

Voorontwerp van decreet tot invoering van een waarborg bij inkomende bruiklenen voor tijdelijke tentoonstellingen

Samenvatting

In dit ontwerp van decreet wordt voorgesteld om een staatswaarborg in te voeren tot dekking van de mogelijke schade 'van nagel tot nagel' en 'alle risico's' voor inkomende bruiklenen voor tentoonstellingen met een internationale uitstraling.

Er wordt geopteerd voor een 'gemengd systeem' waarbij voor het 'eerste risico' op schade aan cultuurgoederen onder indemniteit afgedekt wordt door de waarborg van de Vlaamse Gemeenschap en het 'residuele risico' door een verplichte commerciële verzekering.

Deze regeling heeft tot doel om grote tentoonstellingen met een internationale uitstraling in Vlaanderen mogelijk te (blijven) maken. De hoge en stijgende financiële waarden van de belangrijke bruiklenen voor dit soort tentoonstellingen, en de daarmee samenhangende stijgende verzekeringskosten, maken het steeds moeilijker om dit soort tentoonstellingen in Vlaanderen te (blijven) organiseren.

Gelet op deze focus en gelet op de kwaliteitseisen inzake klimatologische omstandigheden, veiligheid en beveiliging voor dit soort tentoonstellingen, worden de erfgoedorganisaties die op deze indemniteitsregeling aanspraak kunnen maken beperkt tot de binnen het Cultureelerfgoeddecreet aangeduide cultureelerfgoedinstellingen, de erkende instellingen die ingedeeld zijn bij het landelijk niveau en de erkende universitaire bibliotheken en archieven.

Gezien de focus op het mogelijk maken van grotere tentoonstellingen zullen enkel tentoonstellingen met inkomende bruiklenen met een waarde van minimaal 50.000.0000 euro beroep kunnen doen op deze waarborgregeling.

Om het risico voor de Vlaamse overheid beheersbaar te houden mag het totaal van de verleende waarborgen (en derhalve het door de Vlaamse overheid gelopen risico) op enig moment in de tijd nooit het bedrag van 600.000.000 euro overschrijden.

Het citeerschrift van dit decreet is 'Indemniteitsdecreet'.

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

A. Situering

1. Regeerakkoord en Beleidsnota's

In het Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2019-2024 van 30 september 2019 werden de belangrijke beleidskeuzen voor de legislatuur 2019-2024 vastgelegd.

Het Regeerakkoord kondigt de invoering aan van een (staatswaarborg-) regeling voor inkomende bruiklenen:

'Door de eeuwen heen heeft Vlaanderen steeds op cultureel vlak een voortrekkersrol ingenomen. Om deze positie te behouden en te versterken werken we een regeling uit voor internationale bruiklenen die onze musea in staat stelt om zich als volwaardige partner te profileren bij het opzetten van internationale tentoonstellingen, en die een belangrijke hefboom vormt voor de werking en het imago van onze erfgoedsector.' (Regeerakkoord, p.126).

In de beleidsnota Cultuur 2019-2024 wordt dit vertaald in volgende doelstelling:

SD A.2. Een ambitieus en onderbouwd cultuurbeleid ontwikkelen met aandacht voor maatschappelijke ontwikkelingen en trends

OD. A.2.2. Beleidskaders en instrumentarium afstemmen op huidige ontwikkelingen en tendensen

"Eveneens in uitvoering van het Regeerakkoord wil ik de mogelijkheid nagaan om een regeling in te voeren voor internationale inkomende bruiklenen om onze musea toe te laten zich als volwaardige partner te profileren voor het opzetten van van internationale tentoonstellingen. De verzekeringskosten waarmee het MSK Gent geconfronteerd werd bij het opzetten van de Van Eyck tentoonstelling in 2020 geven de nood aan een dergelijke regeling weer."

SD E.2. Vlaanderen positioneren als draaischijf voor talent en expertise op wereldniveau

OD E.2.1. Inzetten op culturele referentieprojecten met oog op internationale profilering van de Vlaamse cultuursector en culturele en maatschappelijke vernieuwing

"Daarnaast is een cultureel topevenementenbeleid gebouwd op en geflankeerd door sectoraal cultuurbeleid (inzake voortrajecten, randvoorwaarden, legacy) en betrokkenheid en draagvlak in het werkveld. **Onder andere via een indemniteitsregeling** worden erfgoed- en kunstmusea instrumenten aangereikt om grotere, tijdelijke tentoonstellingen met internationaal bereik te organiseren.

B. Inhoud

Probleemstelling en omgevingsanalyse

2. Probleemstelling

Voor het maken van tentoonstellingen doen tentoonstellersmakers een beroep op bruiklenen uit publieke en private collecties in binnen- en buitenland.

Elke bruikleen heeft een budgettaire impact. Het rapport "Lending to Europe, Recommendations on collection mobility for European museums" uit 2005 identificeert drie belangrijke kosten verbonden aan bruiklenen:

- de bruikleenvergoeding (te betalen door de bruikleennemer aan de bruikleengever);
- de transportkost (te betalen door de bruikleennemer aan een transportbedrijf);
- de verzekeringspremies (te betalen door de bruikleennemer aan (meestal) een commerciële verzekeringsmaatschappij).

De soms hoge kost verbonden aan een individuele bruikleen kan er voor zorgen dat de bruikleen niet doorgaat en het kunstwerk dus niet wordt opgenomen in de tentoonstelling. Hoe lager de kosten verbonden aan het ontlenen van kunstwerken, hoe meer tentoonstellingen kunnen georganiseerd worden met hetzelfde budget en hoe gemakkelijker kunstwerken kunnen getoond worden in unieke verbanden.

Kostenreductie op het vlak van bruikleenvergoedingen vormt de verantwoordelijkheid van de bruikleennemers en bruikleengevers. Het sensibiliseren van de sector en het vormen van netwerken tussen musea en andere collectiebeheerders draagt bij tot billijke afspraken en het beperken van deze kosten.

De transportkosten drukken is niet evident. De transportfirma's investeren om de risico's op schade of verlies zo klein mogelijk te maken. Deze investeringen worden integraal doorgerekend aan de klant. Een deel van de verantwoordelijkheid ligt hier bij de bruikleengevers. Zij bepalen namelijk de normen waaraan het transport moet voldoen. Hoe hoger deze normen, hoe duurder het transport.

Om de kosten voor het verzekeren te verlagen kan de Vlaamse overheid zich garant stellen voor eventuele schade of verlies aan cultuurgoederen in bruikleen. Een dergelijk engagement heet een indemniteitsregeling of staatswaarborg.

Indemniteit zorgt voor een **vermindering van de kosten voor het organiseren van een tentoonstelling** doordat kan bespaard worden op de verzekeringskost. Dit bedrag kan geïnvesteerd worden in andere doelstellingen.

- De organisatie kan met het bespaarde bedrag inzetten op **meer internationale bruiklenen met een hoge culturele en artistieke kwaliteit**. Dit zorgt voor een bredere toegankelijkheid van buitenlandse collecties en van cultureel erfgoed dat zich elders bevindt.
- Door het wegvallen van hoge verzekeringspremies krijgen tentoonstellingsorganisatoren meer **toegang tot het netwerk van internationale bruiklenen**. Dit zorgt voor een betere samenwerking en versterkt professionele contacten tussen actoren. Meer contacten zorgen er ook voor dat het bruiklenen van cultuurgoederen gemakkelijker verloopt.
- Door kwalitatievere bruiklenen en tentoonstellingen verscherpt het museum zijn **internationaal profiel en stijgt het professioneel prestige**. Dit

leidt tot een toegenomen belangstelling van het publiek voor de tentoonstellingsprogrammatie en genereert een hogere economische return.

- Het bedrag dat bespaard wordt aan verzekeringspremies kan geïnvesteerd worden in het **verhogen van de veiligheid of de klimatologische omstandigheden** voor de tentoonstellingen en collecties.
- Indemniteit zorgt er voor dat de **veiligheid in musea en tentoonstellingsruimtes stijgt**. Bij indemniteit is het essentieel om de risico's in kaart te brengen en de nodige maatregelen te nemen zodat de kans dat een calamiteit zich voordoet, verkleint. Het risicobewustzijn wordt door een indemniteitsregeling versterkt.
- Een lagere kost voor het organiseren van een tentoonstelling geeft de organisator de mogelijkheid om **meer tentoonstellingen te organiseren**. Tentoonstellingen hebben een culturele meerwaarde en zorgen voor economische groei.

Dit ontwerp van decreet stelt de introductie voor van een indemniteitsregeling of staatswaarborg voor inkomende bruiklenen in Vlaanderen.

3. Omgevingsanalyse

3.1. De Europese context

De Europese Unie is voorstander van een intensief bruikleenverkeer en dus van een grotere mobiliteit van collecties ter bevordering van de culturele uitwisseling binnen de lidstaten. *"Through the mobility of collections European citizens can become acquainted with their own and other cultures and are able to pass on this heritage to future generations."* (www.lending-for-europe.eu). Het samenbrengen van kunstwerken en cultuurgoederen in unieke verbanden en op diverse plaatsen in Europa moet ervoor zorgen dat kennis over de eigen cultuur en die van anderen verspreid en versterkt wordt. Tentoonstellingen spelen daarin een belangrijke rol.

De EU startte daarom trajecten op om die collectiemobiliteit te bevorderen, publiceerde verschillende rapporten en formuleerde aanbevelingen voor de lidstaten. Het reduceren van de kosten voor het verzekeren van bruiklenen door het invoeren van een indemniteitsregeling is één van de aanbevelingen. Binnen de EU voerden inmiddels quasi alle lidstaten een dergelijke regeling in. Tot op heden voerde evenwel nog geen enkele gemeenschap in België een indemniteitsregeling in. Een indemniteitsregeling is overigens geen louter Europees systeem, ook landen buiten de EU zoals Canada, de Verenigde Staten en Noorwegen kennen een dergelijke regeling.

In 2006 formuleerde een groep experten, in opdracht van de EU, in het rapport *'Lending to Europe. Recommendations on collection mobility for European museums'*, een set aanbevelingen over indemniteit:

- *"The group recommends that Member States:*
 - *Have indemnity schemes for international exhibitions and long term loans;*
 - *Accept the indemnity schemes of other Member States;*
 - *Make their indemnity schemes better known;*
 - *Adapt existing schemes to offer 100% coverage;*
 - *Speed up the development of their indemnity schemes."*

Mee op basis van deze aanbevelingen werd door de Europese Commissie een OMC-werkgroep 'Mobility of Collections' opgestart. Deze werkgroep bracht de manieren in kaart om collectiemobiliteit binnen Europa te bevorderen. In het rapport van de werkgroep (2010) '*Final report and recommendations to the Cultural Affairs Committee on improving the means of increasing the mobility of collections*' werden verschillende aanbevelingen opgenomen voor de bevordering van collectiemobiliteit en meer in het bijzonder, voor de invoering van een indenniteitsregeling en het promoten ervan.

In 2011 werd een tweede OMC-werkgroep opgezet inzake collectiemobiliteit. Deze werkgroep publiceerde in 2012 haar rapport '*A report on practical ways to reduce the cost of lending and borrowing of cultural objects among member states of the European Union*', alsook een '*Toolkit on practical ways to bring down the cost of lending and borrowing cultural objects among member states of the European Union*'. Deze toolkit bevat praktische aanbevelingen inzake het invoeren van een indenniteitsregeling in lidstaten die nog niet over een dergelijke regeling beschikken. In deze toolkit werden ook statische gegevens opgenomen met betrekking tot de bestaande indenniteitsregelingen binnen de EU. Deze informatie komt verder aan bod in het hoofdstuk 'cijfermatige analyse'.

3.2. Inhoudelijke aanbevelingen OMC werkgroepen EU

Omdat het risico op schade laag is en omdat de mogelijke besparingen hoog zijn, adviseerden de OMC-werkgroepen de lidstaten die geen indenniteitsregeling hebben om een dergelijke regeling in te voeren.

De OMC-werkgroepen formuleerden met betrekking tot de in te voeren indenniteitsregeling volgende inhoudelijke aanbevelingen:

- Over de scope van de regeling:
 - o Zowel voor tijdelijke bruiklenen als voor langdurige bruiklenen.
 - o Een nagel-tot-nagel dekking.
- Over veiligheidsstandaarden en omgevingsfactoren:
 - o De lidstaat moet hoge normen opleggen op het vlak van veiligheid en omgevingsfactoren en moet erop toezien dat deze normen gehaald worden, voorafgaand aan het verlenen van indenniteit.
 - o Het organiseren van centrale inspecties en het hanteren van een accreditatiesysteem voor indenniteit.
- Over de kost voor indenniteit:
 - o Indenniteit zou kosteloos moeten zijn voor de tentoonstellingsorganisator. Als dat niet zo is zouden de inkomsten moeten voorbehouden worden voor het beter functioneren van het systeem door bijvoorbeeld een risico-analist in dienst te nemen.
- Over het eerste risico:
 - o Elke persoon in de risicoketen moet zich bewust zijn van de eigen verantwoordelijkheid. Het is daarom aangewezen dat er in het geval van indenniteit steeds ook een franchise ('eigen' of 'eerste' risico) voor rekening van de bruikleennemer blijft.
- Over het compenseren van schade of verlies:
 - o Het is belangrijk voor de bruikleengever dat hij of zij volledig geïnformeerd is over de wijze waarop eventuele schade of verlies zal vergoed worden. Duidelijke procedures met een duidelijke timing moeten in de regelgeving worden opgenomen. Er moet gestreefd worden naar

transparantie, enkel zo kan het vertrouwen in de regeling worden verworven.

- Over het voorzien van een vertaling naar het Engels van de regelgeving:
 - o Elke lidstaat zou voor een Engelse vertaling moeten zorgen van de regelgeving. Ook dit draagt bij tot de transparantie. Zo kan de bruikleengever zich maximaal informeren bij het al of niet aanvaarden van indemniteit.

Samen met deze aanbevelingen werd in de Toolkit (2012) ook een checklist opgenomen met twaalf punten waaraan een indemniteitsregeling moet voldoen:

1. Voor het toekennen van indemniteit moet er een dienst beschikbaar zijn die de nodige competenties daartoe bezit;
2. De regeling moet een duidelijke aanvraagprocedure hebben en duidelijke richtlijnen over welke documenten een aanvraag moet bevatten;
3. De criteria waaraan een organisator en de tentoonstelling moet voldoen om in aanmerking te komen voor indemniteit moeten duidelijk zijn en objectief;
4. De veiligheidsstandaarden en de omgevingsstandaarden waaraan een tentoonstellingslocatie moet voldoende hoog zijn en gespecificeerd in de regelgeving;
5. Het moet duidelijk zijn welke bruiklenen in aanmerking komen voor indemniteit;
6. Het moet duidelijk zijn welke periodes gedekt zijn door indemniteit;
7. Het moet duidelijk zijn welke risico's gedekt zijn of uitgesloten zijn;
8. Als er financiële limieten worden ingevoerd, moeten ze in de regelgeving zijn opgenomen;
9. Het eigen risico voor de tentoonstellingsorganisator moet in de regeling zijn opgenomen;
10. Welke schade gecompenseerd wordt en wat niet, moet opgenomen worden in de regelgeving;
11. De procedures die gevolgd moeten worden bij schade of verlies moeten duidelijk zijn en in de regelgeving opgenomen;
12. De wijze waarop schadevergoedingen worden uitbetaald, moet in de regelgeving zijn vermeld.

3.3. Cijfermatige analyse

a. de Europese cijfers

De tweede OMC-werkgroep verzamelde cijfers bij verschillende lidstaten van de EU. Over een periode van vijf jaar (2007-2011) werden volgende cijfers opgevraagd:

- aantal georganiseerde tentoonstellingen,
- aantal tentoonstellingen waarvoor indemniteit werd verleend,
- totale waarde van de objecten waarvoor indemniteit werd verleend,
- aantal schadegevallen en uitbetaalde vergoedingen,
- gerealiseerde besparingen.

Zeventien landen leverden cijfers aan.

Aantal tentoonstellingen waarvoor indemniteit werd toegekend

Bij het vergelijken van het totaal aantal georganiseerde tentoonstellingen en het aantal tentoonstellingen waarvoor indemniteit werd verleend stelde de werkgroep vast dat voor 2,5% van het totaal aantal georganiseerde tentoonstellingen indemniteit werd verleend. Dit betekent dat slechts voor gemiddeld 2,5% van de tentoonstellingen die in een land worden georganiseerd indemniteit als doelmatig wordt aanzien. Het systeem blijft dus uitzonderlijk.

Groot-Brittannië is het land dat indemniteit het vaakst toepast, nl. voor 14% van alle tentoonstellingen. Het hoge cijfer voor het Verenigd Koninkrijk is te verklaren doordat nationale instellingen er slechts in uitzonderlijke gevallen een verzekeringspolis mogen afsluiten. Als geen rekening wordt gehouden met de Britse cijfers, dan valt het aantal gevallen waarin indemniteit wordt verleend terug tot 1,5% van de tentoonstellingen.

Hoogte van de toegekende waarborg per tentoonstelling

De gemiddelde waarde waarvoor indemniteit werd verleend bedroeg 34 miljoen euro.

De meeste landen kenden indemniteit toe voor waardes tussen 15 miljoen en 50 miljoen euro per tentoonstelling. Frankrijk vormt hierop een uitzondering en kent indemniteit voornamelijk toe voor tentoonstellingen met een waarde van meer dan 500 miljoen euro. Frankrijk heeft een systeem waarbij de overheid enkel het risico vanaf een bepaalde (hoge) drempel draagt. Het risico onder deze drempel moet in Frankrijk worden gedekt door een commerciële verzekering.

Schadegevallen onder indemniteit

Over een periode van vijf jaar werden er binnen de Europese indemniteitsregelingen in totaal 58 schadeclaims ingediend. Er werden zestien claims aanvaard. Voor deze zestien schadegevallen werd in totaal een schadevergoeding van 372.221 euro uitbetaald. De gemiddelde schadevergoeding bedroeg 23.264 euro. Dus op 2463 tentoonstellingen onder indemniteitsregeling werden er zestien schadevergoedingen uitbetaald. Dit betekent dat slechts bij 0,6% van de tentoonstellingen waarvoor indemniteit werd verleend, een schadevergoeding werd uitbetaald.

De Europese cijfers ramen de gerealiseerde besparingen voor de onderzochte landen op circa 57 miljoen euro. Het betreft hier gegevens van zeven landen over een periode van vijf jaar.

Het binnen de indemniteitsregelingen van deze landen gewaarborgde kapitaal over vijf jaar beliep 49 miljard euro. De ratio uitbetaalde schadevergoedingen versus bespaarde premies bedraagt voor deze zeven landen 6 promille (exclusief de door de bruikleennemer eventueel zelf betaalde premies ter dekking van de franchise). Dit is een zeer gunstige ratio. Het betekent dat zonder indemniteit er voor elke duizend euro betaalde verzekeringspremies zes euro aan schadevergoedingen zouden worden uitgekeerd.

b. de Britse cijfers

Het UK Indemnity Scheme biedt een statistisch zeer relevant inzicht inzake de prestaties van een lang lopende indemniteitsregeling. Binnen Europa is het veruit het meest omvangrijke systeem, zowel wat de gedekte waardes betreft als qua aantal tentoonstellingen dat jaarlijks van de regeling geniet.

Aantal tentoonstellingen onder indemniteit

Groot-Brittannië is het land dat indemniteit het vaakst toepast, nl. voor 14% van alle tentoonstellingen. Het hoge cijfer voor het Verenigd Koninkrijk is te verklaren doordat nationale instellingen er slechts in uitzonderlijke gevallen een verzekeringspolis mogen afsluiten.

Gewaarborgde bedragen onder indemniteit

De UK-cijferreeks bevestigt het beeld dat uit het Europese onderzoek naar voren komt, alsook het gelijklopende beeld dat het onderzoek naar de Vlaamse situatie (zie verder) biedt. Ondanks de zeer grote garantiestelling van gemiddeld 6 miljard pond *'at any given moment'* per jaar en dat gedurende 30 jaar, bleef het bedrag aan uitbetaalde schadevergoedingen zeer laag: gemiddeld 50.000 pond per jaar over de periode 1985/1986 tot 2013/2014. Jaarlijks werd op die manier 4,9 miljoen pond aan verzekeringspremies bespaard (raming aan premievoet van 0,7 promille).

Mijn administratie vroeg ter vervollediging van de cijferreeks van de EU studie bij de Britse bevoegde instanties ook het totaalbedrag aan toegekende waarborgen per jaar op voor de periode 2014-2019.

2014/15 Totale waarde van de inkomende bruiklenen onder indemniteit:
£ 5.952.614.117
2015/16 Totale waarde van de inkomende bruiklenen onder indemniteit:
£ 6.521.212.560
2016/17 Totale waarde van de inkomende bruiklenen onder indemniteit:
£ 6.253.495.175
2017/18 Totale waarde van de inkomende bruiklenen onder indemniteit:
£ 11.368.262.721
2018/19 Totale waarde van de inkomende bruiklenen onder indemniteit:
£ 6.576.687.830

Schadegevallen onder indemniteit

Over de periode 1985/1986 tot 2013/2014 beliep het bedrag aan uitbetaalde schadevergoedingen gemiddeld 50.000 pond per jaar.

De periode 2015/2015 tot 2018/19 geeft volgende beeld:

2014/15 Eén schadeclaim £ 28.800 - dit was schade aan een schilderij terwijl het werd uitgeleend.

2015/16 Twee schadeclaims:

- £ 11.000 wegens verlies van een deel van een uitgeleende machine;
- £ 6.960 wegens schade aan een schilderij tijdens het transport. Dit laatste was geen geldige claim, maar de regering heeft ex gratia betaald om de reputatie van de regeling hoog te houden. Het was ongeldig vanwege een juridische technische fout in de voorwaarden van de bruikleenovereenkomst.

2016/17 Twee schadeclaims:

- £ 42.704 betaald voor schade aan een object tijdens het transport - voor reparatie en afschrijving.
- £ 4,2 miljoen voor de totale vernietiging van een schilderij bij een brand in Clandon, een eigendom van de National Trust. De schadeclaim was ongeldig om technische redenen (onjuiste eigendomsweergave en bruikleenovereenkomst was niet getekend

door gemandateerde). De regering heeft volledig betaald om de reputatie van de regeling hoog te houden.

2017/18 Geen schadeclaims

2018/19 Geen schadeclaims

c. de Nederlandse cijfers

Nederland heeft sinds 1989 een waarborgregeling voor inkomende bruiklenen.

Aantal tentoonstellingen onder indemniteit

Over de periode 2005-2019 genoten er jaarlijks gemiddeld 11,2 tentoonstellingen van de Nederlandse indemniteitsregeling.

Topjaar was 2009 met 18 tentoonstellingen onder indemniteit, waaronder de prestigieuze openingstentoonstelling van de Hermitage aan de Amstel (Amsterdam) en de tentoonstellingen 'Cézanne-Picasso-Mondriaan' en 'Kandinsky en Der Blaue Reiter' in het Gemeentemuseum in Den Haag.

Het tweede topjaar was 2006 met 17 tentoonstellingen onder indemniteit. In dat jaar werd gevierd dat Rembrandt 400 jaar eerder in Leiden werd geboren en verschillende musea organiseerden Rembrandttentoonstellingen waarvoor zij indemniteit ontvingen.

In de afgelopen 15 jaar maakten 37 musea gebruik van deze regeling. Van deze musea werden één of meer indemniteitsaanvragen gehonoreerd. Koploper is het Mauritshuis (21 gehonoreerde aanvragen), het Gemeentemuseum Den Haag (15), het Van Gogh Museum (14), het Frans Halsmuseum en het Rembrandthuis (ieder 11).

Gewaarborgde bedragen onder indemniteit

De Nederlandse regeling voorziet dat er 'op elk moment in de tijd' tot een maximum van 300 miljoen euro aan waarborgen kunnen toegekend worden voor inkomende buitenlandse bruiklenen.

Het maximum van het indemniteitplafond werd eenmalig verhoogd tot 500 miljoen euro in het Rembrandtjaar (2006). Toen werden over het hele jaar heen voor een totaalbedrag van 827 miljoen euro aan indemniteitsgaranties verleend. In dat jaar leenden de Nederlandse musea werken van Rembrandt en zijn tijdgenoten uit het buitenland. Verschillende kunstwerken met een te verzekeren waarde van méér dan 50 miljoen euro werden toen onder indemniteit geplaatst, met als duurste werk een kunstwerk van Caravaggio met een te verzekeren waarde van 100 miljoen euro.

Het jaar 2019 was het jaar waarin de verleende indemniteitsgaranties het laagst lagen. Toen werden over het hele jaar voor een totale waarde aan kunstwerken van 222,5 miljoen euro door de indemniteitsregeling gedekt.

Schadegevallen onder indemniteit

Sinds 2013 deden er zich vier schadegevallen voor onder de Nederlandse indemniteitsregeling.

In twee gevallen werd er een schadevergoeding uitgekeerd. Het ging daarbij om een vergoeding van 6.076 euro (schade aan twee schilderijenlijsten) in 2015 en om een vergoeding van 2.557,50 euro in 2020 (schade aan een sculptuur). De

overige twee gevallen betroffen beperkte schade die onder de franchiseregeling vielen.

Reductie van de premievoet

Uit de gegevens die de Nederlandse overheid ons bezorgde blijkt dat de Nederlandse indenniteitsregeling (dekking van het eerste risico) in 2020 leidde tot een reductie van de verzekeringspremie tussen de 30 en 40 %.

d. de Vlaamse cijfers

Er zijn twee cijferreeksen beschikbaar die een beeld geven van de verzekeringspraxis bij de grotere tijdelijke tentoonstellingen in Vlaanderen. Het gaat respectievelijk om cijfers voor de periode 2008-2013 en voor de periode 2015-2020.

Bevraging 2015

Binnen het kader van de *Conceptnota voor een indenniteitsdecreet van de Vlaamse Gemeenschap (2015)* deed het Departement Cultuur een *bevraging bij de (grotere) Vlaamse musea* inzake de door hen georganiseerde tijdelijke tentoonstellingen over de periode 2008-2013. Gevraagd werd naar de waarde van de inkomende bruiklenen, de betaalde verzekeringspremies en de effectief betaalde schade.

	Totaal verzekerde waarden	Verzekeringspremies	Som van uitbetaalde vergoedingen
2008	428.491.366	302.262	5.786
2009	449.921.978	375.506	45.640
2010	362.671.595	321.606	7.039
2011	1.104.173.903	892.626	46.406
2012	465.713.501	227.469	44.925
2013	294.230.929	373.720	20.375
Eindtotaal	3.105.203.273	2.493.189	170.172

Uit de aangeleverde gegevens bleek dat de bevraagde tentoonstellingsmakers zich jaarlijks verzekerde voor een gecumuleerd kapitaal aan cultuurgooderen tussen 294 miljoen en 1104 miljoen euro.

De gecumuleerde betaalde verzekeringspremies bedroegen per jaar tussen 227.469 euro en 892.626 euro. De gemiddelde premievoet beliep 0,8 promille.

De uitbetaalde schadevergoedingen bedroegen 0,0005% van de totale verzekerde waarden en 0,07% van de betaalde verzekeringspremies.

Er werden over deze periode 9 tentoonstellingen georganiseerd met een minimale waarde aan inkomende bruiklenen van 50 miljoen euro.

Bevraging 2021

In 2021 heeft het departement CJM een gelijkaardige bevraging voor de periode 2015-2020 georganiseerd in samenwerking met het Museumoverleg en de Vlaamse Kunstcollectie (VKC). Gevraagd werd om het aantal tentoonstellingen op te lijsten met inkomende bruiklenen van 20 miljoen euro. Er werden door 12 van de bevraagde musea informatie aangeleverd.

Als we ons beperken tot de tentoonstellingen met inkomende bruiklenen met een minimale totale waarde van 50.000.000 euro komen we tot volgende kerngetallen:

In de periode 2015-2019/2020 waren er 8 tentoonstellingen met een waarde boven de 50 miljoen euro. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het KMSKA tijdens deze periode gesloten was en voor het COVID-jaar 2020 slechts één tentoonstelling (tentoonstelling Jan Van Eyck in het MSK Gent).

Jaar	Totaal verzekerde waarde inkomende bruiklenen	Betaalde verzekeringspremie
2015	€ 243 527 650,00	€ 133 102,82
2016	€ 104 735 267,00	€ 71 780,00
2017	€ 136 765 000,00	€ 97 197,89
2018	€ 146 295 965,00	€ 64 715,01
2019	€ 218 983 084,00	€ 94 536,00
2020	€ 920 437 297,00	€ 317 885,98
totaal	€ 1 770 744 263,00	€ 779 217,70

De totale verzekerde waarde lag in de periode 2015-2019/2020, in vergelijking met de vorige meetperiode, significant lager en zo ook de betaalde verzekeringspremies. Het is daarbij opmerkelijk dat de betaalde verzekeringspremies niet alleen nominaal maar ook in verhouding tot de totaal verzekerde waarde sterk daalden. Uit deze evolutie blijkt dat we ons de laatste jaren in een 'zachte' verzekeringsmarkt bevinden die gekenmerkt wordt door relatief lage premievoeten. Intussen is op andere verzekeringsmarkten evenwel al terug een 'verharding' van de markt ingezet.

Het aantal schadegevallen bleef bij deze 8 tentoonstellingen beperkt tot twee schadegevallen. Er werd een schadevergoeding van 5500 euro uitbetaald en één van 14.405 euro.

De uitbetaalde schadevergoedingen bedroegen 0,0001% van de totale verzekerde waarden en 0,03% van de betaalde verzekeringspremies.

Beleidsmaatregelen en Doelstellingen

4. Verschillende systemen van indemniteit

Er zijn verschillende systemen mogelijk voor het toekennen van indemniteit:

- **100% indemniteit:** betekent dat voor de cultuuroederen waarvoor indemniteit geldt, alle schade of het volledige verlies wordt vergoed (met uitzondering van een franchise ten laste van de bruikleennemer) door de overheid.
- **Indemniteit voor het eerste risico:** betekent dat de overheid de schade of het verlies vergoedt tot een bepaald bedrag. De vergoeding bedraagt nooit meer dan een bepaald percentage van de totale door de indemniteit gedekte waarde. Boven dat bedrag komt een commerciële verzekeringsmaatschappij tussen. De bruikleennemer sluit met de commerciële verzekeringsmaatschappij een overeenkomst voor het residuele risico.
- **Indemniteit voor het residuele risico:** betekent dat de overheid de schade of het verlies vergoedt vanaf een bepaald bedrag. Het eerste risico moet de bruikleennemer afdekken bij een commerciële

verzekeringsmaatschappij. Van zodra de schadevergoeding hoger is dan een bepaald percentage van de door de indemniteit gedekte waarde is de overheid betrokken partij. Ze vergoedt dan elke euro van de schade die het maximaal door de verzekeraar te betalen bedrag overschrijdt.

Het schema hieronder geeft de verdeling van de schadevergoeding weer. De horizontale schaal geeft het percentage schade in verhouding tot de totale waarde van de tentoonstelling het object.

- / = franchise voor de tentoonstellingsorganisator en dus te betalen door de tentoonstellingsorganisator (hier arbitrair = 1%).
- Licht grijs = vergoeding te betalen door de overheid
- Donker grijs = de vergoeding te betalen door de commerciële verzekeringsmaatschappij.

Indemniteit	1	2-10	15	20	25	30	35	40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
100%	/	Overheid																		
Eerste risico	/	Overheid									commerciële verzekering									
Residuele risico	/	Commerciële verzekering										Overheid								

Bij 100% indemniteit staat de overheid in voor het vergoeden van alle schade boven de franchise. De maximum impact is gelijk aan 99% van de totale waarde van de cultuuroederen. Groot-Brittannië past een dergelijke '100% regeling' toe.

Als de overheid het eerste risico op zich neemt, dan vergoedt de overheid alle schade tussen 1% (de franchise) en 50% van de totale waarde van de bruiklenen onder indemniteit. De maximum impact is beperkt tot 49% van de totale waarde van de cultuuroederen. Nederland is een voorbeeld van dekking voor het eerste risico.

Als de overheid het residuele risico op zich neemt, dan vergoedt de overheid alle schade hoger dan 50% van de totale waarde van de bruiklenen onder indemniteit. De maximum impact is beperkt tot 50% van de waarde van de cultuuroederen.

In elk van de systemen bevelen de EU-experten aan om te werken met een franchise ten laste van de bruikeleennemer. Op die manier wordt de bruikeleennemer eraan herinnerd dat hij als bruikeleennemer de eerste en voornaamste verantwoordelijke is voor de hem toevertrouwde bruiklenen en wordt het systeem niet nodeloos belast met de afhandeling van kleinere schadeclaims.

4.1. keuze voor een Indemniteitsregeling voor het eerste risico

Voor Vlaanderen opteren we voor een indemniteitsregeling die het eerste risico dekt en waarbij het residuele risico door een commerciële verzekeraar wordt afgedekt.

Deze keuze is gebaseerd op volgende overwegingen:

wenselijkheid van een synergie met de verzekeringssector

In een systeem van 100% indemniteit (zoals het Britse) gaat de overheid als 'verzekeringsmaatschappij' optreden. De overheid gaat een risicoanalyse van de aangevraagde indemniteit doorvoeren en op basis hiervan beslissen om al dan niet indemniteit toe te staan.

In een 'gemengd' systeem zal de commerciële verzekeringsmaatschappij een risicoanalyse uitvoeren en beslissen om bepaalde risico's te aanvaarden en te

verzekeren en andere uit te sluiten. De overheid zal zich dan borg stellen voor een gedeelte van het eerste risico dat anders door een volledige commerciële verzekering werd afgedekt zonder een eigen risicoanalyse te moeten uitvoeren en zal de verzekeringsmaatschappij volgen bij eventuele uitsluitingen van bepaalde risico's.

In een 'gemengd systeem' kan de overheid dus genieten van de expertise van de verzekeringssector op het vlak van risico-inschatting (expertise die dus zelf niet dient opgebouwd te worden) en wordt het risico gedeeld met de verzekeringsmaatschappij.

Een gemengd systeem laat de Vlaamse overheid verder toe om voor meer tentoonstellingen een indemniteit toe te kennen. Met een maximum aan waarborgen van 600 miljoen euro op elk moment, kunnen dan immers bruiklenen tot een maximum van 1,2 miljard euro gewaarborgd worden (bij een indemniteit van 50% van de waarde).

Voordeel voor de verzekeringssector is dan weer dat het speelveld van de verzekeraars slechts in eerder beperkte mate wordt ingeperkt: er moet immers van uitgegaan worden dat 40% van de bruikleengevers steeds een volledige commerciële dekking zal eisen en voor de bruiklenen waarvoor indemniteit aanvaard wordt (vooral bruiklenen afkomstig uit publieke of semipublieke collecties) nog steeds het residuele risico door hen afgedekt wordt. De reductie van het door de verzekeraars te dekken waardevolume blijft voor de tentoonstelling onder indemniteit beperkt tot 30% van de waardes, er van uitgaand dat er een eerste risico indemniteit van 50% wordt toegekend, een reductie die dan nog deels gecompenseerd zal worden door de groei aan bruiklenen die de voorgestelde indemniteitsregeling mogelijk maakt.

Voordelen voor de tentoonstellingsorganisator

Op basis van simulaties blijkt dat een waarborgregeling resulteert in een relevante reductie van de te betalen verzekeringspremies.

Naast de uitgespaarde premie voor de bruiklenen onder indemniteit, kunnen de musea immers ook genieten van een sterke daling van de premievoet voor het door een commerciële verzekering af te dekken deel.

Keuze voor een indemniteit ter dekking van het 'eerste risico'

"De beste keuze is dan indemniteit voor het eerste risico, omdat de catastrofes best niet gedragen worden door de overheid of ons belastinggeld. Deze taak ligt eerder op de private verzekeringsmarkt, waar de premies trouwens een heel pak lager liggen dan voor een dekking 'inclusief eerste risico.'" (*blog indemniteitsregeling of private verzekering, 3 april 2018, Vanbreda Risk & Solutions*)

Bij een indemniteit waarbij de overheid het eerste risico afdekt via indemniteit ligt de verwachte procentuele premiebesparing het hoogst. De premievoet zakt, zo blijkt uit de prognose (maart 2021) opgesteld door Vanbreda Risk & Benefits, dan immers met 40%. In vergelijking met de premievoet die zou gelden wanneer de totale tentoonstelling door een commerciële verzekeraar gedekt zou moeten worden.

De premiebesparing is significant lager (10%) in vergelijking bij dekking van het eerste risico wanneer het residueel risico afgedekt wordt door een indemniteitsregeling en de erfgoedinstelling voor het eerste risico een commerciële

verzekering dient te nemen. In het geval van een indemniteit voor het residuele risico blijft de premiebesparing beperkt tot 30%.

4.2. keuze voor een minimumdrempel van 50 miljoen euro aan inkomende bruiklenen

De voorgestelde indemniteitsregeling heeft tot doel om grote(re) tentoonstellingen met een internationale uitstraling in Vlaanderen mogelijk te (blijven) maken. Daarnaast heeft de regeling tot doel om ook 'middelgrote' tentoonstellingen mogelijk te maken om zo de groeidynamiek van dit type van tentoonstellingen te versterken.

Vandaar dat gekozen werd om enkel tentoonstellingen met een totale waarde aan inkomende bruiklenen van minimum 50 miljoen euro in aanmerking te nemen voor deze indemniteitsregeling. Rekening houdend dat 40% van de bruikleengevers altijd een commerciële verzekering wenst, impliceert dit een bedrag van 30 miljoen onder indemniteit. Vanaf een dergelijke waarde zijn er betekenisvolle besparingen te realiseren qua te betalen verzekeringspremies.

We gaan er van uit dat er de komende jaren jaarlijks drie à vier tentoonstellingen georganiseerd zullen worden die voor de nu voorgestelde indemniteit in aanmerking komen.

Voor de tijdelijke tentoonstellingen die deze drempel niet bereiken, is de te realiseren 'afzonderlijke' besparing te beperkt. Daarenboven is het zo dat verzekeringsmaatschappijen minder geneigd zullen zijn om voor het door hen residueel te verzekeren aandeel een offerte in te dienen en dit wegens de beperkte te verzekeren waardes. De Vlaamse Regering neemt zich voor om na te laten gaan of voor deze kleinere tentoonstellingen via een pooling van verzekeringen een betekenisvolle besparing gerealiseerd kan worden qua verzekeringskost.

4.3. keuze voor een dekking van het eerste risico tot 50% van de waardes onder indemniteit

Er wordt geopteerd voor een dekking tot 50% van het eerste risico.

Door 50% van het schaderisico onder indemniteit te nemen, wordt het mogelijk om ook bij kleinere tentoonstellingen onder indemniteit tot een relevante besparing op de verzekeringskosten te komen.

Voor een tentoonstelling met minimum 50 miljoen euro aan inkomende bruiklenen, waarvan 30 miljoen euro onder indemniteit, betekent dit een premiebesparing van 6.600 euro voor de bruiklenen onder indemniteit.

4.4. keuze voor een toetredingsvergoeding

Per tentoonstelling die voor indemniteit aanvaard wordt zal aan de organisator een kleine toetredingsvergoeding gevraagd worden. Het is de bedoeling om met deze toetredingsvergoedingen een beperkte middelenreserve op te bouwen die aangewend zal worden voor de vergoeding van de kleinere schade opgelopen door bruiklenen onder indemniteit. Het gaat dan om het aandeel in de kleine schade dat uitkomt boven de franchise.

4.5. keuze voor een franchise

In elk van de systemen bevelen de EU-experten aan om te werken met een (beperkte) franchise ten laste van de bruikleennemer. Op die manier wordt de bruikleennemer eraan herinnerd dat hij als bruikleennemer de eerste en

voornaamste verantwoordelijke is voor de hem toevertrouwde bruiklenen en wordt het systeem niet nodeloos belast met de afhandeling van kleinere schadeclaims.

Impactanalyse

Kind- en jongereneffectenrapport (JoKER)

Dit ontwerp van decreet heeft geen impact op kinderen en jongeren.

Bestuurlijke impact op de lokale en provinciale besturen en op Brussel

Dit ontwerp van decreet heeft geen bestuurlijke impact op de lokale of provinciale besturen of op het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

In het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad hebben de decreten van de Vlaamse Gemeenschap inzake culturele aangelegenheden kracht van wet ten aanzien van de instellingen die, wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap (art.127 GW).

Momenteel valt er geen enkele organisatie gevestigd in het tweetalig gebied Brussel – Hoofdstad onder de criteria opgesomd in artikel 4 van het ontwerp van decreet.

Implementatie

Aanpassing uitvoeringsbesluit

Het voorgestelde decreet zal nopen tot een wijziging van het besluit van 5 december 2003 van de Vlaamse Regering ter uitvoering van het decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang.

Communicatie naar belanghebbenden

De instellingen onder het toepassingsgebied krijgen van het Departement Cultuur, Jeugd en Media een toelichting over de regeling.

Handhaving en toezicht

De handhaving gebeurt door het Departement Cultuur, Jeugd en Media

C. Totstandkomingsprocedure

Het ontwerp van decreet werd aangepast aan het wetgevingstechnisch en taalkundig advies nr. 2021/123 dat verleend werd op 29 maart 2021.

De Inspectie van Financiën verleende advies op dit ontwerp van decreet op xx xxxx 2021.

De Vlaamse Regering heeft haar principiële goedkeuring voor dit decreet gegeven op ...

De SARC heeft advies gegeven op ...

De SERV gaf advies op ...

De Topstukkenraad gaf advies op ...

De Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC) gaf advies op

De Raad van State verleende advies op ...

De Vlaamse Regering keurde het voorliggend ontwerp van decreet definitief goed op...

D. Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap

De Belgische Grondwet legt in artikel 127 de bevoegdheid met betrekking tot de culturele aangelegenheden bij de Parlementen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap en dit elk voor zich.

II. Toelichting bij de artikelen

Artikel 1

Het ontwerp regelt een gemeenschapsaangelegenheid. De gemeenschappen zijn bevoegd voor het cultureel patrimonium (artikel 4, 4° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

Artikel 2

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 3

Onder cultuurgoederen wordt onder meer verstaan:

1. collecties en specimen van fauna, flora, mineralen en anatomie, van voorwerpen die paleontologische waarde hebben ;
2. goederen in verband met de geschiedenis, daaronder begrepen de geschiedenis van de wetenschappen en de techniek, de militaire en de sociale geschiedenis, alsmede het leven van nationale bewindslieden, denkers, geleerden en kunstenaars, alsmede historische gebeurtenissen;
3. voortbrengselen van archeologische opgravingen en archeologische ontdekkingen ;
4. bestanddelen van artistieke en historische monumenten of delen van archeologische vindplaatsen die zijn ontmanteld;
5. antiquiteiten;
6. etnologische objecten;
7. goederen van artistiek belang, zoals:
 - a. schilderijen, schilderingen en tekeningen;
 - b. beeldhouwwerken;
 - c. etsen, gegraveerde prenten en lithografieën;
 - d. artistieke assemblages en constructies in alle materialen;
8. manuscripten en wiegendrukken, boeken en documenten;
9. postzegels, fiscale zegels en soortgelijke zegels;
10. archief, daaronder begrepen fonografisch, fotografisch en cinematografisch archief;
11. meubilair en muziekinstrumenten.

Artikel 4

Dit artikel bepaalt wie een aanvraag voor een waarborg kan indienen. Het gaat hier over de collectiebeherende organisaties met nationale en/of internationale uitstraling.

Deze collectiebeherende organisaties kunnen in drie groepen worden ingedeeld:

- De eigen instellingen van de Vlaamse Gemeenschap van landelijk niveau, nl. Het Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen en Museum van Hedendaagse Kunst Antwerpen (MHKA).
- De collectiebeherende cultureelerfgoedorganisaties die met een kwaliteitslabel ingedeeld zijn bij het landelijke niveau.

Het gaat anno 2021 om volgende musea:

Design Museum Gent
FotoMuseum Antwerpen
Huis van Alijn, Gent
MuZee, Oostende
Modemuseum Antwerpen
Museum Dr. Guislain, Gent
Museum In Flanders Fields, Ieper
Museum Plantin-Moretus, Antwerpen
Museum voor Industriële Archeologie en Textiel, Gent
Museum voor Schone Kunsten Gent,
Openluchtmuseum Bokrijk
Openluchtmuseum voor Beeldhouwkunst Middelheim, Antwerpen
Provinciaal Gallo-Romeins Museum, Tongeren
Samenwerkingsverband Kunstmusea Antwerpen
Sportimonium, Hofstade
Museum aan de Stroom, Antwerpen
Stadsmuseum Gent
M - Museum Leuven
Stedelijk Museum voor Actuele Kunst Gent
Musea Brugge (o.a. Groeninge + Hospitaal)
DIVA, Antwerpen
Red Star Line Museum, Antwerpen
Museum Hof van Busleyden, Mechelen

- De archieven en bibliotheken die met een kwaliteitslabel ingedeeld zijn bij het landelijke niveau.

Het gaat anno 2021 om volgende archieven en bibliotheken:

KADOC Documentatie- en Onderzoekcentrum voor religie cultuur en samenleving
Amsab - Instituut voor Sociale Geschiedenis
Archief en Documentatiecentrum voor het Vlaams-nationalisme
Liberaal Archief
AMVC-Letterenhuis
Centrum voor Academische en Vrijzinnige Archieven (CAVA)
Centrum Vlaamse Architectuurarchieven (CVAa)
Erfgoedbibliotheek Hendrik Conscience
De universiteitsbibliotheken van de UA, UG en KU Leuven.

Er wordt van uitgegaan dat deze erfgoedinstanties, mits de nodige investeringen in de veiligheid, beveiliging en bewaaromstandigheden in staat zijn om een

toereikend kader te bieden dat de risico's op schade aan tijdelijke bruiklenen afdoende inperkt. Dit laat de overheid toe om het eerste risico op schade aan bruiklenen voor haar rekening te nemen zonder dat het risico op dergelijke schade al te hoog zou liggen.

De organisatie van een belangrijke tijdelijke tentoonstelling kan nopen tot hoge investeringen in de verbetering van de veiligheid en klimaatomstandigheden van de museale ruimtes; zo bijvoorbeeld de investeringen die het MSK Gent moest uitvoeren om de Jan van Eyck tentoonstelling te kunnen organiseren. Vaak gaat het daarbij wel om investeringen die uiteindelijk ook de vaste collectie ten goede komen. Zo bijvoorbeeld de investeringen van het MSK Gent in de vernieuwing en verbetering van de klimaatregeling

Artikel 5

In artikel 5 worden de voorwaarden opgesomd waaraan de organisator en de tentoonstelling moeten voldoen om in aanmerking te komen voor de waarborgregeling.

Artikel 5, 1° geeft aan dat de tentoonstelling enkel in de eigen ruimtes van de erfgoedinstelling kan doorgaan. Op die manier kan gegarandeerd worden dat aan de essentiële basisvereisten voldaan wordt qua veiligheid en klimaatbeheersing van de tentoonstellingsruimtes.

Artikel 5, 2° legt de inhoudelijke voorwaarden vast waaraan een tijdelijke tentoonstelling moet voldoen om voor indemniteit in aanmerking te komen.

De tentoonstelling moet in belangrijke mate bijdragen tot minstens twee van de volgende doelstellingen:

- a) de internationale uitstraling van Vlaanderen;
- b) de verrijking van het culturele aanbod in Vlaanderen;
- c) de ontsluiting van wetenschappelijk onderzoek;
- d) de internationale belangstelling voor of de betekenis van het behandelde thema of discipline.

De Topstukkenraad zal de Regering adviseren over de mate waaraan de voorgestelde tentoonstellingen al dan niet aan deze voorwaarden voldoen. Om in aanmerking te komen voor indemniteit moet een tentoonstelling aan minstens twee van de gestelde criteria beantwoorden.

Artikel 5, 3° bepaalt dat om in aanmerking te komen voor indemniteit de totale waarde aan inkomende bruiklenen minimaal 50 miljoen euro moet bedragen. Hoger in deze memorie werd toegelicht op welke basis deze minimumdrempel gedefinieerd werd.

Voor de berekening van de totale waarde van de inkomende bruiklenen wordt de waarde genomen die door bruikleengever en de bruikleennemer overeengekomen werd en tegen dewelke het cultuurogoed moet verzekerd worden of gedekt worden via een borgstelling door de overheid.

Het gaat hier om de optelsom van de waardes van de bruiklenen onder indemniteit en van de waardes van de inkomende bruiklenen die volledig afgedekt worden door een commerciële verzekering.

De waardes van de bruiklenen afkomstig uit erfgoedinstellingen gevestigd in Vlaanderen, met uitzondering van de collecties van de federale instellingen, worden niet meegerekend voor de bepaling van de totale waarde van de

tentoonstelling. Het is immers de bedoeling van deze regeling om internationale bruiklenen en bruiklenen uit privécollecties te stimuleren.

Artikel 5, 4° stelt als voorwaarde dat de tentoonstellingsorganisator bij aanvraag van een waarborg moet beschikken over een risicoanalyse met betrekking tot de inkomende bruiklenen en met betrekking tot de lokalen waar de tentoonstelling zal doorgaan. De door te voeren risicoanalyse dient te gebeuren op maat van de tentoon te stellen bruiklenen en op maat van de tentoonstellingsarchitectuur, het gebouw en de bezoekers. Zo moet in deze risicoanalyse ingegaan worden op de maatregelen en garanties die geboden zullen worden op het vlak van veiligheid, beveiliging, klimaatomstandigheden en lichtregime. De tentoonstellingsorganisator moet tevens aangeven welke maatregelen hij zal nemen in opvolging van de uitgevoerde risicoanalyse.

Gelet op de keuze voor een gemengde indemniteitsregeling kan de overheid op dit vlak ook rekenen op de risicoanalyse en expertise van de verzekeringsmaatschappij die zal instaan voor de verzekering van het restrisico.

Artikel 5, 5° bepaalt dat de tentoonstellingsorganisatie een bindend voorstel moet voorleggen van één of meerdere verzekeringsmaatschappijen tot dekking van het residuele risico van de bruiklenen waarvoor een waarborg gevraagd wordt aan de Vlaamse Gemeenschap. Zonder garantie dat het restrisico gedekt zal worden door een verzekeringsmaatschappij, kan er geen indemniteit worden toegekend.

Artikel 6

Binnen de Vlaamse Gemeenschap worden regelmatig openluchttentoonstellingen georganiseerd. Deze tentoonstellingen hebben een eigen verzekeringsproblematiek. Het risico op schade aan de kunstwerken is in vergelijking met op museale locaties georganiseerde tentoonstellingen gevoelig groter. De risico's zijn ook moeilijk te beheersen of kleiner te maken. Het effect is dat het niet evident is om een dergelijke tentoonstelling te verzekeren. Vandaar dat artikel 6, 1° openluchttentoonstellingen uitsluit voor deze indemniteitsregeling.

Artikel 6, 2° bepaalt dat er geen waarborg verleend kan worden voor bruiklenen die behoren tot de collecties van organisaties vermeld in artikel 4, of hun inrichtende macht. 'Shared liability' vormt voor de bruiklenen uit deze collecties een alternatief voor het drukken van de verzekeringskosten.

Bij 'Shared liability' wordt het risico niet deels overgedragen aan de Vlaamse Gemeenschap – zoals dat bij een indemniteitsregeling het geval is, maar wordt het risico gedeeld door de bruikleengever en bruikleennemer. Ook In Nederland zijn bruiklenen uit publieke Nederlandse collecties uitgesloten van indemniteit. Voor de onderlinge bruiklenen tussen publieke collecties vormt 'Shared liability' het aangewezen instrument.

Artikel 7

Er wordt geopteerd voor een indemniteitsregeling die het 'eerste risico' op schade aan de bruiklenen onder indemniteit dekt. Een dergelijke regeling leidt tot een hogere reductie van de premievoet van een indemniteitsregeling waarbij de overheid het residuele risico dekt. Zie hoger onder B, punt 4.3. voor de motivatie van deze keuze.

De Vlaamse overheid dekt 50 procent van de waarde van de inkomende bruiklenen onder staatswaarborg. Deze dekking geldt voor de totaliteit van de onder indemniteit aanvaarde bruiklenen. De verzekeringsmaatschappij die het residuele risico dekt voor de bruiklenen onder indemniteit zal maar worden aangesproken indien de schade over alle bruiklenen heen hoger oploopt dan 50% van de totale waarde van de bruiklenen waarvoor de indemniteitsregeling geldt.

Artikel 7, tweede lid regelt de situatie waarin door de toekenning van een indemniteit het in artikel 10 vermelde maximumplafond overschreden dreigt te raken. In dat geval wordt de aangevraagde waarborg beperkt tot de toegestane limiet. Het risico op schade aan de bruiklenen waarvan de waarde deze limiet overschrijdt, dient volledig gedekt te worden door een commerciële verzekeringspolis.

Artikel 7, derde lid legt het moment in de tijd vast vanaf wanneer de indemniteitsdekking van toepassing is.

Artikel 7, vierde lid bepaalt dat in geval indemniteit toegekend wordt, het residuele risico, met uitzondering van de franchise, gedekt moet worden door een verzekeringsmaatschappij.

Artikel 8

Artikel 8, eerste lid bepaalt welke inhoudelijke risico's van de indemniteitswaarborg worden uitgesloten. Het gaat om de klassieke uitsluitingen die ook standaard in de commerciële verzekeringspolissen terug te vinden zijn.

Het gaat om:

- terrorisme;
- oorlog;
- opzet, frauduleuze daden of nalatigheid door de bruikleengever of zijn gemachtigde;
- inherent of voortbestaand defect;
- restauratie- of conservatiewerkzaamheden ondernomen met toestemming van de eigenaar;
- titelclaims van derden.

Artikel 8, tweede lid bepaalt dat indien de commerciële verzekering die afgesloten werd ter dekking van het residuele risico voor de onder indemniteit aanvaarde stukken nog andere mogelijke oorzaken van schade uitsluit, deze automatisch ook mee van dekking door de toegekende staatswaarborg worden uitgesloten. Op deze manier wordt vermeden dat de staatswaarborg risico's zou dekken die door de verzekeraar geweigerd worden op basis van de risico-expertise van de verzekeraar. Deze bepaling zorgt er verder ook voor dat de dekking van het eerste risico (overheid) en de dekking van het residuele risico (verzekeraar) binnen de regeling inhoudelijk identiek zijn.

Opzet en fraude door werknemer/aangestelde van de rechtspersoon aan wie indemniteit werd toegekend blijft gewaarborgd door de overheid. In dat geval heeft de overheid wel de mogelijkheid om nadien verhaal uit te oefenen op de rechtspersoon of de betrokken werknemer/aangestelde.

Artikel 8, derde lid voorziet de mogelijkheid om, op uitdrukkelijke en gemotiveerde vraag van de bruikleennemer, de dekking van de staatsindemniteit ten uitzonderlijke titel toch uit te breiden tot één van de in het eerste lid standaard door de regeling uitgesloten risico's. Deze mogelijkheid werd ingeschreven voor die uitzonderlijke gevallen waarin door het ontbreken van deze dekking de aangeboden indemniteitsregeling geweigerd zou worden voor één of meerdere belangrijke bruiklenen (zie in deze ook de praxis van het UK Government Indemnity Scheme).

Artikel 9

Artikel 9, eerste en tweede lid bepaalt dat de indemniteitsregeling in de tijd geldt 'van nagel tot nagel'. Een dekking van 'nagel tot nagel' dekt alle schade die voorvalt tijdens de transporten en het verblijf in de tentoonstellingsruimte. De dekking van 'nagel tot nagel' is standaard bij internationale bruiklenen.

Artikel 9, derde lid legt de maximale duurtijd van de indemniteitsdekking op: van 4 maanden voor de opening van de tentoonstelling tot 4 maanden na het sluiten van de tentoonstelling. De periode van dekking vóór en na de tentoonstelling zijn vereist om ook de heen- en terugtransporten van de bruiklenen te dekken.

Artikel 9, vierde lid bepaalt dat in geval van 'dubbele verzekering, waarbij de risico's dus al door een andere regeling of verzekering gedekt worden, de Vlaamse waarborgregeling niet geldt.

Artikel 9, vijfde lid voert de mogelijkheid in om in geval van verlenging van de tentoonstelling ook de termijn van de dekking door de indemniteitsregeling te verlengen.

Artikelen 10 en 11

Om het risico voor de overheid beheersbaar en voorzienbaar te houden voert dit ontwerp van decreet twee 'plafonds' in.

Artikel 10 bepaalt dat het totaal van uitstaande waarborgen op enig moment in de tijd nooit het (jaarlijks te indexerende) bedrag van 600 miljoen euro mag overschrijden.

Artikel 11 bepaalt dat in de algemene uitgavenbegroting jaarlijks een bedrag van maximaal 1.200.000.000 euro aan waarborgen zal voorzien worden.

Deze bedragen volstaan om een borg toe te kennen voor een viertal grotere tentoonstellingen per jaar.

Artikel 12

Het is belangrijk dat tentoonstellingsorganisatoren tijdig weten of een tentoonstelling al dan niet in aanmerking komt voor indemniteit. Het al dan niet in aanmerking komen voor indemniteit heeft immers impact op de financiële haalbaarheid van het tentoonstellingsproject. Vandaar dat het eerste lid van dit artikel bepaalt dat de organisatoren reeds tot twee jaar voor de opening van de geplande tentoonstelling hun aanvraag kunnen indienen.

Artikel 12, tweede lid hoeft geen toelichting.

Artikel 12, derde lid bepaalt dat de beslissingen door de Vlaamse Regering tot toekenning van een waarborg genomen worden in volgorde van de ontvangst van de aanvraag. De toetsing aan de vormelijke en inhoudelijke criteria gebeurt immers per tentoonstellingsproject afzonderlijk; de tentoonstellingsprojecten worden dus niet tegen elkaar afgewogen op hun mérites. Late indieners lopen dus het risico dat hun vraag niet meer gehonoreerd kan worden omdat het maximumbedrag van de totaal toe te kennen waarborgen reeds bereikt werd.

Artikel 12, vierde lid bepaalt dat de organisatie aan de door de Vlaamse Regering aangewezen dienst voorafgaand toelating vraagt voor wijzigingen van de bruiklenen onder waarborg, alsook voor wijzigingen in de looptijd van de tentoonstelling waarvoor de waarborg werd toegekend. Op deze manier kan flexibel worden omgegaan met eventuele kleinere aanpassingen aan de tentoonstelling.

Artikel 13

Naar analogie met de bepalingen in het decreet van 29 maart 2019 houdende de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (citeeropschrift: "Vlaamse Codex Overheidsfinanciën" of "VCO") wordt in het ontwerp van decreet ook een toetredingsvergoeding gevraagd.

Artikel 14

De artikelen 14, 1° tot 3° lid vermelden de acties die de bruikleennemer moet ondernemen in het geval er schade werd vastgesteld aan een bruikleen waarvoor indemniteit werd toegekend door de Vlaamse overheid.

Artikel 14, 4° lid bepaalt in welke gevallen de Vlaamse overheid bereid is om van haar recht op subrogatie af te zien en derhalve ten aanzien van bepaalde derden af te zien van haar 'recht op verhaal'.

Als algemeen principe geldt dat degene die de bruikleengever vergoed heeft voor de geleden schade (de verzekeraar of de overheid die aan de bruikleengever een schadevergoeding heeft uitbetaald binnen het kader van de indemniteitsregeling) gesubrogeerd wordt in de rechten en rechtsvorderingen van de bruikleengever ten aanzien van alle derden door wiens fout de schade ontstaan is, in welk geval die aansprakelijk zijn voor de geleden schade.

Het is daarbij logisch dat er in geval van opzet nooit een afstand van verhaal kan toegekend worden en dat daarentegen bij 'kleine fouten' (culpa levis en culpa levissima) wel afstand van verhaal wordt toegekend.

Hoofdvraag is: wat in geval van 'grove fout'? Het gaat dan om handelingen die niet de intentie hadden om schade te berokkenen maar waarvan elke redelijke en verantwoordelijke persoon weet of zou moeten weten dat deze handelingen een groot risico in zich dragen op schade

De UK en Finse aanpak navolgend, wordt voorgesteld om in geval van opzet of grove fout geen algemene verzakingsclausule op te nemen die de Vlaamse Gemeenschap zou verplichten om te verzaken aan haar subrogatierecht ten voordele van bepaalde derde partijen. Dit laat het discretionair recht van de Vlaamse Gemeenschap onverlet om van geval tot geval te bepalen aan haar subrogatierecht te verzaken, op voorhand of als een schadegeval zich heeft voorgedaan, in functie van de concrete omstandigheden en de (financiële) positie van de andere contracterende partijen (zoals transporteurs en andere logistieke dienstverleners).

Het Vlaams Fonds voor Lastendeling zal instaan voor de uitbetaling van de vergoedingen bij schade. De betalingen gebeuren rechtstreeks aan de eigenaar van het cultuurgoed. De eventuele schadedossiers zullen opgevolgd worden door het Departement Cultuur, Jeugd en Media van de Vlaamse overheid.

Artikel 15

Om bij eventuele schade aan bruiklenen te kunnen vaststellen wanneer in de tijd deze schade is opgetreden (al dan niet tijdens de door de indemniteit gewaarborgde periode) worden er bij de belangrijke momenten in het bruikleenproces conditiestaten opgesteld.

Het gaat om door beide partijen aanvaarde staten die opgesteld worden:

- bij het vertrek (inpakken) bij de bruikleengever
- bij aankomst bij de bruikleennemer
- bij vertrek (inpakken) bij de bruikleennemer
- bij aankomst (uitpakken) bij de bruikleengever

Artikel 16

Artikel 16 geeft uitvoering aan de Europese regels inzake staatssteun. Uit de beslissingspraktijk van de Europese Commissie blijkt immers dat zij indemniteitsregimes, waarbij de overheid instaat voor eventuele schade aan in bruikleen gegeven kunstwerken, over het algemeen beschouwt als staatssteun in de zin van art. 107 van het Verdrag inzake de werking van de Europese Unie.

Het voorgestelde indemniteitsregime is dan ook staatssteun in de zin van de Europese regels. De regeling kent immers een economisch voordeel toekent aan bepaalde (een beperkte selectie) organisatoren van tentoonstellingen. Het economisch voordeel, en bijgevolg de component staatssteun, bestaat uit de verzekeringspremies die deze organisatoren uitsparen doordat de Vlaamse overheid het eerste schaderisico dekt voor de onder indemniteit aanvaarde bruiklenen.

Staatssteun is evenwel verenigbaar met de interne markt wanneer deze staatssteun voldoet aan de voorwaarden vermeld in Verordening (EU) nr. 651/2014 van 17 juni 2014 (de 'Algemene Groepsvrijstellingsverordening').

Voor de voorgestelde indemniteitsregeling voor inkomende bruiklenen geldt artikel 53, lid 2 en 5 van de 'Algemene Groepsvrijstellingsverordening'. Deze bepalingen laten toe dat steun wordt gegeven aan o.a. musea voor de organisatie van tijdelijke tentoonstellingen. De steun mag in dat geval nooit hoger zijn dan de drempels bepaald in artikel 4 van bovenvermelde verordening. Dit zal in de praktijk nooit het geval zijn. De drempel voor exploitatiesteun voor cultuur en instandhouding van het erfgoed is immers vastgelegd op 75 miljoen euro per onderneming, per jaar. De uitgespaarde verzekeringspremies zullen echter nooit zo hoog oplopen.

Wanneer een steunregeling zich beroept op de Algemene Groepsvrijstellingsverordening moeten enkele grenzen en voorwaarden uit deze Verordening uitdrukkelijk opgenomen worden in de regelgeving van de lidstaten dienaangaande. Gelet op die vereiste worden in artikel 17, §2 van dit ontwerp van decreet enkele voorwaarden uit de Groepsvrijstellingsverordening expliciet overgenomen als toekenningsvereisten.

Artikel 17

Het is voor de geloofwaardigheid van de waarborgregeling essentieel dat de overheid dezelfde vertrouwelijkheid kan garanderen van een private verzekeraar. De informatie die de overheid verkrijgt bij de toepassing van het Indemniteitsdecreet dient gegarandeerd te worden. Indien dit niet zou kunnen, dan zal dit sommige bruikleengevers afschrikken om de waarborg van de Vlaamse Overheid te aanvaarden.

In artikel 17 werd dezelfde vertrouwelijkheidsbepaling opgenomen als die van het Topstukkendecreet.

Artikel 18

Dit artikel bevat bepalingen om de verwerking van persoonsgegevens in het kader van dit ontwerp van decreet conform te maken aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (Verordening(EU) 2016/679).

Paragraaf 2 vermeldt de rechtsgrond waarop de administratie zich baseert bij het verwerken van persoonsgegevens.

De paragrafen 3 tot en met 5 hoeven geen verdere toelichting.

Paragraaf 6 heeft betrekking op de bewaartermijn van de betrokken persoonsgegevens. Conform de Algemene Verordening Gegevensbescherming mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan strikt noodzakelijk.

Voor wat betreft de bestuursdocumenten van de Vlaamse overheid wordt aan deze voorwaarde uitvoering gegeven in Afdeling 5. "Beheren, bewaren en vernietigen van bestuursdocumenten" van het Bestuursdecreet van 7 december 2018. Artikel III.81 van het Bestuursdecreet bepaalt dat voor elke categorie van bestuursdocumenten beheersregels worden opgesteld die onder meer de bewaartermijn en de definitieve bestemming (vernietiging ofwel een permanente bewaring) van deze bescheiden bevatten. Deze selectieregels worden gepubliceerd in het serieregister dat online beschikbaar is. Het is naar deze beheersregels waarnaar in paragraaf 5 verwezen wordt.

Artikel 19

Dit artikel behoeft geen toelichting.

De minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair
Management,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed,

Matthias DIEPENDAELE