

DE MINISTER-PRESIDENT VAN DE VLAAMSE REGERING, VLAAMSE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN, CULTUUR, DIGITALISERING EN FACILITAIR MANAGEMENT EN DE VLAAMSE MINISTER VAN FINANCIËN EN BEGROTING, WONEN EN ONROEREND ERFGOED

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Voorontwerp van decreet tot invoering van een waarborg bij inkomende bruiklenen voor tijdelijke tentoonstellingen.
- Principiële goedkeuring

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 tijdelijke tentoonstellingen met een internationale uitstraling.

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

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

De binnen het Cultureelerfgoeddecreet aangeduide cultureelerfgoedinstellingen, de erkende instellingen die ingedeeld zijn bij het landelijk niveau en de erkende universitaire bibliotheken en archieven kunnen aanspraak maken op deze regeling.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

Het Regeerakkoord 2019-2024 van de Vlaamse Regering (30 september 2019) 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 doelstellingen:

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 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. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Wetgevingstechnisch en taalkundig advies

Het bijgaande voorontwerp van decreet werd aangepast aan het wetgevingstechnisch en taalkundig advies nr. 2021/123.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

2.1. Probleemstelling en omgevingsanalyse

2.1.1. Probleemstelling

Voor het maken van tentoonstellingen doen tentoonstellingsmakers 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.

Om de kosten voor het verzekeren te verlagen kan de Vlaamse overheid zich garant stellen voor eventuele schade of verlies aan cultuurobjecten 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 cultuurobjecten 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

2.1.2. Omgevingsanalyse: 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.”* (rapport *Lending to Europe. Recommendations on collection mobility for European museums*), 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 was 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 experts, 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 indemniteitsregeling 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 indemniteitsregeling in lidstaten die nog niet over een dergelijke regeling beschikken. In deze toolkit werden ook statische gegevens opgenomen met betrekking tot de bestaande indemniteitsregelingen binnen de EU. Deze informatie komt verder aan bod in het hoofdstuk ‘cijfermatige analyse’.

Deze analyses werden meegenomen en verwerkt in het nu voorliggende voorontwerp van decreet.

2.2. Beleidsmaatregelen en Doelstellingen

2.2.1. Verschillende systemen van indemniteit

Er zijn verschillende systemen mogelijk voor het toekennen van indemniteit:

- **100% indemniteit:** betekent dat voor de cultuurgooderen waarvoor indemniteit geldt, alle schade of het volledige verlies wordt vergoed (met uitzondering van een franchise ten laste van de bruikleennemer) door de overheid voorbeeld het UK).
- **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 (voorbeeld Nederland).
- **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 (voorbeeld Frankrijk).

2.2.2. keuze voor een Indemniteitsregeling voor het eerste risico

Voor Vlaanderen opteren we voor een indemniteitsregeling die het eerste risico (tot 50%) 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 beperkte mate wordt ingeperkt: er moet immers van uitgegaan worden dat 40% van de

bruikleengevers steeds een volledige commerciële dekking zal eisen. Voor de bruiklenen waarvoor indemniteit gevraagd/aanvaard wordt (vooral bruiklenen afkomstig uit publieke of semipublieke collecties) dienen zij nog steeds het residuele risico af te dekken. De reductie van het door de verzekeraars te dekken waarde-volume blijft voor een tentoonstelling onder indemniteit dus beperkt tot 30% van de totale waarden van de inkomende bruiklenen. Daarenboven zal die reductie ook nog deels gecompenseerd zal worden door de groei aan bruiklenen die de voorgestelde indemniteitsregeling mogelijk maakt.

Voor de tentoonstellingsmakers biedt de voorgestelde regeling een significante reductie van de te betalen verzekeringspremies. Op basis van simulaties blijkt dat een waarborgregeling eerste risico bij een indemniteit van 50% leidt tot een verlaging van de premievoet met 40% voor de bruiklenen onder indemniteit..

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

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 narekening, en ook uit de praxis van de Nederlandse regeling, dan 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%.

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

De voorgestelde indemniteitsregeling heeft tot doel om grote(re) tentoonstellingen 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 waarden.

Voor deze kleinere tentoonstellingen zal nagegaan worden of via een pooling van verzekeringen een betekenisvolle besparing gerealiseerd kan worden op de verzekeringskost en of er kwalitatieve schaalvoordelen mogelijk zijn (bijvoorbeeld in de vorm van een betere dekking).

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELN

Voor de toelichting bij de artikelen wordt verwezen naar de bijgevoegde memorie van toelichting.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Per begrotingsjaar wordt toelating verleend om jaarlijks voor een totaal van maximaal 1.200.000.000 euro aan waarborgen te verlenen.

De Inspectie van Financiën gaf op 6 april 2021 haar advies met betrekking tot dit ontwerp van decreet.

De Inspectie van Financiën gaf een subsidieregeling aan als mogelijke alternatieve piste om het doel van dit ontwerp van decreet te bereiken. Dit alternatief moet echter minder wenselijk en performant beschouwd worden in vergelijking met de voorgestelde indenniteitsregeling om volgende redenen:

- Uit de in de loop van de jaren opgebouwde trackrecords blijkt dat van de betaalde verzekeringspremies over de jaren heen slechts een minimaal percentage uiteindelijk aangewend wordt voor de uitbetaling van schadevergoedingen. Omdat in geval van een indenniteit pas een kost ontstaat wanneer er zich schade voordoet en de schade-incidentie bijzonder laag is, is een indenniteitsregeling qua budgettaire last duidelijk performanter in deze dan een subsidieregeling (reële uitgaven aan 100 %).
- Publieke en semipublieke musea hechten er veel belang aan hechten om voor hun internationale bruiklenen ook gebruik te kunnen maken van statelijke indenniteitsregelingen om zo de verzekeringskosten voor hun partners te drukken en om zo ook het belang van de door hen toegekende bruiklenen en van wederkerige bruiklenen te benadrukken.
- Vlaanderen (België) hinkt op dit vlak achterop als zowat de enige Europese lidstaat die geen indenniteitsregeling aanbiedt voor belangrijke inkomende internationale bruiklenen. Op vlak van de internationale cultuurpolitiek gaat het om een weinig wervende uitzonderingspositie die onze musea steeds moeilijker uitgelegd krijgen aan hun potentiële internationale partners.

De Inspectie van Financiën adviseert verder om, als de voorgestelde indenniteitsregeling wordt aangehouden, het risico op schadevergoedingen, waarvoor het Vlaams Fonds voor de Lastendelging (VFLD) zal instaan, te waarderen (aan de hand van de bestaande verzekeringsstarieven) en het overeenkomstig bedrag door het beleidsveld Cultuur te compenseren (of in te brengen in het VFLD). Dit is evenwel niet wenselijk is. Een dergelijke benadering zou de besparingen die musea dank zijn een indenniteitsregeling kunnen boeken op hun verzekeringskosten verregaand beperken en tot een weinig performante regeling leiden. Het is de bedoeling om binnen de in te voeren indenniteitsregeling een franchise te voorzien die rekening houdt met de schadegevallen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan.

Het begrotingsakkoord werd verleend op 20 mei 2021.

B. ESR-TOETS

Niet van toepassing

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op het personeelsbestand en op het personeelsbudget, zodat het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor het algemeen beleid inzake personeel en organisatieontwikkeling, niet vereist is.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het voorstel heeft geen weerslag op de financiën van de lokale besturen, noch op personeelsvlak, noch op het vlak van de werkingsuitgaven, de investeringen en schuld, en de ontvangsten.

4. VERDER TRAJECT

Na het inwinnen van de adviezen van de SARC, de Topstukkenraad en de VTC zal de bevoegde minister beoordelen of voornoemde adviezen aanleiding kunnen geven tot aanpassing van de principieel goedgekeurde tekst. Indien nodig zal het voorontwerp van decreet voor een tweede principieële goedkeuring worden voorgelegd aan de Vlaamse Regering.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande voorontwerp van decreet tot invoering van een waarborg bij inkomende bruiklenen voor tentoonstellingen en de bijhorende memorie van toelichting;
- 2° de Vlaams minister bevoegd voor de cultuur:
 - 2.1. te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Raad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SARC), met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen;
 - 2.2. te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Raad voor de bescherming van het roerend cultureel erfgoed (Topstukkenraad), met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen;
 - 2.3. te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC), met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen;
 - 2.4. te machtigen te beoordelen of voornoemde adviezen aanleiding kunnen geven tot aanpassing van de heden door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde tekst;
 - 2.5. te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Raad van State, met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen, zoals bepaald in artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State als de Vlaamse minister oordeelt dat voornoemde adviezen geen aanleiding geven tot aanpassing van de heden door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde tekst.

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