

# Strijd om publieke waarden in een online wereld

door Dave van Ooijen<sup>1</sup>



Sinds de opkomst van internet is er veel veranderd in de samenleving. We leven inmiddels in een geglobaliseerde wereld waarin grenzen op tal van terreinen aan het vervagen zijn en worden verlegd. We hebben te maken met een generatie die is opgegroeid met internet én een generatie die is opgegroeid zonder internet. Jongeren die grofweg geboren zijn tussen 1980 en 2000 zijn 'digitale denkers' die anders denken en anders werken dan vorige generaties. In tal van organisaties, zeker bij de overheid, zijn digitale denkers nog flink in de minderheid. De snelheid waarin de samenleving evenwel verandert zou daar wel eens snel verandering in kunnen brengen. Zowel landelijke als lokale overheden worden door ontwikkelingen in de online wereld van nieuwe diensten gedwongen beleid en wetgeving aan te passen. Online platformen zoals Facebook, Google, AirBnB en Uber veranderen langzaam de manier waarop de samenleving is ingericht. Door via het online platform data van miljoenen gebruikers te verzamelen en te verkopen worden miljoenen verdiend. Publieke waarden, dat wil zeggen waarden waarvan iedereen vindt dat ze collectieve aandacht en bescherming verdienen, staan hierdoor onder grote druk. Het onlangs uitgekomen boek *De Platformsamenleving. Strijd om publieke waarden in een online wereld* is het eerste boek dat op een zeer geslaagde wijze en op een voortreffelijke manier inzicht geeft hoe het publieke belang door sociale netwerken wordt bedreigd. Het boek heeft als doel de motorkap van online platformen een beetje op te lichten en inwoners en politici handvatten te geven over hoe ontwikkelingen te duiden en er grip op te krijgen. En daarin zijn de auteurs zeer goed geslaagd.

## Mondiaal speelveld

De opkomst van online platformen als AirBnB, Facebook, Uber en het digitale educatieplatform Coursera, heeft volgens de auteurs hele sectoren flink ontregeld. Zo heeft AirBnB, maar hetzelfde geldt voor Booking.com, de wereld van het hotelwezen en het toerisme op zijn kop gezet. Beiden hebben een nieuwe dienst met een nieuw verdienmodel ontwikkeld en de 'oude wereld' met digitale verleidingstechnieken op flinke achterstand gezet. Ze hebben de 'oude' monopolies van hotelketens doorbroken en in feite een nieuw monopolie en nieuwe afhankelijkheden gecreëerd. Want de meest succesvolle online platformen en sociale netwerken zijn in feite niets anders dan grote multinationals in een mondiaal speelveld die zich vanuit Silicon Valley hebben ontwikkeld tot de nieuwe centra van macht en kapitaal. Volgens Van Dijck, Poell en De Waal hebben AirBnB, Uber en Facebook de

---

<sup>1</sup> Dave van Ooijen studeerde tussen 1979 en 1985 sociologie en politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. Hij studeerde twee keer 'cum laude' af; bij de vakgroep Toegepaste Sociologie en de vakgroep Internationale Betrekkingen. Van 1979 tot 2014 was hij werkzaam bij Vereniging Milieudefensie, de gemeente Amsterdam, Nicis Institute en Platform31. Sinds eind 2014 is hij raadslid/fractievoorzitter voor de PvdA in de gemeente Castricum. Zijn blogs en artikelen verschijnen onder meer op de website: [www.davevanooijen.nl](http://www.davevanooijen.nl).

verhoudingen tussen markt, consument en burger flink op de schop genomen. Zo zorgt de spectaculaire groei van AirBnB er voor dat populaire binnensteden worden overspoeld door toeristen en in wijken en buurten zorgt voor overlast en risico's. Aan de andere kant zorgt Facebook voor de snelle verspreiding van nieuws en zet het daarmee bestaande media onder grote druk. In tal van landen en gebieden heeft Facebook de krant als primaire nieuwsbron vervangen. Door particulieren en bedrijven op Facebook gezet nepnieuws is niet meer te onderscheiden van nieuws dat door journalisten wordt verzameld en geduid. Hetzelfde geldt voor Uber dat een app heeft ontwikkeld waarmee particulieren een taxidienst kunnen aanbieden. En Uber gaat binnen de digitale wereld nog een flinke stap verder door de ontwikkeling van apps die zich op de hele transportketen richten. Inmiddels kennen we UberX dat niet gebruik maakt van onbevoegde particulieren, maar van zzp-ers. Ook kennen we Ubereats voor het bezorgen van eten voor restaurants

### **Economische waarde**

Is Uber een innovatieve digitale dienst, een onderdeel van wat de 'deeleconomie' wordt genoemd, of gewoon een 'transportbedrijf'? En is AirBnB niet gewoon een 'hotelbedrijf' nieuwe stijl dat overnachtingen bij particulieren regelt? En Facebook een bedrijf dat werkt als een 'nieuwsite' waarop informatie en nieuws wordt verspreid? De kenmerkende overeenkomst voor deze drie online platformen is dat zij de verantwoordelijkheid voor het naleven van regels en kwaliteitseisen én het voorkomen van overlast in buurten afschuift op de gebruiker. Door het ontwikkelen van een app en het aanbieden van een online platform weten de 'nieuwe bedrijven' de door de overheid voor de 'oude bedrijven' ontwikkelde eisen en normen in deze sectoren te omzeilen. Denk aan de publieke waarden die de overheden in de loop der tijden heeft ontwikkeld op het gebied van kwaliteit, toegankelijkheid, betaalbaarheid en duurzaamheid. Zo opereert Uber als transportbedrijf, maar legt het de verantwoordelijkheid voor de naleving van regels volledig bij de chauffeurs. Omdat het bedrijf niet als werkgever wordt gezien, betaalt het bedrijf ook geen pensioenpremies of vakantiegeld. Hetzelfde geldt voor AirBnB. Het is een bedrijf dat via een app de ongebruikte zolderkamer aanbiedt als een 'hotelkamer', maar de verantwoordelijkheid voor de kamer, zoals brandveiligheid, volledig bij de verhuurder neerlegt.

### **Sturende mechanismen**

De auteurs maken in hoofdstuk twee heel inzichtelijk hoe online platforms, en dat geldt niet alleen voor bovengenoemde drie platforms, gedreven worden door dezelfde mechanismen. Het betreft manieren waarop technologieën, verdienmodellen en gebruikerspraktijken in wisselwerking met elkaar richting geven aan de samenleving en invloed hebben op publieke belangen. De drie mechanismen zijn: dataficatie, commodificatie en selectie. Bij dataficatie gaat het over het traceren, kwantificeren, interpreteren en voorspellen van sociale interactie door platformen, alsook het dagelijks gebruik van platformdata door gebruikers. Het gaat daarbij niet om data die direct voor bedrijven zichtbaar en te gebruiken is, maar ook om bijvoorbeeld onlinestappentellers en hartslagmeters waarmee gebruikers realtime in de fysieke ruimte worden gevolgd, door deze te koppelen aan andere data, niet alleen voor de gebruiker, maar ook voor bepaalde bedrijven van belang worden en dus te vermarkten zijn. Commodificatie verwijst naar het online transformeren van objecten, handelingen en ideeën in verhandelbare goederen of producten. Zo vertegenwoordigen gesprekken van tieners op het schoolplein via Facebook een economische waarde die verkocht wordt aan bedrijven. Nauw verbonden met dataficatie en commodificatie is het derde mechanisme: selectie. Door de selectie van relevante

onderwerpen, objecten en actoren te structureren kunnen platformen de communicatie ook inhoudelijk sturen. Denk aan de manier waarop online platformen door middel van trending topics het publieke debat sturen. Door deze drie mechanisme bloot te leggen, laten de auteurs overtuigend zien dat de eerder genoemde online platformen geen neutrale bemiddelaars zijn, maar als marktmeesters sturend zijn in het invullen van publieke waarden.

### **Online platformen van gebruikers**

Online platformen van mondiaal opererende multinationals als AirBnB, Facebook en Uber verschillen wezenlijk van wat ik lokale sociale netwerken van gebruikers zou willen noemen. Dat zijn online platformen van gebruikers die niet primair tot doel hebben data te verzamelen en voor veel geld te verkopen, maar die in de ware zins des woord echte 'sociale netwerken' zijn. Een voorbeeld dat de auteurs noemt is *Gebiedonline*. Deze app is niet met andere commerciële platformen verbonden via plug-ins, is eigendom van een coöperatie van gebruikers en kan volgens de gebruikersvoorwaarden geen data verkopen aan derden. De app *Gebiedonline.nl* onderscheidt zich daarmee van de app *Nextdoor.nl*. Deze app profileert zich als een dienst aan lokale buurtbewoners, die via een platform communiceren en zich organiseren. De service heeft schijnbaar geen verdienmodel. Gebruikers wordt geen geld gevraagd en er zijn ook geen advertenties. In de gebruiksvoorwaarden kan men echter lezen dat derden toegang kunnen krijgen tot de gebruikersdata. De gebruikersdata worden als bijproduct bij iedere gebruikersactiviteit op het platform zelf en via sociale plug-ins (Facebook, Twitter, Google+) op andere platformen verzameld. Hoe groter *Nextdoor* dus wordt, hoe groter de economische waarde is die door de app wordt gegenereerd.

### **Ongemakkelijke vragen**

Zoals uit voortgaande blijkt hebben niet alleen nationale overheden met online platformen en sociale netwerken te maken. Ook lokale overheden hebben te maken en ondervinden de directe gevolgen van online platformen en sociale netwerken. En dan gaat het niet alleen over de gevolgen van AirBnB of Uber. Zo kan het eerder genoemde bedrijf Nextdoor de door haar verzamelde data doorverkopen aan gemeenten die inzicht willen krijgen in thema's en problemen die leven onder hun inwoners, of kosten in rekening willen brengen aan gemeenten wanneer zij hun burgers via een platform willen informeren of betrekken bij beleidsvorming. Het is hetzelfde als Facebook doet met het aanbieden van de mogelijkheid aan bedrijven en politieke partijen om middels een campagne een specifieke doelgroep te benaderen. De vraag is evenwel of een gemeente in zee moet gaan met een bedrijf als Nextdoor of dat het niet beter is een coöperatie als *Gebiedonline* in te schakelen? En zouden gemeenten en gemeenteambtenaren überhaupt bepaalde buurtapps moeten stimuleren, zoals de Whatsapp voor buurtpreventie, een dienst van Facebook? En zo ja, welke zijn dan geschikt voor welke doelen? Zou een gemeente wellicht bepaalde voorwaarden moeten gaan stellen aan samenwerking met dergelijke platformen, bijvoorbeeld op het gebied van de toegankelijkheid van de data? De auteurs stellen een aantal ongemakkelijke vragen. Zoals hoe burgers te weten kunnen komen hoe platformen precies werken, welke verdienmodellen ze hanteren, hoe ze met hun data omgaan, en hoe de apps verknoopt zijn met de datastroom van andere(grote) platformen. Antwoorden op deze vragen zijn niet gemakkelijk te vinden.

### **De rollen van de overheid**

Dat brengt de auteurs in het laatste hoofdstuk van hun boek op de vraag wat de rol van de overheid zou moeten zijn. Zeker wanneer het aanbod van apps onoverzichtelijk is en sterk aan verandering onderhevig. Hoe in dat geval door een burger een doordachte keuze te maken? En hoe helpt de overheid de burger daarbij? De markt van buurtapps is even ondoorgrondelijk als dynamisch, zo zeggen ze. Vanuit het idee van de participatiesamenleving en de lokale deeleconomie kan een specifieke app uitstekend werken als het gaat om serviceverlening aan senioren of hulpbehoevenden. Dataficatie, commodificatie en selectie zijn daarmee niet per definitie positief of negatief. Ze kunnen op verschillende manieren werken, afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt. Zowel de landelijke als de lokale overheid speelt ten minste drie afzonderlijke rollen. Ten eerste zijn overheden en (semi) publieke instellingen zelf gebruikers van de (veelal commerciële) platformen. Zo kunnen ze zelf een daadwerkelijke gebruiker van een platform zijn. Daarnaast kunnen ze gebruiker van de gebruikers zijn. Ten tweede kunnen overheden, net als in de hotelsector, de journalistiek of de transportsector, als regulator optreden door er op toe te zien dat de platformsamenleving eerlijk en democratisch wordt ingericht. Met name op het gebied van handhaving en monitoring heeft de overheid een scala aan instanties en instituties tot haar beschikking. Zo hebben we al toezichthoudende instanties op het gebied van privacy, consumentenveiligheid en kartelvorming. Aan de verankering van publieke waarden in de 'nieuwe economie' wordt evenwel nog maar sporadisch invulling gegeven. De online platformen vragen evenwel om wetten uit de 21e eeuw en niet om wetten uit de 20e eeuw, zoals Brendan Lynch, privacy-directeur van Microsoft het onlangs in NRC-Handelsblad (19 november 2016) zei. En de derde rol van de overheid is die als ontwikkelaar. Behalve als gebruiker en regulator van de platformsamenleving moet de overheid zichzelf niet onderschatten als eigenaar, ontwikkelaar en exploitant van platformen voor het leveren van publieke diensten. Een voorbeeld is MijnOverheid, waarin tal van publieke diensten onder een paraplu zijn samen gebracht.

### **Vier kwadranten**

Hoe dan een ideale balans te ontwikkelen tussen technologieën, verdienmodellen en gebruikerspraktijken? Veel hangt daarbij af hoe in een werelddeel de machtsverhoudingen tussen markt, consumenten, overheid en burgers zijn vormgegeven. De auteurs gebruiken daarvoor als uitgangspunt de balans tussen de vier typen actoren in vier kwadranten. Het eerste kwadrant is het Angelsaksische model, waarin alle ruimte aan de krachten van de vrije markt wordt gelaten en de overheid zich zo veel mogelijk afzijdig houdt. Marktpartijen en consumenten zijn in dit model de grootste spelers. Het tweede model is het Rijnlandse model, waarin de overheid en burgers een grote rol spelen bij het definiëren en borgen van publieke belangen. Het derde model is het Chinese model, waarin de samensmelting tussen staat en overheid zodanig is dat sprake is van een staatskapitalisme waarin burgers en consumenten weinig invloed hebben. Het vierde model is een model dat als gevolg van de opkomende deeleconomie zeer bekend is. En dat is het zgn. peer-to-peer-model, waarin burgers en consumenten een leidende rol vervullen. Het is een model dat vooral in de beginjaren van het internet (de jaren negentig) werd gezien als de ideale ordening van de nieuwe onlineruimte. Het is een model dat kan worden gezien als de lijnrechte tegenhanger van de commerciële toepassingen en met recht de titel 'sociale netwerken' kan claimen.

### **Het stellen van kaders**

Het is vooral de strijd tussen de grote multinationale ondernemingen die mondiaal opereren met als doel bepaalde datastromen te beheersen en de meer lokaal opererende sociale netwerken die tot doel

hebben op een transparante en inzichtelijke wijze kennis en informatie te delen, al dan niet betaald. En dan is het de vraag hoe de overheid zich als hoeder van publieke waarden en publieke belangen zich in die strijd opstelt. In tegenstelling tot enkele decennia geleden ziet de overheid zichzelf niet meer als de centraal sturende partij die publieke belangen eigenstandig vaststelt en uitvoert. De overheid heeft zich ontwikkeld van een orgaan waarin niet langer het begrip *government* centraal staat, maar het begrip *governance*. Dat wil zeggen dat de overheid vooral de kaders bieden waarbinnen uiteenlopende partijen het publiek belang van een invulling voorzien. Ten eerste door aan de verschillende sectoren die producten en diensten leveren eisen te stellen op het gebied van veiligheid en toegankelijkheid van diensten. Maar daarnaast door eisen te stellen op het vlak van kwaliteit, betaalbaarheid, toegankelijkheid of duurzaamheid. Daarbij is het van belang dat online platformen transparant te werk gaan en ook publiekelijk verantwoording afleggen over de manier waarop zij publieke belangen behartigen. Aan het slot van het boek worden door de auteurs zes concrete aanbevelingen gedaan. De meeste suggesties zijn richting de overheid geformuleerd, omdat die zoals gezegd de eindverantwoordelijkheid heeft voor het borgen van publieke belangen. De suggesties zijn noch uitputtend beschreven, noch compleet. Ze zijn niet meer dan het begin en vooral bedoeld om een discussie te starten, vooral bedoeld om de overheid zodanig te positioneren dat het burgers niet afhankelijk maakt, maar in staat stelt om in vrijheid keuzes te maken.

### **Vier concrete aanbevelingen**

Met *De platformsamenleving* hebben Van Dijk, Poell en De Waal een stevige voorzet geleverd om er voor te zorgen dat publieke waarden en publieke belangen op een democratische en transparante manier kunnen worden verankerd en geborgd. Ze geven vier op overheden gerichte aanbevelingen. Deze zijn: 1) eis duidelijkheid en transparantie van platformen als voorwaarde voor gebruik, 2) expliciteer welke belangen bij platformgebruik in het geding zijn, ook als ze tegenstrijdig zijn, 3) zorg dat transparantie van platformen gereguleerd is, en pas het handhavinginstrumentarium aan, en 4) stimuleer de ontwikkeling van platformen waar publieke waarden ingebouwd zijn in het design. Vertaald naar lokale overheden zou dit bij voorbeeld kunnen betekenen dat gemeenten niet langer Whatapp-gebruikersgroepen voor buurtbeveiliging stimuleert, maar sociale netwerken als Gebiedonline, een coöperatie waarvan de leden zelf eigenaar zijn en ook zelf beschikken over de data die op het platform wordt gegenereerd. Buurtgemeenschappen of buurtverenigingen kunnen lid worden van deze coöperatie om het online platform in hun buurt te gebruiken. In de afgelopen jaren zijn tal van vergelijkbare buurtwebsites en buurtplatformen opgezet: mijnbuurtje.nl, buuv.nl, burennetwerk.nl, wehelpen.nl en voordebuurt.nl.

*José van Dijkck, Thomas Poell en Martijn de Waal, 'De Platformsamenleving', AUP, 180 pagina's, 2016, € 18,95*