



Centraal Planbureau

Platforms veranderen de wereld

Beleid voor transparantie



CPB Policy Brief | 2017/11

Scientia Potentia Est

De opkomst van de makelaar voor alles

Bas Straathof
Sander van Veldhuizen
Michiel Bijlsma

Samenvatting

Digitale platforms brengen substantiële voordelen voor consumenten en bedrijven door op te treden als makelaar voor uiteenlopende diensten en producten. Naast vele voordelen, zijn er ook nadelen aan deze verandering: platforms worden stelselmatig gebruikt om misleidende informatie te verspreiden. Omdat veel platforms snel groeien, kan de overheid beter niet te lang wachten met maatregelen die platforms transparanter maken voor hun gebruikers.

Er zijn twee redenen waarom digitale platforms stelselmatig gebruikt worden om misleidende informatie door te geven. Ten eerste hebben platforms meer informatie dan hun gebruikers en daar kunnen ze misbruik van maken. Platforms hebben er bijvoorbeeld belang bij om advertenties niet al te herkenbaar te maken. Een tweede probleem is dat platforms onvoldoende prikkels hebben om ongewenst gedrag van hun gebruikers tegen te gaan. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de systematische verspreiding van nepnieuws door nepaccounts.

Deze policy brief beargumenteert dat de overheid zes maatregelen kan nemen om deze risico's bij platforms te beperken.

Vergunningenstelsel voor platforms. Met een vergunningenstelsel kunnen toezichthouders grip krijgen op spelers in snel veranderende markten.

Maak transparant hoe het platform informatie prioriteert. Als gebruikers weten hoe het platform de berichten rangschikt en presenteert, kunnen zij de betrouwbaarheid beter inschatten.

Markeer en filter schadelijke informatie. Platforms kunnen verplicht worden om berichten met ongewenste of schadelijke informatie te markeren of te filteren.

Faciliteer gebruikersfeedback. Als gebruikers inzicht hebben in de feedback van andere gebruikers, kunnen zij zich een beter oordeel vormen over de betrouwbaarheid van informatie.

Recht op *verified account*. Als iedere gebruiker de mogelijkheid heeft om zijn identiteit te laten controleren, wordt het makkelijker om de betrouwbaarheid van informatie te bepalen.

Herkenbare en uniforme politieke advertenties. Maak ook op digitale platforms duidelijk wanneer informatie afkomstig is van politieke partijen of hun sponsors. Om te voorkomen dat politieke partijen hun trade-offs kunnen verbergen, zou de inhoud van politieke advertenties niet per burger mogen verschillen.

1 Platforms veranderen de wereld

*Scientia potentia est*¹, kennis is macht, is onverminderd actueel in een tijd waarin digitalisering mensen een ongeken­de toegang tot allerhande informatie geeft. Digitale platforms² spelen een centrale rol bij het toegankelijk maken van informatie en veranderen zo delen van de economie ingrijpend.³ Deze policy brief beschrijft hoe digitale platforms informatiestromen tussen gebruikers ordenen, welke maatschappelijke risico's daaruit voortvloeien en welk overheidsbeleid deze risico's kan beperken.

Digitale platforms komen in uiteenlopende gedaanten voor. Zoekmachines, sociale platforms en onlinemarktplaatsen stellen mensen en bedrijven in staat om producten en diensten te adverteren, zoeken en verhandelen, maar ook om relaties aan te gaan en te onderhouden - en ook steeds vaker om de actualiteit en het nieuws te volgen. Soms leveren platforms hun diensten in combinatie met een fysiek product, zoals een smartphone of e-reader. De welvaartswinst die digitale platforms opleveren, is waarschijnlijk groot, al is deze moeilijk te meten.⁴

Digitale platforms treden op als makelaar voor uiteenlopende diensten en producten, maar hebben één ding gemeen: zij ordenen informatiestromen tussen hun gebruikers. Digitale platforms zijn in essentie informatiemakelaars. Hoe goed een platform deze rol vervult, bepaalt zijn succes op langere termijn. Zo is Google begonnen met een zoekmachine, maar heeft het nu met Android⁵ het meest gebruikte besturingssysteem. Evenzo verkoopt Microsoft al lang niet meer alleen software, maar verdient het nu ook aan zoekmachine Bing, clouddienst Azure⁶ en sociaal netwerk LinkedIn. Amazon groeide uit van boekhandel tot de grootste aanbieder van clouddiensten.

De meest succesvolle platforms hebben een enorme invloed op de economie, dat blijkt wel uit het feit dat de zeven grootste platforms (Google, Facebook, Apple, Amazon, Alibaba, Microsoft en Tencent, maker van het Chinese WeChat) tot de tien meest waardevolle bedrijven ter wereld behoren. Figuur 1 vergelijkt de tien bedrijven met de grootste beurswaarde in 2007 met de top tien in 2017. Deze top tien is in tien jaar tijd volledig veranderd: stonden er in 2007 naast Microsoft geen platforms in de top tien, slechts tien jaar later domineren platforms de top tien. De gemiddelde waarde van de grootste bedrijven is in die tijd ook nog eens substantieel toegenomen.

¹ Francis Bacon, 1597.

² Een economische definitie van een platform is een bedrijf dat ten minste twee groepen gebruikers bedient, waarbij de deelname van een groep afhangt van de interactie met de andere groep (Rochet en Tirole, 2003).

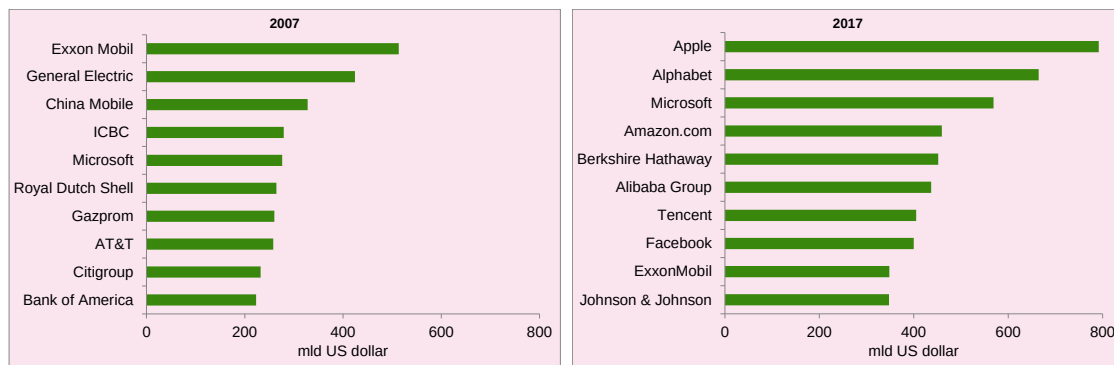
³ Voor een overzicht van de veranderingen die platforms teweegbrengen in de maatschappij, zie Van Dijk e.a. (2016, [link](#)).

⁴ Zie bijvoorbeeld Fernald en Jones (2014) over de vooruitzichten van economische groei op de lange termijn.

⁵ Android is een platform voor consumenten, app-ontwikkelaars, smartphoneproducenten en telecomaandieners.

⁶ Azure is een platform voor softwareontwikkelaars en bedrijven die ict-diensten afnemen.

Figuur 1 Platforms groeiden in tien jaar tijd uit tot de meest waardevolle bedrijven



Bron: Financial Times FT500, CPB.

Zoals gezegd biedt de opkomst van digitale platforms substantiële economische voordelen voor bedrijven en consumenten (zie kader op pagina 6), maar brengt deze ook risico's met zich mee. Een urgent risico is ongewenste politieke beïnvloeding via nepnieuws door statelijke actoren: ook Nederland is doelwit van landen die nepnieuws verspreiden en daarmee proberen verkiezingen of andere interne aangelegenheden te beïnvloeden.⁷ De verspreiding van nepnieuws op zichzelf is niet nieuw, maar kan tegenwoordig eenvoudig, snel en tegen lage kosten via digitale platforms.

Figuur 2 categoriseert de belangrijkste risico's die samenhangen met de opkomst van platforms: achterblijvende sectorregulering, misbruik van marktmacht, ongewenst gebruik van persoonsgegevens, de informatiepositie van platforms en de externe effecten van hun gebruikers.⁸ Deze policy brief richt zich op de laatste twee risico's die te maken hebben met de manier waarop platforms als informatiemakelaar gegevens doorgeven.

1. Platforms hebben meer informatie dan hun gebruikers en kunnen daar misbruik van maken;
2. Platforms kunnen onvoldoende prikkels hebben om onbedoelde of ongewenste effecten die gebruikers op elkaar en op de samenleving hebben, tegen te gaan.

De vormen waarin deze twee risico's zich manifesteren, lopen uiteen. Bevoordeling van eigen diensten in zoekresultaten, verspreiding van nepnieuws en echokamers zijn bekende problemen die met deze risico's te maken hebben.

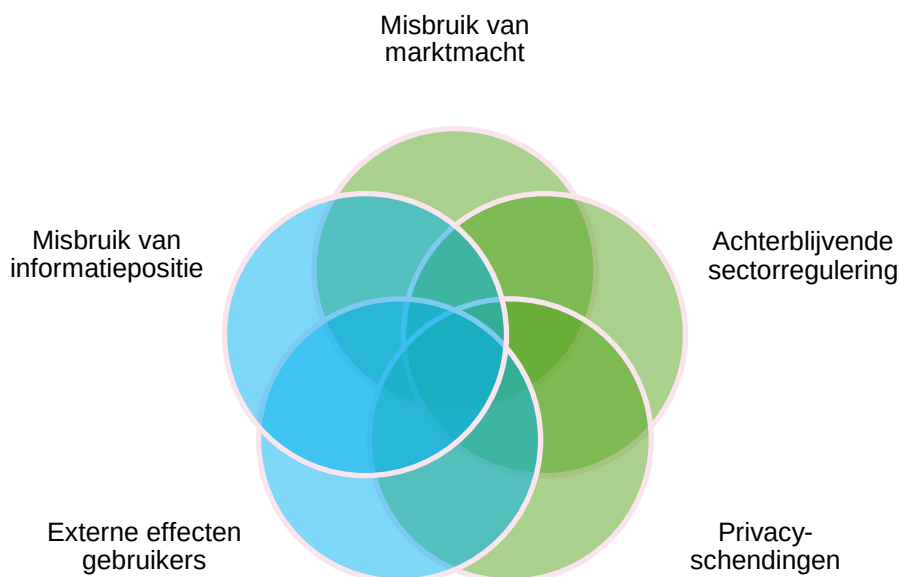
De bestaande regulering voor informatiemakelaars, nu voornamelijk verankerd in mediabeleid, is veelal ontworpen voor (traditionele) offline bedrijven en daardoor ontoereikend voor de risico's die digitale platforms met zich meebrengen. Net zoals de overheid regels voor de taximarkt (Uber, Lyft) en hotelmarkt (Airbnb, Booking.com) heeft heroverwogen, ligt het in de rede dat de overheid ook het beleid gericht op transparantie en aansprakelijkheid van platforms aanpast aan de nieuwe omstandigheden. De beleidsopties

⁷ Zie deze Kamerbrief van 13 november 2017 ([link](#)).

⁸ Van Eijk e.a. (2015, [link](#)) geven een breed overzicht van risico's die platforms met zich meebrengen. Zij maken een onderscheid tussen vier groepen publieke belangen: concurrentie en innovatie; consumentenbelangen; vrijheid van ongewenste beïnvloeding; integriteit en continuïteit.

die deze policy brief schetst, hebben een bredere reikwijdte dan die van het huidige (media)beleid voor platforms en betreft de communicatie tussen alle soorten platformgebruikers.

Figuur 2 Vijf risico's bij informatiemakelaars



Deze policy brief begint met een beschrijving van de manieren waarop platforms informatiestromen tussen gebruikers ordenen. Paragraaf 3 analyseert de primaire maatschappelijke risico's die hierbij ontstaan. In paragraaf 4 bespreken we hoe platforms met elkaar concurreren en hoe concurrentie de risico's rond informatieordening beïnvloedt. Tot slot presenteren we een aantal relatief eenvoudige beleidsopties die de transparantie van digitale platforms voor hun gebruikers bevorderen.

2 Hoe ordenen platforms informatie?

De toegevoegde waarde van digitale platforms zit vooral in de manier waarop zij informatie van hun gebruikers ordenen voor andere gebruikers. Hierdoor kunnen voordelen ontstaan voor zowel consument als bedrijven, zie het kader over de voordelen van platforms. Bij het ordenen van deze informatiestromen laten platforms zich leiden door twee vormen van feedback: waar willen gebruikers voor betalen en hoe reageren gebruikers op de informatie die zij via het platform krijgen?

Voordelen van digitale platforms voor consumenten en bedrijven

De opkomst van grote digitale platforms gaat gepaard met verschillende voordelen voor consumenten. Zoekmachines ontsluiten informatie op het internet. Sociale platforms maken relaties tussen mensen mogelijk zonder dat ze elkaar ooit fysiek hoeven te ontmoeten. Daarnaast profiteren consumenten van het grotere en diversere aanbod dat online winkels en particulieren aanbieden ten opzichte van offline winkels, en doordat aanbieders makkelijker met elkaar vergeleken kunnen worden, zijn prijzen vaak ook nog lager.¹

Ook bedrijven kunnen profiteren van digitale platforms. Zo hebben bedrijven via een platform toegang tot een markt, die veelal groter is dan hun traditionele offline markt. De toetredingskosten tot die grotere markt zijn daarbij veelal lager dan die voor een offline markt. Daarnaast verhogen platforms de transparantie op markten en verkleinen ze asymmetrische informatie tussen koper en verkoper. Hierdoor kan een product dat beter is dan concurrerende producten, via een platform een groter marktaandeel krijgen dan offline het geval zou zijn geweest. Bedrijven die investeren in nieuwe of betere producten, kunnen hierdoor sneller groeien en makkelijker hun investering terugverdienen.

Digitale platforms maken winst doordat ze redelijk goed kunnen inschatten hoe gebruikers op informatie reageren en dus ook waarvoor gebruikers willen betalen. Hoewel veel diensten van platforms gratis zijn, zijn er ook uiteenlopende diensten waar wel voor wordt betaald, zoals advertenties, apps, muziek, boeken en gegevens over gebruikers. Platforms hebben gedetailleerde informatie over de populariteit van de diensten die ze verkopen. Zo weten ze precies welk soort advertenties het best verkocht en welke playlists het meest beluisterd worden. Platforms kunnen vervolgens voorrang geven aan de meest winstgevende informatie.

Een platform kan zijn winst verder verhogen door rekening te houden met de reacties van gebruikers op de informatie die zij doorgeven. Er zijn twee redenen waarom platforms met precisie kunnen bepalen hoe gebruikers reageren. Ten eerste kunnen zij het gedrag van hun gebruikers nauwkeurig observeren via het klikgedrag, de muisbewegingen en de overige websites die een gebruiker bezoekt.⁹ Platforms weten daarbij steeds meer gebruik te maken van de sensoren op mobiele telefoons, waardoor zij toegang krijgen tot bijvoorbeeld de locatie¹⁰, het omgevingsgeluid¹¹ en gezondheidsdata van gebruikers¹². De ontwikkelingen op dit vlak gaan snel, denk aan de komst van drones of zelfrijdende auto's, waarbij sensoren een veelheid aan data kunnen verzamelen.

De tweede reden waarom platforms het gedrag van hun gebruikers kunnen voorspellen, is dat platforms per gebruiker kunnen bepalen welke informatie hij te zien krijgt. Dit stelt platforms in staat om te experimenteren: onderzoekers van een platform kunnen willekeurige gebruikers verschillende keuzes of contexten aanbieden en zo de causale effecten van verandering in informatie in kaart brengen, de zogenaamde *A/B-tests*. De kennis

⁹ Zie Europese Commissie voor een beschrijving van het gebruik van *third-party tools* en *services* ([link](#)).

¹⁰ Zo volgt de taxi-app Uber ook de locatie van gebruikers als ze de app niet gebruiken ([link](#)).

¹¹ Zie [dit](#) bericht over wat platforms met opgenomen geluiden doen.

¹² Zie [dit](#) bericht over garanties die toezichthouders willen van Apple om privacy van de verzamelde gezondheidsdata uit de Health Kit te waarborgen.

en inzichten die deze bedrijven op deze manier over menselijk gedrag hebben verkregen, zullen voor buitenstaanders moeilijk te overschatten zijn.

3 Risico's bij ordening van informatie

De nieuwe mogelijkheden die digitale platforms bieden voor informatiestromen, brengen naast kansen voor de maatschappij ook nadelen met zich mee. Deze nadelen zijn samen te vatten in twee structurele risico's:

1. Platforms hebben meer informatie dan hun gebruikers en kunnen daar misbruik van maken;
2. Platforms kunnen onvoldoende prikkels hebben om onbedoelde of ongewenste effecten die gebruikers op elkaar of op de maatschappij hebben, tegen te gaan.

Het eerste type risico heeft te maken met informatie die wel voor het platform beschikbaar is, maar niet voor een individuele gebruiker. Als een platform een betere informatiepositie heeft dan zijn gebruikers, ontstaat het risico dat het platform tegen het belang van een gebruiker in kan handelen zonder dat dit duidelijk is voor de gebruiker. Er ontstaat zo een moreel gevaar dat platforms hun informatiepositie misbruiken.¹³ Bekende voorbeelden zijn selectie van nieuws op Facebook en Twitter en de ordening van zoekresultaten door Google. De gevolgen hiervan kunnen verder reiken dan de gebruikers van het platform en van invloed zijn op de economie of maatschappij.

Dit eerste type risico kan verschillende verschijningsvormen hebben. Zo maken platforms niet altijd duidelijk wat de herkomst en betrouwbaarheid van informatie is, bijvoorbeeld door advertenties niet op de juiste manier als zodanig herkenbaar te maken. Een andere manier waarop platforms hun informatiepositie kunnen ge- of misbruiken, is door hun diensten zo in te richten dat gebruikers zich gebonden voelen aan het platform. Sommige platforms hebben deze mogelijkheid, omdat ze precies kunnen testen hoe een gebruiker reageert op informatie. In extreme gevallen kan dit leiden tot verslaving of angst voor sociale isolatie; gebruikers ervaren deelname aan het platform dan niet meer als vrijwillig.

Platforms kunnen ook hun informatiepositie gebruiken om hun concurrenten te benadelen. Zo kunnen platforms hun eigen diensten voorrang geven op de diensten die concurrenten op het platform aanbieden. Subtiele, moeilijk te verifiëren, aanpassingen van zoekresultaten kunnen bijvoorbeeld een substantiële invloed hebben op de links die een gebruiker aanklikt. Dit risico neemt toe naarmate het marktaandeel van het platform op de advertentiemarkt groter is: adverteerders hebben dan geen mogelijkheid om te zien of hun boodschappen bij andere platforms beter worden bekeken.¹⁴

¹³ Ook bij winstmaximaliserende platforms met rationele gebruikers doet dit probleem zich voor (Hagiu en Jullien 2011, Armstrong en Zhou 2011, en Inderst en Ottaviani 2012).

¹⁴ Edelman en Lockwood (2011) vinden aanwijzingen dat Google geneigd is zijn eigen producten te bevoordelen in zoekresultaten. Wright (2011) vindt daarentegen geen aanwijzingen voor bevoordeling van eigen resultaten.

Het tweede risico dat de opkomst van platforms met zich meebrengt, is dat gebruikers onbedoelde of ongewenste effecten op andere gebruikers hebben. Denk bijvoorbeeld aan *botnets* op Twitter die de publieke opinie trachten te beïnvloeden. Ook bij dit type risico zijn er verschillende verschijningsvormen. Een eerste probleem ontstaat wanneer gebruikers informatie delen met anderen van wie ze niet zeker zijn van hun betrouwbaarheid. Voor een individuele gebruiker kan het namelijk veel moeite kosten om de betrouwbaarheid van een bericht te controleren. Vaak gaat een gebruiker bij het delen van informatie daarom uit van de reputatie van de bron. Mensen die informatie delen *freeriden* zo op de inspanningen van anderen om de betrouwbaarheid van een bericht te controleren.

Journalisten en andere gebruikers van platforms kunnen verdienen aan hun goede reputatie door betrouwbare berichten te verkopen. Hun consumenten mogen deze berichten meestal alleen niet vrij delen met anderen. In een vrije markt wordt gecontroleerde informatie daarom minder gemakkelijk gedeeld dan onbetrouwbare informatie. Publieke omroepen en subsidies voor journalistiek kunnen dit probleem verminderen.¹⁵

Of een bericht betrouwbaar is of niet speelt niet altijd een rol bij de beslissing van mensen om informatie door te geven. Iemand kan een bericht delen omdat het afkomstig is uit zijn kennissenkring, of iemand kan een bericht delen omdat het aansluit bij zijn overtuiging. Op deze manier ontstaan *filterbubbles* en echokamers waarin eenzijdige of onbetrouwbare informatie kan blijven circuleren.¹⁶

Een andere manier waarop gebruikers van een platform elkaar en de samenleving kunnen benadelen, is door doelbewust schadelijke informatie te delen. Criminelen kunnen verdienen aan het versturen van spam of malware en statelijke actoren kunnen propaganda of desinformatie verspreiden. Zowel criminelen als statelijke actoren gebruiken hiervoor groepen geautomatiseerde nepaccounts (*botnets*)¹⁷ of huren mensen in om accounts te beheren. Het is niet uit te sluiten dat op deze manier verkiezingen en referenda zijn beïnvloed.

Kan en wil een platform de negatieve effecten van gebruikers op elkaar tegengaan? Ja, in ieder geval voor zover deze effecten de winstgevendheid van het platform aantasten. Als mensen een platform gaan mijden omdat ze last hebben van andere gebruikers, dan kan dat op korte of langere termijn ten koste gaan van de populariteit en dus ook van de winstgevendheid van het platform. Het is in het belang van het platform om negatieve effecten van gebruikers tegen te gaan. Dit kan het bedrijf doen door bijvoorbeeld schadelijke berichten te censureren, accounts te verwijderen en gebruikers de mogelijkheid te geven om andere gebruikers te blokkeren en te rapporteren.

¹⁵ Gavazza e.a. (2017) vinden dat de verspreiding van breedband internet in het Verenigd Koninkrijk samenhangt met lagere opkomst bij verkiezingen. Zij suggereren dat dit komt door een teruglopend aandeel van nieuws in het media-aanbod ([link](#)). Larcinese en Miner (2017) vinden een omgekeerd verband tussen breedband internet en verkiezingsopkomst in de Verenigde Staten ([link](#)).

¹⁶ Zie Sunstein (2017) en Pariser (2011).

¹⁷ Varol e.a. (2017) schatten dat tussen de negen en vijftien procent van de actieve accounts op Twitter *bots* zijn. Facebook schat dat drie procent van zijn accounts van *bots* zijn en dat tien procent van de accounts dupliceringen zijn ([link](#)).

Er zijn twee redenen waarom platforms geneigd zijn onvoldoende maatregelen te nemen tegen de negatieve effecten die gebruikers op elkaar kunnen uitoefenen. De eerste reden is dat platforms berichten en producten met negatieve effecten tegen betaling aan hun gebruikers doorgeven. Meestal gaat het dan om gewone advertenties waar gebruikers weinig last van hebben, maar het kan ook voorkomen dat advertenties misleidend zijn of *malware* bevatten. De tweede is dat de negatieve effecten verder reiken dan de gebruikers van het platform, maar consequenties hebben voor de economie of maatschappij. In sommige gevallen hebben platforms (onbewust) verdiend aan advertenties gericht op het verstoren van democratische processen.¹⁸

4 Hoe werkt concurrentie tussen platforms?

De relatie van een platform met zijn gebruikers kan aanleiding geven voor maatschappelijk ongewenste informatiestromen. Zo heeft een platform een dominante informatiepositie en beperkte prikkels om negatieve effecten van gebruikers op elkaar tegen te gaan.

Concurrentie zou gunstig kunnen zijn voor gebruikers, omdat zij dan zouden kunnen overstappen naar een ander platform als hun huidige platform niet bevalt.

Maar in hoeverre biedt concurrentie een oplossing voor problemen rond informatieordening? Om ten minste twee redenen is het niet aannemelijk dat concurrentie soelaas biedt:

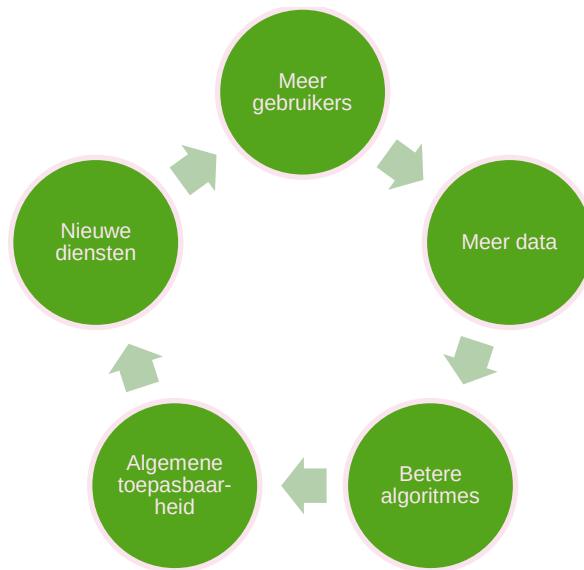
1. De dreiging van toetreding door concurrerende bedrijven is beperkt;
2. Gebruikers hebben beperkte prikkels om naar een ander platform over te stappen.

Hoe groot is de dreiging van toetreders voor de grote platforms? De eerste grote zoekmachines op het internet, zoals AltaVista en Yahoo, hebben een periode de markt gedomineerd, maar werden later weggeconcentreerd door nieuwkomer Google. Evenzo moesten Myspace en Hyves het afleggen tegen Facebook. Betekent dit dat ook de huidige dominante digitale platforms op niet al te lange termijn plaats moeten maken voor innovatieve toetreders?

Er zijn redenen om aan te nemen dat toetreders tegenwoordig minder gemakkelijk een dominant marktaandeel kunnen verwerven dan dat voor hun voorgangers het geval was. De vroege online platforms verkregen hun dominante positie vaak uit het aanbieden van een enkel product waarvan de kwaliteit steeg naarmate meer mensen er gebruik van maakten. De huidige platforms bieden daarentegen een reeks aan diensten die meerdere soorten schaalvoordelen uitbuiten, waarbij deze schaalvoordelen elkaar ook nog kunnen versterken.

¹⁸ Er zijn aanwijzingen dat Facebook veel Russische advertenties gericht op het beïnvloeden van de Amerikaanse presidentsverkiezingen, heeft geplaatst ([link](#)). Ook zijn er aanwijzingen voor beïnvloeding van het referendum over de Brexit ([link](#)).

Figuur 3 **Vormen van schaalvoordelen bij platforms**



Figuur 3 geeft een schematisch overzicht van verschillende schaalvoordelen waar digitale platforms gebruik van maken. Digitale platforms worden nuttiger voor gebruikers als er meer mensen actief op zijn en als er meer verschillende groepen gebruikers zijn, het klassieke netwerkeffect. Meer gebruikers betekent dat het platform een grotere hoeveelheid data verzamelt en deze data kan het platform gebruiken om zijn diensten en onderliggende algoritmes te verbeteren. Dit schaalvoordeel komt voort uit het feit dat kennis oneindig hergebruikt kan worden.

De inzichten die het platform uit zijn data verwerft, kan het vervolgens generaliseren (algemene toepasbaarheid) en gebruiken om nieuwe diensten op het platform mogelijk te maken. Een voorbeeld hier van is dat Facebook ook een marktplaats en een berichtendienst aanbiedt. Nieuwe en betere diensten trekken weer meer gebruikers aan die ook actiever zijn op het platform. Verschillende vormen van schaalvoordelen versterken elkaar op deze manier. Dit heeft er niet alleen toe geleid dat platforms de meest waardevolle bedrijven ter wereld zijn (zie Inleiding), maar ook dat zij honderden miljoenen tot miljarden gebruikers hebben die soms veel tijd op het platform doorbrengen.

De investering die een startup zou moeten doen om uit te groeien tot een serieuze concurrent voor een bestaand platform, wordt vanwege schaalvoordelen steeds groter: niet alleen moet een nieuw platform snel veel gebruikers aantrekken, ook moeten de kwaliteit en diversiteit van de producten die op het platform worden aangeboden, beter zijn dan op concurrerende platforms. Als een nieuw platform succesvol blijkt, dan wordt dit vaak overgenomen door een grotere marktpartij, zoals blijkt uit de overnames van YouTube door Google, van WhatsApp door Facebook en LinkedIn door Microsoft.

Toetreders lijken dan geen grote bedreiging te vormen voor de huidige dominante platforms, maar de concurrentie tussen platforms kan hevig zijn. Zo concurreren de huidige dominante platforms met een elkaar op een overlappend breed aanbod van diensten. Daarnaast

concurreren platforms ook om adverteerders: een adverteerder kan kiezen tussen adverteren op Google Search, op een onafhankelijke website, op Facebook, et cetera. De mogelijkheid om advertenties te richten op specifieke groepen vergroot dus de concurrentie tussen platforms, ook als die verschillende diensten aanbieden (Kox, Straathof en Zwart, 2017).¹⁹ In de strijd om advertentie-inkomsten proberen platforms zoveel mogelijk gebruikers zo veel mogelijk tijd op het platform te laten doorbrengen en proberen ze advertenties zo precies mogelijk te richten.

Hoe beïnvloedt concurrentie tussen platforms de risico's rond informatieordening? Consumenten hebben vaak weinig redenen om over te stappen naar een ander platform: de waarde van het platform zit voor hen in het netwerk dat ze hebben opgebouwd en het voordeel dat ze putten uit de gebruikersgeschiedenis. Ook kunnen gebruikers moeilijk inschatten of een platform zijn dominante informatie positie misbruikt. Concurrentie kan platforms wel onder druk zetten om hun informatiepositie te misbruiken als ze daar meer advertenties mee kunnen verkopen. Concurrentie zal de risico's rond informatieordening eerder versterken dan beperken.

De combinatie van moreel gevaar en externe effecten bij informatieordening, schaalvoordelen en concurrentie tussen platforms leidt tot substantiële risico's voor economie en maatschappij. Het ligt daarom voor de hand dat overheden maatregelen nemen om deze risico's te beperken. De volgende paragraaf bespreekt een aantal beleidsopties die relatief eenvoudig te implementeren en te handhaven zijn.

5 Beleidsopties voor transparantie

De overheid kan risico's rond het ordenen van informatie door platforms in principe op vier manieren aanpakken:

1. Door beleid gericht op gebruikers;
2. Door concurrentie te bevorderen;
3. Door platforms transparanter te maken voor hun gebruikers;
4. Door platforms aansprakelijk te maken voor de externe effecten van hun gebruikers.

Hoewel ieder van deze beleidsterreinen relevant is, zal beleid gericht op transparantie en aansprakelijkheid de meeste kans van slagen hebben.

Beleid gericht op gebruikers die een positief effect op anderen hebben, is relatief eenvoudig uit te voeren. Platformgebruikers die de betrouwbaarheid van informatie controleren, zoals journalisten, lopen het risico daar onvoldoende voor betaald te krijgen (zie paragraaf 3). Publieke omroepen en subsidies voor journalistiek kunnen dit probleem verminderen.²⁰

¹⁹ Petit (2016) noemt deze vorm van concurrentie over bedrijfstakken heen een moligopolie.

²⁰ Gavazza e.a. (2017) vinden dat de verspreiding van breedband internet in het Verenigd Koninkrijk samenhangt met lagere opkomst bij verkiezingen. Zij suggereren dat dit komt door een teruglopend aandeel van nieuws in het media-

De mogelijkheden van beleid gericht op gebruikers met een negatief effect op de anderen, is alleen beperkt. Als een gebruiker op een platform strafbare of ongewenste handelingen uitvoert, dan is dat in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van die gebruiker. Er zijn drie redenen waarom het voor overheden moeilijk kan zijn om een individuele gebruiker aan te spreken of te vervolgen. Ten eerste is de identiteit van gebruikers moeilijk vast te stellen: vooralsnog kan op de gangbare platforms iedereen onder een pseudoniem een account aanmaken.

Een tweede probleem is dat gebruikers in het buitenland gevestigd kunnen zijn. Zowel regulering als handhaving is dan lastig. Kwaadwillende gebruikers zullen daarom bewust opereren vanuit een ander land dan het land van hun slachtoffers. Intensieve samenwerking tussen alle betrokken landen is noodzakelijk om kwaadwillenden goed te kunnen vervolgen. Niet alle landen zijn alleen bereid of in staat tot intensieve samenwerking.

Een derde probleem is dat het gedrag van een individuele gebruiker misschien ongewenst is, maar niet strafbaar. Zo valt het verspreiden van onwaarheden grotendeels onder de vrijheid van meningsuiting. Voor een individueel bericht is dit meestal geen probleem, maar het totale effect van individuele foutieve berichten kan substantieel zijn. Als het onderliggende probleem meer een gebrek aan kennis is dan een gebrek aan goede prikkels, dan zou voorlichting of onderwijs in mediawijsheid kunnen helpen.²¹

De overheid kan ook trachten de concurrentie tussen platforms te vergroten om zo te zorgen dat gebruikers uit meerdere platforms kunnen kiezen. Dit kan ongewenst gedrag van bedrijven beperken, doordat consumenten de mogelijkheid hebben om over te stappen naar een bedrijf dat betere kwaliteit biedt.²² Het is niet vanzelfsprekend dat deze aanpak ook succesvol is bij digitale platforms, omdat platforms niet sterk concurreren op de betrouwbaarheid van de informatie die zij doorgeven (zie paragraaf 4).

Daarnaast is het moeilijk om het toezicht op naleving van de mededingingswet voor digitale platforms effectief vorm te geven (ACM 2017). Er zijn hier verschillende redenen voor. De heterogeniteit van diensten en het hoge innovatietempo zorgen ervoor dat traditionele concepten uit de telecomsectorregulering producten, zoals interoperabiliteit van platforms en portabiliteit van *accounts*, bij digitale platforms moeilijk te implementeren zullen zijn zonder innovatie substantieel te remmen. Subtiele vormen van misbruik van marktmacht zijn bij platforms moeilijk te constateren. Inspectie van algoritmes door toezichthouders is zowel technisch moeilijk, als tijdsintensief. De controle die een platform heeft over informatiestromen, is door het gebruik van kunstmatige intelligentie niet absoluut en bemoeilijkt het toeschrijven en beheersen van misstanden verder.

aanbod ([link](#)). Larcinese en Miner (2017) vinden een omgekeerd verband tussen breedband internet en verkiezingsopkomst in de Verenigde Staten ([link](#)).

²¹ Zie Next Value, Dialogic (2013), Kennispositie van Mediawijsheid Competenties: inventarisatie onderzoek 2005 – heden ([link](#)).

²² Frenken e.a. (2017) geven aanbevelingen voor mededingingsbeleid specifiek gericht op deelplatforms ([deel](#)).

Tot slot is het definiëren van de relevante markt in veel gevallen problematisch, omdat markten zich onvoorspelbaar ontwikkelen. De '*innovation theory of harm*', ontwikkeld door de Europese Commissie in de Dow-Dupont casus, biedt de juridische mogelijkheid om in te grijpen als een fusie ten koste gaat van concurrentie bij nog te ontwikkelen producten (Petit 2017). Zeker bij digitale platforms zal het tempo van technologische verandering het moeilijk maken om aan te tonen dat een fusie ten koste zal gaan van concurrentie.

Dat regulering van gebruikers en bevordering van concurrentie niet eenvoudig te realiseren zijn, betekent niet dat de overheid niets kan doen. Er zijn verschillende mogelijkheden om de transparantie van platforms voor hun gebruikers te vergroten en platforms aansprakelijk te maken voor de externe effecten van hun gebruikers.

Beleid gericht op transparantie van digitale platforms kan langs zes richtingen worden uitgewerkt. Een eerste mogelijkheid is een vergunningenstelsel voor platforms, dat gericht is op Europese gebruikers.²³ Dit geeft toezichthouders via vergunningen een middel om grip te houden op de partijen die actief zijn op deze snel veranderende markten. In de financiële sector stellen toezichthouders hoge eisen aan bankvergunningen – dit zou in de toekomst ook voor digitale platforms een model kunnen zijn.²⁴ De volgende beleidsopties zijn voorwaarden die aan een vergunning kunnen worden gesteld.

Figuur 4 Zes beleidsvoorstellen voor transparantie



²³ Momenteel is het overheden volgens de Europese richtlijn inzake elektronische handel niet toegestaan om 'diensten van de informatiemaatschappij' vergunningsplichtig te maken (artikel 4 lid 2). Om vrije vestiging van bedrijven te borgen kan een vergunningenstelsel op Europees niveau worden opgezet. Het wetsvoorstel 'Kansspelen op afstand' voorziet wel in een vergunningenstelsel voor online kansspelen ([link](#)).

²⁴ Voor kleinere platforms kan een lichte vergunning voldoende zijn en beperkt extra toetredingsbarrières.

Een tweede beleidsoptie is dat platforms aan hun gebruikers duidelijk kenbaar maken welk prioriteringsmechanisme zij gebruiken voor de volgorde en de manier waarop berichten verschijnen.²⁵ Platforms kunnen dit eenvoudig implementeren door bijvoorbeeld te markeren of een bericht uit het netwerk van de gebruiker komt, een advertentie is, of wordt aanbevolen door het platform zelf. Dit vermindert niet alleen de informatieachterstand van gebruikers ten opzichte van platforms, maar reduceert tegelijkertijd ook de negatieve externe effecten tussen gebruikers. Controle op naleving hiervan zal alleen niet eenvoudig zijn voor toezichthouders.

Ten derde kunnen platforms worden verplicht om ongewenste of schadelijke berichten te (laten²⁶) markeren of filteren.²⁷ Voorbeelden zijn spam of berichten met discriminerende boodschappen. Mensen kunnen dan makkelijker beoordelen of de informatie die zij voor ogen hebben, nepnieuws is. De overheid kan hierbij het beste precies voorschrijven welke informatie een platform mag filteren, of juist niet mag doorgeven. Dit voorkomt dat platforms te licht of te restrictief gaan filteren. Als grote platforms te restrictief zouden gaan filteren, beperken zij immers *de facto* de vrijheid van meningsuiting.

In het verlengde hiervan ligt een vierde beleidsoptie: verplicht platforms om hun gebruikers de mogelijkheid te geven om feedback te geven over ontvangen informatie. Platforms kunnen deze informatie vervolgens voor iedereen zichtbaar maken en gebruiken om informatie te markeren of te filteren.

Een vijfde beleidsoptie is dat een platform iedere gebruiker de mogelijkheid moet geven om zijn identiteit te laten controleren. Een gebruiker kan baat hebben bij identiteitscontrole, omdat andere gebruikers hem of haar dan eerder vertrouwen. *Verified accounts* moeten daarom een recht worden, geen privilege. Dat kunnen platforms in principe zelf organiseren, maar de overheid kan ook een DigID-achtig platform aanbieden om identificatie te faciliteren.²⁸ Mogelijk biedt een blockchain technologie hier een efficiënte oplossing. Als de meeste gebruikers een *verified account* hebben, dan wordt het moeilijker om een botnet met nepaccounts effectief in te zetten.

Een laatste optie is om de zendtijd voor politieke partijen te moderniseren voor gebruik op platforms. Zo zou het ook op platforms duidelijk moeten zijn wanneer informatie van politieke partijen of van hun sponsors afkomstig is.²⁹ Een additionele maatregel is dat politieke partijen, of organisaties die met een politiek motief adverteren, geen verschillende advertenties aan verschillende burgers mogen aanbieden. Nu kunnen politieke partijen naar de ene burger toe adverteren dat zij, bijvoorbeeld, de belasting voor hoge inkomens gaan verlagen, terwijl zij aan een andere burger toezeggen dat juist de belasting voor lage inkomens omlaag gaat. Deze maatregel beperkt het risico dat politieke partijen hun

²⁵ Zie ook hoofdstuk 4 in Van Dijck e.a. (2016).

²⁶ Platforms kunnen dit ook overlaten aan onafhankelijke organisaties (*trusted flaggers*).

²⁷ Zie Europese Commissie, 2017, Communication on "Tackling illegal content online – towards an enhanced responsibility for online platforms", COM(2017)555 ([link](#)).

²⁸ Zie ook de discussie over privacy-enhancing technologies (PET's) in Bijlsma e.a. (2014).

²⁹ Een register voor sponsors van politieke advertenties kan hier helpen om politieke advertenties te onderscheiden van andere berichten, zoals ook voorgesteld in [deze](#) Kamerbrief van 15 november 2017.

afwegingen voor burgers kunnen verbergen; bij gewone advertenties speelt deze problematiek niet.

De hierboven besproken beleidsopties kunnen sommige externe effecten van digitale platforms beperken door de status van informatie transparanter te maken voor gebruikers. In andere gevallen, zoals lokale overlast door vakantiegangers die via Airbnb overnachtingen boeken of ontduiking van btw, zal transparantie vaak geen oplossing bieden. In hoeverre een platform aansprakelijk zou moeten zijn voor externe effecten, hangt dan af van het specifieke probleem en alternatieve oplossingen die voorhanden zijn. Een te grote aansprakelijkheid kan daarbij ten koste gaan van de vrijheid van meningsuiting en de ruimte voor innovatie.

Hoe urgent is beleid voor platforms eigenlijk? Technologische veranderingen volgen elkaar in hoog tempo op, waardoor de effectiviteit van beleidsmaatregelen moeilijk te voorzien is. Wachten met regulering totdat het stof is gaan liggen, kan alleen ook ten koste gaan van de effectiviteit van op zich goede beleidsmaatregelen. De sterke schaalvoordelen waar platforms gebruik van maken, zorgen er voor dat de effectiviteit en efficiëntie van beleid groter zijn als overheden vroeg interveniëren (Bijlsma e.a. 2016).

Referenties

Armstrong, M. en Zhou, J., 2011, Paying for prominence, *Economic Journal*, vol. 121: F368–F395.

Bernhardt, D., S. Krasa en M. Polborn, 2008, Political polarization and the electoral effects of media bias, *Journal of Public Economics*, vol. 92(5): 1092-1104.

Bijlsma, M., S.M. Straathof en G.T.J. Zwart, 2014, Kiezen voor privacy: hoe de markt voor persoonsgegevens beter kan, CPB policy brief 2014-04.

Bijlsma, M., B. Overvest en S.M. Straathof, 2016, Marktordening bij nieuwe ICT-toepassingen, CPB policy brief 2016/09.

De Cornière, A. en Taylor, G., 2014, Integration and search engine bias, *The RAND Journal of Economics*, vol. 45: 576–597.

Van Dijck, J., Th. Poell en M. de Waal, 2016, *Strijd om publieke waarden in een online wereld*, Amsterdam, Amsterdam University Press.

Edelman, B. en Lockwood, B., 2011, *Measuring Bias in Organic Web Search*, Mimeo, Harvard University.

Van Eijk, N.A.N.M., Fahy, R.F., van Til, H., Nooren, P., Stokking, H. en Gelevert, H., 2015, Digital platforms: an analytical framework for identifying and evaluating policy options, TNO report R11271, Den Haag, TNO.

Fernald, J. G., en Jones, C. I., 2014, The future of US economic growth, *The American Economic Review*, Vol. 104(5): 44-49.

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.

Hagiu, A. and Jullien, B., 2011, Why do Intermediaries Divert Search?, *RAND Journal of Economics*, vol. 42: 337–362.

Inderst, R. and Ottaviani, M., 2012, Competition through Commissions and Kickbacks, *The American Economic Review*, vol. 102: 780–809.

Kox, H.L.M., S.M. Straathof, G.T.J. Zwart, 2017, Targeted advertising, platform competition and privacy, *Journal of Economics and Management Strategy*, vol. 26(3):557–570, <https://doi.org/10.1111/jems.12200>.

Lelkes, Y., Sood, G. and Iyengar, S., 2017, The Hostile Audience: The Effect of Access to Broadband Internet on Partisan Affect, *American Journal of Political Science*, vol. 61: 5–20.

Palali, A. en S.M. Straathof, 2017, Afstand is geen belemmering voor succes Marktplaats.nl, *Me Judice*, 2 november 2017, [link](#).

Pariser, E., 2011, *The filter bubble: What the internet is hiding from you*, New York, NY, Penguin Press.

Petit, Nicolas, 2017, Significant Impediment to Industry Innovation: A Novel Theory of Harm in EU Merger Control?, *ICLE Competition Research Program White Paper 2017-1*.

Petit, Nicolas, 2016, Technology Giants, the Moligopoly Hypothesis and Holistic Competition: A Primer, [link](#).

Rochet, J.-C. en J. Tirole, 2003, Platform Competition in Two-Sided Markets, *Journal of the European Economic Association*, vol. 1(4): 990-1029.

Sunstein, Cass R., 2017, *#Republic: Divided democracy in the age of social media*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

Varol, O., Ferrara, E., Davis, C. A., Menczer, F., en Flammini, A., 2017, Online human-bot interactions: Detection, estimation, and characterization, *arXiv preprint arXiv:1703.03107*.

Wright, J.D., 2011, *Defining and Measuring Search Bias: Some Preliminary Evidence*, Mimeo, George Mason University.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (088) 984 60 00

December 2017

