als een bedrijf producten integreert, kan dat consumenten blij maken (innovatie!) of juist een concurrent uitsluiten van een van de gekoppelde producten (*exclusionary bundling*). Is een standaard ingebouwd autonavigatiesysteem bijvoorbeeld een manier om TomTom uit te sluiten van de markt, of iets waar de autoconsument gelukkiger van wordt – en er ook meer voor wil betalen?

Zonder een helder economisch kader is er een gere-

de kans op *false positives*: gedrag van bedrijven dat als overtreding wordt aangemerkt, zonder dat er een economisch probleem is. De EC heeft daarom in 2009 uitleg gegeven over haar interpretatie van het misbruikverbod, en daarbij drie stappen geformuleerd voor het toezicht.

Ten eerste moet de markt zorgvuldig worden afgebakend, en moet er worden vastgesteld of het bedrijf daar dominant is. De tweede stap is de *as efficient competitor*-test. Daarbij wordt er nagegaan of het gedrag van de dominante partij de concurrentie zou belemmeren van een mogelijk hypothetisch bedrijf dat *even efficiënt* is. Als de prijs boven de economisch relevante kosten ligt van een net zo efficiënte concurrent, dan is misbruik volgens de EC niet waarschijnlijk. Een bedrijf kan daarom zijn eigen kosten als maatstaf nemen, en hoeft een minder efficiënte concurrent niet te beschermen. Bij onderzoek naar een platform zal de toezichthouder dus moeten kijken naar een mogelijke uitsluiting van een – al dan niet hypothetisch – concurrerend platform.

De derde stap is dat de toezichthouder nagaat of het gedrag van de dominante speler tot schade voor consumenten leidt. Dat is in de context van platformen niet eenvoudig, omdat platformdiensten voor consumenten vaak gratis zijn, terwijl de betalingsbereidheid hoog lijkt (Brynjolfsson et al., 2017).

TOEPASSINGEN

Bij het beoordelen van een mogelijk misbruik via een economische machtspositie bij platformen zijn er met name drie issues belangrijk: *koppelverkoop*, *beperkingen aangaande platformgebruikers* en *data als essentiële facilititeit*.

Koppelverkoop

Bij koppelverkoop of bundeling (*tying*) worden verschillende producten tezamen aangeboden. Een dominant bedrijf kan zo toetreding voorkomen (Nalebuff, 2004), juist omdat zo'n toetredster dan vaak ook de volledige bundel moet aanbieden om aantrekkelijk te blijven. Recente uitspraken van de EC tegen Google betreffen bundeling. In *Google Shopping* stelt de EC dat Google zijn dominante positie op de zoekmarkt misbruikt door generieke zoekresultaten van Google Search te bundelen met de eigen prijsvergelijker Google Shopping. In de Android-zaak werd Google beboet omdat het telefoongebruikers alleen toegang geeft tot de cruciale Google Playstore als de producent op al zijn telefoons twee andere Google-toepassingen (Chrome en Search)

geïnstalleerd heeft. Concurrerende zoekmachines en app-ontwikkelaars zouden zo het nakijken hebben.

Vanuit de economische theorie is bundeling door een platformbedrijf goed verklaarbaar. Zoals gesteld willen platformen vaak een lage prijs aan één kant van de markt vaststellen om optimaal gebruik te kunnen maken van de netwerkeffecten die dat aan de andere kant genereert. Choi en Jeon (2016) betogen dat een bedrijf op een platformproduct de facto zelfs een prijs onder nul kan vaststellen, juist door het te bundelen met een ander product dat voor consumenten nuttig is – en dan het hele pakket vervolgens gratis aan te bieden. Zo wordt het platform nog aantrekkelijker voor consumenten, wat weer meer winst genereert aan de andere kant van de markt. Wanneer daardoor betere alternatieven voor het gebundelde product niet meer verkocht worden, kan dat ten koste gaan van de totale welvaart. Maar het kan toch gunstig uitpakken voor consumenten als de lagere prijzen dat verschaalde aanbod meer dan compenseren (Choi en Jeon, 2016). Een ander mogelijk voordeel voor consumenten treedt op als twee platformen met bundels concurreren om de gunst van de consument. Dat kan leiden tot scherpere concurrentie en dus lagere prijzen dan wanneer er met losse producten wordt geconcurrereerd (De Cornière en Taylor, 2018).

Bij platformen kan bundeling dus concurrenten uitsluiten, maar toch goed zijn voor consumenten. De vraag is dan in hoeverre het gedrag van Google nadelig is. Als de EC consumentenwelvaart centraal stelt, is het niet evident dat in deze zaken de juiste beslissing is genomen. De koppeling Android en Google Search kan slecht zijn voor consumenten wanneer daardoor een concurrerende zoekdienst klein blijft. Maar de koppeling kan ook een consumentenwelvaartsverhogende vorm van productintegratie zijn. Bij *Google Shopping* kan men, met de EC, betogen dat de concurrerende prijsvergelijkers buiten de deur worden gehouden. Maar juist als er, na een zoekopdracht, een aantal prijzen worden getoond, kunnen consumenten alerter worden op prijsverschillen waardoor webwinkels scherper gaan concurreren.

Beperkingen aangaande platformgebruikers

Een platform kan ook beperkingen opleggen aan gebruikers, bijvoorbeeld een *prijnsbeperking (most favored nation clause, MFN)*. De prijspariteitsvoorwaarde van Booking.com is daarvan een bekend voorbeeld. Hotels op het platform van Booking.com mogen geen lagere prijs aanbieden op andere platformen (*wide MFN*) of

rechtstreeks aan de klant, bijvoorbeeld op hun eigen website (*narrow MFN*). Edelman en Wright (2015) betogen dat een MFN nadelig kan zijn voor consumenten, want consumenten die anders rechtstreeks naar een aanbieder waren gegaan, doen dat nu via het platform. Er wordt dus inefficiënt veel gebruikgemaakt van het platform. Daardoor heeft het platformbedrijf meer marktmacht, wat leidt tot hogere prijzen.

Er zijn ook argumenten dat MFN's wel gunstig kunnen uitpakken. Een MFN vergroot het aantal gebruikers en het aantal transacties via het platform, wat weer prikkels kan geven om te investeren in het

Dominante posities zijn vaak tijdelijk: tien jaar geleden waren MySpace en Hyves nog dominante platformen

platform en de zoektechnologie (Caffarra en Kühn, 2018). Booking.com betoogt dat het consumenten een nuttige dienst biedt (de mogelijkheid om eenvoudig hotels te vinden en te vergelijken), die het niet in de lucht kan houden als hotels elders lagere prijzen gaan aanbieden. Veel restaurants hadden misschien niet eens bestaan als ze niet via Thuisbezorgd.nl hun maaltijden aan de man konden brengen. Tegelijkertijd hanteert zowel Booking.com als Thuisbezorgd.nl provisietarieven van zo'n vijftien à twintig procent. Dat suggereert op zijn minst dat deze platformen een aanzienlijke marktmacht hebben.

Data als essentiële faciliteit

Een derde zorg van mededingingsautoriteiten betreft de data die platformen verzamelen. Een platform met veel gebruikers kan van die data zo veel profijt hebben dat het voor anderen lastig wordt om nog te concurreren. Alphabet zou bijvoorbeeld zo'n grote hoeveelheid informatie over consumenten kunnen verzamelen dat het voor anderen niet mogelijk is om effectief te concurreren op de markt voor advertenties, simpelweg omdat het adverteerders nooit zo veel kan bieden als Alphabet. Het is dan een *essential facility*: zonder die data is het onmogelijk om te kunnen concurreren. Prüfer en Schottmüller (2017) betogen dat verplichte dat-

deling kan voorkomen dat er een natuurlijk monopolie ontstaat op markten waarbij het bezit van data over consumenten kan leiden tot netwerkeffecten.

Dit was een zorg van de EC bij de fusie tussen Facebook en WhatsApp. De data verzameld via WhatsApp zouden Facebook te veel marktmacht kunnen geven op de markt voor adverteerders. Uiteindelijk was dat geen reden om de fusie te blokkeren: Facebook beloofde de gebruikersgegevens niet te koppelen aan hun WhatsApp-accounts. Vorig jaar kreeg het bedrijf alsnog een boete van 110 miljoen euro toen bleek dat deze belofte werd geschonden.

Om te beoordelen of datadelen maatschappelijk wenselijk is, spelen uiteraard meer factoren een rol: wat zijn de schaalvoordelen van meer data, wat betekent datadelen voor de investeringsprikkels, wat zijn de uiteindelijke effecten voor consumenten? In een analyse van verkoopdata van Amazon concluderen Bajari et al. (2018) dat meer data leidt tot betere voorspellingen, maar met afnemende meeropbrengsten. Dit suggereert dat een datavoorsprong op platformmarkten niet noodzakelijkerwijs tot dominantie leidt (let wel, Bajari is werkzaam als *chief economist* bij Amazon). En zie bijvoorbeeld ook Bruggert en Tichem (2018) in het *ESB*-themanummer over verplichte datadeling. De gebruikelijke afruil tussen statische en dynamische effecten speelt ook een rol. Google investeerde in 2015 bijvoorbeeld tien miljard dollar in zijn zoekmachine. Als data verplicht gedeeld moeten worden, wordt het lastig om die kosten terug te verdienen. Ook in Prüfer en Schottmüller (2017) kunnen de welvaartseffecten van het verplicht datadelen uiteindelijk negatief uitvallen.

CONCLUSIE

In steeds meer sectoren zijn platformen actief. Dat is een zorg voor toezichhouders, want platformen zijn vaak gevoelig voor monopolisering. Er is dan ook veel aandacht voor het mogelijke misbruik van een economische machtspositie door dominante platformbedrijven.

Economische theorie kan behulpzaam zijn. Maar economische modellen zijn vaak gericht op het achterhalen van eventuele mechanismen, en het verschaffen en inzichtelijk maken van afzonderlijke argumenten voor of tegen het mogelijke misbruik van platformen. De taak van de toezichhouders is om vervolgens al die argumenten af te wegen. Dat veel vooraanstaande industriële-organisatie-economen direct of indirect betaald worden door de grote tech-bedrijven maakt het er niet makkelijker op. Een voorbeeld: op Europees

economenplatform Vox.eu woedde enkele maanden geleden een discussie over de Android-zaak. Hal Varian verklaarde zich een groot tegenstander van de uitspraak van de EU, terwijl Caffarra et al. deze juist hartstochtelijk verdedigden. Varian is chief economist bij Google, Caffarra et al. hebben in deze zaak gewerkt voor Yandex, een Russische concurrent van Google met onder meer een eigen zoekmachine en Android appstore.

Bij recente Google-zaken in de EU lijkt er weinig oog te zijn voor de mogelijkheid dat het gedrag de consumentenwelvaart kan verhogen. Goed concurrentietoezicht is ook voorspelbaar toezicht: als bedrijven kunnen voorzien dat bepaald gedrag bestraft zal worden, zullen ze het eerder nalaten. In de Google-zaken lijkt de EC het eigen raamwerk over het misbruik van een economische machtspositie echter niet gevolgd te hebben. Als dominante bedrijven niet weten wanneer ze *compliant* zijn, zullen ze mogelijk concurreren met 'de handrem' erop. Dit kan nadelig uitpakken voor zowel innovatie als consumentenwelvaart. Maar juist bij platformen die elk hun unieke eigenschappen hebben, is het lastig om algemene richtlijnen te geven.

Digitale markten zijn dynamisch en de dominante posities vaak maar tijdelijk. Tien jaar geleden waren MySpace in de Verenigde Staten en Hyves in Nederland nog dominante platformen. Inmiddels zijn ze allebei weggevaagd door Facebook. Dit geldt ook wat betreft de markt voor browsers, waar Navigator en Explorer als voorgangers van Chrome en Firefox de dienst uitmaakten. In de markt voor zoekmachines waren Ilse en Altavista nog dominant. Op dynamische markten is veel onzekerheid over wat solide verdienmodellen zijn. Bedrijven weten vaak niet wat de (concurrentie-)effecten zijn en experimenteren daarom met verschillende producten en strategieën. Bij de toezichthouders ligt in dat geval de complexe maar cruciale taak om te bepalen wanneer een bedrijf opzettelijk maatschappelijk schadelijk handelt.

LITERATUUR

- Bajari, P., V. Chernozhukov, A. Hortaçsu en J. Suzuki (2018) *The impact of big data on firm performance: an empirical investigation*. NBER Working Paper, 24334.
- Bruggert, F. en J. Tichem (2018) Een algemene verplichting tot datadeling is niet wenselijk. *ESB*, 103(4763), 306–308.
- Brynjolfsson, E., F. Eggers en A. Gannamaneni (2017) *Using massive online choice experiments to measure changes in well-being*. mimeo.
- Caffarra, C. en K.-U. Kühn (2018) *The competition analysis of vertical restraints in multi-sided markets*. In: OECD, *Rethinking antitrust tools for multi-sided platforms*, 213–227.
- Caillaud, B. en B. Jullien (2003) *Chicken & egg: competition among intermediation service providers*. *RAND Journal of Economics*, 34(2), 309–328.
- Choi, J.P. en D.-S. Jeon (2016) *A leverage theory of tying in two-sided markets*. CESifo Working Paper, 6073.
- De Cornière, A. en G. Taylor (2018) *Upstream bundling and leverage of market power*. Paper te vinden op users.ox.ac.uk.
- Edelman, B. en J. Wright (2015) *Price coherence and excessive intermediation*, *Quarterly Journal of Economics*, 130(3), 1283–1328.
- Europese Commissie (2009) *Richtsnoeren betreffende de handhavingsprioriteiten van de Commissie bij de toepassing van artikel 82 van het EG-Verdrag op onrechtmatig uitsluitingsgedrag door ondernemingen met een machtspositie*. Te vinden op eur-lex.europa.eu.
- Evans, D. (2003) *The antitrust economics of multi-sided platform markets*. *Yale Journal on Regulation*, 20(2), 325–381.
- Nalebuff, B. (2004) *Bundling as an entry barrier*. *The Quarterly Journal of Economics*, 119(1), 159–187.
- Prüfer, J. en C. Schottmüller (2017) *Competing with big data*. TILEC Discussion Paper, 2017-006.
- Rey, P. en J. Tirole (2007) *A primer on foreclosure*. In: M. Armstrong en R. Porter (red.), *Handbook of Industrial Organization*, vol. 3. Amsterdam: North-Holland, hoofdstuk 33.
- Rochet, J.C. en J. Tirole (2003) *Platform competition in two-sided markets*. *Journal of the European Economic Association*, 1(4), 990–1029.

In het kort

- ▶ Er is steeds meer aandacht voor het mogelijk misbruik van een dominante machtspositie door platformbedrijven.
- ▶ Bij recente zaken lijkt er weinig oog te zijn voor de mogelijkheid dat dominant gedrag ook welvaart kan verhogen.
- ▶ Goed toezicht is ook voorspelbaar toezicht: bedrijven zullen schadelijk gedrag nalaten als ze voorzien dat het bestraft wordt.

Big Five is geen eredivisie

Onlangs sprak een medewerker van Facebook me aan op mijn gebruik van de term *the Big Five*: Alphabet-Google, Facebook, Apple, Amazon en Microsoft. Toen ik me hardop afvroeg of die Amerikaanse giganten voldoende ruimte laten voor competitie, antwoordde hij: “De vijf belangrijkste clubs in de eredivisie zijn toch ook constant in gezonde competitie? Soms wint de een, soms duikelt de ander in de ranglijst.”

Mijn bezwaar tegen deze voetbalmetafoor is dat hij ons blikveld *vernaauwt* in plaats van verruimt. Natuurlijk zijn de vijf bedrijven met elkaar in competitie, ook al leggen ze hun accenten verschillend. Zo wint Google

op zoekmachines, Amazon op cloud-diensten, is Apple kampioen in hardware, verslaat Facebook de anderen in socialemedia-netwerken, en is Microsoft sterk in software. En ja, de Vijf staan onvervaard in de top tien, hoewel Facebook deze zomer een plotselinge duikeling maakte in het beursklassement, terwijl Apple en Amazon zelfs de magische grens overschreden van *trillion-dollar market valuation*.

Maar laten we de vergelijking nu eens doortrekken. Als de vijf eredivisieclubs dezelfde mogelijkheden zouden hebben als the Big Five, zouden het sportclubs zijn met voldoende geld in kas om de beste spelers van clubs uit de lagere regionen aan te trekken. Ze kopen met gemak het hele team van MVV op, mochten de Maas-trichtenaren te goed dreigen te worden. Het zal ook niemand verbazen dat de clubs hun eigen stadions uitbaten en bepalen welke reclames bezoekers te zien krijgen op de borden langs het veld. O ja, en ze doen dit ook voor andere takken van sport, zodat inmiddels de hele sportwereld afhankelijk is van hun systemen.

“Allemaal nog voorstelbaar”, zult u zeggen. En hoewel de vijf grote clubs vanzelfsprekend schaal- en kapitaalvoordelen genieten, biedt dit nog geen garantie voor een onaantastbare positie in de eredivisie. Maar stel nu dat de activiteiten van deze vijf clubs zich niet beperken tot de sportwereld. Behalve het verkopen van de uitzendrechten, exploiteren twee clubs de populairste kanalen met wedstrijduitzendingen, liefst op televisies of andere apparaten van het eigen merk. Daarnaast beheren drie van de vijf clubs



JOSÉ VAN DIJCK

Hoogleraar media en communicatie
aan de Universiteit Utrecht

de digitale advertentiesystemen, waarmee ze kunnen selecteren welke groep kijkers welke advertenties te zien krijgt en op welk moment. En door zelf de kijkcijfer-*metrics* te beheren, slagen ze erin om maximale aandacht van kijkers te garanderen én de advertentieprijs te bepalen.

“Kan nog net,” zult u zeggen, “maar het moet niet gekker worden.” Stel nu dat alle bezoekers alleen nog aanbiedingen krijgen van de eigen digitale merchandise-winkels, waarvoor je een Ajax- of PSV-petje moet dragen om überhaupt in te loggen. Geduldige virtuele assistenten loodsen je vriendelijk naar de beste aanbiedingen voor allerlei producten en diensten, inclusief de dage-

lijkse boodschappen die je toevallig net nodig hebt of lekker vindt. De clubs weten niet alleen alles van hun fans, ze zorgen ook dat boe-roepers en vandalen uit de stadions verbannen worden. Op basis van welke criteria dat gebeurt, is bedrijfsgeheim.

Eigenlijk kan dit niet. Gelukkig is er altijd nog de onafhankelijke scheidsrechter die met beide benen op het veld staat en betaald wordt door de KNVB om een gelijk speelveld te garanderen. Maar wat als het geautomatiseerde video-scheidsrechtersysteem werd ontwikkeld en geëxploiteerd door twee van de vijf clubs? En stel dat de KNVB iedere dag wordt bewerkt door vijfhonderd lobbyisten van de vijf grote clubs om de regels op een bepaalde manier te handhaven of zelfs te veranderen.

Kortom, de eredivisie-metafoor om gezonde competitie tussen vijf grote tech-bedrijven te illustreren, schiet te kort op het moment dat hun invloed het veld, het stadion of de eredivisie ontstijgt. Dan gaat het niet meer om het winnen of verliezen van een wedstrijd, maar om de toekomst van het voetbal an sich.

Na twee fikse boetes van de EU-mededingingsautoriteit aan één club (Google-Alphabet), gaat de Autoriteit Consument & Markt (ACM) de komende tijd marktconcentratie op het gebied van app-stores onderzoeken. Misschien moeten de ACM en de EU hun beperkte blikveld uitbreiden naar de wereld buiten de lijnen van de grasmat – van de markt naar de samenleving als geheel. Het zou zomaar kunnen dat mededinging in het digitale tijdperk niet meer past binnen de beperkte metafoor van de voetbalcompetitie.

Verder lezen

Verplichte datadeling voor specifieke sectoren noodzaak

“In sommige sectoren kan verplichte datadeling voorkomen dat datagedreven markten omslaan naar een monopolie. (...) De reikwijdte van het mededingingsrecht is (...) beperkt. Toegang tot de dataset van een dominante onderneming kan alleen van geval tot geval worden opgelegd, in specifieke omstandigheden waarin een leveringsweigering neerkomt op misbruik. Regelgeving die verder gaat dan het mededin-

gingsrecht vereist een afwijking van verschillende publieke belangen, waaronder innovatie, concurrentie en gegevensbescherming. (...) Beleidsinitiatieven vertonen een trend naar het openstellen van private datasets buiten het mededingingsrecht om.”

Graef, I. en J. Prüfer (2018) Verplichte datadeling voor specifieke sectoren noodzaak. *ESB*, 103(4763), 298–301.



Combinatie van beste-prijsgarantie en prijspariteitsclausule kan leiden tot monopolie



Platformen kunnen verkopers verbieden om via de eigen verkoopkanalen een lagere prijs te vragen, een zogenaamde nauwe prijspariteitsclausule. Een tweede optie die platformen kunnen

bieden is een beste-prijsgarantie, waarbij ze de toezegging doen het verschil te vergoeden tussen de prijs op het platform en de lagere prijs van een andere verkoper. In beide gevallen krijgt de consument het signaal dat het geen zin heeft om op zoek te gaan naar een goedkopere optie buiten het platform. Wals en Schinkel laten dan ook zien dat de combinatie van een beste-prijsgarantie, om toetreding te voorkomen, en een prijspariteitsclausule, om alternatieve verkoopkanalen te ontmoedigen, tot een monopolie kan leiden.

Wals, F. en M.P. Schinkel (2017) *Platform monopolization by Narrow-PPC-BPG combination: Booking et al.* Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper, 2017-32.



Dossier

Colofon

Economisch Statistische Berichten (ESB) signaleert nieuwe ontwikkelingen in de economische wetenschap. Daarnaast worden in ESB economische inzichten toegepast om beleidsrelevante aanbevelingen te doen voor de overheid, maatschappelijke instellingen en bedrijven. Ook analyseert ESB de belangrijkste ontwikkelingen in de Nederlandse economie. Artikelen in ESB verschijnen op persoonlijke titel.

Dit ESB-dossier is samengesteld door de redactie en mogelijk gemaakt door financiële steun van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en ING.

Redactie

Hoofdredacteur: Jasper Lukkezen
Eindredacteur: Robert Kleinknecht
Redacteur: Ruben van Oosten,
Paul Metzmakers, Paul van Kempen
Redactiemedewerkers: David Meijer, Sobana Sheikh Rashid, Elisa de Weerd
Tekstredactie: De Twee Hanen v.o.f.
Vormgeving: Jacques van Schie
Uitgever: Li'ao Wang

Commissie van redactie

H.G. van Dissel (voorzitter), P.H.B.F. Franses, E. de Jong, H.J. de Jong, A. van Witteloostuijn, A.C. Meijdam, H.P. Møllgaard en J. Plantenga

Rechten

ESB is een uitgave van FD Mediagroep. De Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde is houder van de merknaam ESB

Foto's: iStock /arthobbit, StefyMorelli, hocus.focus, bigtunaonline, praetorianphoto, Inok, Youngyuan Dai, Instants; Hollandse Hoogte / Herman Wouters; Michiel Wijnbergh; REX by Shutterstock Nationaal archief; Thor Brødreskift.

Publiceren

Aanwijzingen voor het aanleveren van kopij vindt u op www.esb.nu/service/publiceren

Abonneren

U kunt een abonnement direct online afsluiten. Ga hiervoor naar www.esb.nu/service/abonneren

Adverteren

Neem contact op met Jeannette van Zeijst, 020-5928635, jeannette.van.zeijst@fdmediagroep.nl

Contact

Telefoon redactie: 020 592 87 77
Email redactie: redactie@esb.nu
Telefoon klantenservice: 0800 333 33 34
Email klantenservice: klantenservice@esb.nu

Postadres: Postbus 216,
1000 AE Amsterdam
Bezoekadres: Prins Bernhardplein 173,
1097 BL Amsterdam
Webadres: www.esb.nu
ISSN: 0013-0583



Een ESB-dossier is een thematische uitgave die op een actueel economisch onderwerp discussie tussen economen, wetenschappers uit andere disciplines en beleidsmakers faciliteert. ESB-dossiers verschijnen een aantal keer en worden samen met instanties en organisaties die bij het onderwerp zijn betrokken opgezet.

Recent verschenen:

Innovatie in betalen

Innovaties als gevolg van technologische ontwikkelingen, zoals iDEAL, contactloos betalen en de bitcoin, veranderen in rap tempo de voorkant van het betalingsverkeer. Ook aan de achterkant gaat het snel. Dit dossier brengt de ontwikkelingen op de betaalmarkt in kaart en schetst de implicaties voor toezichhouders.

ESB 4753S, september 2017



Keuzes voor Europa

De Europese Unie staat op een kruispunt. Nadere eenwording, beperking van de samenwerking tot de huidige vorm of ontvlechting – het behoort wat betreft het witboek van de Europese Commissie allemaal tot de opties. De auteurs in dit dossier rijken een aantal economische inzichten aan die helpen bij het maken van deze keuze.

ESB 4754S, oktober 2017



Toekomst van banken

Tien jaar na het begin van de crisis, neemt financiële technologie traditionele functies van de bank over, verandert de relatie van banken met de klant en vraagt de transitie naar een duurzame economie om een nieuwe rol van banken. De auteurs in dit dossier verkennen hoe de toekomst van banken eruit ziet.

ESB 4766S, oktober 2018



Women in economics

Slechts tien procent van de hoogleraren economie is vrouw. Dit percentage is hoger in vrijwel elk ander vakgebied, inclusief de beta-vakken. De auteurs in dit Engelstalige dossier verkennen de oorzaken van dit fenomeen en bespreken wat er gedaan kan worden om het aandeel vrouwen in de economische wetenschap te verhogen.

ESB 4767S, november 2018





Meer dan 6.000 economen ontvangen onze wekelijkse nieuwsbrief
www.esb.nu/aanmelden