

Toetsingskader Risicoregelingen

Regeling indemniteit bruiklenen 2008

De regeling indemniteit bruiklenen (hierna: indemniteitsregeling) heeft tot doel door het beperken van de verzekeringskosten een bijdrage te leveren aan het realiseren van tentoonstellingen van bijzonder belang of het tentoonstellen van bijzondere bruiklenen in Nederland. Door het garant staan door het Rijk voor schade of verlies tot de eerste 30% van de verzekerde waarde (indemniteitsgarantie) worden de verzekeringskosten van de musea gedrukt. Indemniteitsgarantie is een internationaal veelgebruikt instrument om de zichtbaarheid van (particuliere) collecties uit binnen- en buitenland te vergroten en de cultuurparticipatie te bevorderen. Binnen de Europese Unie hebben 21 van de 27 lidstaten een indemniteitsregeling¹. In Nederland ligt de uitvoering van de indemniteitsregeling bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. De bewaking van het garantiëplafond ligt bij het ministerie van OCW, voorheen deed het ministerie van Financiën dit.

Het risico dat de staat per tentoonstelling of langdurig bruikleen kan overnemen is een percentage van de totale verzekerde waarde van de geleende voorwerpen. Op basis van dit indemniteitspercentage (30%)² wordt per aanvraag het garantiëbedrag bepaald. Een indemniteitsgarantie is altijd gekoppeld aan een verzekeringspolis. Het Rijk staat garant voor het 'premier risque', de verzekeringsmaatschappij draagt het resterende risico. Voor de aanvragende instelling geldt een eigen risico per geval met een maximum voor de duur van de tentoonstelling (inclusief vervoersperiode). De hoogte van het eigen risico is afhankelijk van de totale verzekerde waarde en bedraagt in de meeste gevallen enkele duizenden euro's. Als bijlage zijn twee tabellen toegevoegd waaruit de berekening van de hoogte van het eigen risico blijkt.

Sinds de herziening van de regeling in 2008 bedraagt het plafond van de indemniteitsregeling € 300 miljoen. Dit plafond bepaalt het maximale totale indemniteitsbedrag waarvoor de Nederlandse staat op enig moment garant kan staan. Als verschillende musea tegelijkertijd gebruik willen maken van de regeling kan het zijn dat het plafond niet toereikend is met als gevolg dat voor sommige tentoonstellingen geen indemniteitsverklaring wordt afgegeven. Wel is het garantiëplafond in overleg met het Ministerie van Financiën twee keer tijdelijk verhoogd met het oog op enkele bijzondere tentoonstellingen (in 2006 plus € 200 miljoen en in 2010 plus € 150 miljoen). In de Ministerraad van 26 augustus 2011 is besproken dat op basis van de in 2012 uitgevoerde evaluatie de verhoging van het garantiëplafond positief zal worden bezien. Dit naar aanleiding van de motie Van der Werf en De Liefde over dit onderwerp (TK 2010-2011, 32 820, nr 39).

Indemniteitsgarantie geldt alleen voor bruiklenen uit het buitenland en voor bruiklenen uit particuliere collecties in Nederland die niet openbaar toegankelijk zijn. Aanvragers zijn instellingen die gespecialiseerd zijn in het beheren van museale collecties, het organiseren van tentoonstellingen of het tentoonstellen van langdurige bruiklenen en die openbaar toegankelijk zijn. Indemniteit wordt alleen verleend aan tentoonstellingen van uitzonderlijk belang. Het moet gaan om een cultuurhistorisch waardevolle presentatie van objecten die niet of nauwelijks in Nederland te bezichtigen zijn. Dat kunnen volkenkundige of natuurhistorische objecten zijn, maar in de praktijk gaat het vooral om (waardevolle) kunstobjecten. Daarnaast wordt de aanvraag beoordeeld op veiligheid en beveiliging. Het museum beschikt gedurende de periode waarvoor indemniteit is toegekend over een actuele risico-inventarisatie en -analyse, waarin de risico's voor de collectie, inclusief de bruiklenen waarvoor indemniteit is toegekend, zijn opgenomen. Bovendien moet het museum gedurende de periode waarvoor indemniteit is toegekend over een actueel calamiteitenplan beschikken, waarin de veiligheid van de collectie, inclusief de bruiklenen waarvoor indemniteit is toegekend, is opgenomen. Het museum heeft op basis van bovengenoemde

¹ De indemniteitsregelingen verschillen in praktische uitwerking natuurlijk per land, bijvoorbeeld met betrekking tot het percentage, de dekking en de voorwaarden.

² Een eerder gebruikte staffel constructie voor het indemniteitspercentage is afgeschaft met het oog op de vereenvoudiging van de indemniteitsregeling in 2008. In de praktijk bleek dat verzekeraars over het algemeen geen hogere korting geven bij een percentage dat hoger ligt dan 30%.

risicoanalyse voldoende maatregelen getroffen ten behoeve van de tentoonstelling, waarin de bruiklenen figureren waarvoor indemniteit is toegekend.

Musea hebben een eigen verantwoordelijkheid voor het verzekeren van het financiële risico bij kostbare bruiklenen voor tentoonstellingen. De prijs voor de premie komt tot stand in onderhandeling met verzekeraars. De huidige indemniteitsregeling kenmerkt zich door een evenwichtige verdeling van de verantwoordelijkheid voor het risico tussen het Rijk, de verzekeringsmaatschappijen en museale instellingen. Uitgangspunt daarbij zijn minimale administratieve lasten bij de instellingen en minimale uitvoeringslasten bij de overheid.

1. *Wat is het probleem dat aanleiding is geweest voor het beleid? Is dit probleem nog actueel? Wat is de oorzaak van het probleem?*

Het organiseren van grote, tijdelijke tentoonstellingen is voor musea, zowel in Nederland als daarbuiten, één van de belangrijkste mogelijkheden om de presentatiefunctie vorm te geven en daarmee cultuurparticipatie te stimuleren. Het organiseren van deze tentoonstellingen, waarbij ook andere voorwerpen dan die uit de eigen museale collectie betrokken zijn, is echter ook een kostbare opgave. Een belangrijk element van deze kosten vormen de verzekeringspremies; door de hoge waarden van kunstvoorwerpen zijn de kosten van verzekering zeer hoog. Om te voorkomen dat de Nederlandse musea buiten het internationale circuit zouden raken is de eerste indemniteitsregeling, een gezamenlijke regeling van het ministerie van OCW en het ministerie van Financiën, in 1989 in werking getreden. Het probleem is nog steeds actueel en de druk op de regeling is toegenomen. Er is sprake van een structurele toename door (her) opening van een aantal belangrijke musea die grootschalige tentoonstellingen organiseren, zoals de Hermitage Amsterdam, het Stedelijk Museum en (volgend jaar) het Rijksmuseum. De indemniteitsregeling wordt de afgelopen jaren daardoor steeds vaker volledig benut: enerzijds worden er meer indemniteitsaanvragen ingediend, anderzijds stijgt het aantal aanvragen waarin voor een hoog bedrag (meer dan 100 miljoen) indemniteit wordt aangevraagd. Dit betekent dat steeds meer indemniteitsaanvragen moeten worden afgewezen omdat het plafond is bereikt. Voor deze structureel toenemende vraag naar indemniteit biedt een tijdelijke verhoging van het plafond, zoals in 2006 en 2010 is gebeurd, op dit moment geen oplossing meer omdat de vraag naar indemniteit eigenlijk continue het plafond overstijgt.

Tabel 1: Ontwikkeling plafond en regeling (x € 1000)

Periode	Plafond	Toegankelijk voor
1989 - 2005	227.000	ex-rijksmusea
2005 - 2008	230.000	ex-rijksmusea
2008 - heden	300.000	museale instellingen

Tabel 2: Maximaal uitstaand bedrag aan garanties per kwartaal (x € 1000)

Periode	2008	2009	2010	2011	2012
jan - mrt	130.000	162.000	403.000	300.000	295.000
apr - jun	75.000	158.000	435.000	179.000	300.000
jul - sep	39.000	49.000	207.000	210.000	298.000
okt - dec	155.000	250.000	288.000	300.000	290.000

Noot 1: tussen februari en juni 2010 is het plafond tijdelijk verhoogd tot € 450 miljoen

Noot 2: sinds 2011 zijn er acht aanvragen afgewezen vanwege het bereiken van het plafond

2. *Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen en waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau en niet op decentraal niveau?*

De overheid ziet het als een van haar taken om de participatie van de bevolking aan cultuur te stimuleren. Collectiemobiliteit is een middel om dit te bereiken: door het op verschillende locaties en momenten tentoonstellen van (museale) collecties krijgen meer mensen de gelegenheid deze objecten te zien. De indemniteitsregeling zorgt er bovendien voor dat bijzondere collecties die voor het Nederlands publiek niet eenvoudig toegankelijk zijn, doordat deze collecties zich in het buitenland of in particulier bezit bevinden, toegankelijk worden. Daarnaast heeft de rijksoverheid het bevorderen van ondernemerschap onder museale instellingen tot een van haar speerpunten gemaakt van haar beleid. Met het organiseren van blockbuster tentoonstellingen kunnen musea meer bezoekers trekken en daarmee meer inkomsten genereren. De indemniteitsregeling

stimuleert musea daarom ook bij hun ondernemerschap. Deskundigheid op collectiegebied is geconcentreerd bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Het is, gelet op het relatief beperkte totaal aantal aanvragen per jaar, niet efficiënt om van alle decentrale overheden deskundigheid te verwachten. Nederland sluit bovendien aan bij de internationale praktijk van indemniteitsregelingen in de vorm van garantieregelingen. Gelet op het internationale karakter van deze regeling ligt een rol van de rijksoverheid voor de hand.

3. *Is de regeling a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt en/of b) het instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd? En heeft de regeling een beargumenteerde meerwaarde boven een kasstroom of subsidie?*

Het risico op beschadiging of ontvreemding van bruiklenen is volledig te verzekeren bij verzekeringsmaatschappijen. Echter, de verzekeringskosten zijn zo hoog en de budgetten van museale instellingen dusdanig beperkt dat dit van invloed zou zijn op het tentoonstellingsbeleid van die instellingen. Uit interviews onder gebruikers gehouden door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed is gebleken dat een indemniteitsgarantie ook als keurmerk fungeert. Het feit dat de Nederlandse staat kennelijk een bepaalde tentoonstelling goedkeurt, heeft op bruikleengevers een goede indruk. Incidenteel zijn er zelfs eigenaren van museale voorwerpen die indemniteitverlening als voorwaarde stellen om tot bruikleen over te gaan. Indien de staat niet meer garant staat, kan dit gevolgen hebben voor de hoge kwaliteit van tentoonstellingen.

De indemniteitsregeling kenmerkt zich door een evenwichtige balans tussen overheid, de verzekeringsmarkt en museale instellingen. Een indemniteitsgarantie is altijd gekoppeld aan een verzekeringspolis. Het museum onderhandelt met de verzekeraar want het museum is gebaat bij een zo laag mogelijke premie. De overheid staat garant voor de eerste 30% wat voor de verzekeraar voldoende vertrouwen geeft om de premie te verlagen. Dat de overheid garant staat voor de 'premier risque' levert in sommige gevallen extra voordeel op: indien wegens het bijna bereiken van het plafond de staat voor minder dan 30% garant kan staan, zijn verzekeraars incidenteel bereid gebleken om dezelfde korting te verstrekken als bij 30%. Musea, staat en verzekeraar houden op deze manier de premies zo laag mogelijk. Deze korting zorgt voor een substantiële verlaging van de productiekosten van tentoonstellingen zonder dat hier subsidie voor nodig is. De indemniteit kenmerkt zich door minimale administratieve en uitvoeringslasten. Als er geen sprake is van schade of verlies vervalt de indemniteitsverklaring na de tentoonstelling en wordt er dus geen bedrag uitgekeerd. Analoog aan bestaande internationale regelingen is destijds gekozen voor een garantieregeling en niet voor een subsidieregeling. Een subsidieregeling kent hogere administratieve lasten voor de aanvragers en hogere uitvoeringslasten (aanvragen, vaststellingen) voor de uitvoerder. Bovendien speelt mee dat vaak pas kort vóór aanvang van een tentoonstelling duidelijk is of een bruikleen door kan gaan of niet en dat vaak pas kort vóór aanvang van de tentoonstelling de exact te verzekeren waarde duidelijk is. Dit zou bij een subsidieregeling leiden tot extra administratieve lasten, doordat beschikkingen moeten worden aangepast of reeds betaalde subsidies deels teruggevorderd moeten worden of doordat extra subsidie verleend moet worden. Is er bij de garantieregeling alleen sprake van een bijdrage in geval van schade, bij subsidie moet er altijd worden verleend, ongeacht of er daadwerkelijke kosten uit schade of diefstal zijn. Het belangrijkste argument voor het huidige instrument boven een subsidie is echter dat daarmee de evenwichtige verdeling van verantwoordelijkheden tussen het Rijk, de verzekeraars en de musea niet wordt verstoord. Bij een subsidie vervalt dit evenwicht: Zodra de staat niet meer garant staat verdwijnt voor de verzekeraars de prikkel om korting te verstrekken op de premie. Sprake van bovengenoemd extra voordeel is er dan bovendien ook niet meer. Los van beleidsmatige of efficiency overwegingen heeft OCW geen middelen beschikbaar voor een subsidieregeling.

4. *Is er een andere garantie/wet/regeling die de verplichting ex-/impliceert?*

Nee.

5. *Is bekend wat de effectiviteit van de regeling is?*

Het verlenen van indemniteit heeft ertoe geleid dat vanaf 2008 tot en met 2012 bijna € 2,2 miljoen bespaard is door de museale instellingen op hun verzekeringskosten. Deze besparing is gebaseerd op de offertes van de verzekeraars waarin de korting (bij verlenen van indemniteit) expliciet vermeld wordt.

Tussen 1989 en 2005 werd er nog gemiddeld voor vijf tentoonstellingen per jaar indemniteit verleend, maar na wijziging van de regeling in 2005 verdubbelde het aantal indemniteitsverleningen. In de jaren 2008 tot en met 2012 is in totaal 53 keer indemniteit verleend. Sinds eind 2011 zijn er acht aanvragen afgewezen omdat het plafond niet toereikend was. Ook is er een toename van het aantal aanvragen voor een indemniteitsbedrag hoger dan € 50 miljoen. In de Ministerraad van 26 augustus 2011 is besproken dat op basis van de in 2012 uit te voeren evaluatie de verhoging van het garantieplafond positief zal worden bezien. De indemniteitsregeling is nationaal en internationaal een effectief instrument gebleken om de collectiemobiliteit te stimuleren. Deze collectiemobiliteit biedt belangrijke culturele, maatschappelijke en economische voordelen, waaronder een groter publieksbereik en economische ontwikkeling. Uit cijfers van het Nederlands Bureau voor Congressen en Toerisme (NBTC) blijkt dat het economisch effect van de zogenoemde blockbuster tentoonstellingen aanzienlijk is³. Er zijn voor de staat geen directe baten verbonden aan het uitvoeren van de regeling.

6. Wat zijn de risico's van de regeling:

- *Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?*

In de periode 2008-2012 is voor een totale verzekeringswaarde van ruim 8 miljard euro aan bijzondere objecten in Nederland tentoongesteld, waarvoor de overheid op enig moment voor € 300 miljoen garant heeft gestaan en slechts voor € 9.000,- daadwerkelijke schade heeft geleden. De 'opbrengsten' van de regeling (de premiebesparing voor musea) bedragen vanaf 2008 tot en met 2012 bijna € 2,2 miljoen.

Tabel 3: Totaal verleningen, besparingen en schade per jaar⁴

Jaar	Aantal verleningen	Totaal besparing	Schade
2008	5	93.000	-
2009	15	316.000	-
2010	16	563.000	7.000
2011	8	597.000	2.000
2012	9	591.000	-
Totaal:	53	2.160.000	9.000

- *Wat is de inschatting van het risico op waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur of beheersingsmate?*

Op basis van de resultaten in het verleden is het risico op schades klein en schades die zich hebben voorgedaan waren van zeer geringe omvang. Vergelijkende studies hiernaar in internationaal perspectief tonen hetzelfde beeld. Het risicomanagement is er op gericht om (grote) schades in de toekomst ook zoveel mogelijk te voorkomen.

Ook internationaal gezien is de schade uitermate gering te noemen: tussen 2007 en 2011 zijn in Europa 2439 indemniteitsaanvragen voor minimaal 100.000 objecten gehonoreerd en zijn slechts 23 schadegevallen voor in totaal € 372.221,- bekend. (Bron: OMC Expert Working Group on *The examination of ways and means to simplify the process of lending and borrowing*, 2012)

- *Wat is het totaalrisico van de regeling?*

Dat is afhankelijk van het totaal van de aanspraken op financiële middelen op grond van de verstrekte indemniteitsverklaringen op enig moment, maar dit bedrag kan in de huidige regeling nooit hoger zijn dan € 300 miljoen. Dit risico is verdeeld over alle op dat moment lopende tentoonstellingen in verschillende musea en dat weer verdeeld over de verschillende tentoongestelde objecten.

³ Het project Holland Art Cities omvatte bijvoorbeeld 11 blockbuster tentoonstellingen waarvoor indemniteit is verleend. Totaalbezoek: 5 miljoen mensen (waarvan 2 miljoen uit het buitenland) die gezamenlijk bijna 1,1 miljard euro in Nederland hebben uitgegeven.

⁴ Tussen 1989 en 2005 werd er voor gemiddeld 5 tentoonstellingen per jaar indemniteit verleend. Daarna werd de regeling verruimd en steeg het aantal verleningen.

- *Heeft de minister door middel van de gekozen institutionele inbedding van de regeling, ook als deze op afstand wordt uitgevoerd, voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's?*

De uitvoering van de indemniteitsregeling ligt bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Voor elke aanvraag geldt de verplichting een inhoudelijke onderbouwing over de tentoonstelling aan te leveren en aanvullende verplichtingen ten aanzien van risico-inventarisaties en -analyses, calamiteitenplannen en veiligheidsplannen en -voorzieningen voor de veiligheid van collecties, gebouwen en mensen. Tot slot ziet de Erfgoed Inspectie toe op het behoud en beheer van de rijkscollectie waaronder het veiligheidsbeleid.

7. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker?

Nederland kent sinds 1989 opeenvolgende indemniteitsregelingen. Tot op heden is er vanuit beleidsoverwegingen nooit sprake geweest van premieafdracht. Op basis van een gemiddelde besparing van € 490.000 en het plafond van € 300 miljoen zou de premie 1,6 promille bedragen. Kijkende naar het risico (gebaseerd op de historische gegevens) en het financiële voordeel dat de musea hebben als gevolg van de garantstelling ligt het voor de hand de huidige situatie te handhaven.

8. Wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

De uitvoeringskosten van de regeling zijn ongeveer 1 FTE op jaarbasis.

9. Wat is de einddatum van het risico?

De indemniteitsregeling kent geen einddatum. Tentoonstellingen hebben wel een bepaalde looptijd van gemiddeld 3 tot 5 maanden. Per individuele indemniteitsverklaring is dus aan te geven wat de einddatum van dat risico is maar niet voor de regeling zelf.

Voorbeeld: Aan het Teylers Museum in Haarlem is voor de tentoonstelling 'Rafael and his Circle' indemniteit verleend van 15 september 2012 tot en met 20 januari 2013 voor het bedrag van € 111 miljoen.
--

10. Hoe wordt de informatie die nodig is om de evaluatie (periodiek en na afloop) van de regeling uit te kunnen voeren verkregen?

Evaluatiegegevens (inhoudelijk en financieel) zijn afkomstig van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en het ministerie van OCW (monitoring garantieplafond). Informatie over het behoud en beheer van de rijkscollectie (waaronder het veiligheidsbeleid) komt van de Erfgoed Inspectie. In 2012 is een tussentijdse evaluatie van de regeling uitgevoerd. Eerdere onderzoeken dateren uit 2003 (vereenvoudiging van de regeling) en 2007 (mogelijkheid van 100% indemniteit).

Bijlage 1

Tabel 1: eigen risico voor een tentoonstelling

Verzekerde waarde in €	Eigen risico per geval in €	Eigen risico max. in €
< 20 mln.	1.000	2.500
20 – 50 mln.	2.500	7.500
50 – 150 mln.	5.000	15.000
150 – 500 mln.	7.500	25.000
500 mln. – 1 mrd.	10.000	30.000
> 1 mrd.	15.000	45.000

Tabel 2: eigen risico voor een langdurige bruikleen

Verzekerde waarde in €	Eigen risico per geval in €	Eigen risico max. in €
< 20 mln.	1.500	3.750
20 – 50 mln.	3.750	11.250
50 – 150 mln.	7.500	22.500
150 – 500 mln.	11.250	37.500
500 mln. – 1 mrd.	15.000	45.000
> 1 mrd.	22.500	67.500

Omdat het voor de langdurige bruikleen – waar het veelal gaat om individuele stukken die in een bestaande expositie worden opgenomen – moeilijk is om op kostenefficiënte wijze een inschatting te maken van het exploitatiesaldo, is besloten bij het eigen risico voor langdurige bruikleen een factor 1,5 te hanteren ten opzichte van het 'normale' eigen risico.

Beide tabellen zijn gebaseerd op een brief d.d. 24-02-05 van prof. dr. D. Schoenmaker, plv. directeur Financiële Markten van het Ministerie van Financiën, aan ir. A.P.M. Bersee van DCE/OCW.