

CPB Document

No 90

Juni 2005

De creativiteit van de markt

Verkenning van de rol van de overheid bij creatieve industrieën

Marcel Canoy, Richard Nahuis, Daniël Waagmeester

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

Telefoon (070) 338 33 80
Telefax (070) 338 33 50
Internet www.cpb.nl

ISBN 90-5833-225-X

Korte samenvatting

In het kader van een breder onderzoek naar creatieve industrieën van de ministeries van Economische Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft het CPB een theoretische analyse gemaakt van de rol van de overheid bij creatieve en culturele producten (zoals de kunsten, media en ontwerp). Aan de hand van kenmerkende eigenschappen van creatieve producten worden potentiële vormen van marktfalen benoemd. Vervolgens bezien we in hoeverre er voor de overheid een rol of mogelijkheid is om deze eventuele vormen van marktfalen op te heffen.

Een belangrijke uitkomst van het onderzoek is dat de creativiteit van de markt om potentiële vormen van marktfalen op te lossen niet moet worden onderschat. Desalniettemin zijn er redenen (externe effecten, paternalisme) waarom de overheid zou willen ingrijpen, met name om te voorkomen dat er te weinig aanbod is. In die gevallen is het van belang de achterliggende oorzaak van onderproductie te kennen, om beleid effectief te kunnen richten. Bovendien is terughoudendheid in beleid aan te bevelen, vanwege aanzienlijke onzekerheden. Zowel de kennis over de werking van de markt en eventueel marktfalen als over de werking van het overheidsinstrumentarium zijn nog beperkt.

Steekwoorden: cultuur, cultuurbeleid, creatieve industrie, marktfalen, overheidsfalen, innovatie

Abstract

As a part of a larger project on creative industries from the departments of Economic Affairs and Education, Culture and Science, CPB has performed an analysis of the role of the government concerning creative and cultural products (such as the arts, the media and design). Potential market failures are identified using distinguishing characteristics of creative products. Subsequently we assess whether the government has a role to play and possibilities in reach to alleviate these potential market failures.

An important outcome of the analysis is that we should not underestimate the creativity of the market in overcoming potential market failures. Nevertheless there might be reasons (external effects, paternalism) why the government would want to intervene, especially concerning efforts to target underproduction. In those cases it is important to know the underlying causes of underproduction, for otherwise policies cannot be targeted effectively. Given the large heterogeneity of the creative industries and the considerable uncertainties about the functioning of the market, as well as the relevance of market failures and the functioning of government instruments, restraint in policies is recommended.

Key words: creative industries, arts and culture, cultural policies, market failure, government failure, innovation

A comprehensive summary is available from www.cpb.nl.

Inhoud

Ten geleide	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	13
2 Eigenschappen van creatieve producten	15
2.1 Rol van de overheid?	15
2.2 Beschrijving van de eigenschappen van creatieve producten	16
3 Potentieel marktfalen	25
3.1 Consumptie: paternalisme en externe effecten	25
3.2 Potentieel marktfalen aan productiezijde	28
4 Producteigenschappen en marktfalen	35
4.1 De matrix	35
4.2 De vier kwadranten in de matrix	37
5 Casus popmuziek: Potentieel marktfalen, markt-oplossingen en overheidsingrijpen	43
5.1 Popmuziek via geluidsdragers	44
5.2 De overheid? Hou een aantal eye-openers in het oog	48
6 Beleid	51
6.1 Over de kwadranten heen: consumptie-externaliteiten en paternalisme	52
6.2 Onderaanbod en pluriformiteit	53
6.3 Pluriformiteit en concentratie	55
6.4 Auteurs- en eigendomsrechten	55
6.5 Vergroten van de vermarktbaarheid	56
6.6 Innovatie stimuleren	56
6.7 De creatievelingen aantrekken	57
7 Conclusies	59
Referenties	61
Appendix: statistiek versus kerneigenschappen	65

Ten geleide

In dit onderzoek staat de vraag centraal wat de rol van de overheid is in creatieve bedrijfstakken. Het onderzoek is verricht op verzoek van de Ministeries van Economische Zaken (EZ) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), in het kader van een breder project 'Cultuur en Economie'.¹ De resultaten van de analyse bieden zicht op de motieven achter het overheidsbeleid voor creatieve bedrijfstakken zoals de kunsten, media en entertainment en de creatieve zakelijke dienstverlening. Uitgangspunt van de analyse is een verkenning van de (potentiële) vormen van marktfalen in deze bedrijfstakken.

Dit onderzoek wil de afwegingen en mogelijkheden voor beleid gericht op de creatieve sector verhelderen. De belangrijkste motieven voor beleid zijn paternalisme in de vorm van 'opleiden en verleiden,' en het onderaanbod dat mogelijk ontstaat doordat de baten van wenselijke creatieve uitingen niet altijd ten goede komen aan de maker (sommige kunstuitingen hebben een bestaanswaarde bijvoorbeeld). Het onderzoek levert ook aangrijpingspunten voor de vormgeving van beleid.

Het onderzoek is uitgevoerd door Marcel Canoy, Richard Nahuis en Daniël Waagmeester. Richard Nahuis was projectleider. Marcel Canoy is economisch adviseur bij het Bureau of European Policy Advisers van de Europese Commissie, maar was ten tijde van het onderzoek werkzaam bij het CPB. Uiteraard reflecteert deze bijdrage niet de mening van de Europese Commissie.

De leden van de projectteams van de diverse onderzoeken voor het 'Cultuur en Economie' project worden bedankt voor hun commentaar. We zijn de begeleidingscommissie erkentelijk voor veel nuttige suggesties. Bijzonder nuttig waren de opmerkingen van Bart Hofstede van de directie Media, Letteren en Bibliotheken (OCW) en Stephan Raes van de directie Algemene Economische Politiek (EZ). Bovendien heeft een aantal mensen van binnen het Centraal Planbureau commentaar geleverd op een concept van het rapport. We zijn CPB-collega's Maarten Cornet en George Gelauff erkentelijk voor hun inbreng.

F.J.H. Don, directeur

¹ Het onderzoek is ook verschenen als 'Cultuur en Economie'-webpublicatie, zie www.cultuureconomie.nl.

Samenvatting

De overheid speelt op vele manieren een rol in creatieve industrieën. Vooral in de kunsten (onder andere literatuur en podiumkunsten), maar ook in media en entertainment (o.a. film, festivals, muziek) en wat minder in de creatieve zakelijke dienstverlening (o.a. mode, vormgeving, architectuur). In dit onderzoek verkennen we op welke gronden de overheid zou kunnen interveniëren in de markt voor creatieve producten.

Methodiek

Gegeven de heterogeniteit van de creatieve industrie, is analyse verricht op een relatief abstract niveau. De analyse begint met een beschrijving van karakteristieke kerneigenschappen van creatieve producten en een beschrijving van potentiële vormen van marktfalen, om vervolgens een stilistische indeling van de creatieve industrie te kunnen maken waarin deze twee dimensies aan elkaar gekoppeld worden. De volgende stap is te zoeken naar wegen waarop de overheid, maar ook de markt zelf, omgaat met potentieel of manifest marktfalen.

We benoemen negen kerneigenschappen die kenmerkend zijn voor creatieve producten. Niet elke eigenschap op zich is uniek voor creatieve producten, maar de combinatie van eigenschappen of de mate waarin ze optreden. Elke eigenschap wordt economisch geduid, in de zin dat we bezien welke specifieke problemen kunnen optreden indien we de markt op z'n beloop laten gegeven. Eigenschappen aan de vraagzijde zijn onzekerheid over het succes van een nieuw creatief product en de vluchtigheid van een deel van de producten. Aan de aanbodzijde valt op dat de intrinsieke motivatie van producenten (kunstenaars en andere creatievelingen) groot is, dat de mogelijkheden voor schaalvoordelen in het creatieve proces beperkt zijn. Daarnaast oormerken we twee eigenschappen aan de aanbodzijde als meest onderscheidend. Ten eerste is een flink deel van de creatieve productie het resultaat van samenwerking tussen verschillende creatievelingen, waartussen complexe interactie en coördinatie nodig is om het eindproduct te kunnen produceren. Ten tweede kunnen we creatieve producten indelen naar de mate waarin ze reproduceerbaar zijn (we noemen dit één versus veel). Tot slot zijn er eigenschappen van de markttuitkomst: horizontale differentiatie, verticale differentiatie en het feit dat een deel van de producten een zekere eeuwigheidswaarde heeft.

Vervolgens bespreken we mogelijke vormen van marktfalen. Onderproductie of -investering is een potentieel risico bij creatieve industrieën. Risico's zitten zowel aan de consumptie als de productiekant. Consumenten zouden om twee redenen geen optimale keuzes kunnen maken: externe effecten of paternalisme. Het externe effecten argument is gebaseerd op een concept van cultuurwaarde; paternalisme volgt uit vormen van informatie-asymmetrie.

Aan de productiezijde is sprake van schaal en coördinatieproblemen. Zoekkosten en de complexiteit van het productieproces kunnen tot het laatste leiden. Schaalproblemen zijn het

gevolg van de combinatie hoge vaste kosten en lage marginale kosten. Enerzijds kan dit leiden tot monopolistische tendensen, anderzijds tot problemen om überhaupt de vaste kosten goed te maken. Ook kan er sprake zijn van externe effecten aan de productiezijde, dan wel omdat er sprake is van kennis spill-overs of omdat de aanwezigheid van een creatieve klasse zou leiden tot hogere productiviteit. Weinig creatieve producten zijn echte publieke goederen. Wel is uitsluitbaarheid voor digitaliseerbare producten zoals muziek in toenemende mate een uitdaging.

Al deze vormen van marktfalen zijn mogelijk, wat niet wil zeggen dat ze daadwerkelijk een probleem zijn. Ten eerste is het empirisch verre van eenvoudig aan te tonen of er wel sprake is van, met name, de verschillende vormen van externe effecten. Ten tweede weet de markt in veel gevallen met oplossingen te komen.

Matrix

Aan de hand van de twee meest onderscheidende kenmerken (eenvoudige versus complexe interacties en één versus véél), maken we een indeling van creatieve producten. Deze is samengevat in de onderstaande matrix, met daarbij per kwadrant aangegeven welke vormen van marktfalen het meest dominant zijn.

Productencluster met de meest prevalerende vorm van marktfalen

'Externe effecten' kan gelden voor alle kwadranten

	Véél	Eén
Eenvoudige interacties	A Veel marktoplossingen: Optimaal auteursrecht nodig, Mogelijk innovatie stimuleren (Boeken, Muziek, Design)	B Risico onderaanbod: Publiek goed / bestaanswaarde, Vaste kosten moeilijk goedmaken (Scheppende kunst, Fotografie, Architectuur)
Complexe interacties	C Grote 'vermarktbaarheid', maar: Bewaak pluriformiteit (cultuurwaarde), Creëer optimale eigendomsrechten (Films, Media, Mode, Games)	D Risico onderaanbod: Bewaak pluriformiteit (cultuurwaarde), Vaste kosten moeilijk goedmaken (Theater, Concerten, Musea)

Naarmate de reproduceerbaarheid toeneemt (meer 'veel' dan 'één'), ontstaan meer mogelijkheden om een creatief product economisch uit te baten. Het risico op onderproductie (als gevolg van externe effecten of coördinatieproblemen) wordt daarmee kleiner. Naarmate de complexiteit van een product toeneemt, stijgen ook de kosten en ontstaat een risico dat vaste kosten niet kunnen worden goedgeemaakt. We zien in alle vier de kwadranten dat op verschillende wijze marktoplossingen gevonden worden om potentiële marktfalen te verhelpen. Het grootst blijft het risico op marktfalen in de categorie 'één en eenvoudig'. In alle kwadranten spelen mogelijk vormen van externe effecten.

Conclusies voor beleid

Theoretisch is er een groot aantal vormen van marktfalen dat kan optreden in de creatieve industrieën. Echter, de creativiteit van de markt in het ondervangen van marktfalen is groot. Er is een grote diversiteit en dynamiek, zowel in termen van potentieel marktfalen als de kwaliteit van de marktoplossingen en business modellen. Niet alleen coördinatieproblemen (boeken), maar ook niet-uitsluitbaarheid (media) en schaalproblemen (*versioning* van films) worden hanteerbaar gemaakt. De artistieke *drive* van creatievelingen zorgt bovendien voor een gestaag aanbod, dat eventuele risico's van onderproductie kan verkleinen.

Door trends zoals digitalisering en globalisering ontstaan nieuwe problemen, maar ook nieuwe oplossingen die daarvoor niet voorhanden waren. De markt is wat dat betreft veerkrachtig en volop in beweging.

Niettegenstaande de creativiteit van de markt, blijft een aantal vormen van marktfalen problematisch. De analyse leidt tot de conclusie dat onderaanbod het belangrijkste risico van creatieve productie is. Dit kan zowel het gevolg zijn van consumptiefalen als van marktfalen aan de productiezijde. Echter, er kan ook simpelweg sprake zijn van te weinig vraag; dit is echter geen marktfalen, en geeft alleen aanleiding voor overheidsinterventie als er klassiek paternalistische motieven spelen. Het is dus van belang de oorzaak van onderproductie te kennen, voordat daar beleid op gericht wordt.

Beleid is vervolgens niet zonder risico's en nooit zonder kosten. Een complicerende factor is het heterogene karakter van zowel de markt zelf, als de vormen van marktfalen. Dit leidt tot een flinke mate van onzekerheid. In onzekerheid luidt het devies voor beleid: vergeet de baten van afwachten niet. De reden hiervoor is dat het risico op overheidsfalen groter is, naarmate de onzekerheid over de werking (en het falen) van de markt groter is. Het gevaar is dat de overheid de verkeerde keuzes maakt, die wel kostbaar zijn maar niet het gewenste resultaat opleveren. Deze waarschuwing geldt extra in markten die sterk in verandering zijn, zoals het geval is onder invloed van digitalisering en globalisering. Een risico is ook dat het beleid ten prooi valt aan lobby.

Dit alles gezegd hebbende blijft het zoeken naar een effectief en efficiënt instrument, voor de situaties die overblijven voor beleid. Gegeven de onzekerheden, lijken de mogelijkheden voor specifiek beleid beperkt. Wat betreft paternalisme en consumptie-externaliteiten verdient aansluiten bij de vraagzijde aanbeveling. Wat betreft eventuele productie-externaliteiten (product- en procesvernieuwing) ligt aansluiting bij het bestaande innovatiebeleid voor de hand. Er lijken geen redenen te zijn specifiek innovatiebeleid voor de creatieve industrieën te ontwikkelen.

Tot slot blijkt het dat het productief is om met een economische bril te kijken naar de 'markt' voor creatieve producten en naar cultuurbeleid. Hoewel op het eerste gezicht 'artistieke

waardering' zich niet lijkt te verenigen met economische analyse, is deze argwaan niet op zijn plaats. Economen nemen juist het verschil tussen waarde en prijs als uitgangspunt van de analyse.

1 Inleiding

Dit rapport bespreekt de rol van de overheid bij creatieve industrieën. Bij tal van die industrieën zijn er spanningen waar te nemen tussen een actieve of juist teruggetrokken rol van de overheid. Het subsidiëren van commercieel onsuccesvolle schilders kan bijdragen tot culturele doelen, maar deprimerende BKR-kelders spreken niet tot de verbeelding. De vaste boekenprijs kan bijdragen tot een fijnmazig netwerk van boekverkopers, maar kan eveneens ten koste gaan van de optimale verspreiding van boeken en ondernemerschap. Het subsidiëren van theatergezelschappen en orkesten draagt bij tot culturele doelen, maar gaat ook gepaard met een zekere willekeur en lobby's. De publieke omroep is er niet voor niets, maar kan al snel de commerciële markt voor televisie verstoren.

De bijdrage van dit rapport is het verschaffen van een analytisch kader waarmee de rol van de overheid in creatieve bedrijfstakken kan worden beschreven. Een belangrijk voordeel van zo'n benadering is dat historische toevalligheden, die hebben geleid tot een bepaalde rol voor de overheid, niet het zicht belemmeren. De analytische benadering kent de volgende stappen. Eerst bepalen we welke eigenschappen kenmerkend zijn voor creatieve producten (hoofdstuk 2). Vervolgens bespreken we potentiële problemen waartoe deze eigenschappen aanleiding geven (we noemen dit potentieel marktfalen). Deze worden eerst geïntroduceerd (hoofdstuk 3) en daarna gekoppeld aan een schematische indeling van creatieve producten. Dit doen we in hoofdstuk 4. Daarbij komt ook de overheid in beeld. In de gevallen waarin de markt niet (volledig) in staat is om de geïdentificeerde problemen op te lossen, kan de overheid bijspringen. Dit hoofdstuk is *niet* bedoeld om gedetailleerde kant en klare recepten te geven voor de manier waarop de overheid die rol kan waarmaken. Daarna bespreken we aan de hand van de geboden indeling de casus popmuziek, waarin zowel de creativiteit van de markt als de rol van de overheid aan bod komt (hoofdstuk 5). In hoofdstuk 6 proberen we een aantal conclusies over de rol van de overheid te trekken. Hoofdstuk 7 sluit af met een algemene conclusie.

Definitie en indeling

Voor een definitie van creatieve industrieën sluiten we aan bij Rutten *et al.* (2004, pag. 19): "De creatieve industrie is een specifieke vorm van bedrijvigheid die producten en diensten voortbrengt die het resultaat zijn van individuele of collectieve, creatieve arbeid én ondernemerschap. Inhoud en symboliek zijn de belangrijkste elementen van deze producten en diensten. Ze worden aangeschaft door consumenten en zakelijke afnemers omdat ze een betekenis oproepen. Op basis daarvan ontstaat een ervaring." Deze definitie omvat ruwweg drie onderdelen: de kunsten (o.a. literatuur en podiumkunsten), media en entertainment (o.a. film, festivals, muziek) en creatieve zakelijke dienstverlening (o.a. mode, vormgeving, architectuur).

Deze definitie biedt een relatief helder zicht op wat bedoeld wordt met creatieve bedrijfstakken. Echter, voor een analyse van de rol van de overheid – en gegeven de diversiteit

van de creatieve bedrijfstakken – is een andere indeling op zijn plaats. Allereerst zullen we in deze bijdrage vooral spreken van creatieve producten, in plaats van bedrijfstakken.² Vervolgens onderscheiden we twee hoofdcategorieën: consumentenmarkten en inputmarkten.³ We concentreren ons vooral op consumentenmarkten, omdat op inputmarkten de rol van de overheid beperkt is.⁴ De consumentenmarkt voor creatieve producten, vervolgens, is veelkoppig en vereist een nadere indeling. Zoals aangegeven wordt die indeling in hoofdstuk 4 gemotiveerd. In het kort onderscheiden we *reproduceerbare* versus *niet-reproduceerbare* en *eenvoudige* versus *complexe* producten. We noemen een product *complex* als het productieproces coördinatie en interactie vereist tussen verschillende creatievelingen (en eventueel productiefactoren waarbij creativiteit geen rol speelt). Aldus zijn vier categorieën gedefinieerd: (i) eenvoudig en reproduceerbaar (bijvoorbeeld boeken); (ii) eenvoudig en niet-reproduceerbaar (schilderijen); (iii) complex en reproduceerbaar (films) en (iv) complex en niet-reproduceerbaar (concerten). Voor elke categorie bepalen we vervolgens de eigenschappen en passen de rest van de bovengenoemde stappen toe. We illustreren elke categorie met een voorbeeld en gaan in op de mate waarin het voorbeeld illustratief is voor de categorie.

De hierboven uiteengezette benadering levert het volgende op: (i) het overwegen of heroverwegen van beleid krijgt een stevigere inhoudelijk theoretische fundering; (ii) doordat geen rekening gehouden wordt met politieke stellingname of historische toevalligheden kunnen innovatieve en verrassende uitkomsten resulteren, (iii) inzicht in de motieven voor beleid levert ook aangrijpingspunten op voor de vormgeving van beleid. Tot slot benadrukken we nogmaals dat deze benadering *geen* blauwdruk voor beleid in specifieke sectoren kan opleveren. Daarvoor is de exercitie te theoretisch en bevindt ze zich op een te hoog aggregatieniveau.

Naast deze toevoeging van een analysekader voor beleid voegen we ook aan het werk van Caves (2000) – waar we het basisraamwerk op baseren – een en ander toe. Ten eerste maken we een expliciete vertaalslag van eigenschappen van creatieve producten naar marktfaalen. Ten tweede maken we de vertaalslag naar de potentiële rol voor de overheid.

² Dit is wellicht slechts een accentverschil, maar een analyse met producteigenschappen en marktfaalen als uitgangspunt sluit nauwer aan bij producten dan bij bedrijfstakken.

³ Suijker *et al.* (2002) definiëren consumentendiensten (in tegenstelling tot producentendiensten) als diensten waarvan de helft of meer van de productie wordt afgezet bij consumenten.

⁴ Bij inputmarkten kunnen creatieve producent en afnemer een langdurige relatie opbouwen en slimme contracten ontwerpen die problemen internaliseren. Wanneer eigendomsrechten helder zijn, levert dit een goede uitkomst op. Dit staat bekend als het Coase theorema.

2 Eigenschappen van creatieve producten

In dit hoofdstuk benoemen we negen eigenschappen die kenmerkend zijn voor creatieve producten. Niet elke eigenschap op zich is uniek voor creatieve producten, maar de combinatie van eigenschappen of de mate waarin ze optreden. Elke eigenschap wordt economisch geduid, in de zin dat we bezien welke specifieke problemen kunnen optreden indien we de markt op z'n beloop laten gegeven. De eigenschappen zijn ingedeeld in drie categorieën: vraagzijde, aanbodzijde of eigenschappen die volgen als marktuitskomst.

Creatieve industrieën en producten hebben een aantal gemeenschappelijke eigenschappen. Iedere industrie is echter ook weer anders. De eerste stap op weg naar de rol van de overheid begint met het beschrijven van de relevante eigenschappen. Dat doen we in dit hoofdstuk. Allereerst kijken we kort naar de algemene beweegredenen van de overheid.

2.1 Rol van de overheid?

Het is nuttig om in de discussie van onderstaande karakteristieken in het achterhoofd te houden waarom we speciaal geïnteresseerd zijn in creatieve industrieën en producten, of anders gezegd, waarom de overheid een rol zou hebben in (het zeker stellen van) creatieve productie. Veelal wordt overheidsteun of -ingrijpen gemotiveerd door een beroep op het algemeen belang. Echter, we willen hier onderstrepen dat een algemeen belang niet betekent dat er ook meteen een rol voor de overheid is weggelegd. In principe ontstaat een taak voor de overheid alleen nadat is vastgesteld dat het algemeen belang gediend is bij bepaalde creatieve uitingen én indien de marktuitskomst onvoldoende bevredigend is in het voorzien daarin. Potentieel marktfalen is dus niet direct een aanleiding voor overheidsingrijpen.

Eerst willen we dus bezien op welke punten het algemeen belang niet al door de markt wordt behartigd. Bij het beschouwen van de rol van de overheid houden we vervolgens de overheidsdoelen in het achterhoofd: een gevarieerd aanbod (pluriform en divers) van hoge kwaliteit, dat toegankelijk is en gebruikt wordt door een breed publiek (dit is een doelstelling die expliciet is geformuleerd voor media). Meer in de breedte merkt de begroting 2005 van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) op: "OCW en Economische Zaken willen de economische benutting van creativiteit verbeteren op drie terreinen: de creatieve industrie, de economische effecten van kunst en cultuur en de rol van creativiteit bij innovatie."

Hoewel beleid veelal voor de aanbodzijde van de markt wordt geformuleerd, heeft de overheid wel degelijk vraagdoelstellingen, zoals het stimuleren van lezen of van de consumptie van 'hogere kunsten' door een breed publiek. Deze doelstellingen kunnen mogelijk worden afgeleid uit het bestaan van positieve externaliteiten op consumptie van creatieve producten of uit paternalistische overwegingen.

Het is niet het doel hier expliciet in te gaan op de overheidsdoelstellingen; het is wel van belang de ruwe schetsen ervan op het netvlies te hebben in de analyse. We gaan niet per eigenschap dieper in op de rol van de overheid; dat gebeurt pas later wanneer de eigenschappen gebundeld worden besproken.

2.2 Beschrijving van de eigenschappen van creatieve producten

De relevante eigenschappen van creatieve producten geven we – in navolging van Caves (2000) – herkenbare namen. We benadrukken hierbij dat deze eigenschappen in vrijwel alle gevallen niet uniek zijn voor creatieve producten. Wel is het zo dat de combinatie van eigenschappen of de mate waarin een bepaalde eigenschap geldt, een creatief product onderscheidt van andere producten.

2.2.1 Eigenschappen aan de vraagzijde

Wie het weet mag het zeggen (Vraagzijde: voorkeuren)

De eerste eigenschap reflecteert de onzekerheid over het succes van een nieuw cultureel product. De onzekerheid zit vooral, maar niet alleen, aan de vraagzijde van de markt. De waarde van een cultureel goed wordt immers niet alleen bepaald door gebruikswaarde, maar door andere factoren (zoals de status die consumptie van een creatief goed oplevert). Niemand kan daardoor goed voorspellen hoe een nieuw boek, een nieuwe film, modeontwerp of gebouw bij het publiek aanslaat.

Dit betekent dat productie van culturele goederen een risicovolle onderneming is. Dit wordt nog versterkt door het feit dat veel kosten in creatieve productie verzonken kosten zijn: kosten die niet meer kunnen worden teruggewonnen (door bijvoorbeeld verkoop op de tweedehands markt). Deze eigenschap heeft belangrijke consequenties voor hoe de markt georganiseerd is. Risico leidt mogelijk tot onderproductie, tenzij er een wijze wordt gevonden waarop risico wordt ondervangen of wordt verzekerd.

De risicovolheid van een creatieve onderneming wordt nog versterkt doordat ook aan de aanbodzijde sprake is van onzekerheid. De aard van het creatieve productieproces maakt het vrijwel onmogelijk om aan het begin ervan te weten hoe aan het einde van het proces het product er exact zal uitzien. Dit type onzekerheid is vergelijkbaar met onzekerheden zoals we die kennen in innovatieprocessen.

Een eerste tegenkracht is de *drive* van sommige ‘creatieve producenten’ (artiesten) om te produceren, omdat ze daar zelf gelukkig van worden (de eigenschap *l’art pour l’art* die we later bespreken). Vervolgens zijn er vele manieren (contractvormen) mogelijk om risico te delen. Denk aan het bundelen van potentieel risicovolle activiteiten, bijvoorbeeld zoals een uitgeverij, die een brede portfolio beheert. Met de successen kunnen de minder geslaagde uitgaven worden gefinancierd. Ook zijn er vele contracten in de artistieke wereld met een combinatie van basisinkomen (verzekering voor de artiest) en een percentage van de opbrengst (delen van het

risico). Een andere marktoplossing voor risicodekking is het reputatiemechanisme: van bepaalde producenten (artiesten, ontwerpers, etc.) is op een gegeven moment bekend dat ze een kassucces zullen produceren. Maar zelfs dan is de waardering van de consument nog moeilijk in te schatten: sommige films bijvoorbeeld floppen ondanks een ijzersterke *cast*.

De tijd vliegt (vraagzijde: voorkeuren)

Een eigenschap die vaak tot complexiteit kan leiden is de vluchtigheid van veel creatieve producten. De mode van dit jaar is volgend jaar weer vergeten.⁵ Hetzelfde geldt voor een deel van de media, immers: ‘who reads yesterday’s papers?’ Door het vluchtige karakter kunnen de productiekosten alleen in een korte periode worden terugverdiend. Dit heeft niet zozeer te maken met het productieproces, maar met de voorkeuren van consumenten. *De tijd vliegt* heeft consequenties voor contracten, financiering en marktorganisatie.

Een potentiële marktoplossing voor *De tijd vliegt* is het reputatiemechanisme. Dat wil zeggen dat ondanks dat het product telkens nieuw is, de consument in ieder geval weet waar hij of zij voor moet gaan, en in veel gevallen op natuurlijke wijze vervolgaankopen doet. Met kranten is dit eenvoudig geregeld met een abonnement; met mode werkt het al een stuk minder.

Caves (2000) koppelt *De tijd vliegt* ook aan de productie van creatieve producten en signaleert mogelijke coördinatieproblemen. Namelijk, veel creatieve producten vereisen een scherpe planning waarin vele verschillende partijen een rol vervullen (zie de *Complexe interacties* eigenschap verderop). Eenmaal gestart met het maken van zo’n product (zeg, een film) is het kostbaar indien vertraging optreedt. De kans daarop is echter wel groot, omdat steeds op andere inputs gewacht moet worden. Bijvoorbeeld, na een goed script, is het een kwestie van regie en acteerwerk; daarna is de film echter nog waardeloos, tenzij de montage en marketing goed gebeuren. Als een nieuwe stap te lang op zich laat wachten, wordt dit een kostbare zaak. Dit vereist dan ook slimme contracten en financieringsvormen.

We zullen in de rest van de tekst vooral nadruk leggen op creatieve producten als consumptiegoederen (de film zelf), en minder op intermediaire goederen (alle tussenproducten voordat de film af is) en de problemen daaromtrent. *De tijd vliegt* benaderen we daarom ook vooral als een eigenschap aan de vraagzijde.

2.2.2 Eigenschappen aan de aanbodzijde

Klein maar fijn (aanbodzijde: productietechnologie)

Veel creatieve industrieën kennen kleinschalige producties. Dit is een gevolg van de ‘productietechnologie’, oftewel het creatieve proces. In sommige gevallen is dat nogal voor de hand liggend (zoals bij auteurs van boeken), maar in andere gevallen waar samenwerking wel denkbaar is (bijvoorbeeld in de architectuur of theater) valt op dat er maar weinig schaalvoordelen te noteren zijn. Kennelijk ligt dat opgesloten in het creatieve proces:

⁵ Zie Pesendorfer (1995) voor een uiteenzetting van door preferenties gedreven modecycli.

grootschaligheid en creativiteit lijken het slecht met elkaar te kunnen vinden. Let wel dat we hier de initiële creatie bespreken van een creatief goed. Of het goed reproduceerbaar is, is ook van belang, dat bespreken we onder de kop *één of veel*.

Klein maar fijn hoeft op zich geen probleem te vormen voor de productie van creatieve producten. Ook kleine producenten kunnen prima produceren in een markt. Echter, er kunnen twee typen probleem ontstaan: een *mismatch* tussen vraag en aanbod en onderproductie. Deze problemen ontstaan in combinatie met andere eigenschappen van creatieve producten.

Ten eerste vormt *Klein maar fijn* een lastige combinatie met *Wie weet mag het zeggen*. Om dat te zien vergelijken we creatieve industrieën met industrieën met een grote R&D intensiteit. Ook daar geldt dat een zekere creatieve input nodig is en *Wie weet mag het zeggen* is eveneens uiterst relevant. Het grote verschil ligt hem in het feit dat bij R&D wel schaalvoordelen te behalen zijn in het creatieve proces zelf (en niet alleen in de distributie) en dat de farmareuzen betere toegang hebben tot de kapitaalmarkt en meer intern kunnen financieren. Het gevolg is dat grote bedrijven het zich beter kunnen permitteren om risico's te lopen. De verliezen van de mislukkingen worden goedge maakt door de successen. Dankzij *Klein maar fijn* is dit veel minder mogelijk bij creatieve industrieën. Dit kan er dus toe leiden dat bepaalde productie niet tot stand komt.

Ten tweede is de combinatie met *Voor ieder wat wils* een lastige. Deze (nog te bespreken) eigenschap zegt eigenlijk dat hoewel creatieve producten misschien op elkaar lijken, ze geen goede substituten zijn voor de consument. Dat betekent dat de consument op zoek is naar een vrij specifiek aanbod. Dit verhoudt zich moeizaam tot *Klein maar fijn*, in de zin dat de kans dat het heterogene aanbod en de heterogene vraag elkaar gemakkelijk vinden niet zo groot is.

De meest voor de hand liggende marktoplossing voor het laatste probleem is een vorm van gebundelde verkoop: boekhandels, galleries of theaterseries. Deze oplossingen leveren ook een vorm van voorselectie: als consument gebruik je de keuzes van anderen met een vergelijkbare smaak, om geschikt aanbod te vinden. Dit gebeurt in toenemende mate, omdat het internet het mogelijk maakt dat mensen met vergelijkbare smaken elkaar vinden.

L'art pour l'art (aanbodzijde: prijs (beloning) van de creatieve productiefactoren)

Een eigenschap die de potentiële schade van de bovengenoemde eigenschappen kan verlichten, is dat veel creatievelingen zelf nut ontlenen aan het uitoefenen van hun beroep. Onder economen wordt dit intrinsieke motivatie genoemd: het verlangen om iets te doen omwille van de taak zelf.⁶ Dit in tegenstelling tot het verrichten van een taak omwille van de financiële beloning die eraan verbonden is. Dit betekent doorgaans dat de beloning, in termen van geld, lager kan zijn. Dit verklaart dat veel artiesten genoeg nemen met een lagere vergoeding dan in andere beroepen, zonder dat dit per se als problematisch gezien dient te worden (Caves 2000;

⁶ Zie Kreps (1997) en Bénabou & Tirole (2003).

Abbing, 2002).⁷ Daartegenover staat dus de lol die de kunstenaar beleeft aan het ‘productieproces’, de waardering die hij krijgt van zijn collega’s of de status die verworven wordt. Intrinsieke motivatie kan dus voortkomen uit veel verschillende vormen van niet-geldelijke beloning.

L’art pour l’art vormt geen belemmering voor de markt voor creatieve producten, in de zin dat het in principe het tot stand komen van aanbod vergemakkelijkt: de artiest zal creatieve producten maken, omdat hij of zij dat graag wil. Bovendien leidt het, vanwege de diversiteit aan voorkeuren van artiesten, als vanzelf tot een gevarieerd aanbod. Immers, het aanbod wordt niet alleen gedreven door de vraag, maar ook door de intrinsieke *drive* van de artiest.

Aan de andere kant kan er een risico schuilen indien we de markt voor creatieve producten echt als markt benaderen. Om de ‘totale motivatie’ van de artiest te bepalen, kunnen we niet zomaar de intrinsieke en de extrinsieke (betaling voor geleverde diensten) motivatie bij elkaar optellen. Economen gaan hier in principe wel van uit: als je iemand meer betaalt, zal hij in principe harder gaan werken. In sommige gevallen kan het echter averechts werken; we spreken dan van uitholling van de intrinsieke motivatie (*crowding out*). Denk bijvoorbeeld aan een amateur-musicus. Indien hij ineens geld krijgt voor z’n liedjes en de drang om te schrijven wordt een noodzaak, is het maar de vraag of de inspiratie daar niet onder leidt (Bénabou & Tirole, 2003). Dit kan ook repercussies hebben voor beleid. Een simpel voorbeeld kan dit aangeven: indien jongeren worden gedwongen om te lezen voor hun boekenlijst (een simpele beleidsmaatregel, die als extrinsieke motivatie kan gelden), hebben ze ineens minder zin om een boek te pakken.

Complexe interacties (aanbod: productietechnologie)

Veel creatieve arbeid wordt individueel verricht. In een groot aantal gevallen is het product van die arbeid ook meteen het eindproduct. Denk aan een schilderij, of het werk van een fotograaf, maar ook het schrijven van muziek. Hoewel in sommige gevallen nog wel enige nabewerking nodig is, wordt dat meestal niet beschouwd als onderdeel van de creatieve productie.

Echter, veel creatieve producten komen pas tot stand nadat een aantal verschillende groepen professionals een tijd lang interacteert. Denk aan een film die klaar is wanneer acteurs, regisseurs, producenten, cameramensen en montagemensen in actie komen. Soms tegelijkertijd, maar vaak ook volgtijdelijk. Het maken van een creatief product wordt dan gekenmerkt door *complexe interacties*. Door deze eigenschap is een grote mate van coördinatie vereist, om te zorgen voor beschikbaarheid van de juiste kwaliteit professionals op het juiste tijdstip.

Complexe interactie versterkt andere eigenschappen. Zo wordt het afbreukrisico groter door de interacties en stijgen de kosten.

⁷ Dit geldt overigens ook voor sommige andere beroepsgroepen, zoals wetenschappers. Stern (1999) laat bijvoorbeeld zien dat gepromoveerde biologen in het Amerikaanse bedrijfsleven bereid zijn een lager loon te accepteren, naarmate ze meer vrijheid krijgen om zich wetenschappelijk te manifesteren. Wetenschappelijke activiteit vertegenwoordigt voor hen kennelijk een waarde waarvoor ze ook bereid zijn een prijs te betalen.

Complexe interacties is niet altijd een gegeven, soms is het ook een keuze. Een garageband kan er voor kiezen de zaak simpel te houden en in eigen beheer albums uit te brengen. De huidige stand der techniek maakt dit steeds makkelijker. De band kan er ook voor kiezen met een platenmaatschappij in zee te gaan, oftewel van *eenvoudig* naar *complex* te gaan. De band zal z'n keuze baseren op de verwachte opbrengsten (in termen van geld, maar ook roem) en kosten (wederom geld, maar ook inspanning). Dit geldt ook voor bijvoorbeeld ontwerpers: er bestaat een keuze tussen op kleine schaal ontwerpen of samengaan met andere ontwerpers of techneuten, om te proberen bijvoorbeeld grotere klanten aan te trekken. Misschien is dit niet altijd mogelijk vanwege knelpunten (denk aan kapitaalmarktproblemen), maar het is belangrijk te realiseren dat de keuze tussen *complex* en *eenvoudig* niet altijd een gegeven is, maar ook de keuze kan zijn van de creatieveling (in economische termen: de uitkomst van een optimaliseringsproces).

*Eén of veel*⁸ (aanbod: productietechnologie)

Van sommige creatieve producten wordt maar één exemplaar gemaakt (een schilderij, beeldhouwwerk of architectuurontwerp). Unicitéit wordt in hoge mate geassocieerd met artistiek en kunstzinnig werk. Unicitéit is het gevolg van de aard van het creatieve proces, dat in zichzelf niet reproduceerbaar is. Het levert daarom unieke producten op.

In veel gevallen echter, is het proces niet zozeer reproduceerbaar, maar het product van dat creatieve proces wel. Een manuscript wordt één keer geschreven, een boek vele malen herdrukt. Hetzelfde met een opera, met dien verstande dat niet alleen het schrijven maar ook de uitvoering van de opera een creatief proces is (en een unieke gebeurtenis), in tegenstelling tot het drukken van een boek.

De eventuele reproduceerbaarheid heeft grote consequenties voor hoe markten functioneren. David Ricardo hield zich al met dit onderwerp bezig (zoals opgemerkt door Heertje, 1996) en ging zelfs zo ver zijn economische analyse te beperken tot goederen die konden worden gereproduceerd. Ricardo (1817, p. 6) schreef "There are some commodities, the value of which is determined by their scarcity alone. (...) The value is wholly independent of the quantity of labour originally necessary to produce them, and varies with the varying wealth and inclinations of those who are desirous to possess them." Kortom, de prijs wordt bepaald door 'wat de gek ervoor geeft', omdat het aanbod vaststaat (inelastisch is). Deze zienswijze impliceert een onderscheid waarbij de prijs van unica (niet-reproduceerbaar) wordt bepaald door de vraagzijde van de markt, en de prijs van replica (reproduceerbare goederen) daarentegen wordt bepaald door de aanbodzijde, namelijk door de (marginale) kosten van het produceren van het goed (als we uitgaan van een concurrerende markt).⁹ Zo scherp wordt tegenwoordig het onderscheid niet gemaakt. Echter, de kern om mee te nemen naar hoofdstuk 3 is dat mogelijkheden voor

⁸ Deze eigenschap wordt in Caves (2000) niet expliciet genoemd.

⁹ Zie ook Fase (2000).

reproductie een product ‘vermarktbaar’ maakt. We gaan daar in dat hoofdstuk dieper op in en bespreken daar ook de mogelijkheden voor het benutten van schaalvoordelen.

Overigens is de keuze tussen *Eén of veel* niet altijd ingegeven door productietechnologie. Het kan ook een keuze van de producent betreffen. Bijvoorbeeld, een foto kan best vele malen worden afgedrukt. Echter, een fotograaf die exposeert zal dit niet doen. De uniciteit van zijn creatie (de kunstwaarde, zou je kunnen zeggen) is dan belangrijker dan de eventuele commerciële waarde van de reproducties. Andersom kan de commerciële waarde juist ook weer gebaat zijn bij uniciteit. Dit lijkt erg op de standaardafweging van een monopolist, die zijn opbrengst maximaliseert: veel verkopen voor een lage prijs, of weinig verkopen tegen een hoge prijs? Kortom, hiermee zien we dat de scheidslijn tussen één of veel geen absolute is.

2.2.3 Eigenschappen van de marktuitskomst

Voor ieder wat wils (vraag- en aanbodzijde: gedifferentieerde producten)

Creatieve producten zijn niet zelden in alle soorten en maten verkrijgbaar. Zo kan je alles lezen van vijfstuverroman tot Shakespeare, van motortijdschriften tot de biografie van Caruso. Dit geldt voor vrijwel alle creatieve producten. Deze eigenschap slaat niet zozeer op een bepaald creatief product, maar op de marktuitskomst in z’n geheel. Dit is een uitdrukking van zowel een gedifferentieerd aanbod (onder andere als gevolg van *l’art pour l’art*) als een gevarieerde vraag: consumenten hebben verschillende smaken. We noemen creatieve producten daarom horizontaal gedifferentieerd. Dit betekent op zijn beurt dat er voor een creatief goed geen perfect substituuat is.

De breedte van het aanbod zal voor een groot deel afhangen van de grootte van de vraagzijde van de markt. Indien er slechts een beperkt publiek is, zal (door het bestaan van vaste kosten) het aanbod zich noodgedwongen richten op de grootste gemene delers, de hits als het ware. Bij een groter publiek kan er meer differentiatie optreden.

Vergelijk dit met de gesignaleerde trend in e-commerce van de ‘lange staart’.¹⁰ Dit duidt op de lange staart van een distributiecurve, waarin zich de meer ‘obscure’ uitgaven bevinden bijvoorbeeld in de boeken- of muziekmarkt. Door de opkomst van e-commerce worden deze nichemarkten interessant voor commerciële doeleinden. Waar vroeger fysieke beperkingen een rol speelden bij de distributie van boeken (stellingruimte in de boekhandel, bijvoorbeeld), is er nu een flinke markt voor ‘obscure’ uitgaven. Als voorbeeld wordt Amazon genoemd, waar een derde van de verkoop plaatsvindt op boeken die niet tot de populairste 130.000 titels behoren (zijnde de voorraad van een flinke boekhandel).

¹⁰ Zie Anderson (2004) en ‘Profiting from obscurity: What the “long tail” means for the economics of e-commerce’, *The Economist*, 7 mei 2005.

De top en de rest (vraag- en aanbodzijde: gedifferentieerde producten)

Anders dan wel eens wordt aangenomen, is *de top en de rest* voor de meeste creatieve industrieën meer karakteristiek dan *winner-takes-all*. Bij *winner-takes-all* markten is de top zeer smal en wordt de superster aan de top buitenproportioneel veel meer beloond dan de nummer twee in de markt, hoewel de verschillen in waargenomen kwaliteit marginaal zijn.¹¹ Anders gezegd, de beloning houdt geen verband meer met de prestatie, maar vooral met het feit dat de nummer één net een tikje beter is dan de nummer twee. Het feit dat nummer twee ook erg goed is, doet er daarbij niet toe. Weliswaar is er in creatieve bedrijfstakken vaak een smalle top die heel succesvol is (sommige popartiesten, maar denk bijvoorbeeld ook aan architecten zoals Renzo Piano), maar er is in vrijwel alle gevallen ruimte voor een 'B-lijst'. Dit is een vorm van productdifferentiatie, als marktuitkomst, net als onder gevolg van *Voor ieder wat wils*. Het verschil is dat laatstgenoemde eigenschap gaat over de breedte van het aanbod (horizontale differentiatie), terwijl gaat het hier over de spreiding in kwaliteit (verticale differentiatie).

Een belangrijk inzicht uit de economische literatuur is dat vooral verticale differentiatie optreedt (dus A-lijst en B-lijsten) wanneer hogere kwaliteit gepaard gaat met hogere vaste kosten (denk aan kranten bijvoorbeeld). Wanneer hogere kwaliteit vooral gebaseerd is op variabele kosten (denk aan toneelspelers), ontstaat juist een marktstructuur waarin het hele kwaliteitsspectrum gelijkmatig gevuld zal worden (horizontale differentiatie).¹² De aangehaalde voorbeelden lijken dit voor de creatieve industrie te bevestigen.

De gedifferentieerde marktuitkomst is een gevolg van gedifferentieerde inputs, het verschil in kwaliteit tussen acteurs, kunstenaars, dansers etc. De vraag is waarom B-lijst artiesten überhaupt aan de bak komen. Dit heeft te maken met het prijsverschil tussen de top en de rest, oftewel met de meerprijs die consumenten bereid zijn te betalen omdat een superster zijn of haar bijdrage aan een product heeft geleverd. Dit levert interessante vragen op aan de productiezijde (bijvoorbeeld, welke mix van A-lijst en B-lijst artiesten kun je inzetten voor één bepaald eindproduct) en aan de vraagzijde.

Eeuwige glorie (marktuitkomst: externe effecten en copyrights)

Waar voor sommige creatieve producten geldt dat ze vluchtig van aard zijn (*de tijd vliegt*), is voor veel andere creatieve producten het tegenovergestelde het geval: ze worden voor de 'eeuwigheid' gemaakt zijn. Dat wil zeggen, op het moment van productie is dat wellicht niet het geval, maar gaandeweg blijken sommige creatieve uitingen te bekliven. Dat is op zich niet zozeer een economische eigenschap. Wel zijn twee elementen van belang.

Ten eerste biedt een zekere eeuwigheidswaarde mogelijkheden voor economische exploitatie van een creatief product. Doordat vele malen een relatief kleine hoeveelheid voor

¹¹ Het 'superstar' fenomeen is geformaliseerd in economische theorie door Rosen (1981).

¹² Zie Berry en Waldfogel (2003) voor een empirisch onderzoek naar het inzicht dat geleverd wordt door Shaked en Sutton (1987).

gebruik van rechten wordt betaald, kan een product economisch interessant worden. De vraag is dan of de rechten over het product (variërend van de partituur van een symfonie tot een *sample*) kunnen worden benoemd en vervolgens uitgebaat, en aan wie de opbrengsten hiervan toevallen, voor welke periode etc. Dit zijn interessante economische vragen. Rechten zijn overigens een vorm van beleid, en niet een marktuitskomst.

Ten tweede refereert *Eeuwige glorie* aan iets wat we cultuurwaarde kunnen noemen. Dat wil zeggen, de waarde van een creatief product kan groter zijn dan de waarde die de gebruikers eraan toekennen en zouden willen betalen. In economische termen: het product wordt gekenmerkt door externe effecten. Welke dat (kunnen) zijn, bespreken we meer gedetailleerd in hoofdstuk 3.

3 Potentieel marktfalen

Onderproductie of onderinvestering is een potentieel risico bij creatieve industrieën. Risico's zitten zowel aan de consumptie als de productiekant. Consumenten zouden om twee redenen geen welvaartsoptimale keuzes kunnen maken: externe effecten of paternalisme. Het externe effecten argument is gebaseerd op een concept van cultuurwaarde; paternalisme volgt uit vormen van informatie-asymmetrie. Aan de productiezijde is sprake van schaal en coördinatieproblemen. Zoekkosten en de complexiteit van het productieproces kunnen tot het laatste leiden. Schaalproblemen zijn het gevolg van de combinatie hoge vaste kosten en lage marginale kosten. Enerzijds kan dit leiden tot monopolistische tendensen, anderzijds tot problemen om überhaupt de vaste kosten goed te maken. Ook kan er sprake zijn van externe effecten aan de productiezijde, dan wel omdat er sprake is van kennis spill-overs of omdat de aanwezigheid van een creatieve klasse zou leiden tot hogere productiviteit. Weinig creatieve producten zijn echte publieke goederen. Wel is uitsluitbaarheid voor digitaliseerbare producten in toenemende mate een uitdaging. Al deze vormen van marktfalen zijn mogelijk, wat niet wil zeggen dat ze daadwerkelijk een probleem zijn. Enerzijds weet de markt in veel gevallen met oplossingen te komen; anderzijds is het empirisch verre van eenvoudig aan te tonen of er wel sprake is van, met name, de verschillende vormen van externe effecten.

In hoofdstuk 0 koppelen we potentiële vormen van marktfalen aan de eigenschappen uit hoofdstuk 2. Het doel van dit hoofdstuk is de mogelijke vormen van marktfalen uitgebreid introduceren, zodat duidelijk is waar we het over hebben. Omwille van de presentatie delen we marktfalen in, in falen dat zijn oorsprong vindt in de consumptiekant en de productiekant van de creatieve markten.¹³

In deze bijdrage besteden we geen expliciete aandacht aan relevante trends. Wel refereren we in dit hoofdstuk op verschillende plekken aan de trend van digitalisering in combinatie met het internet, omdat dit vrij fundamentele gevolgen kan hebben. Niet alleen voor het al dan niet optreden voor bepaald marktfalen, maar ook voor de mogelijkheden van de markt om dat zelf op te lossen.

3.1 Consumptie: paternalisme en externe effecten

3.1.1 Paternalisme?

Paternalisme slaat op de gedachte dat de consumptie van een product (zeg, het luisteren naar Mozart) inherent goed zou zijn. Als een consument andere voorkeuren heeft, leidt deze notie ertoe dat de overheid beter zou weten wat goed is voor de consument dan de consument zelf. Dit wat ouderwetse principe heeft een wat negatieve bijklank. Zo is het niet bedoeld in deze context. Wij benaderen paternalisme vanuit een iets andere kant, als een soort

¹³ Alle marktfalen is te omschrijven als een extern effect. Analytisch is dit soms verhelderend (zie Teulings *et al.*, 2003). We kiezen er niet voor deze conventie te volgen, omdat dit niet zo goed aansluit bij de terminologie die in het beleid gebezigd wordt.

‘consumptiefalen’¹⁴ dat kan worden teruggevoerd op een gebrek aan informatie of onwetendheid over de eigen welvaartsfunctie (vgl. Throsby, 1994). Dit heeft twee aspecten. Ten eerste kan het zijn dat de consument niet kan inschatten wat zijn waardering voor een bepaald goed is. Dit lijkt erg op het probleem van een informatie-asymmetrie, zoals beschreven door Akerlof (1970) waarbij de consument de kwaliteit van een product niet van tevoren kan beoordelen. Het goed is dan een ervaringsgoed: de waarde voor het goed voor de consument blijkt pas tijdens of na de consumptie ervan. Met andere woorden, na een bezoek aan het concertgebouw heeft de bezoeker een hogere waardering voor het concert dan op het moment dat hij of zij een kaartje moest kopen. Dit kan problematisch zijn, omdat het heel wel mogelijk is dat deze potentiële bezoeker dus geen kaartje koopt. Zo is het inderdaad geformaliseerd door Akerlof: bij informatie-asymmetrieën bestaat het gevaar dat de markt helemaal niet tot stand komt.

Ten tweede kan het zijn dat de consument op zich zijn waardering wel kent, maar deze niet goed meeneemt in zijn beslissingen. Bijvoorbeeld dat mensen bij hun besluit om naar het genoemde concert te gaan, toekomstige baten van dit bezoek niet meewegen. Economen noemen dit ‘bijziendheid’. Bijziendheid wordt des te relevanter als waardering moet groeien: na een aantal keren met Mozart te hebben kennism gemaakt, zal de waardering toenemen: je moet het leren waarderen (leren op waarde schatten).

Het punt is dat als de consument dit niet van tevoren weet, of dit niet meeweegt in zijn beslissing, deze overwegingen niet tot uiting komen in wat hij over heeft voor een concertkaartje. Kortom, hoewel economen altijd uitgaan van consumentensoevereiniteit, kan het zijn dat de consument beter af is – over een lange periode gezien – als hij wordt “verleid of opgeleid” om wel naar het concert te gaan. Dit kunnen we paternalisme noemen.

Het mag duidelijk zijn dat paternalisme een belangrijke motivatie kan zijn om beleid te voeren, dat de potentiële spreekwoordelijke concertganger verleidt of opleidt. Cultuureducatie voor jongeren kan worden gemotiveerd vanuit deze gedachtegang.

3.1.2 Consumptie-externaliteiten

Eenzelfde conclusie - verleiden of opleiden is sociaal optimaal - volgt uit het bestaan van externaliteiten. Bij een externaliteit kan de consument geen welvaartsopimaliserende beslissing maken, omdat zijn consumptie effecten heeft op de welvaart van een ander, terwijl de consument dat niet meeneemt in zijn consumptiebeslissing.¹⁵ Dit kunnen positieve externaliteiten zijn (door de ‘consumptie’ van een concert wordt bijgedragen aan het sociaal kapitaal) of negatieve (de harde muziek van een concertpodium schaadt de burens, terwijl de concertgangers daar geen last van hebben). Omdat we wat betreft creatieve producten vooral geïnteresseerd zijn in positieve externe effecten, en omdat negatieve externe effecten vaak via

¹⁴ Paternalisme is dan ook geen echt marktfalen.

¹⁵ Dit lijkt op het zojuist besproken paternalisme argument, maar bij paternalisme gaat het om effecten op de eigen welvaart, terwijl het bij deze externe effecten gaat over gevolgen voor andermans welvaart.

regelgeving te voorkomen zijn, laten we in het vervolg negatieve externe effecten goeddeels buiten beschouwing.

Externe effecten kunnen zich ook verder strekken dan de waardering van huidige generaties. *Eeuwige glorie* leidt ertoe dat ook rekening moet worden gehouden met de waardering van toekomstige consumenten. Economen zeggen dan dat een product legaatwaarde (*bequest value*) heeft. Veelal hebben mensen ook een bereidheid om te betalen voor legaatwaarde, al zal dat niet geïnternaliseerd worden in de prijs van producten.¹⁶ Het is zogenoemde niet-markt waardering (Throsby, 1994). Daarom kunnen we spreken van een extern effect. Hetzelfde geldt voor de optiewaarde of bestaanswaarde van, vooral, culturele producten. Uit onderzoeken blijkt dat zelfs mensen die nooit naar, bijvoorbeeld, theater gaan, toch geld overhebben voor het feit dat het theater bestaat in hun omgeving. Misschien omdat ze er ooit eens heen willen *kunnen* gaan (optiewaarde) of simpelweg omdat ze vinden dat het ‘erbij’ hoort (bestaanswaarde). Dit geldt ook voor musea en andere vormen van cultureel erfgoed. Dit kunnen we ook cultuurwaarde noemen, of investeren in sociaal-cultureel kapitaal (vgl. Van der Ploeg, 2005). Het belangrijke gevolg van positieve externaliteiten is dat onderproductie het gevolg kan zijn, dus dat er potentieel een rol voor de overheid is weggelegd.

In de praktijk is het consumptie-externaliteiten argument nog knap lastig. Het is moeilijk te benoemen welke externe effecten zijn verbonden aan het luisteren naar een kamerorkest dat Mozart speelt. En vervolgens om te beoordelen of deze groter zijn dan de externe effecten die verbonden zijn aan een concert van De Dijk of van Luciano Pavarotti. We raken met deze discussie aan het onderscheid tussen ‘high culture’ en ‘low culture’ (of popular culture). De impliciete assumptie is dat hoge cultuur gekenmerkt wordt door grotere positieve externe effecten dan lage cultuur.¹⁷ Dit lijkt ook impliciet dan wel expliciet ten grondslag te liggen aan bepaald overheidsbeleid, waarbij de waarde en betekenis van ‘hoge cultuur’ hoger wordt ingeschat dan van ‘lage cultuur’.

In deze bijdrage maken we in principe geen onderscheid tussen hoge en lage cultuur. De reden hiervoor is dat de eigenschappen die in hoofdstuk 2 benoemd worden, niet principieel verschillen tussen hoge en lage cultuur. Uiteraard gelden bepaalde eigenschappen meer voor bepaalde creatieve producten, denk aan *één of veel* en *eeuwige glorie*. Echter, het onderscheid tussen hoge en lage cultuur is vanuit economisch oogpunt niet het meest onderscheidende, omdat – zoals Caves (2000) het uitdrukt – de sociale processen en organisatiestructuren rondom hoge en lage vormen van cultuur niet fundamenteel verschillen.

¹⁶ Het klinkt wellicht wat merkwaardig dat waardering niet tot uiting komt in de prijs. Er is in dit geval een verschil tussen bereidheid om te betalen (*willingness to pay*) en marktvraag. Het makkelijkst is dit voor te stellen als mensen het bestaan van een goed wel waarderen, maar het zelf niet consumeren. Dit betekent bijvoorbeeld dat ze wel bereid zouden zijn er belasting voor te betalen of een gift te doen (zoals meer gebruikelijk in de Amerikaanse culturele sector).

¹⁷ Alternatieve verklaringen, die we niet kunnen uitsluiten zijn dat het paternalisme groter is voor hoge cultuur of dat het marktfalen (terecht of onterecht) groter wordt ingeschat.

3.2 Potentieel marktfalen aan productiezijde

Aan de productiezijde bestaat ook een aantal mogelijke redenen voor marktfalen. Die zijn te koppelen aan de productietechniek (lees: de eigenschappen van een goed), coördinatieproblemen en externaliteiten.

3.2.1 Publiek goed?

Publieke goederen worden gekenmerkt door non-rivaliteit en niet-uitsluitbaarheid van consumptie. Non-rivaliteit wil zeggen dat de consumptie van de één niet de mogelijkheden vermindert voor consumptie van de ander.¹⁸ In principe zijn de meeste creatieve producten non-rivaal van aard, althans voor wat betreft de creatieve kern van het product. Iemand zal niet minder genieten van een symfonie of een mooi ontworpen object omdat een ander deze al gehoord of gezien heeft. Echter, de meeste creatieve producten zijn gekoppeld aan een tastbaar product of fysieke ruimte.¹⁹ Er is dan sprake van rivaliteit, zolang consumenten tegelijkertijd van hetzelfde product willen genieten. Het is duidelijk dat dit problemen kan opleveren, zoals in het Van Gogh museum op een willekeurige dag in het toeristenseizoen of bij de kaartverkoop voor de première van *Revenge of the Sith* (deel drie van *Star Wars*). Van rivaliteit bij creatieve producten is dus eerder sprake in de zin van congestie (zie Van der Ploeg, 2005).

Het non-rivale karakter van een creatief product impliceert dat, voor een welvaartsoptimale uitkomst, de prijs ervan nihil zou moeten zijn. Dit reflecteert de zeer lage marginale kosten. Congestie daarentegen vraagt juist om beprijzing: om elkaar niet in de weg te lopen is een positieve prijs gewenst. Dit maakt het ook mogelijk voor de producent om de vaste kosten goed te maken. Indien creatieve producten een fysieke dimensie krijgen, kan er dus een markt tot stand komen. Anders gezegd, het koppelen van het creatieve product aan een meer tastbaar product vermindert de publieke goed eigenschappen van het creatieve product.

Wellicht ten overvloede, de scheidslijn tussen wat nu wel en niet een rivaal product genoemd kan worden, is voor creatieve producten nogal vaag, omdat vrijwel altijd van zowel een fysieke als een niet-fysieke dimensie sprake is. Een verhelderend voorbeeld is waarschijnlijk een mode-ontwerp: het ontwerp is naar z'n aard non-rivaal. De jurk, aan de andere kant, kan echt maar door één iemand gedragen worden.

De andere dimensie van een publiek goed – uitsluitbaarheid – staat of valt eveneens met de mogelijkheid om het creatieve product te koppelen aan een tastbaar product, fysieke ruimte of een niet-tastbaar eigendomsbewijs. Vrijwel alle creatieve producten zijn dus uitsluitbaar (behalve bijvoorbeeld architectuur). Dit komt bij creatieve producten vaak tot uiting in rechten

¹⁸ Iets nauwkeuriger geformuleerd: we spreken van non-rivaliteit in consumptie als de marginale kosten van consumptie door een extra consument nihil zijn.

¹⁹ Op het specifieke terrein van informatiegoederen is het gebruikelijk om te spreken van *content* en *carrier*. We zullen deze terminologie hier niet hanteren, omdat daarmee de indruk kan worden gewekt dat de analyse zich beperkt tot informatiegoederen. De analogie kan desalniettemin verhelderend werken: *content* staat voor de creatieve inhoud; de *carrier* (drager) is het fysieke omhulsel dat het totale (gebundelde) product uitsluitbaar maakt.

– ontwerpen, composities, ideeën – die verhandelbaar zijn, aangenomen dat er beleid is gemaakt dat het intellectuele eigendom beschermt. De economische wetenschap heeft veel te melden over de wijze aan wie de baten van deze rechten vervolgens toevallen (bijvoorbeeld Caves, 2000). Wat voor onze analyse van belang is, is de invloed die digitalisering heeft op de uitsluitbaarheid van creatieve producten, en dus de mogelijkheden om rechten (copyrights) te exploiteren. Digitalisering, in combinatie met het internet, betekent feitelijk dat de bundeling van creatieve input met een fysiek product (de CD of videoband, bijvoorbeeld) verdwijnt. Dit maakt uitsluitbaarheid, en dus het vermarkten van rechten, een stuk lastiger.²⁰

Kortom, weinig creatieve producten zijn ware publieke goederen. Eigenlijk kan dit alleen gezegd worden van open kanaal media-uitlatingen (muziek op de radio), die zowel non-rivaal als niet-uitsluitbaar zijn. Voor het overige zijn vrijwel alle creatieve producten verbonden aan een tastbaar product of fysieke ruimte, waardoor deze uitsluitbaar worden. Door congestie ontstaat voor veel producten ook rivaliteit in consumptie, waardoor een positieve prijs gerechtvaardigd is vanuit efficiëntie-oogpunt. Digitalisering zet de uitsluitbaarheid onder druk.

Om verder semantische discussies te vermijden, bestempelen we een goed dat in *belangrijke mate* rivale inputs nodig heeft (en uitsluitbaar is) als *privaat* goed. Denk aan een boek. Wanneer de rivale inputs van minder van belang zijn is een goed (dat ook niet uitsluitbaar is) *publiek*. Denk daarbij bijvoorbeeld aan een radio-uitzending.

Throsby (1994) geeft aan voor de uitvoerende kunsten dat we dit een *gemixed* goed kunnen noemen: het is *privaat* in de zin zoals zojuist beschreven, maar *publiek* in de zin van de waarde die cultuuruitingen genereren voor de samenleving als geheel. Hiervan is niemand uit te sluiten. We kunnen deze eigenschap in principe van toepassing verklaren op de meeste cultuurgoederen. We hebben dit ‘cultuurwaarde’-argument besproken onder het kopje externe effecten van consumptie.

Merk tot slot op dat een *publiek* goed niet meteen impliceert dat de overheid redenen heeft om beleid te maken. Ook hier is de markt creatief: radio-uitzendingen worden gemaakt en *Jazz in Duketown* (een muziekfestival in Den Bosch) was ook dit jaar weer voor iedereen gratis toegankelijk. De truc om geld te verdienen met deze creatieve producten is niet dat de rechten worden verhandeld, maar dat de aandacht van het publiek voor deze producten worden ‘verhandeld’. In gewone mensentaal: via sponsoring en reclame worden vele publieke diensten zonder hulp van de overheid tot stand gebracht.²¹ Deze vorm van vermarkten heeft wel repercussies voor het type aanbod wat tot stand komt, omdat een flink publiek moet worden bereikt wil sponsoring of reclame interessant zijn (zie Nahuis *et al*, 2005, en Blokland & Feenstra, 2001).

²⁰ Zie bijvoorbeeld Rutten & Van Bockxmeer (2003) of Nahuis *et al*. (2005).

²¹ Het voorbeeld van het festival is niet helemaal zuiver. Zoals veel gemeentes dat doen, treedt de stad Den Bosch op als een van de sponsors van *Jazz in Duketown*. Overigens is bij dit soort evenementen een andere vorm van ‘verkoop van de aandacht van het publiek’ het geval: op de drankomzet wordt goed verdiend.

3.2.2 Schaal

Een bekend marktfalen dat volgt uit de productietechnologie is de combinatie van hoge vaste kosten en lage marginale kosten. Dit kan op de eerste plaats leiden tot monopolistische tendensen, door het benutten van schaaffecten. Mededingingstoezicht is hiervoor vereist.

De andere kant van de medaille is dat onderproductie kan optreden, doordat de producent zijn vaste kosten niet kan goedmaken. Dit kan een vorm van marktfalen zijn, maar is het niet altijd. Dit hangt af van de verhouding tussen het consumentensurplus (de optelsom van wat consumenten bereid zijn te betalen) en de vaste kosten. Stel er wordt overwogen een theater te bouwen in een kleine plaats. We nemen daarbij aan dat aan het theater geen externe effecten zijn verbonden. In dat geval kan het zijn dat de vaste kosten niet kunnen worden goedgemaakt door het consumentensurplus. Dan zal het theater er niet komen, maar is er ook geen sprake van marktfalen. Immers, het is welvaartsoptimaal het theater niet te bouwen. De andere variant is ook mogelijk: de vaste kosten zijn lager dan het consumentensurplus. In dat geval is het duidelijk welvaartsoptimaal om het theater wel neer te zetten. Of dit echt gebeurd zal afhangen van de vraag of het theater in staat is het consumentensurplus ook daadwerkelijk naar zich toe te trekken. Als die niet lukt, en het theater daardoor niet tot stand komt, is er sprake van een marktfalen.

Het wordt nog een tikkeltje gecompliceerder, want we hebben in veel gevallen ook te maken met lage marginale kosten (al zijn de marginale kosten van een theatergebouw nog aanzienlijk). Dit betekent, wederom vanuit het perspectief van de totale welvaart, dat het optimaal is om een lage prijs te stellen. Dit hoeft niet problematisch te zijn; stel in het geval van het theater dat de gemeente erg groot is en veel mensen bereid zijn een beetje te betalen: de vaste kosten worden dan nog steeds gedekt en er is geen probleem. Maar het theater kan maar een beperkte fysieke omvang krijgen – lees: de mogelijkheden voor schaalvergroting zijn beperkt – en daardoor is het wel denkbaar dat het niet mogelijk is de vaste kosten goed te maken. Wederom een potentieel probleem van onderproductie.

Wat het bovenstaande probleem van onderproductie een stuk makkelijker zou maken, is indien we een product hebben in de categorie *veel*. Het product kan dan tegen lage kosten worden gereproduceerd (of opnieuw worden gemaakt: dezelfde pizza kan maar één keer verkocht worden, maar hij kan wel identiek worden nagemaakt zonder verlies van authenticiteit of wat voor andere waarde dan ook) en de volle schaal van de vraag kan worden benut. Indien de producent ook nog kan prijsdiscrimineren, wordt het nog gemakkelijker de vaste kosten goed te maken. Bijvoorbeeld, een film draait eerst in de bioscoop, dan in de videotheek en vervolgens op TV. De consument met het hoogste consumentensurplus (de hoogste waardering) gaat naar de bioscoop, een ander wacht de Tv-uitzending wel af.

3.2.3 Coördinatie

Vervolgens kunnen aan de productiekant coördinatieproblemen ontstaan, zoals beschreven onder *complexe interacties*. We zullen hier niet dieper op ingaan, omdat dat al besproken is. Het mag duidelijk zijn dat coördinatieproblemen ook tot onderproductie kunnen leiden.

Hetzelfde geldt voor de gevolgen van risico, onder invloed van *wie het weet mag het zeggen*.

Risico wordt enkel adequaat in de markt gedekt als er voldoende grote winsten tegenover staan.²² Indien de markt niet goed in staat is tot efficiënte risicospreiding te komen, leidt dit ook mogelijk tot onderaanbod. Dit is een kapitaalmarktimperfectie.

Tot slot kan er ook sprake zijn van een *mismatch* tussen vraag en aanbod. Er treedt dan een coördinatieprobleem op, waarbij een geïnteresseerde consument moeilijk in contact kan komen met een producent, of niet tegen redelijke kosten. Dit is niet per se uniek voor creatieve producten, maar wel een potentieel probleem dat vooral speelt bij *één* van de dimensie *één of veel*. Het probleem van *mismatch* wordt versterkt door *klein maar fijn* en *voor ieder wat wils*. Het product is bijzonder heterogeen, en de consument heeft er wellicht wel vraag naar, maar kan het alleen vinden tegen aanzienlijke kosten. Dit is een probleem dat economen aanduiden met zoekkosten. Indien de zoekkosten te hoog worden, zullen vraag en aanbod helemaal niet bij elkaar komen.

De markt is overigens wel creatief met het vinden van oplossingen voor dit soort problemen; de zoekkosten kunnen op verschillende manieren worden verlaagd. Denk aan galleries, die kunst samenbrengen en ordenen, zodat de consument verschillend aanbod in één keer kunnen bezichtigen. Met name de ontwikkelingen op het internet bieden vele nieuwe mogelijkheden voor coördinatie van vraag en aanbod. In combinatie met schaalvergroting (internet en globalisering) kunnen vele nieuwe marktvormen ontstaan die zowel een *mismatch*-probleem kunnen overbruggen, als in een minimale schaal van de vraag kunnen voorzien. We zien dit vooral in producten die gemakkelijk digitaliseerbaar zijn, zoals muziek en in toenemende mate film en video.

Grotere mogelijkheden voor schaalvergroting - door internet en globalisering - kunnen ook deels het probleem van hoge vaste kosten en lage marginale kosten oplossen, maar dat betekent dat monopolistische tendensen ook meer de ruimte krijgen. Dit zal zo'n vaart niet lopen indien de wensen van mensen breed zijn verspreid (*voor ieder wat wils*), maar mededingingstoezicht blijft geboden.

3.2.4 Externe effecten aan de aanbodzijde

Creativiteit is de belangrijkste bron van vernieuwing. Dat hoeft zich niet te beperken tot productvernieuwing of verbeteringen in het productieproces maar kan ook marketing of

²² Zie Van der Ploeg, 2005.

waardevermeerderend design zijn. De vraag die we in deze sectie aan de orde stellen is wanneer er sprake is van marktfalen.

Laten we een eerste schets geven van de relevante overwegingen alvorens op een aantal aspecten dieper in te gaan. We doen dit aan de hand van een voorbeeld: een Artemide bureaulamp. Dit zijn lampen in de hogere prijsklasse die zich onderscheiden door vorm (sommige mensen vinden dat mooi) en door gebruiksgemak. Het creatieve design kan dus bijdragen aan het nut dat de bureaulamp heeft voor de consument. Deze hogere waardering komt tot uitdrukking in een hogere prijs die de producent voor het goed vraagt. Het design is prima te vermarkten. Van marktfalen lijkt geen sprake. Er zijn echter drie mogelijke valkuilen. (i) De producent kan de vaste kosten van het design niet goedmaken terwijl het consumentensurplus wel groot genoeg is. Bijvoorbeeld omdat de producent niet al het surplus naar zich toe kan trekken. (ii) De producent kan de vaste kosten van het design niet goedmaken omdat, op het moment dat het ontwerp in de winkel staat, een andere producent een kopie op de markt brengt tegen een lagere prijs (immers, de kosten van het imiteren zijn veel lager dan de kosten van het originele ontwerp). (iii) Het ontwerp van de Artemide lamp leidt tot nieuwe techniek die ook toegepast kan worden in heel andere producten. Bijvoorbeeld de bevestiging van de kenmerkende staaldraden vindt ook toepassing in instrumenten ten behoeve van het werk van een tandarts. In dat geval is er sprake van een positieve externaliteit. In alle drie de gevallen is het rendement voor de maatschappij hoger dan de private producent zich kan toe-eigenen.

Het eerste punt is een schaafeffect dat we in de vorige sectie besproken hebben. Het tweede punt betreft de optimale eigendomsrechten. De afruil, waar we in de casus over popmuziek nog op terug komen, is die tussen sterke eigendomsrechten die leiden tot monopolie macht en de daarbij behorende prijsverstoring versus het onderaanbod van producten bij zwakke eigendomsrechten. Het laatste punt gaat over externaliteiten van producten, activiteiten en dergelijke. De relevantie hiervan zullen we in deze sectie verder belichten.

Externe effecten van...

...product- en procesvernieuwing

Product- en procesvernieuwing zijn vaak het gevolg van inspanningen op het gebied van onderzoek en ontwikkeling (R&D). Van die activiteit is bekend dat het private rendement lager is dan het sociale (dus dat er sprake is van een positief extern effect). Wanneer de overheid onderzoek en ontwikkeling effectief kan stimuleren, is dat een goed te verdedigen beleid. Cornet (2001) bespreekt zowel de verschillen tussen het private en sociale rendement alsook de mogelijkheden voor effectief beleid.

De relevante vraag is of aan design, architectuur en dergelijke creatieve vernieuwingen ook positieve externe effecten verbonden zijn, zoals bij wijze van voorbeeld gesteld werd voor de Artemide lamp. Zover wij weten is er noch literatuur die dit bevestigt, noch literatuur die dit

ontkracht. Wanneer het over echte innovaties gaat gelden de overwegingen die ook gelden voor R&D.

Aan deze discussie moeten we nog toevoegen dat een deel van de kennis in de dienstensector *tacit knowledge* is, en dus moeilijk overdraagbaar.²³ Dit geldt bijvoorbeeld niet voor de Artemide lamp (die is vrij eenvoudig te imiteren), maar wel voor de kennis en het organisatievermogen dat nodig is om de Supperclub of Now & Wow binnen korte tijd van een interieur te voorzien dat passend is voor een trendy club. Het is duidelijk te zien wat het eindresultaat is, maar om dat kunstje te herhalen is heel wat kennis nodig die niet uit een boekje te halen is. Beperkte mogelijkheden voor imitatie vergroten de mogelijkheden om de opbrengsten van nieuwe kennis toe te eigenen; met andere woorden, verkleint het risico op marktfalen.

... de aanwezigheid van culturele en creatieve instellingen

We hebben al gesproken over de mogelijke externe effecten van de consumptie van culturele goederen; hier is de vraag of er positieve effecten zijn op bijvoorbeeld productiviteit. Voor een directe link is geen aanwijzing. Er zijn wel mogelijke indirecte links, welke we hierna bespreken.

... de door culturele en creatieve instellingen aangetrokken mensen

De aanwezigheid van culturele en creatieve instellingen en activiteiten zijn voor sommige mensen een *amenity* (een mogelijke vertaling is aantrekkelijkheid). Daardoor zullen er meer mensen gaan wonen in een stad met veel van dit soort *amenities*, en zij zullen de daarbij horende congestie op de koop toenemen. Er bestaat (Amerikaans) onderzoek dat suggereert dat hoe hoger de bevolkingsdichtheid is, hoe hoger de gemiddelde productiviteit is (Ciccone en Hall, 1996). Dit soort bevindingen in beleid vertalen is overigens wel een heel grote stap.

Een op dit moment gangbare gedachte is dat culturele voorzieningen een creatieve klasse aantrekken. Dit idee is populair gemaakt bij beleidsmakers door Florida (2002). Door Florida worden de creatieve industrieën gezien als een motor van economische groei. Het wel of niet bestaan van zo'n link is uiteindelijk een empirische kwestie. Het empirisch bewijs van Florida (2002) zelf is niet erg overtuigend, maar er gebeurt wel vrij veel werk op dit terrein, met name in regionale contexten. Marlet en Van Woerkens (2004) laten bijvoorbeeld zien dat steden met een grotere creatieve klasse een hogere werkgelegenheidsgroei laten zien. De interpretatie van deze bevindingen in beleid is wederom een grote stap. Dat zullen we hierna toelichten.

²³ We kunnen *tacit knowledge* onderscheiden van *codified knowledge*. Codificeerbare kennis is, kort gezegd, ideeën-kennis, en op te slaan in schriftelijke of elektronische vorm. Overdraagbaarheid is eenvoudig en het is in die zin voor anderen toegankelijke kennis. *Tacit* kennis daarentegen is niet vastgelegd in reproduceerbare vorm. Naast vaardigheden gaat het om ervaringskennis, expertise, intuïtie: ongreepbare vormen van kennis in hoofden van mensen. Reproductie is lastig, want leren kost tijd en inspanning. Zie CPB (2002).

Ten eerste, het is niet zo dat er noodzakelijk sprake van een externaliteit, het gaat immers over de relatie van een productiefactor en groei in werkgelegenheid. Maar *stel* dat er wel sprake zou zijn van positieve externaliteiten gerelateerd aan de aanwezigheid van een creatieve klasse, dan is het zeer de vraag wat de rol van de overheid zou moeten zijn. Een mogelijk te verdedigen optie zou zijn (meer) aandacht voor cultuur en creativiteit in het onderwijs. Vanuit het idee van leren consumeren is daar al een redelijke motivatie voor te vinden. Als een creatieve klasse dan ook nog indirecte positieve effecten heeft versterkt dat de motivatie.

Echter, op een moment in de tijd is de omvang van de creatieve klasse grofweg gegeven. Wanneer gemeenten dan – in de race om de creatieve klasse – *en masse* broedplaatsen, cultuurpodia en dergelijke gaan neerzetten ontstaat er excessieve investering die ten laste komt van de minder mobiele klasse (zie bijvoorbeeld de literatuur over belastingconcurrentie, Bucovetsky en Wilson, 1991).²⁴

Daar komt bij dat het nog erg onduidelijk is hoe de link tussen werkgelegenheids groei en de creatieve klasse in elkaar steekt. Het is dan erg moeilijk om hier beleid op in te zetten: hoe ongrijpbaarder het effect, hoe moeilijker de activiteit te *targetten* die dat effect oplevert. Dit betekent dat de effectiviteit van beleid waarschijnlijk beperkt zal zijn (en daarom het effect op de groei). Dit terwijl de kosten waarschijnlijk aanzienlijk zijn, omdat – gegeven de noodgedwongen ongerichtheid van het beleid – generieke maatregelen waarschijnlijk de enige mogelijkheid zijn.²⁵

²⁴ Wanneer je door vergroten van het culturele aanbod de aantrekkelijkheid van een stad als vestigingsplaats vergroot voor een multinational (en vooral voor zijn werknemers) dan ligt de afweging iets anders.

²⁵ Vergelijk CPB (2002), waarin wordt ingegaan op het risico van overheidsfalen bij maatregelen om innovatie in de dienstensector te stimuleren. De studie geeft aan dat die risico's hoger zijn dan bij inzetten op technologische innovatie, omdat de aard van het innovatieproces bij diensten ongrijpbaarder is. Dit niet tegenstaande dat ook het risico op marktfalen voor de innovatie in diensten vrij groot kan zijn (zie onder andere Kox, 2002).

4 Producteigenschappen en marktfalen

In dit hoofdstuk bieden we een gestileerde indeling van de creatieve producten aan de hand van twee van de kerneigenschappen uit hoofdstuk 2: eenvoudige versus complexe interacties en één versus véél.

Naarmate de reproduceerbaarheid toeneemt (meer veel dan één), ontstaan meer mogelijkheden om een creatief product economisch uit te baten. Het risico op onderproductie (als gevolg van externe effecten of coördinatieproblemen) wordt daarmee kleiner. Naarmate de complexiteit van een product toeneemt, stijgen ook de kosten en ontstaat een risico dat vaste kosten niet kunnen worden goedge maakt. We zien in alle vier de kwadranten dat op verschillende wijze marktoplossingen gevonden worden om potentiële marktfalen te overkomen. Het grootst blijft het risico op marktfalen in de categorie één en eenvoudig. In alle kwadranten spelen mogelijk vormen van externe effecten.

Om te voorkomen dat we voor iedere bedrijfstak of subbedrijfstak een aparte analyse moeten uitvoeren, is het zaak tot een logische indeling te komen. Dat doen we in dit hoofdstuk. We delen de creatieve bedrijfstakken in volgens twee fundamentele productiekarakteristieken die het meeste invloed hebben op de werking van de markt. We bespreken daarbij de relevante vormen van marktfalen, waarbij ook de rol voor de overheid ter sprake komt.

4.1 De matrix

De eigenschappen *complexe interacties* en *één of veel* blijken onderscheidend te zijn voor het functioneren van de markt. Dit leidt tot een ordening zoals in Tabel 4.1. Dit hoofdstuk beschrijft en motiveert deze indeling en geeft aan hoe belangrijk de andere eigenschappen zijn die we eerder hebben besproken. We benadrukken in het bespreken van de eigenschappen vooral de consumentenmarkt.

Tabel 4.1 Productencluster op basis van economische kerneigenschappen

	Véél	Eén
Eenvoudige interacties	A Boeken Muziek (geluidsdragers) Design ^a	B Scheppende kunst Fotografie Architectuur ^a
Complexe interacties	C Films Media (TV en pers) Mode ^a Games ^a	D Theatervoorstellingen Concerten (ook festivals) Musea

^a De plek van deze producten in de matrix is discutabel. In de tekst wordt daar verder op in gegaan.

Eén of veel (reproduceerbaarheid) is van enorm belang voor de schaal en de prijsvorming van producten. Reproduceerbare creatieve goederen zullen daarom sneller aan gewone

marktprincipes voldoen, dan niet-reproduceerbare goederen. Zo kan bij reproduceerbare goederen het aanbod in een adaptief proces op de vraag inspelen, zodat een marktprijs ontstaat. Bij niet-reproduceerbare unica kan dat niet (inelastisch aanbod). De prijsvorming, dus het vormen van een markt wordt dan vanzelfsprekend moeilijker. Omdat we primair geïnteresseerd zijn in de rol van de overheid is het logisch reproduceerbaarheid als onderscheidend criterium op te nemen.

Waarom de eigenschap *complexe interacties* ook onderscheidend is, is iets minder makkelijk te zien. Ook bij 'eenvoudige' creatieve industrieën zijn er diverse in hoofdstuk 2 genoemde eigenschappen die een goed functioneren van een markt kunnen verstoren. Zo kunnen *de tijd vliegt, klein maar fijn* en *wie het weet mag het zeggen* samen ervoor zorgen dat bijvoorbeeld boeken niet als vanzelfsprekend de lezer bereiken (het *mismatch* coördinatieprobleem). Bij afwezigheid van *complexe interacties* is in eenvoudige creatieve industrieën echter veel ruimte voor de markt om zelf oplossingen aan te dragen. Zo zien we bij het boekenvak uitgeverijen, agenten en contracten ontstaan die ervoor zorgen dat de markt redelijk werkt. Bij *complexe interacties* is dat ook mogelijk maar vaak moeilijker, eenvoudig omdat er meer sterk van elkaar afhankelijke partijen bij betrokken zijn en de producties vaak ook hogere vaste kosten hebben. Zo kan een film floppen voordat die zelfs uitkomt omdat een van de hoofdrolspelers ruzie krijgt met de regisseur en de boel zo lang ophoudt dat de financiers zich terugtrekken. Het feit dat iedereen deze onderlinge afhankelijkheden kent, zorgt ook voor (potentieel) strategisch gedrag (hoewel het reputatiemechanisme hier wel disciplinerend kan werken). Als er geen goede voorzieningen getroffen worden, kunnen actoren het slachtoffer worden van zogeheten *hold-up* problemen, waarin een productie niet tot stand komt omdat partijen niet bereid zijn in specifieke relaties te investeren. Daarom kiezen we er net als Caves (2000) voor om ook *complexe interacties* onderscheidend te laten zijn.

Natuurlijk is een dergelijke indeling wat grof. Zo is er geen onderscheid tussen de verschillende lagen van de overheid en ook niet tussen de verschillende schakels in de productieketen (zie de appendix op pagina 65). We realiseren ons ook dat vele creatieve producten in meerdere kwadranten thuis zouden horen. Hetzelfde geldt voor de vormen van marktfalen die we benoemen. Echter, voor een analytische blik is het noodzakelijk om te vereenvoudigen en per creatief product de meest kenmerkende eigenschappen te benoemen. Deze beperkingen zijn evenwel de consequentie van de keuze om de analyse op een hoog aggregatieniveau te doen. De keuze heeft wel het voordeel dat de analyse overzichtelijk blijft. Het doel van de kwadranten is dan ook het bieden van een denkkader en een wijze van kijken, en niet het uitspreken van het laatste woord over een indeling van de creatieve industrieën.

Wel van belang is in het achterhoofd te houden waaruit onzekerheid over de indeling voortvloeit. Namelijk, zoals we bij de eigenschappen aangaven, zijn zowel *één of veel* als *eenvoudig of complex* in zekere mate door de creatieve producent te beïnvloeden en

verschuiven de grenzen onder invloed van trends. Dit heeft ook repercussies voor beleid. Indien bijvoorbeeld een artiest ervoor kiest om unica te produceren, terwijl hij of zij ook replica zou kunnen maken (knelpunten daar gelaten), dan impliceert dat een getoonde voorkeur (*revealed preference*) voor unica. Als vervolgens beleid juist probeert in te zetten op replica, druist dit in tegen de beslissing van de artiest.

4.2 De vier kwadranten in de matrix

In dit hoofdstuk proberen we ieder kwadrant in de matrix uit paragraaf 4.1 als een eenheid te beschrijven. Allereerst zullen we de kenmerkende eigenschappen per kwadrant benoemen, en vervolgens de meest prevalerende vormen van marktfalen die per kwadrant eventueel op kunnen treden.

Bij het beoordelen van wat de meest kenmerkende eigenschappen zijn, kunnen we eigenlijk alleen gebruik maken van *casual observation*. Vaak is dat geen wenselijke strategie, echter in de creatieve bedrijfstak ligt dat anders, omdat iedereen een voldoende sterk gevoel heeft van wat er speelt in de creatieve sectoren.

4.2.1 Kwadrant A: veel en eenvoudig

De meest relevante eigenschappen van de producties in dit kwadrant zijn: *wie het weet mag het zeggen, voor ieder wat wils, klein maar fijn, l'art pour l'art, eeuwige glorie*. Veel minder prominent is: *de tijd vliegt* omdat reproduceerbaarheid en reputatie de effectieve terugverdienmogelijkheden verlengen.

Rol voor creatief beleid?

Bij deze structuur creëert de markt veelal oplossingen via intermediairs die schaalvoordelen benutten en risico's spreiden (uitgeverijen, platenmaatschappijen). Afgezien van positieve externe effecten die algemene stimulering zouden kunnen motiveren, is er geen heel duidelijke rol voor de overheid. Vooral het reproduceerbaar zijn van de goederen maakt de werking van de markt makkelijker dan bij *één en eenvoudig*. De rol van het goed beleid voor auteursrecht is hierbij evident. Bij creatieve niet-cultuur markten speelt innovatiebevordering mogelijk een rol.

Een voorbeeld: boeken

Boeken zijn private goederen, de consumptie van boeken is immers rivaal en uitsluitbaar. Door *voor ieder wat wils* is de markt gesegmenteerd in een grote hoeveelheid niches. Door *klein maar fijn* zijn er problemen om een boek zomaar van auteur naar lezer te krijgen (coördinatie *mismatch*). Hiervoor heeft de markt een aantal instituties bedacht. Zo zijn er uitgeverijen die het risico kunnen dragen dat veroorzaakt wordt door *wie het weet mag het zeggen*, zijn er contracten tussen auteurs en uitgeverijen die de risico's verdelen en fungeren uitgeverijen

tevens als distributiekanaal richting groothandel en als filter om te voorkomen dat de consument niet weet wat hij moet kiezen.

Het fenomeen dat de markt instituties creëert om het type problemen op te lossen dat hierboven voor de boekenmarkt is beschreven is kenmerkend voor deze categorie. Zo hebben musici ook agenten of platenmaatschappijen en kent ook die sector het type contracten dat in het boekenvak gebruikelijk is. Ook de *retail* van muziek is vergelijkbaar.

In de meer industriële categorie van producten, zouden design en ontwerp en mode ook best te plaatsen zijn in dit kwadrant. Hetzelfde geldt voor games. Echter, voor deze producten is het belangrijkste discussiepunt de mate van complexiteit. Design en ontwerp zijn veelal niet op zichzelf staande activiteiten, maar een integraal onderdeel van een groter project. Deze projecten zijn naar hun aard complex, al is het designwerk zelf dat misschien niet. Wat betreft de voor spelcomputers ontworpen games is het inmiddels zo het productieproces vergelijkbaar is met filmproducties. Dat impliceert een grote mate van complexiteit. We zouden games om die reden eerder plaatsen in kwadrant C.

4.2.2 Kwadrant B: één en eenvoudig

De meest relevante eigenschappen van de producties in dit kwadrant zijn: *wie het weet mag het zeggen, klein maar fijn, l'art pour l' art, eeuwige glorie, de top en de rest*. Veel minder prominent is *voor ieder wat wils* en *de tijd vliegt*. *Voor ieder wat wils* is hier minder prominent dan in kwadrant A, omdat het om unica gaat, waarbij ieder product een innovatie is waarvan de vaste kosten terugverdiend moeten worden door één of enkele verkopen. Dit maakt dat er minder ruimte is voor horizontale differentiatie. Dit wordt echter door *l'art pour l' art* gedeeltelijk gecompenseerd.

De meer industriële creatieve bedrijfstakken zijn in dit kwadrant nauwelijks vertegenwoordigd. We zouden architectuur hier kunnen plaatsen. De mate van complexiteit is hier het punt van discussie.

Rol voor creatief beleid?

In deze categorie vallen een aantal cultuuruitingen die externe effecten hebben (dit geldt potentieel voor elk kwadrant). Wanneer we architectuur mee zouden nemen hier, dan geldt hiervoor bijvoorbeeld dat de baten van mooie vormgeving voorbij de opbrengsten gaan die aan de eigenaar van het gebouw toevallen; immers de kwaliteit van de openbare ruimte verbetert. Hetzelfde geldt voor kunst in de openbare ruimte.²⁶ Dit zijn goederen met een publiek goed karakter. Voor deze goederen is ook het bestaans- en optiewaarde argument van belang. Een ander marktfalen is dat de markt niet heel goed in staat lijkt tot efficiënte risicospreiding te komen; ook dit leidt mogelijk tot onderaanbod. Dit is een kapitaalmarktimperfectie. Tot slot

²⁶ Zie Van der Ploeg (2005).

speelt de moeilijkheid om met unica de vaste kosten terug te verdienen (schaalgrootte), terwijl het mogelijk surplus groter is dan die kosten. Ook dit kan leiden tot onderaanbod.

Een voorbeeld: schilderkunst

Kunstschilders moeten dankzij het unieke karakter van hun producten het *wie het weet mag het zeggen*-risico voor een groot deel zelf dragen. Bij auteurs blijkt de markt middels uitgeverijen wel in staat het risico te dragen: een uitgeverij heeft immers een grote portefeuille. Galeriers lijken maar in bepaalde aspecten op uitgeverijen; het in stock nemen van werk van schilders betekent maar nauwelijks dat ze risico's overnemen. Een uitgever doet dat wel door een eerste druk te produceren. Een galerie daarentegen genereert vooral een schaaffect in het leggen van contacten en het 'huren' van een tentoonstellingsruimte. Een tweede rol is het creëren van een reputatie-effect in het selecteren van werk. Galeriers zijn ook maar beperkt in staat kunstenaars aan zich te blijven binden wanneer ze succesvol zijn. Veelal proberen kunstenaars die eenmaal doorbreken onder de galerieprovisie (vaak 50 %) uit te komen, door zelf de distributie, PR en verkoop in handen te nemen. Een voorbeeld hiervan is de Tilburgse school.²⁷

Deze contractuele imperfecties maken de bereidheid van galeriers om risico over te nemen beperkt. Een achterliggende oorzaak is de *klein maar fijn* eigenschap die prominent is. Dit zou ofwel vragen om professionalisering en schaalvergroting, conditioneel terug te betalen leningen zoals studiefinanciering of subsidies. Dankzij het relatief sterke *l'art pour l'art* effect zijn wel minder subsidies nodig.

Een nadeel van subsidies is dat de *monitoring* van de besteding moeilijk is. De ooit gehanteerde methode van het ter compensatie en controle inleveren van werk (natuurlijk niet het beste) leidde tot de ontluisterende kelders van de Beeldende Kunstenaars Regeling (BKR). Ander gericht beleid, zoals het stimuleren van een artotheek, kan het publiek goed karakter van de unica compenseren. Ook zijn open inschrijvingen op opdrachten een te overwegen methode.

4.2.3 Kwadrant C: veel en complex

Naast natuurlijk *veel* en *complexe interacties*, zijn de meest relevante eigenschappen van de producten in dit kwadrant: *wie het weet mag het zeggen*, *voor ieder wat wils*, *de top en de rest* en *de tijd vliegt*. *Wie het weet mag het zeggen* speelt hier prominenter dan in kwadrant A omdat de interacties complex zijn. Veel minder prominent zijn *klein maar fijn*, *eeuwige glorie* en *l'art pour l'art*. Eeuwige glorie speelt minder omdat veel producten voor een massa gemaakt worden. *L'art pour l'art* speelt hier minder, omdat veel producten door de complexiteit zeer professioneel op de markt gezet moeten worden en omdat de complexiteit maakt dat een eindproduct minder direct een afspiegeling is van individueel creatief talent.

²⁷ Bestaande uit Guido Geelen, Paul van Dongen, Reinoud van Vught, Ronald Zuurmond en Marc Mulders. De laatste is onder andere bekend van het nationale cadeau aan de koningin.

Rol voor creatief beleid?

De combinatie van *veel* en *complexe interacties* met *wie het weet mag het zeggen* zorgt ervoor dat grootschaligheid hier een belangrijke rol speelt. De rol voor de overheid is hier niet evident, omdat de reproduceerbaarheid ruimte biedt voor creatieve ‘vermarkting’. De rol voor de overheid hierin is de optimale eigendomsrechten te creëren. De hierbij relevante afweging is die tussen verstoringen door de gecreëerde monopoliekracht en het geven van prikkels om, vaak eenvoudig, reproduceerbare producten te creëren (Nordhaus, 1969). Natuurlijk geldt ook in dit kwadrant dat er mogelijke positieve of negatieve externe effecten zijn die voor een stimulerende (media-uitingen met educatieve of culturele waarde) of remmende rol zorgen (tot geweld aanzettende media-uitingen). Meer in het algemeen zou de overheid uitwassen van grootschaligheid moeten beperken. Denk aan marktmacht door monopolievorming die met de grootschaligheid samenhangt.

Ook als eigendomsrechten voldoende effectief zijn, is de markt soms niet voldoende creatief om een voldoende groot aanbod tot stand te brengen. Dit kan samenhangen met coördinatieproblemen door de complexiteit en de daarmee samenhangende kapitaalmarktimperfecties.

Voor sommige creatieve producten in dit kwadrant heeft de overheid expliciete additionele doelstellingen geformuleerd. Voor de media bijvoorbeeld zijn er doelstellingen over kwaliteit, onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid.

Een voorbeeld: tijdschriften

De media als groep is te groot om nuttig als illustratie te kunnen dienen.²⁸ Daarom beperken we ons hier tot een schetsmatige weergave van consumententijdschriften (zie ook Hakfoort en Weigand, 2000). Tijdschriften horen tot de categorie *veel*. Het produceren van tijdschriften is daarnaast *complex*. Naast het schrijven van artikelen en reportages door freelancers, redacteurs en fotografen komt er meer bij kijken. Denk dan niet alleen aan druk en distributie, maar vooral ook het bereiken van zowel de lezersmarkt als de adverteerdersmarkt. De schets van de overige eigenschappen is precies volgens de opmerkingen eerder over dit kwadrant: *wie het weet mag het zeggen*, *voor ieder wat wils*, *de top en de rest* en *de tijd vliegt*. *Wie het weet mag het zeggen* speelt een prominente rol (het is immers altijd weer de vraag of een gelanceerd tijdschrift het redt). Veel minder prominent zijn *klein maar fijn*, *eeuwige glorie* en *l’art pour l’art*.

De voorspelling dat het vooral grote spelers zijn die op deze markt opereren wordt onderschreven door de feiten: de uitgeverijmarkt voor consumententijdschriften is zeer geconcentreerd. De complexiteit van het product is volgens Hakfoort en Weigand (2000) dé verklaring voor de afwezigheid van toetreders op die markt en daarmee voor de hoge concentratiegraad. Mededingingsbeleid is dus van belang.

De aandacht voor eigendomsrecht, die we in de algemene schets benadrukten, komt echter niet sterk naar voren in deze bedrijfstak. Hierin speelt *de tijd vliegt* de rol van copyright. Een artikel over Maxima in de Story heeft geen waarde in de uitgave van Privé van volgende

²⁸ Voor een analyse van de mediamarkt in het geheel, zie Nahuis *et al.* (2005).

week.²⁹ In deze markt speelt de overheid dus potentieel een heel kleine rol, tenzij er specifiek andere doelstellingen voor (delen van) de markt geformuleerd zijn.

4.2.4 Kwadrant D: één en complex

Naast natuurlijk *één* en *complexe interacties*, zijn de meest relevante eigenschappen van de producten in dit kwadrant: *wie het weet mag het zeggen*, *de top en de rest* en *de tijd vliegt*. Door de complexiteit speelt *wie het weet mag het zeggen* hier prominenter dan in kwadrant B. Minder prominent zijn voor *ieder wat wils*, *klein maar fijn*, *eeuwige glorie* en *l'art pour l' art*. Voor *ieder wat wils* speelt hier veel minder omdat de ruimte voor horizontale variatie beperkt is door de omvang van de vraag (ook wanneer de markt op zich goed werkt). Om een andere reden dan in kwadrant C speelt *eeuwige glorie* ook hier minder: voor veel van de producten is het de live beleving die telt. *L'art pour l'art* speelt ook hier minder omdat veel producten door de complexiteit professioneel op de markt gezet moeten worden en omdat de complexiteit maakt dat een eindproduct minder direct een afspiegeling is van individueel creatief talent.

Rol voor creatief beleid?

De combinatie van *complexe interacties*, *één* en *de tijd vliegt* maakt dat de vaste kosten hoog zijn en terugverdienmogelijkheden beperkt. Het dominante marktfalen in dit kwadrant is het risico op onderaanbod via de markt. De overheid heeft dan, zeker bij goederen met een culturele waarde (consumptie-externaliteit), een rol in het bewaken van de pluriformiteit.

Een interessante puzzel is de eventuele mogelijkheden of moeilijkheid van prijsdiscriminatie. Prijsdiscriminatie is een effectieve methode om onderaanbod te voorkomen, in de zin dat het een instrument is voor producenten om zich een groter deel van het consumentensurplus toe te eigenen. In theaters is het bijvoorbeeld sinds jaar en dag gebruikelijk om met rangen te werken. In andere markten is dit moeilijker. Waardoor het precies komt is niet geheel duidelijk, maar bij veel popconcerten worden toegangskaarten slechts voor één prijs verkocht (zie Conolly en Krueger, 2005). De mogelijkheden tot prijsdiscriminatie worden natuurlijk enigszins beperkt door de beter werkende onderhandse markt (bijvoorbeeld internetveilingen als e-bay of marktplaats.nl), maar ook voor die tijd kwam prijsdiscriminatie nauwelijks voor.

Een voorbeeld: theater

De podiumkunsten zijn een uitstekend voorbeeld van het type product in dit kwadrant. Neem theateruitvoeringen als illustratie. Een theatervoorstelling in elkaar zetten is geen eenvoudige zaak. De producent selecteert een scenario, en voegt daarbij de delicate mix van acteurs, een theater, PR en natuurlijk financiering. Verschillende organisatievormen zijn ontstaan om te gaan met de onzekerheid over het succes van een stuk en de variëteit aan benodigde inputs. Er

²⁹ Er zijn economen die op grond van deze *lead time*, die een 'uitvinder' heeft, ervoor pleiten geen patenten toe te kennen aan innovaties (dit zou de verspreiding van nieuwe producten zeer ten goede komen). Zie Boldrin en Levine (2002).

zijn theatergezelschappen, gezelschappen met een eigen theater en ad hoc – op freelance-basis – producties. De rol van agenten wordt gespeeld door onafhankelijke producenten, maar ook door theaterprogrammeurs. Theaters en gezelschappen kunnen profiteren van reputatie-effecten, om zodanig wat greep te krijgen op *wie het weet mag het zeggen*. Het voordeel van ad hoc constructies is dat verschillende vorm van risicodeling (eigenlijk stukloon versus vast inkomen) mogelijk zijn.

De kostenstructuur is op zich overzichtelijk: vaste kosten om de productie mogelijk te maken (eigenlijk een type ‘first copy costs’) en vervolgens variabele kosten per keer dat een stuk op de planken wordt gezet. Behalve voor de A-lijst, zijn voor veel theaterstukken de recettes van een avond niet voldoende om de variabele kosten van die avond te dekken. De kostenstructuur in combinatie met *wie het weet mag het zeggen* en de omvang van de markt, leidt al snel tot onderproductie en zorgen over pluriformiteit. We zien dat de subsidiëring van de overheid aansluit bij de organisatiestructuur van de sector. Aan de ene kant worden theaters oftewel de ticketprijs gesubsidieerd, maar ook gezelschappen of specifieke producties kunnen voor subsidies in aanmerking komen.

Ondanks de overeenkomsten in het productieproces, is er een belangrijk verschil met de filmindustrie: de beperkte mogelijkheid tot reproductie (*één of veel*). Na repetitie van een theaterstuk, als het stuk eenmaal ‘staat’, kan het vele malen worden uitgevoerd. Hoewel elke uitvoering natuurlijk uniek is, is dit wel een vorm van reproductie. Echter, de variabele kosten zijn dusdanig hoog dat vaste kosten toch lastig worden goed gemaakt. Interessant in dit geval zijn de producties van Joop van de Ende, zoals de Lion King. Wat Van de Ende feitelijk doet is een productie zo vaak neerzetten dat door de eindeloze herhaling de gemiddelde kosten daadwerkelijk omlaag gaan: *één* wordt *veel*.³⁰ Waarschijnlijk niet toevallig wordt Van de Ende vaak in de hoek van ‘low culture’ geplaatst. Reproductie en ‘high culture’ gaan kennelijk lastig samen.

Alvorens een theater subsidie te verlenen moeten we ons afvragen waarom het theater zichzelf niet kan financieren. Is dit omdat de vraag daadwerkelijk te laag is? Dan is er – afgezien van eventuele externe effecten - geen sprake van een marktfalen. Of is die vraag er wel, maar zijn de prijzen te laag? In vergelijking: een kaartje voor de Lion King is niet mals geprijsd, kan dit ook voor andere voorstellingen? Jongeren tellen immers hoge bedragen neer voor popconcerten en niet zelden is het moeilijk voor theater een kaartje te verkrijgen. Inderdaad is de prijselasticiteit van culturele producten vrij laag.³¹ Kortom, alvorens vast te stellen dat er sprake is van onderproductie, moeten we eerst weten hoe groot het consumentensurplus is.

³⁰ Met dank aan Paul Rutten voor dit inzicht. Eenzelfde mechanisme geldt voor Cirque du Soleil, dat een looptijd hanteert van 12 jaar per show (verdeeld over de hele wereld). Wat betreft de variabele kosten moeten “per stad 80.000 tot 100.000 kaartjes met een gemiddelde prijs van 48 euro” worden verkocht, om uit de kosten komen, aldus de artistiek leider (Het Financiële Dagblad, 3 juni 2005).

³¹ Zie Van der Ploeg, 2005.

5 Casus popmuziek: Potentieel marktfalen, markt-oplossingen en overheidsingrijpen

Popmuziek via geluidsdragers valt in de categorie veel en eenvoudig, alhoewel de vermarkting van popmuziek meer kenmerken van complexe interacties vertoont. Zoals in hoofdstuk 4 bleek is voor dit type creatief product weinig aanleiding voor de overheid om in te grijpen. Inderdaad zien we bij popmuziek dat marktinstuties zijn ontstaan die potentieel marktfalen redelijk afdekken door risico te spreiden en schaalvoordelen te benutten. Mogelijk worden eventuele externe effecten niet geïnternaliseerd.

Een belangrijke ontwikkeling in de markt voor popmuziek is digitalisering. Beleid voor eigendomsrechten wordt daardoor moeilijker te handhaven: muziek krijgt een publiek goed karakter. Het is niet op voorhand duidelijk dat dit reden geeft voor alternatief overheidsingrijpen. Er ontstaan ook nieuwe mogelijkheden voor marktpartijen om muziek commercieel te exploiteren. Alvorens na te denken over beleidsmaatregelen is het waarschijnlijk verstandig eerst ruimte te laten aan de ontwikkelingen in de markt.

In dit hoofdstuk bespreken we popmuziek als casus. Het doel is om het (redelijk abstracte) analytische kader dat in de vorige paragrafen is geschetst, toe te passen. Door dit te doen gaat het kader enerzijds meer leven en kan het anderzijds zijn waarde bewijzen. Aan deze casus is geen uitgebreid eigen onderzoek vooraf gegaan; het moet gezien worden als een vingeroefening met het analytisch kader.

Waarom popmuziek? Popmuziek is groot. Van popmuziek wordt door heel veel mensen genoten, is een belangrijk aandeel in de vrijetijdsbesteding van mensen en is economisch van belang. Bovendien vergt het nog altijd creativiteit om een popsong te schrijven.

Tien uur per week luisteren naar radio is het landelijk gemiddelde, daarvan is een flink deel popmuziek. De toegevoegde waarde van het muziekcluster in Engeland overstijgt de twee miljard pond. Qua exportwaarde is de Engelse muziekindustrie al sinds de jaren 1980 groter dan de staalindustrie. Voor Nederland zijn helaas maar beperkt cijfers beschikbaar over consumptie, productie en export van popmuziek.³² Het feit dat Engeland na de VS de grootste popproducent is, doet vermoeden dat de taal een cruciale rol speelt en dat daarmee, voor Nederland, aan de internationale culture weg timmeren er niet in zit. Dan is de derde muziekexporteur in de wereld wellicht een verrassing: Zweden. Ook Nederland heeft in bepaalde niches (waar de taal veel minder een rol speelt) zijn internationale successen: denk daarbij aan de vele beroemde DJ's die Nederland exporteert met Tiësto als boegbeeld.

We maken in deze casus gebruik van het feit dat iedereen voldoende zicht heeft op (pop-) muziek zodat we ons beperken in de schets van de sector. Het eindproduct van de sector is het geluid dat het oor bereikt, hetzij live of indirect via audiovisuele apparatuur. Het begin van de

³² Er bestaan wel verspreide bronnen, echter systematisch in kaart gebracht wordt er niet veel. Het CBS is daar een aantal jaren geleden blijikbaar mee gestopt.

keten is vaak een klein bandje dat langzaam maar zeker bekendheid aan zijn muziek geeft via kleine podia. Soms is ook de studio-opname het begin: denk aan elektronische muziek of groot gelanceerde groepen, zoals Linda, Roos en Jessica. Tussen de creatie en het bereiken van een publiek zit een hele keten met managers, marketingafdelingen, professionele opname studio's, vormgevers voor videoclips, radiozenders, concertorganisatoren enzovoorts.

Het hele popmuziekcomplex is te groot om in één casus te behappen. Daarom beperken we ons tot het grootste product, qua toegevoegde waarde. Dat is indirect beluisterde muziek via CD's, MP3's en dergelijke.³³

In de casus kijken we ook naar de rol van de overheid. Wat op voorhand opvalt, is dat ondanks het economisch belang en de potentie voor het internationaal vermarkten, de overheid de popwereld links heeft laten liggen. Een suggestieve doch plausibele verklaring is dat popmuziek 'low culture' gevonden wordt/werd.³⁴

5.1 Popmuziek via geluidsdragers

5.1.1 Eigenschappen

Wat zijn nu belangrijke eigenschappen van muziek via geluidsdragers? Er zijn er een aantal relevant die voor de hand liggen, zoals *wie het weet mag het zeggen*, *l'art pour l'art*, *de tijd vliegt*, *voor ieder wat wils*, *de top en de rest*. *Eeuwige glorie* is wat minder zwaarwegend bij popmuziek dan ander kunstvormen, alhoewel er nog steeds mensen genieten van de eerste rock en rol muziek waarvan de rechten vrij zijn.

Wat moeilijker ligt het beoordelen van *klein maar fijn*, de schaalgrootte-eigenschap. Het is voor een individuele muzikant of groep tegenwoordig heel wat goedkoper om een redelijke opname te maken en die te verspreiden; de digitale techniek is goedkoop, internet is geduldig en een eigen CD produceren is een peulenschil. Maar dat is theorie. Zonder hulp van een bedrijf dat zorgt voor promotie, distributie en verspreiding via radio en tv is het moeilijk een groot publiek te bereiken.

Er zijn dan ook vele wegen die een aanstormend – door *l'art pour l'art* gedreven – 'talent' kan bewandelen om uiteindelijk een platenmaatschappij (zo heten ze nog steeds) te bereiken. Dat is bijvoorbeeld heel anders dan bij boeken. Een auteur zonder uitgever is iemand die blaadjes volschrijft die niemand leest. De zijweg, zoals musici de aandacht van platenmaatschappijen kunnen trekken door het geven van concerten, is er voor auteurs hoegenaamd niet. Nadat een artiest is opgemerkt, scheiden platenmaatschappijen en onafhankelijke managers het (commerciële) kaf van het koren. Een deel van hun keuzes zal niet gelukkig zijn, maar andere juist een hit: ze 'subsidiëren' de missers met de successen. Dat

³³ Daarna leveren concerten de grootste toegevoegde waarde.

³⁴ Het roer is onder staatssecretaris Van der Ploeg omgegaan, door cultuur voor een breder publiek te stimuleren (o.a. door het subsidiëren van het Nederlands Pop Instituut).

laatste doen ze door hun initiële machtspositie te gebruiken om contracten af te sluiten waardoor een eenmaal succesvolle artiest gedwongen wordt nog tussen de 5 en 10 albums af te leveren bij een platenmaatschappij. Door deze constructie is het mogelijk om als artiest het risico over te dragen aan een maatschappij, die wel de grote vaste kosten kan maken voor een potentieel succesvolle lancering.³⁵ De markt laat zich weer van zijn creatieve kant zien: het risico van *wie het weet mag het zeggen* wordt gebundeld en afgedekt. Voorwaarde is natuurlijk wel dat de platenmaatschappij voldoende kan verdienen.

Deze beschouwing leert dat het proces wel tot de *eenvoudige* categorie behoort (het maken van het creatieve product zelf), maar dat het ook wel wat trekken heeft van *complexe interacties* (het brengen van het creatieve product bij de luisteraar). Het is duidelijk dat wanneer we het over muziekdragers hebben, dat het om *veel* gaat.

5.1.2 Mogelijk marktfalen

We zien dus dat de markt in staat is een aantal potentiële vormen van marktfalen te ondervangen. Vaste kosten worden goedge maakt, risico's beheersbaar gemaakt. Wat voor marktfalen blijft over?

Zoals bij alle creatieve/kunstzinnige uitingen zou je ook bij popmuziek aan positieve externe effecten kunnen denken. Dit concreter invullen voor popmuziek vraagt wel veel creativiteit. Het zou al meer voor de hand liggen voor Nederlandstalige popmuziek (overigens in 2004 goed voor 24% van de markt). Het zou de nationale identiteit kunnen versterken en veel Nederlandse muziek behoort tot het nationale culture erfgoed, zoals het werk van Boudewijn de Groot bijvoorbeeld (hoor, Van de Reijt, 2000).

Zoals boven geschetst, wordt het coördinatieprobleem op verschillende manieren door de markt opgelost, onder voorwaarde dat platenmaatschappijen (en artiesten) een voldoende deel van de waarde van hun product kunnen toe-eigenen. Dat laatst is het hete hangijzer. Door de opkomst van allereerst digitale muziek en vervolgens *peer-to-peer* netwerken en perfecte kopieermogelijkheden van CD's is de toe-eigening veel moeilijker geworden. De eigendomsrechten zijn moeilijker te handhaven. De vraag is of de overheid hier iets aan moet en kan doen?

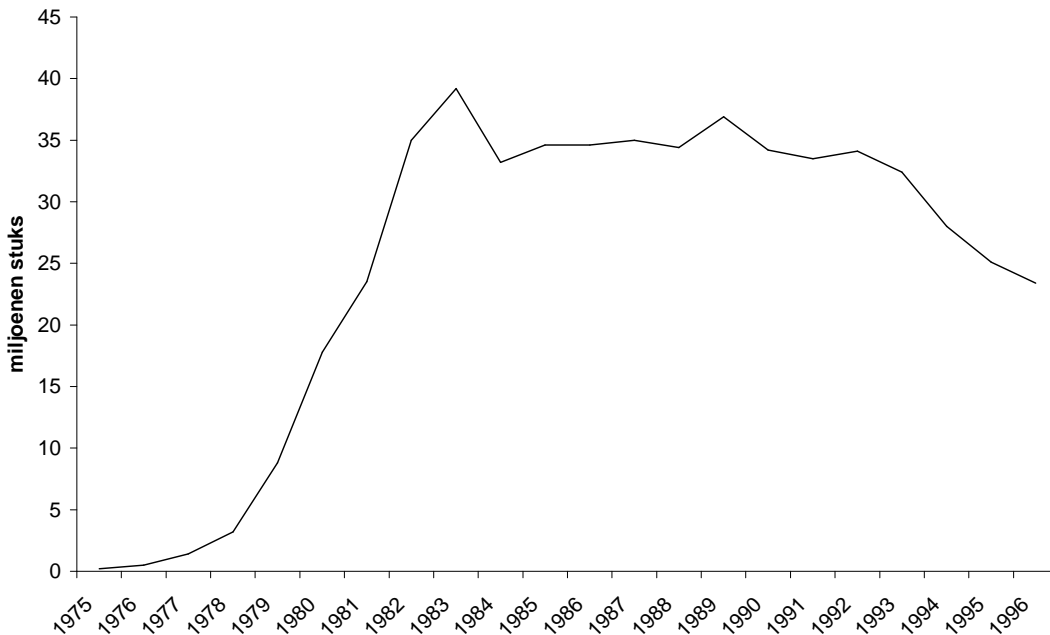
5.1.3 Downloaden van muziek veroorzaker crisis in muziekindustrie?

De sterke verbeterde mogelijkheden tot kopiëren van muziek, geeft muziek een publiek goed karakter. Dit kan de vermarktbaarheid ondergraven. Inderdaad wordt vaak geclaimd dat het downloaden van muziek desastreus is voor de muziekindustrie. Dit statement lijkt op het verder

³⁵ Deze contracten zijn natuurlijk onvolledig, een succesvol artiest kan altijd heronderhandelen over de voorwaarden omdat hij/zij moeilijk gedwongen kan worden een geïnspireerd album af te leveren. De machtsposities zijn na succes anders dan voor succes. Een mooi voorbeeld hiervan is Prince, die de uitkomst van heronderhandelingen over zijn contract onbevredigend vond en die grote successen behaalde onder een andere naam – The Artist Formerly Known As Prince, TAFKAP – bij een ander label.

opentrappen van een reeds open deur. Niets is echter minder waar. Er zijn heel wat kantekeningen te plaatsen bij deze claim, al lijkt deze nog zo plausibel.

Figuur 5.1 CD-verkopen (aantallen in miljoenen)



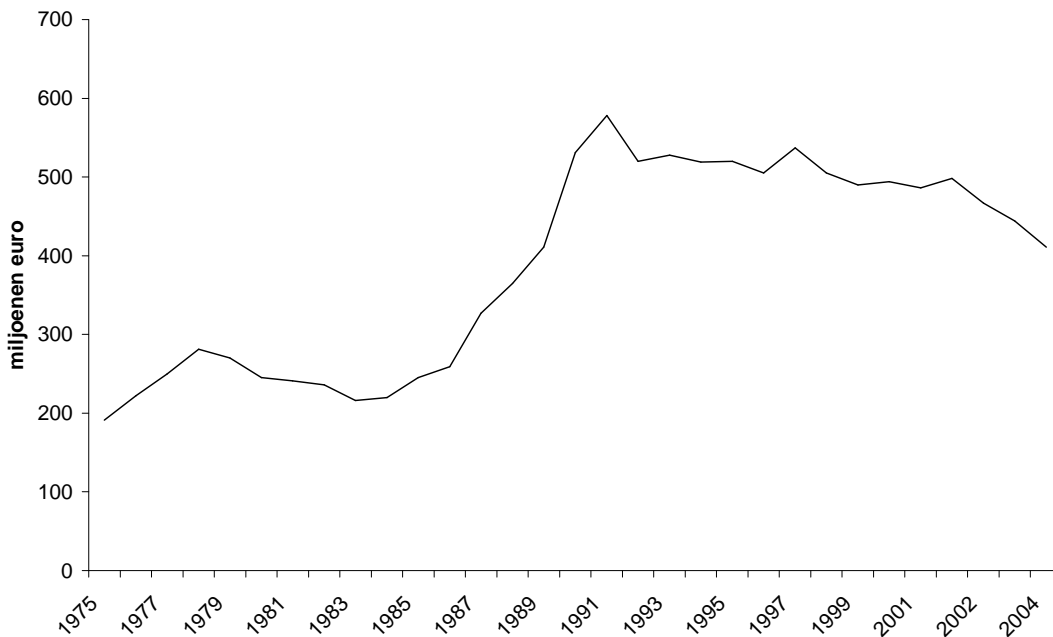
Bron: NVPI

In bovenstaande figuur zijn de verkopen van Cd's weergegeven. De piek lag rond 1991, daarna zien we een aantal dalingen en weer herstel. Vervolgens zet rond 2000 een sterkere daling in. Dat is precies gelijk met de opkomst van het downloaden van muziek via internet. Echter in de Verenigde staten, wat qua snelle internet aansluitingen vergelijkbaar geacht mag worden, zette de daling veel vroeger in, zie Conolly en Krueger (2005).

Serius econometrisch onderzoek is schaars. Oberholzer en Strumpf (2004) combineren gegevens over aantal downloads met verkopen. Controlerend voor van alles en nog wat laten zij zien dat er geen negatieve relatie bestaat tussen downloaden en verkopen van individuele nummers. Een probleem is dat de studie niet veel zegt over het effect van downloaden op de totale verkoop. Zich bewust van de beperkingen van de vorige studie laten Peitz en Waelbroeck (2004) daarentegen zien dat downloaden wel degelijk een effect heeft. Wij kunnen deze discussie hier natuurlijk niet beslechten, maar het is plausibel dat downloaden een negatief effect heeft op verkopen en het is voor het vervolg ook de meest nuttige werkhypothese. Immers, als dat niet zo is, analyseren we een niet bestaand probleem.

Een tweede kanttekening is dat de muziekindustrie niet zo'n slechte tijd achter de rug heeft. De opkomst van de CD heeft voor enorme omzetgroei gezorgd.³⁶ Een CD kostte gemiddeld twee tot drie keer zoveel als een LP tussen 1980 en 1990. Wanneer we de omzetgroei van de muziekdragers van 1975 tot 2004 berekenen komen we op een respectabele 3 tot 4 % per jaar. Wanneer we Figuur 5.2 bezien lijkt de ontwikkeling niet meer dan een terugkeer naar de situatie van de jaren '80.

Figuur 5.2 Omzet Nederlandse geluidsdragers (mln euro)



Bron: NVPI

Een van de aantrekkelijke aspecten van het downloaden van muziek is dat losse songs 'gekocht' kunnen worden. Dat is ook wat er in redelijk grote hoeveelheden gedaan worden, zoals via FreeRecordShop.nl of iTunes (de 'muziekwinkel' van Apple), hoewel natuurlijk ook veel gratis gedownload wordt. Met de opkomst van de CD is de vervanging van de single door de platenmaatschappijen stiefmoederlijk behandeld, qua verpakkingskeuze en prijs. Het is dan ook begrijpelijk dat er een forse vraag naar deze losse songs is.

Merk wel op dat de verkoop van losse nummers een vorm van kruissubsidiëring moeilijker maakt. Niet die van minder goed verkopende *artiesten* door goed verkopende, maar van minder populaire *nummers* door goed verkopende (hits). Immers, een CD is feitelijk een bundeling van nummers van uiteenlopende kwaliteit. Maar, vergeleken met de vroegere verkoop van singles, verandert er natuurlijk niet zo veel.

³⁶ Alle hier genoemde cijfers zijn afkomstig van de NVPI (de brancheorganisatie van de entertainment industrie). Het zijn absolute verkoopcijfers, dus niet gecorrigeerd voor ontwikkelingen van de inflatie. Als we op een groei van 3-4% een 2% inflatiecorrectie toepassen blijft het nog positieve groei ondanks de opkomst van substituten voor vrijetijdsbesteding zoals: computerspellen en een enorm aanbod van televisiekanalen.

Kortom, het is niet *evident* dat de muziekindustrie zwaar te lijden heeft onder het vervagen van de rechten op de exploitatie van muziek.

5.1.4 De top en de rest?

De digitale revolutie heeft meer gedaan dan ‘democratisering’ van het bezit van muziek. Het aanbod is feitelijk ook breder geworden, of beter gezegd: de toegankelijkheid van het aanbod is verbeterd (zie het verhaal over de ‘lange staart van de distributie’). Vervolgens blijkt er wel degelijk vraag te zijn naar aanbod dat vroeger amper publiek bereikte. Een belangrijke reden hiervoor is dat de grootte van de markt is toegenomen, in combinatie met de opkomst van systemen van filtering. Op dit gebied is een aantal nieuwe mogelijkheden ontstaan, die vrijwel allemaal gebaseerd op consumenten ordering. Denk aan Amazon’s “consumer who bought this product, also bought...”, maar ook kun je, aangesloten op Kazaa of een ander *peer-to-peer* netwerk, meekijken in de muziekcollectie van een ander en zo misschien jou onbekende gitaarhelden ontdekken.

Ook ontstaan er zogenoemde *communities*. Een interessant Nederlands voorbeeld is 3voor12 van de VPRO. Oorspronkelijk begonnen als enigszins stiefmoederlijk behandeld initiatief, is het inmiddels uitgegroeid tot hét verzamelpunt voor alternatieve popmuziek. Met relatief simpele middelen biedt de redactie radio-uitzendingen, internetradio (6 zenders) en -tv (2 kanalen), internetregistraties van live optredens, en een continu aanbod van de nieuwste albums via een ‘luisterpaal’, een mogelijkheid om nieuwe muziek te beluisteren zonder deze te kunnen kopiëren (via *streaming* audio). Dit gecombineerd met veel lokale informatie (van concertagenda’s tot lokale journalistiek), journalistieke verhalen (achtergronden over nieuwe artiesten, concertverslagen, etc.). Deze aandacht en dit succes van alternatieve popmuziek was niet mogelijk onder de fysieke restricties van de ‘oude’ media (beperkt aantal radiokanalen, etc.).

Kortom, de ruimte voor nichemarkten is onder invloed van technologische trends stukken groter geworden. Het is nog onduidelijk hoe dit gaat uitpakken voor de structuur van de industrie. Dat de rol van de hit minder groot wordt, lijkt logisch. Een zekere collectieve smaak zal vermoedelijk altijd wel overblijven, maar de betekenis ervan zal allicht minder worden.

Aan de andere kant biedt het ook grote mogelijkheden voor de muziekindustrie, omdat een groter deel van de markt commercieel interessant wordt.

5.2 De overheid? Hou een aantal eye-openers in het oog

Na deze achtergrondopmerkingen wordt het tijd voor de vraag welke rol blijft over voor de overheid?³⁷

³⁷ Hierbij is dankbaar gebruik gemaakt van Romer (2002).

5.2.1 **Ieder nadeel heeft zijn voordeel**

In de discussie over de rechten op muziek laat de meer georganiseerde groep (de platenmaatschappijen) zich meer horen dan de niet georganiseerde consumenten. Er zijn echter twee kanten aan het verhaal, als we er vanuit welvaartspectief naar kijken. We horen veel over de teloorgang van de muziekindustrie, maar weinig over de prijsdaling van muziek. Enerzijds, formeel gezegd, kunnen zwakke eigendomsrechten leiden tot een onderaanbod van muziek. De vaste kosten zijn hoog en die moeten worden goedge maakt. Als de gemiddelde prijs te laag is – door gratis downloaden – is dat op een gegeven moment niet meer mogelijk. Het loont dan niet langer om te investeren en muziek uit te brengen, met onderaanbod als gevolg. Overigens zal dit door *l'art pour l'art* niet zo'n vaart lopen: muzikanten zullen altijd wel muziek blijven maken. Anderzijds, weer formeel gezegd, leiden sterke eigendomsrechten tot monopolie macht en de daarbij behorende prijsverstoring. Dit is goed voor de producenten (en het productensurplus) en leidt ertoe dat ze hun vaste kosten goed kunnen maken. Maar, ook het consumentensurplus is onderdeel van de welvaart. Vanuit die optiek is een optimale prijs een prijs van bijna nul, aangezien de marginale kosten nihil zijn. Een wel heel ruwe berekening van Romer (2002) suggereert dat de toename van het consumentensurplus door gratis downloaden zo ongeveer even groot is als de verkoopopbrengsten van de hele bedrijfstak.³⁸ Nu is de berekening wel wat erg grof, maar het toont aan dat het extra surplus heel erg groot kan zijn. Kortom, vanuit welvaartspectief is het niet per se slecht dat de prijzen dalen, zolang investeren nog loont.

5.2.2 **Gratis downloaden stimuleert de verkoop, weg met het *copyright*?**

Een ander misverstand is dat zorgen over rechten niet meer relevant zijn, indien gratis downloaden de verkoop stimuleert (als gratis downloaden complementair is aan het verkopen van muziek, in plaats van een substituu t). Immers, als dat zo is dan zullen ook platenmaatschappijen gratis sample nummers van een nieuw album uitzetten. Het is een gebruikelijke bedrijfsstrategie om op zo'n manier te 'stunten' met complementaire goederen, denk aan het bekende voorbeeld van de laaggeprijsde printer en de vraag naar inktpatronen. Dat doet echter niets af aan het fundament van het auteursrecht. De houder van copyrights of auteursrechten kan zelf bepalen hoe hij zijn rechten te gelde maakt. Bovendien moet het complement (hetgeen de platenmaatschappij dan zou verkopen, een cd of online muziek) nog wel beschermd zijn via copyrights.

5.2.3 **Moord, brand en creativiteit**

Het is repeterend thema in de muziek industrie. Er komt nieuwe technologie beschikbaar en de gevestigde orde schreeuwt moord en brand. De opkomst van de grammofoon leidde tot de ondergang van de live orkesten, de radio leidde tot de ondergang van de grammofoon, de

³⁸ Dit is een vreemd resultaat voor economen, maar goed te begrijpen wanneer men zich realiseert dat de distributietechniek via internet zoveel voordeliger is dan de traditionele techniek.

magneetband leidde tot de ondergang van de LP en ga zo maar door.³⁹ Dit is niet bedoeld om het issue daarmee af te doen – immers vaak is er ook gereageerd op de noodkreet – maar om twee dingen aan te geven. Ten eerste is de huidige ontwikkeling niet bijzonder en ten tweede, de bedrijfstak heeft zichzelf al eindeloos opnieuw uitgevonden. Door de opkomst van het cassettebandje leek het einde van de LP nabij. De branche echter wist meerwaarde voor zijn lp's te creëren: er werden teksten bijgeleverd, het ontwerpen van platenhoezen werd een kunst apart, enzovoort. Ook nu zijn er sites die tegen betaling muziek leveren die heel wat gebruikers hebben. Waar die meerwaarde precies in zit, is moeilijk aan te geven, maar downloadend via een betaalsite hou je bijvoorbeeld wormen, virussen en ander ongedierte buiten huis. Ook worden hits op het web als belmelodie (*ringtones*) aangeboden, waarvoor betaald moet worden.⁴⁰ Kortom, de creatieve industrie is creatief in het ontwerpen van nieuwe business modellen.

5.2.4 Tussen droom en daad staan wetten...en praktische bezwaren⁴¹

Mocht het dan zo zijn dat de creatie van muziek dramatisch instort door het illegaal downloaden en verspreiden van muziek, wat dan? De reactie om de wetgeving aan te scherpen en de handhaving te verstevigen is misschien de eerste gedachte. Echter, de kosten en effectiviteit hiervan valt te betwijfelen.⁴² Het oprichten van zoiets als een thuiskopieerfonds is een alternatief.

Een aantal aspecten dient in het oog gehouden te worden. In elk geval zou de financiering niet gekoppeld moeten worden aan het aantal verkopen (dan worden die verder onder druk gezet). Om een extra bedrag voor een cassettebandje te heffen kan nog, bij het downloaden is een analogie moeilijk te vinden. Ten tweede valt een dergelijk fonds al snel aan lobby ten prooi. Zo is het thuiskopieerfonds in het verleden niet besteed aan muziekproductie maar aan concerten en evenementen.⁴³ Toch zou voor de Nederlandse muziek, indien het aanbod instort, een fonds dat verdeeld wordt naar werkelijke downloads nog niet zo'n onwerkbaar suggestie zijn.

³⁹ Zie ook Wijnberg (2001).

⁴⁰ De nummer 1 op de engelse hitlijst begin juni 2005 was een nummer (Crazy Frog) dat oorspronkelijk niet als single maar als belmelodie is ontstaan. Het is de eerste belmelodie die ooit een hitlijst aanvoerde. Het nummer versloeg de nieuwe single van Coldplay, die - bij wijze van promotie - overigens ook als belmelodie was uitgebracht (Het Parool, 11 juni 2005).

⁴¹ Vrij naar Willem Elsschot, Het Huwelijk (1910).

⁴² De kosten van (strengere) handhaving zullen relatief eenvoudig in kaart te brengen zijn, nog los van de vraag wie deze kosten zal dragen. We kunnen de negatieve effecten van het niet handhaven van de wet op het auteursrecht echter moeilijk economisch meewegen.

⁴³ Met dank aan Paul Rutten voor deze toevoeging.

6 **Beleid**

In dit hoofdstuk bespreken we – gestileerd per kwadrant – een aantal mogelijkheden om beleid in te zetten om marktfalen weg te nemen. Daarbij doet zich een aantal dilemma's voor. Zo is er een risico op overheidsfalen, bijvoorbeeld waar de overheid aanbod stimuleert in plaats van de vraagzijde of beleidsinstrumenten ten prooi vallen aan lobby. Dilemma's spelen ook in de mate waarin via eigendomsrechten met marktmacht wordt omgegaan, omdat er een afruil bestaat tussen vaste kosten goedmaken en monopolie macht. Wat betreft innovatiebeleid ligt er een dilemma in het omgaan met onzekerheid, dat noch door specifiek noch door generiek beleid voldoende lijkt te kunnen worden opgelost. De creatieve klasse aantrekken, tot slot, vergt regionale coördinatie wil dit niet vervallen in een zero-sum game.

Na het introduceren van de kenmerkende eigenschappen van creatieve producten en de vormen van marktfalen die mogelijk kunnen optreden, hebben we beide aan elkaar trachten te koppelen. Zoals gezegd, dit is geen één op één relatie, maar wel een relatie die houvast biedt. We reproduceren Tabel 4.1, ditmaal met het meest dominante marktfalen ingevuld.

Tabel 6.1 Productencluster met de meest prevalerende vorm van marktfalen

'Externe effecten' kan gelden voor alle kwadranten	Véél	Eén
Eenvoudige interacties	A Veel marktoplossingen: Optimaal auteursrecht nodig, Mogelijk innovatie stimuleren (Boeken, Muziek, Design)	B Risico onderaanbod: Publiek goed / bestaanswaarde, Vaste kosten moeilijk goedmaken (Scheppende kunst, Fotografie, Architectuur)
Complexe interacties	C Grote 'vermarktbaarheid', maar: Bewaak pluriformiteit (cultuurwaarde), Creëer optimale eigendomsrechten (Films, Media, Mode, Games)	D Risico onderaanbod: Bewaak pluriformiteit (cultuurwaarde), Vaste kosten moeilijk goedmaken (Theater, Concerten, Musea)

Deze matrix biedt houvast voor waar potentieel ruimte of noodzaak is om beleid te voeren.⁴⁴ We bespreken de mogelijke reactie van de overheid op vormen van marktfalen hieronder, gestileerd per kwadrant. Toch noopt de analyse slechts tot een bescheiden en afgewogen rol van de overheid. Bescheiden, omdat we in veel voorbeelden gezien hebben dat de markt creatief is in het overkomen van potentiële problemen: zonder interventie van de overheid komt er toch

⁴⁴ Naast zaken als het optreden van externe effecten of informatie-asymmetrie kan de overheid herverdelend beleid voeren. Hoewel onderstaande beleidsopties wel herverdelingseffecten (kunnen) hebben, zullen we daar in deze bijdrage geen aandacht aan besteden. Overigens merkt Throsby (1994) in dit kader op dat de meeste stimuleringsmaatregelen in de culturele sector regressief van aard zijn – voor consumenten, niet noodzakelijk voor producenten – omdat cultuur een luxe goed is (consumptie neemt meer dan evenredig toe bij stijging van het inkomen).

veel tot stand. Afgewogen, in de zin dat achter eenzelfde probleem (onderaanbod) heel verschillende oorzaken kunnen zitten. Afgewogen ook, omdat de meeste vormen van overheidsingrijpen niet zonder gevaar en nooit zonder kosten zijn. We zullen daarom bij elke mogelijke beleidslijn ook kort aandacht besteden aan belangrijke risico's of valkuilen. Sommige valkuilen gelden voor meerdere vormen van beleid (het risico voor overheidsfalen bijvoorbeeld), maar die bespreken we dan waar het risico het meest dominant is. Hierbij is het nuttig in het achterhoofd te houden dat een valkuil niet betekent dat een bepaald type beleid uit den boze is; we willen er enkel de risico's mee aangeven. Overigens evalueren we geen specifieke beleidsmaatregelen en gaan niet in op de huidige beleidspraktijk, omdat de analyse daarvoor niet gedetailleerd genoeg is.⁴⁵

6.1 Over de kwadranten heen: consumptie-externaliteiten en paternalisme

Zoals in de tabel aangegeven, geldt het externe effecten argument potentieel voor alle vier de kwadranten, zij het in meer of mindere mate. Zoals er sprake kan zijn van onderaanbod, zouden we misschien ook kunnen spreken van 'ondervraag'. Oftewel, een te kleine vraag in het algemeen of een te kleine vraag naar specifieke niches. Voordat de overheid beleid gaat inzetten op basis van dit argument, is het zaak eerst te onderzoeken of daadwerkelijk sprake is van achterblijvende vraag vergeleken met de maatschappelijke vraag. Dit is een empirische kwestie, waarin de optelsom van individuele waardering (de marktvraag) moet worden afgezet tegen sociale waardering. In het bestek van dit artikel kunnen we hier geen uitspraken over doen.

Paternalisme is niet hetzelfde als het optreden van (positieve) consumptie-externaliteiten, maar de gevolgen van beide zijn wel vergelijkbaar.

6.1.1 Valkuil: aanbodbeleid voor een vraagprobleem

Ondanks gebrek aan empirische inzichten, kunnen we wel de aanname doen dat er positieve externe effecten optreden of dat de overheid vanwege andere redenen het marktevenwicht zou willen veranderen. Het ligt dan voor de hand om primair te kijken naar instrumenten die aangrijpen aan de vraagzijde. Immers, deze externaliteiten zijn gerelateerd aan consumptie en niet zozeer aan de productie van creatieve producten. Denk bijvoorbeeld aan de boekenmarkt, waar de overheid zich richt op het stimuleren van lezen. Het vergroten van de productie van boeken zal vermoedelijk er niet toe leiden dat er meer gelezen wordt.⁴⁶

Bovendien schuilt er een risico van overheidsfalen: de kans dat de overheid de verkeerde keuzes maakt. Om overheidsfalen te voorkomen, is het raadzaam de markt zoveel mogelijk ruimte te geven om toch te werken, zelfs nadat een interventie is gepleegd. Dit is exact wat vraaggerichte instrumenten kunnen doen. Een mooi voorbeeld van een vraaggestuurd

⁴⁵ Zie Ministerie van OCW (2002) voor een uitgebreid overzicht voor het beleid op gebied van kunst en cultuur.

⁴⁶ Tenzij de pluriformiteit van het aanbod toeneemt, waardoor het aanbod wellicht beter aansluit op de vraag, en dus mensen meer boeken gaan lezen. In dit geval was er dan kennelijk sprake van onderaanbod.

instrument is de introductie van kunst- en cultuurvouchers, zoals gepropageerd door Van der Ploeg (2005). Vouchers zouden kunnen worden uitgereikt aan jongeren, zodat zij voor geringe kosten kunst- en cultuuruitingen kunnen ‘consumeren’. Het mooie van vouchers is dat de voucherhouder (dus de consument) nog steeds zelf zijn keuze maakt waaraan hij de voucher gaat besteden. De overheid hoeft dus geen keuze te maken in welke kunst of cultuur ze haar geld moet stoppen; dit doen de voucherhouders zelf.

Het voucherinstrument kan niet de voorkeuren van mensen beïnvloeden; het kan hoogstens hobbels wegnemen. Het blijkt in de praktijk uiterst lastig om de vraagzijde te beïnvloeden. Het stimuleren van de totale vraag is doorgaans nog wel mogelijk, sturen op voorkeuren al een stuk minder. Dit staat nog los van de vraag of dit wenselijk is, gegeven de kans op overheidsfalen.

Beïnvloeden van de vraagzijde lijkt het meest op opleiden, van het duo “opleiden of verleiden”. Kunsteducatie, met name voor de jeugd, is hiervan het helderste voorbeeld.

Verleiden kan ook via de aanbodzijde, indien dit creatief gebeurt. Enerzijds door de productie te sturen, bijvoorbeeld producten aanbieden die aansluiten bij de doelgroep; anderzijds door te werken via het prijsinstrument (ticketprijzen, etc.) of door bundeling van creatieve producten met ‘gewone’ producten. Bijvoorbeeld, op het popfestival Lowlands werd tot vorig jaar ook moderne dans aangeboden (met behulp van subsidiegeld).

6.2 Onderaanbod en pluriformiteit

Met name in kwadrant B en D (unica) kunnen we producten tegenkomen met cultuurwaarde of een publiek goed karakter. Het probleem daarbij hebben we ook vastgesteld, namelijk mogelijk onderaanbod. Omdat het onderaanbod voor een belangrijk deel het gevolg is van onvoldoende markt vraag, kan dit leiden tot een te eenzijdig (te weinig heterogeen) aanbod. In cultuurtermen: de pluriformiteit komt in gevaar. Idealiter zou de overheid via beleid de onzekerheid van *wie het weet mag het zeggen* wegnemen, in plaats het gevolg ervan (het onderaanbod). Aansluitend bij de marktoplossing kun je dan denken aan het versterken van het reputatiemechanisme.

Andere instrumenten om het aanbod te ondersteunen zijn financiële steunmaatregelen. Allereerst wordt daarbij meestal aan het subsidie-instrument gedacht. Dit kan ook zeker effectief zijn, bijvoorbeeld om beginnend kunstenaars te ondersteunen zodat zij in staat zijn een reputatie op te bouwen.⁴⁷ Een andere vorm zou zijn deze geldstromen conditioneel te maken, in de vorm van kredieten. De studiefinanciering bijvoorbeeld (in de nieuwe opzet vooral) is zo’n regeling. Als de opleiding succesvol is in de zin dat de student er een goed inkomen mee kan verdienen, dan komen de kosten ten laste van de student. Zo niet, dan komen de kosten ten laste van de belastingbetaler. Kredieten, hoewel ook niet zonder nadelen, vormen zo een goede mogelijkheid om onzekerheid af te dekken of kapitaalmarktperfectionies te verhelpen.

⁴⁷ Het idee achter de Wet Werk en Inkomen Kunstenaars (WWIK) – de opvolger van de Wet Inkomensvoorziening Kunstenaars (WIK) – is inderdaad een tijdelijke inkomensgarantie te bieden.

Het nadeel van subsidies is dat de *monitoring* van de besteding moeilijk is. Ander gericht beleid, zoals het stimuleren van een artotheek, kan het publiek goed karakter van de unica compenseren.

Naast aanbodinstrumenten kan de overheid ook als vrager optreden, om zo bijvoorbeeld een minimumafzet (dus minimuminkomen) voor een artiest of kunstvorm te genereren. Daarbij zijn open inschrijvingen op opdrachten een te overwegen methode.

6.2.1 Valkuil: lobbygedrag

Een gevaar dat kleeft aan financieringsinstrumenten – en vooral aan subsidies – is lobby. Economen duiden dit veelal aan met *rent-seeking*. Waar een pot met geld te verdelen is zullen verschillende actoren zich druk gaan maken om een deel van de pot binnen te halen. De moeite die gestopt wordt in het verkrijgen van een deel van de pot is niet productief (in de zin dat geen waarde wordt toegevoegd); *rent-seeking* is daarom een kostenpost die de welvaart herverdeeld en doet afnemen.

In de kunsten heeft lobby nog een bijkomend nadeel: de ‘gevestigde orde’ is altijd beter in staat om een effectieve lobby op te zetten dan de nieuwkomers en de avant-garde. De experts in het veld – die instrumenteel zijn bij het verdelen van fondsen – zijn bijna per definitie ook representanten van de gevestigde orde. Dit kan leiden tot een behoudende inslag in verdeling van de geldstromen.

We kunnen hier een dilemma constateren tussen centraal en decentraal sturen. In feite zijn er twee uitersten om sturing te geven. Enerzijds vraagsturing, waarbij de consument de richting van de overheidssturing aangeeft – zoals bij vouchers. Dit is bij uitstek decentraal. Voordeel is dat allerlei spelers uit het veld niet hoeven te lobbyen bij de overheid om subsidie hun kant op te schuiven. Ook is het risico van overheidsfalen (de overheid kiest, maar kiest verkeerd) gering. De overheid geeft de keuze over het geld immers aan de consument zelf. Nadeel is dat ook subsidie terecht komt waar deze niet nodig is (verspilling door weinig additionaliteit). Daartegenover staat centrale sturing door de overheid. Een voor de hand liggend instrument is subsidie of een belastingmaatregel, of bijvoorbeeld de vroegere kunstinkoop door het rijk. Het grote risico van centrale sturing is overheidsfalen, in de zin dat het meestal onwenselijk wordt geacht dat de overheid zich direct met de inhoud van projecten gaat bemoeien (met als uiterste: censuur). Hoe specifieker de speerpunten van beleid, hoe groter dit risico. De kans op lobby is aanzienlijk. De overheid zal waarschijnlijk wel grotere additionaliteit kunnen bereiken. In de kunsten is een derde variant gebruikelijk, namelijk centrale sturing op hoofdlijnen, gecombineerd met invulling van die hoofdlijnen door ‘het middenveld’. Dit kan de vorm krijgen van een Raad voor Cultuur, maar denk ook aan de organisatie van het omroepbestel. Door de afstand tot de politieke besluitvorming, wordt het risico op overheidsfalen (censuur) beperkt. Echter, de keerzijde is dat het gevaar van lobby en ‘inkapseling’ door de gevestigde orde groot is.

6.3 Pluriformiteit en concentratie

In kwadrant C schuilt een ander gevaar voor de pluriformiteit: concentratie. In feite komt dit qua uitkomst op hetzelfde neer als bij zojuist besproken onderaanbod, maar de achterliggende oorzaak is een geheel andere. Het benutten van schaalvoordelen biedt voordelen, omdat daarmee de kans toeneemt om de vaste kosten van een product goed te maken. De keerzijde is een klassiek economische: marktmacht door monopolievorming en concentratie van de bedrijfstak. Het voordeel is dat hier ook een vrij klassiek antwoord op is: mededingingsbeleid. In veel gevallen zal er enige discussie bestaan over de pluriformiteit van het aanbod en over de mate waarin dit zal aansluiten op de pluriforme wensen van het publiek. De overheid kan hier aanvullende eisen bij stellen (bijvoorbeeld quota en programma-eisen, in geval van televisie).

Merk op dat het behartigen van de eigendomsrechten niet altijd een probleem is. Indien de producten van een vluchtige aard zijn (een flink deel van de media bijvoorbeeld), is dit geen issue meer.

6.3.1 Valkuil: te stringent beleid

De afruil tussen het goedmaken van vaste kosten en een lage prijs voor de consumenten is in deze bijdrage reeds een aantal malen aan bod gekomen. We gaan hier niet nader op in.

6.4 Auteurs- en eigendomsrechten

De vermarktbaarheid van creatieve producten is in grote mate afhankelijk van de mate waarin het product reproduceerbaar is. Echter, indien reproduceerbaarheid betekent dat eenieder kosteloos toegang krijgt tot het product, dan schiet het zijn doel voorbij in de zin dat de oorspronkelijke producent dan geen kans ziet zijn vaste kosten goed te maken.

Reproduceerbaarheid moet samen gaan met toe-eigenbaarheid. Met name in kwadrant A is dit relevant.

6.4.1 Valkuil: gratis is niet gratis

We moeten in het oog houden dat een eigendomsrecht eigenlijk een (al dan niet kortstondig) recht op monopolie inhoudt, dat via een beleidsmaatregel wordt toegekend. We weten vanuit de welvaartstheorie dat dit niet altijd goed uitpakt. Inderdaad zal de 'valkuil van eigendomsrechten' duidelijk zijn geworden uit de popmuziekcasus: een stringente afdwinging van het eigendomsrecht gaat ten koste van het consumentensurplus. Er moet een afweging worden gemaakt tussen een welvaarts optimale prijs van nul voor een product met marginale kosten nul versus de overlevingskansen van de producent. Indien de producent geen kansen heeft om zijn product te differentiëren of te doen aan *versioning*, zal deze weinig kansen hebben om nog met zijn product een opbrengst te genereren. Indien dit wel het geval is, zal de afweging al sneller uitvallen in de richting van minder sterke handhaving van eigendomsrechten.

De makke van dit dilemma is dat onder invloed van de digitaliseringstrend het afdwingen van eigendomsrechten een formidabele opgave is geworden. Principiële argumenten moeten worden afgewogen tegen meer pragmatische.

6.5 Vergroten van de vermarktbaarheid

In plaats van het ondersteunen van het aanbod of de vraag, kan de overheid ook trachten de markt zelf beter te laten werken, of althans, te laten werken voor een groter deel van de creatieve producten. In zekere zin is het middel van eigendomsrechten hier een methode voor. Geredeneerd vanuit de matrix, zouden we ook kunnen trachten om de grenzen tussen *één en veel* iets meer richting *veel* te verschuiven. Dit zal in de meeste gevallen neerkomen op *merchandising*-achtige bijproducten of replica's.

6.5.1 Valkuil: *l'art pour l'argent*?

Er zijn echter twee problemen aan deze oplossing. Ten eerste is het moeilijk te zien dat de overheid een rol zou hebben in het voorzien in *merchandise*. Ten tweede leent juist het aanbod waarin te weinig voorzien wordt, zich niet altijd voor dit soort vermarkting. De reden waarom er geen markt ontstaat, is immers dat het aanbod niet voldoende op de vraag aansluit.

Belangrijker is een potentiële valkuil die reeds besproken is bij het verhaal over intrinsieke en extrinsieke motivatie. Denk bijvoorbeeld aan financiering op projectbasis (waarbij het inkomen verbonden is aan het leveren van een specifiek aanbod). De sturing door de overheid via de financiering kan strijdig zijn met de *drive* van de artiest, of anders gezegd, met diens artistieke vrijheid. Het overheidsbeleid kan dan *l'art pour l'art* ondergraven.

6.6 Innovatie stimuleren

De externe effecten aan de productiezijde zijn in de tekst voorzichtig benaderd. De reden daarvoor is dat we geen evidentie hebben waaruit blijkt dat deze externe effecten daadwerkelijk optreden. Indien dit wel het geval zou zijn, ligt een algemeen recept voor de hand: stimuleer creatieve bedrijvigheid en met name innovatie als onderdeel van die bedrijvigheid. Echter, welke ingrediënten in het recept thuishoren is een open vraag. Immers, de aard van de *spill-overs* (de externaliteiten) is voor een groot deel onbekend. Merk op dat het nog een stapje ingewikkelder is om te begrijpen welke marktfalen eventueel in *innovatie* in creatieve producten optreden, dan dat het is om te analyseren welke marktfalen de markt voor deze producten *zelf* kenmerken (wat we in dit rapport getracht hebben te doen).

6.6.1 Valkuil: generiek vs. specifiek

In de zoektocht naar beleidsmaatregelen ligt het daarom voor de hand aan te sluiten bij de bestaande regelingen die er zijn ter stimulering van innovatie. Het kan daarom niet verbazen dat

de dilemma's waar we voor staan, veel weg hebben van het dilemma dat ook speelt bij beleid dat gericht is op technologische innovaties en R&D. Enerzijds is generiek beleid mogelijk, waarbij eenieder die aan een aantal algemene voorwaarden voldoet, in aanmerking komt voor een regeling. Het voordeel hiervan is dat de markt gewoon blijft werken: bedrijven – en in dit geval creatievelingen – zullen projecten voorstellen waarin ze zelf op z'n minst een basaal vertrouwen in hebben, waarbij de overheid een handje kan helpen. Echter, het nadeel is dat ook veel projecten gebruik zullen maken van de regeling die ook zonder overheidssteun wel tot stand waren gekomen. De additionaliteit van de regeling is dan niet erg groot, wat leidt tot verspilling. Anderzijds is er specifiek beleid, dat gericht is. Gericht betekent in dit geval dat gestreefd wordt naar het alleen financieren van additionele projecten. Alleen, hoe weet de overheid welke dit zijn? De kans dat de overheid hier een verkeerde keuze maakt is aanzienlijk (overheidsfalen). Het element van 'kiezen door de markt' van generiek beleid is immers afwezig.

Deze afruil is op zich al een lastige. Echter, hij wordt nog moeilijker als er niet een helder idee is welke activiteiten je nu als overheid idealiter (los van welk instrument je kiest) zou willen stimuleren. Anders gezegd, welke projecten nu de hoogste externe effecten opleveren. Het is dan erg moeilijk om hier beleid op in te zetten: hoe ongrijpbaarder het effect, hoe moeilijker de activiteit te *targetten* die dat effect oplevert. Daarbij komt dat de creatieve industrie op zichzelf al enorm heterogeen is.

Een moeizame conclusie dringt zich op. Enerzijds zal specifiek beleid vrijwel onmogelijk zijn; anderzijds zal generiek beleid zich dusdanig breed moeten richten, dat het uiterst kostbaar wordt. Samen met de onzekerheid over de effectiviteit van beleid (en daarom uiteindelijk het effect op de economische groei) is het dus zeer de vraag of überhaupt een van beide verstandig beleid is.

6.7 De creatievelingen aantrekken

Zoals bij de vorige beleidsoptie is besproken, zijn de externe effecten aan de productiezijde uiterst onzeker. Dit geldt ook voor de positieve effecten op de productiviteit van de aanwezigheid van creatieve instellingen en mensen. Ook hier kunnen we een aanname doen, dat deze externe effecten optreden. De beleidsaanbeveling die dan voor de hand ligt is: trek deze mensen en bedrijven aan, door interessante belastingmaatregelen, aantrekkelijke *amenities*, et cetera. De kosten hiervan zijn niet gering, maar er zou kunnen worden aangesloten bij gebruikelijke maatregelen die worden genomen om bepaalde bedrijvigheid aan te trekken – veelal op lokaal niveau. Bepaalde mensen aantrekken zal een iets ander type beleid vergen, met name gericht op de *amenities*.

6.7.1 Valkuil: waar komt die creatieveling vandaan?

Los van de vraag naar het realiteitsgehalte van de aanname, is de cruciale vraag natuurlijk: als ik probeer mensen of bedrijven aan te trekken, waar komen zij dan vandaan? Indien er enkel sprake is van het verplaatsen van creatieve mensen en bedrijven binnen Nederland, dan gaat het erg lijken op een *zero-sum game*. Niet gezien vanuit een lokaal belang (het niveau waar waarschijnlijk dit soort beleid wordt gemaakt), maar wel vanuit Nederlands macrobelang. Indien de winst van, zeg, Rotterdam tegelijkertijd een verlies voor Amsterdam inhoudt, zijn we als Nederland weinig opgeschoten (tenzij de externe effecten in Rotterdam aanzienlijk groter zijn dan in Amsterdam). Dus indien dit soort stimuleringsbeleid wordt ingezet, is coördinatie gewenst.

7 Conclusies

Economen hebben wat te melden...

Het is niet gebruikelijk om met een economische bril te kijken naar de ‘markt’ voor creatieve producten. Met name wat betreft meer cultureel getinte producten wekt deze benadering al snel argwaan. Wij menen echter dat het zinvol is om ook in deze sector een economenbril op te zetten. Natuurlijk heeft de sector bijzondere eigenschappen, maar het is desalniettemin een sector waar vraag en aanbod op enigerlei wijze op elkaar zullen moeten aansluiten. Een problematische factor is dat artistieke waardering niet per se hetzelfde is als economische waardering, in de zin dat deze wellicht niet tot uiting komt in de marktvrage, en daarmee niet in de prijs. Dit betekent niet dat een economische analyse zinloos is, integendeel, economen nemen immers het verschil tussen waarde en prijs als uitgangspunt van de analyse.

Bijvoorbeeld, een dimensie als kwaliteit – bij uitstek een artistieke eigenschap van een creatief product – komt niet expliciet aan de orde in deze bijdrage, maar wel impliciet in de zin dat kwaliteit of gewaardeerd wordt in de markt (dus in de prijs zichtbaar is) of als extern effect zijn intrede doet.

Een eerste gevolgtrekking is dus dat cultuurbeleid en beleid in de creatieve industrieën niet strijdig is met economische analyse, maar dat juist het beleid kan profiteren van een economische bril.

... over de creativiteit van de markt...

Een tweede conclusie die naar voren komt op vele punten in de analyse is dat ‘de markt’ creatief is in het bedenken van oplossingen voor potentiële problemen. Wat opvalt, is de grote diversiteit en dynamiek van creatieve industrieën, zowel in termen van potentieel marktfalen als de kwaliteit van de marktoplossingen en business modellen. Niet alleen coördinatieproblemen (boeken), maar ook niet-uitsluitbaarheid (media) en schaalproblemen (*versioning* van films) worden hanteerbaar gemaakt. *L’art pour l’art* zorgt bovendien voor een gestaag aanbod, dat eventuele risico’s van onderproductie kan verkleinen.

Door trends zoals digitalisering en globalisering ontstaan nieuwe problemen (eigendomsrechten handhaven), maar ook nieuwe oplossingen (de ‘lange staart’ in muziek en boeken, Van de Ende’s theatershows, games van extreem hoge kwaliteit) die daarvoor niet voorhanden waren. Ook de nieuwe uitdagingen die volgen uit met name de digitalisering, worden door de markt opgepakt, voor zover dat reeds te beoordelen is. De markt is wat dat betreft veerkrachtig en volop in beweging.

... maar ook over de marktrisico’s...

Niettegenstaande de creativiteit van de markt, blijft een aantal vormen van marktfalen problematisch. De analyse leidt tot de conclusie dat het belangrijkste risico onderaanbod van creatieve productie is. Dit kan zowel het gevolg zijn van consumptiefalen als van marktfalen

aan de productiezijde zoals kapitaalmarktimperfecties en schaal- en coördinatieproblemen. Het is van belang in elk specifiek geval te onderzoeken welk falen ten grondslag ligt aan eventueel onderaanbod. Een belangrijk gevaar is dat onderaanbod wordt verondersteld, terwijl in feite sprake is van te weinig vraag (wat – los van paternalistische motieven – geen reden is voor zorg). Het is zaak te trachten de grootte van het consumentensurplus te wegen tegen de kosten; dan pas kan iets over onderaanbod worden gezegd.

Een volgende conclusie van dit onderzoek is dat de dimensie *één of veel* belangrijk is voor de mate waarin de markt tot oplossingen weet te komen.

... en de reactie van de overheid daarop

Waar de markt het marktfalen niet weet te redresseren ligt een potentiële rol voor de overheid. In andere gevallen is er geen sprake van marktfalen, maar van paternalisme. Dit kan de politiek benoemen als een legitieme reden voor overheidsingrijpen (dit speelt vooral in de meer culturele hoek). Echter, overheidsingrijpen is zelden zonder kosten, wat evident is in het geval van subsidies die via (versturende) belastingen moeten worden betaald. Het is dus van belang in geval van het vrij algemene paternalisme argument, te expliciteren waarom overheidsingrijpen gerechtvaardigd zou zijn. In veel gevallen zal daaruit blijken dat vooral de vraag stimulering behoeft en niet zozeer het aanbod.

De geconstateerde dynamiek, complexiteit en diversiteit van de sector resulteert in een flinke mate van onzekerheid. In onzekerheid luidt het devies voor beleid: vergeet de baten van afwachten niet. De reden hiervoor is dat het risico op overheidsfalen groter is, naarmate de onzekerheid over de werking (en het falen) van de markt groter is. Het gevaar is dat de overheid de verkeerde keuzes maakt, die wel kostbaar zijn maar niet het gewenste resultaat opleveren. Met name is deze terughoudendheid op z'n plaats in een dynamische markt, die onder invloed van trends (digitalisering, consolidatie van markten) aan het zoeken is naar nieuwe evenwichten. Hoewel theoretisch misschien ruimte bestaat voor overheidsbeleid, bijvoorbeeld het zetten van een technische standaard, is het moeilijk te bepalen hoe die er uit moet zien. De kosten van een verkeerde keuze kunnen hoog zijn.

Dit alles gezegd hebbende blijft het zoeken naar een effectief en efficiënt instrument, voor de situaties die overblijven voor beleid. Gegeven de onzekerheden, lijken de mogelijkheden voor specifiek beleid beperkt. Wat betreft paternalisme en consumptie-externaliteiten verdient aansluiten bij de vraagzijde aanbeveling. Wat betreft eventuele productie-externaliteiten (product- en procesvernieuwing) ligt aansluiting bij het bestaande innovatiebeleid voor de hand. Er lijken geen redenen te zijn specifiek innovatiebeleid voor de creatieve industrieën te ontwikkelen. Tot slot is het altijd zinvol om knelpunten of rigiditeiten in de markt weg te nemen. Denk hierbij aan onnodige bureaucratie of beperkte beschikbaarheid van *venture capital* voor beginnende bedrijven.

Referenties

- Abbing, H., 2002, *Why are artists poor? The exceptional economy of the arts*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Akerlof, G.A., 1970, The market for 'lemons': quality uncertainty and the market mechanism, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, nr. 3, pag. 488-500.
- Anderson, C., 2004, The long tail, *Wired*, Issue 12.10 (www.wired.com/wired/archive/12.10/).
- Bénabou, R. & J. Tirole, 2003, Intrinsic and extrinsic motivation, *Review of Economic Studies*, vol. 70, pag. 489-520.
- Berry, S. & J. Waldfogel, 2003, Product Quality and Market Size, NBER Working Paper 9675.
- Blokland, D.A. & M.A. Feenstra, 2001, Beheerst interveniëren, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 86, nr. 4307.
- Bogaers, P., 2003, *Gids door de kanaalzone*, Uitgeverij IJzer, Tilburg.
- Boldrin M. & D. Levine, 2002, The Case Against Intellectual Property, *American Economic Review*, vol. 92, nr. 2, pag. 209-212.
- Bucovetsky, S. & J.D. Wilson, 1991, Tax competition with two tax instruments, *Regional Science and Urban Economics*, vol. 21, pag. 333-50.
- Caves, R.E., 2000, *Creative industries; Contracts between art and commerce*, Harvard University Press, Cambridge, MA /London.
- Ciccone, A. & R. E. Hall, 1996, Productivity and the Density of Economic Activity, *American Economic Review*, Vol. 86, No. 1, pp. 54-70.
- Connelly, M. & Krueger, A.B., 2005, Rockonomics: The economics of popular music, NBER Working Paper 11282.
- Cornet, M., 2001, De maatschappelijke kosten en baten van technologiesubsidies zoals de WBSO, CPB Document 8.

CPB, 2002, *De pijlers onder de kenniseconomie; Opties voor institutionele vernieuwing*, CPB en Koninklijke De Swart, Den Haag, CPB Bijzondere Publicatie 35.

Fase, M.M.G., 2000, Beleggen in kunst: een samenspel van geldelijk rendement en psychisch inkomen, Onderzoeksrapport WO&E 643, De Nederlandsche Bank.

Florida, R., 2002, *The rise of the creative class; and how it's transforming work, leisure, community, and everyday life*, Basic Books, New York.

Hakfoort, Jacco & Jürgen Weigand, 2000, Magazine publishing - a quiet life ?, CPB Working Paper 120.

Heertje, A., 1996, David Ricardo en Karl Marx op bezoek in Ruigoord, Vierde Ruigoord-rede, november 1996.

Kox, H.L.M, 2002, *Growth challenges for the Dutch business services industry*, CPB en Koninklijke De Swart, Den Haag, CPB Bijzondere Publicatie 40.

Kreps, D.M., 1997, Intrinsic Motivation and Extrinsic Incentives, *American Economic Review*, vol. 87, nr. 2, pag. 359-364.

Marlet, G. en C. van Woerkens, 2004, Skills and Creativity in a Cross-section of Dutch Cities, Utrecht School of Economics Discussion Paper 04-29.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2002, *Cultuurbeleid in Nederland*.

Nahuis, R., M. Appelman, M. van Dijk, B. Vollaard, & D. Waagmeester, 2005, Onderweg naar morgen; Een economische analyse van het digitaliserende medialandschap, CPB Document 78.

Nordhaus, W. D., 1969, *Invention, Growth, and Welfare: A Theoretical Treatment of Technological Change*, MIT Press, Cambridge, MA.

Oberholzer, F. & K. Strumpf, 2004, The Effect of File sharing on Record Sales: An Empirical Analysis, mimeo, University of North Carolina at Chapel Hill.

Peitz, M. & P. Waelbroeck, 2004, The effect of internet piracy on music sales: cross-section evidence, *Review of Economic Research on Copyright Issues*, vol. 1, nr. 2, pag. 71-79.

- Pesendorfer, W., 1995, Design Innovation and Fashion Cycles, *American Economic Review*, vol. 85, nr. 4, pag. 771-792.
- Ploeg, R. van der, 2005, The making of cultural policy: A European perspective, in V. Ginsburgh & D. Throsby (red.), *Handbook of the Economics of Art and Culture*, North-Holland, Amsterdam (in voorbereiding).
- Reijt, V. van de, 2000, Vic van de Reijt's Top 100 van Nederlandstalige Singles, Nikkelen Nelis.
- Ricardo, D., 1817, *Principles of political economy and taxation*, London: G. Bell and Sons, Ltd (edition 1927).
- Romer, P., 2002, When should we use intellectual property rights?, *American Economic Review*, vol. 92, nr. 2, pag. 213-216.
- Rosen, S., 1981, The economics of superstars, *American Economic Review*, vol. 71, nr. 5, pag. 845-858.
- Rutten, P. & H. van Bockxmeer, 2003, Cultuurpolitiek, auteursrecht en digitalisering, TNO-rapport STB-03-26.
- Rutten, P., W. Manshanden, J. Muskens & O. Koops, 2004, De creatieve industrie in Amsterdam en de regio, TNO Rapport STB 04-29.
- Shaked, A. & J. Sutton, 1987, Product differentiation and industrial structure, *Journal of Industrial Economics*, vol. 36, nr. 2, pag. 131-146.
- Stern, S., 1999, Do scientists pay to be scientists?, NBER Working Paper 7410.
- Suijker, F.W., A.E. Kuypers, M.F. van Dijk, H.L.M. Kox & H.P. van der Wiel, 2002, De commerciële dienstverlening: een heterogene sector met gunstige groeiperspectieven, CPB Document 17.
- Teulings, C.N., A.L. Bovenberg & H.P. van Dalen, 2003, *De calculus van het publieke belang*, Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken.
- Throsby, D., 1994, The production and consumption of the arts: A view of cultural economics, *Journal of Economic Literature*, vol. 32, nr. 1, pag. 1-29.

Wijnberg, N.M., 2001, Reproductie: een muziekgeschiedenis, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 86, nr. 4307.

Appendix: statistiek versus kerneigenschappen

In veel analyses van de creatieve industrie wordt vooral gebruikt gemaakt van een statistische indeling (gebaseerd op de zogenaamde SBI codes). Een dergelijke indeling is noodzakelijk voor een getalsmatige analyse, echter, een analyse van de rol voor de overheid vraagt om een andere indeling. Een indeling naar de kern producteigenschappen is daarvoor nodig. In dit intermezzo bespreken we de motivatie voor deze afwijkende indeling en illustreren we hoe beide indelingen zich tot elkaar verhouden.

Voor de analyse van de rol van de overheid is het van belang te analyseren waar de markt faalt. In creatieve of culturele producties is dat vooral afhankelijk van de reproduceerbaarheid (*één of veel*) en de complexiteit van het tot stand brengen van het eindproduct. In veel gevallen zijn er verschillende vormen van creatieve producten die in één statistische categorie vallen maar die sterk verschillen in de kerneigenschappen. Een voorbeeld ter illustratie.

Een statische categorie is bijvoorbeeld gelabeld als fotografie. Binnen die categorie zijn, zonder uitputtend te zijn, drie heel verschillende activiteiten te onderscheiden. Ten eerste, fotografie op direct verzoek van de consument: huwelijksreportages of een gezinsportret voor opa en oma bijvoorbeeld. Creatie, productie en distributie is dan in één hand. Eenvoudige interacties dus en reproduceerbaarheid speelt geen rol (alhoewel het technisch zeker mogelijk is). *Wie het weet mag het zeggen*, *de tijd vliegt* en *l'art pour l'art* spelen geen rol. En omdat *Wie het weet mag het zeggen* geen rol spelen veel andere eigenschappen ook niet relevant. Wie hier een bijzondere rol voor de overheid wil zien moet zelf wel heel veel creativiteit aan de dag leggen. Een tweede groep binnen de fotografie is de fotograaf die materiaal levert voor tijdschriften. De natuurfotograaf die foto's van bijzondere kikkers levert aan een milieutijdschrift. De kunstenaar die prachtige foto's van mensen aanlevert voor een glossy magazine. In deze categorie is de productieketen wat langer, maar het produceren van een foto blijft welhaast eenmanswerk. In dit geval is reproduceerbaarheid voor de hand liggend. Het gaat hier om *eenvoudig* en *veel*. *L'art pour l'art* zal zeker een rol spelen en ook *wie het weet mag het zeggen*. De rol van *klein maar fijn* verdient enige toelichting. Een fotograaf kan een portefeuille opbouwen en daarmee het risico op ontbrekende vraag door *wie het weet mag het zeggen* sterk verminderen. Daarnaast is dit type producten een intermediaire levering. De tijdschriften kunnen eventuele problemen veelal internaliseren.

Een heel andere categorie is degene die als kunst bedoelde foto's maakt. Ondanks dat de techniek het toelaat is het gebruikelijk maar één of enkele exemplaren te produceren als het gaat om werk dat aan de muur gehangen wordt. Veelal wordt (verzameld) werk ook in boekvorm uitgegeven. *L'art pour l'art* speelt een hoofdrol; daarnaast speelt *wie het weet mag het zeggen* een rol, maar op een heel andere manier dan in de tweede categorie. Een kunstenaar ontwikkelt een eigen stijl of aanpak en het is uiteindelijk maar de vraag of deze aanpak zijn vruchten afwerpt (in de vorm van verkoop). Hier is het dan de vraag of de markt voldoende goed werkt. Galerieën, bijvoorbeeld, blijken niet bereid of in staat de risico's over te nemen, omdat ook zij

niet weten wat aanslaat. Voor beginnende kunstenaar is het in consignatie geven van werk de enige optie. Een andere reden waarom de markt niet alles oplost, is omdat bijvoorbeeld volgende generaties kunnen genieten van een op bijzondere wijze neergezet tijdsbeeld.⁴⁸ Om een lange discussie kort te maken: hier spelen eigenlijk alle overwegingen die ook bij het voorbeeld over schilderkunst spelen (zie hoofdstuk 4).

Deze schets van verschillende perspectieven op fotografie maakt twee dingen duidelijk. De statische indeling is niet direct bruikbaar voor het nadenken over de rol van de overheid. En, het kerneigenschappen-denkraam vraagt om subtiele interpretatie. Dat laatste zal duidelijk worden wanneer we in hoofdstuk 5 een specifieke casus nader bekijken.

⁴⁸ Zie voor een voorbeeld Bogaers (2003). Dit is een portret van een industriewijk. De directe vraag van consumenten is beperkt. Toch heeft het neerzetten van zo'n portret een waarde (eventueel voor de toekomst).