

TOETSINGSKADER RISICOREGELINGEN RIJKSOVERHEID

Conform het beleidskader risicoregelingen (dat onderdeel uitmaakt van de begrotingsregels 2018-2021) vindt besluitvorming over een nieuwe risicoregeling (garantie, lening en achterborgstelling) en/of aanpassing van een bestaande risicoregeling plaats aan de hand van het «Toetsingskader Risicoregelingen». Na besluitvorming in de ministerraad wordt het toetsingskader verstuurd aan het parlement.

Probleemstelling en rol van de overheid

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleidsvoorstel?

Het organiseren van grote, tijdelijke tentoonstellingen is voor musea, zowel in Nederland als daarbuiten, is één van de belangrijkste mogelijkheden om de presentatiefunctie vorm te geven en daarmee cultuurparticipatie te stimuleren. Het heeft extra aan belang gewonnen nu musea na de coronacrisis het publiek weer terug moeten winnen. 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 waardes van kunstvoorwerpen zijn de kosten van verzekering zeer hoog. Daarom heeft de staat al in 1989 een indenniteitsregeling in het leven geroepen.

De indenniteitsregeling is een garantstelling uitgevoerd door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) voor de verzekeringspremies van tentoonstellingen van musea. Het Rijk staat garant voor schade of verlies tot de eerste 30% van de verzekerde waarde (indenniteitsgarantie). Hierdoor worden de verzekeringskosten van de musea gedrukt. De uitvoering van de indenniteitsregeling is voor het laatst geëvalueerd in 2019. Naar aanleiding van deze evaluatie is de maximale hoogte indenniteit per tentoonstelling verlaagd van € 75 naar € 70 miljoen. De hoogte van het totale plafond bleef ongewijzigd op € 300 miljoen. Dit plafond bepaalt het maximale totale indenniteitsbedrag waarvoor de Nederlandse staat op enig moment garant kan staan. Als verschillende musea tegelijkertijd gebruik willen maken van de regeling en daarmee het plafond van € 300 miljoen overschrijden, worden aanvragen afgewezen. Dit gebeurt vaak en daarom is het voorstel om het plafond te verhogen naar € 450 miljoen. Met de € 150 miljoen extra is er plek voor twee extra grote tentoonstellingen (2 x € 70 miljoen) en nog ruimte om één kleinere tentoonstelling indenniteit te kunnen verlenen.

Er zijn verschillende redenen en problemen om nu over te gaan tot het verhogen van het plafond naar 450 miljoen.

- Het is een veel gehoorde en langdurige wens uit de sector om meer ruimte te creëren onder het indenniteitsplafond.
- De motie Werner c.s. (Kamerstuk 32 820 nr. 422) verzoekt te onderzoeken of het plafond van de indenniteitsregeling verhoogd kan worden. Met deze verhoging wordt hier gehoor aan gegeven.
- Juist nu de museale sector herstelt na de coronacrisis is het van belang meer musea in staat te stellen gebruik te maken van indenniteit om zo grote tentoonstellingen te organiseren die publiek trekken. Ter illustratie: voor corona bezochten 32,6 miljoen mensen een museum, in 2020 en 2021 was dit slechts 13,2 en 11,8 miljoen bezoeken. De cijfers over het lopende jaar zijn nog niet bekend, maar veel musea schatten in minder dan 70% van de bezoekers van 2019 te mogen verwelkomen. Dat wordt natuurlijk minder als er weer beperkende maatregelen worden ingevoerd.
- De verhoging van het indenniteitsplafond moet worden geplaatst in het herstel van de sector na corona. Door meer musea de mogelijkheid te geven gebruik te maken van de indenniteitsregeling kunnen er meer tentoonstellingen worden georganiseerd die zorgen voor meer publiek en inkomsten en dus duurzaam herstel van de sector.

Dat deze ruimte nodig is blijkt wel uit het aantal tentoonstellingen dat de afgelopen jaren afgewezen moest worden vanwege het bereiken van het plafond:

- 2017 van de 15 ontvangen aanvragen zijn er 5 afwijzingen i.v.m. onvoldoende ruimte onder het plafond;
- 2018 van de 26 ontvangen aanvragen zijn er 11 afwijzingen i.v.m. onvoldoende ruimte onder het plafond;
- 2019 van de 20 ontvangen aanvragen zijn er 5 afwijzingen i.v.m. onvoldoende ruimte onder het plafond en 9 intrekkingen op verzoek door de instelling (COVID-19);

- 2020 van de 33 ontvangen aanvragen zijn er 4 afwijzingen i.v.m. onvoldoende ruimte onder het plafond en 9 intrekkingen op verzoek door de instelling (COVID-19).

2. Waarom rekent de centrale overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

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. De staatssecretaris van OCW heeft daarnaast een verantwoordelijkheid voor het museale stelsel van Nederland. Met deze indemniteitsregeling kunnen musea fors besparen op hun verzekeringskosten voor tentoonstellingen. Met andere woorden, door als staat garant te staan hoeven musea minder verzekeringspremies te betalen. Alleen door als centrale overheid garant te staan zijn verzekeraars bereid een korting te geven op de premie.

3. Is het voorstel voor de risicoregeling:

- a. ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt, en/of**
- b. het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd ten opzichte van andere beleidsinstrumenten? Maak een vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten.**

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 indemniteitsverlening 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.

4. Op welke wijze wordt het nieuw aan te gane risico gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?

Binnen het Museaal Aankoopfonds wordt een voorziening van € 15 miljoen aangehouden om over te gaan tot betaling bij schade of verlies. De oormerking van dit geld stamt nog uit de tijd voor de maximering van € 70 miljoen per tentoonstelling. Sinds de invoering van de indenniteitsregeling is tot op heden slechts € 8.000 uitgekeerd terwijl er voor tientallen miljarden garant is gestaan door de Staat. Daarom wordt er nu voor gekozen de voorziening niet te verhogen. Bij tegenvallers boven de € 15 miljoen of bij uitkeringen voor schade uit de € 15 miljoen, wordt de voorziening door het Ministerie van OCW aangevuld, waar mogelijk in hetzelfde boekjaar Aangevuld.

Risico's en risicobeheersing

5. Wat zijn de risico's van de regeling voor het Rijk:

a. Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?

Na ophoging van het plafond kan dit risico op enig moment niet hoger zijn dan €450 miljoen, met dien verstande dat er per tentoonstelling een maximum wordt gehanteerd van €70 miljoen. Hiermee wordt het risico aanzienlijk verkleind..

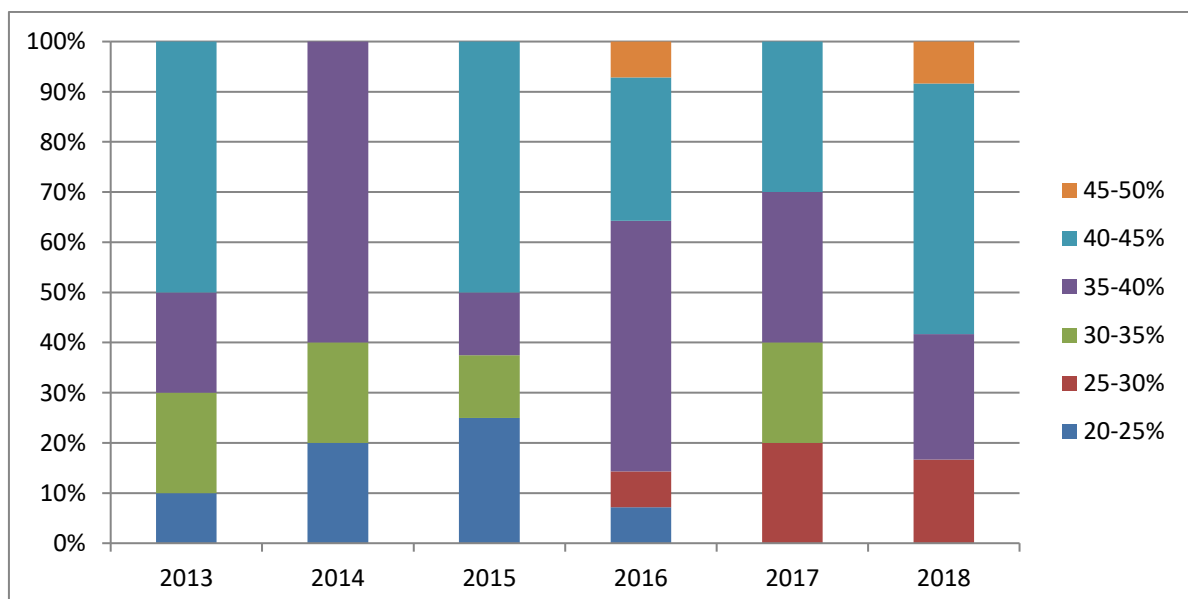
b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?

Met de garantie van maximaal € 70 miljoen per tentoonstelling worden hoge kortingen op de verzekeringspremies gegeven. De korting kan oplopen tot meer dan een € 0,5 miljoen. Gezien de uitgekeerde schade a € 8.000 in de afgelopen decennia staat het risico zeker met het rendement in verhouding.

In aanvulling, in een eerdere evaluatie is het risico ten opzichte van het rendement onderzocht. Dit is in de laatste periode niet nogmaals gedaan. Aangezien het plafond bedrag ongewijzigd is gebleven en het plafond het merendeel van de tijd bereikt was is er geen reden om aan te nemen dat de cijfers veel zijn gewijzigd.

In de periode 2008-2012 is voor een totale verzekeringswaarde van ruim € 8 miljard aan bijzondere objecten in Nederland tentoongesteld, waarvoor de overheid op enig moment voor € 300 miljoen garant heeft gestaan en slechts voor € 8.000 daadwerkelijke schade heeft geleden. De 'opbrengsten' van de regeling (de premiebesparing voor musea) bedragen vanaf 2008 tot en met 2012 bijna € 2,2 miljoen.

Wel zijn er meer recente cijfers over de premiekorting. In onderstaande tabel wordt inzichtelijk gemaakt voor hoeveel korting op de verzekeringspremie de indenniteitsregeling gezorgd heeft.



c. Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en 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. Het indemniteitsplafond is nu €300mln op enig moment, maar er is tevens een maximum van €70mln per aanvraag. De kans op schade is al klein, maar bovendien bestaat hierdoor een spreiding van het risico. De kans dat er tegelijkertijd grote schade ontstaat bij *verschillende* tentoonstellingen is zeer klein. Ook bij de verhoging van het indemniteitsplafond blijft het maximum per aanvraag gelden. Het biedt de mogelijkheid om meer tentoonstellingen te ondersteunen, maar de spreiding van het risico blijft in stand.

6. Welke risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettaire verantwoordelijke minister voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's, ook als de regeling op afstand van het Rijk wordt uitgevoerd?

Als extra beheersmaatregel is een aantal jaren geleden het maximum aan te vragen bedrag per tentoonstelling verlaagd naar € 70 miljoen. Hiermee wordt het risico van de staat verkleind. Daarnaast verbindt de RCE strenge voorwaarden aan de aanvraag. Zo dient een museum een actueel calamiteitenplan en risico-inventarisatie en -analyse voor alle cultuurgoederen die de instelling in beheer heeft, te hebben. Op basis van de risicoanalyse neemt de instelling voldoende maatregelen voor de voorwerpen waarop de indemniteitsverklaring betrekking heeft. Zo wordt het risico op schade aan een bruikleen tot een minimum beperkt.

7. Bij complexe risico's: hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen van Rijk? NVT

Vormgeving

8. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Is deze premie kostendekkend en marktconform. Zo nee, hoeveel budgettaire ruimte wordt het door het vakdepartement specifiek ingezet?

Musea betalen geen premie om gebruik te maken van de indemniteitsregeling. Wel zijn er strenge voorwaarden om gebruik te maken van de indemniteitsregeling waarop door de RCE wordt getoetst, zie ook het antwoord op vraag 6. Ook houdt OCW een garantie aan van € 15 miljoen in het Museaal Aankoopfonds ter dekking van eventuele schade. Bij tegenvallers boven de € 15 miljoen of bij uitkeringen voor schade uit de € 15 miljoen, wordt de voorziening aangevuld.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Het plafond van de reeds bestaande indemniteitsregeling uitgevoerd bij de RCE wordt verhoogd naar € 450 miljoen. De indemniteitsregeling volgt de voorwaarden van de verzekering ten aanzien van de veiligheid die de aanvrager heeft afgesloten. Daarnaast gelden de bepalingen van museumbranche en de Erfgoedwet ten aanzien van professioneel behoud en beheer van cultuurgoederen. Binnen het Museaal Aankoopfonds wordt een voorziening van € 15 miljoen aangehouden om over te gaan tot betaling bij schade of verlies. Bij tegenvallers boven de € 15 miljoen of bij uitkeringen voor schade uit de € 15 miljoen, wordt de voorziening aangevuld.

10. Welke horizonbepaling wordt gehanteerd (standaardtermijn is maximaal 5 jaar)?

De standaardtermijn van 5 jaar wordt gehanteerd. Eerstvolgende evaluatie staat gepland voor 2024. De huidige regeling vervalt per 1-1-2025.

11. Wie voert de risicoregeling uit en wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

De RCE. Uitvoeringskosten van een verhoging van het plafond zijn minimaal en kunnen worden opgevangen door de RCE.

12. Hoe wordt de regeling geëvalueerd, welke informatie is daarvoor relevant en hoe wordt een deugdelijke evaluatie geborgd?

Net als de eerdere wijziging van 2016 zal de gewijzigde regeling worden geëvalueerd in samenwerking met het museale veld. De laatste evaluatie was in 2019 en de volgende staat gepland voor 2024. Relevante informatie daarvoor is het aantal aanvragen/ afwijzingen van indemniteit ivm het bereiken van het plafond. Andere indicatoren zijn het indenniteitsbedrag dat wordt aangevraagd en het indenniteitspercentage voor de verleende indemniteit. Daarbij wordt ook meegenomen dat musea voldoende profiteren van de indenniteitsregeling, door het vaststellen dat de bruto premie zonder garantstelling de afgelopen jaren is gedaald in verband met een groot aantal schadevrije jaren; en door vaststellen dat het verschil tussen de bruto premie en netto premie (met garantstelling) in verhouding is tot de garantstelling vanuit de Staat. Ten slotte zijn de administratieve lasten en de communicatie van belang.

Bijlage: hoe werkt de indenniteitsregeling?

Een museum dient een aanvraag voor indemniteit in bij de RCE. Het museum geeft daarbij de totale verzekerde waarde op van de objecten die het museum van een particuliere eigenaar of museum in het buitenland, in bruikleen wil nemen.

Twee voorbeelden:

Stel, de totale verzekerde waarde van alle objecten van de tentoonstelling bedraagt € 41.061.454 (ter illustratie: het gaat hier om bruiklenen van beperkte verzekerde waarde, ofwel doordat de waarde van de objecten vrij laag is, ofwel doordat het slechts enkele objecten betreft).

De Staat staat garant voor de eerste 30% van deze totale waarde, oftewel voor € 12.318.436. Dat is het indenniteitsgarantiebedrag dat voor deze tentoonstelling, wordt verleend. Stel, tijdens het transport ontstaat schade aan één van deze objecten (bijvoorbeeld doordat het gevallen is voordat het goed verpakt was). Herstel hiervan kost enkel duizenden euro's. Een deel hiervan komt voor rekening van het museum (eigen risico), en als het dat eigen risico overstijgt, bekostigt de Staat dat aanvullende bedrag. Het gaat dan dus slechts om enkele duizenden euro's. De verzekeraar hoeft in dit geval helemaal niets te betalen, omdat het bedrag aan schade binnen de 30% waar de Staat voor garant staat valt.

De Staat zal slechts in het unieke geval, dat alle objecten waarvoor indemniteit is verleend (of een aantal objecten dat optelt tot de € 12.318.436) gestolen worden, de totale € 12.318.436 moeten betalen. Wanneer het boven de eerste 30% uitkomt (dus in het geval van complete diefstal) zal ook de verzekeraar moeten vergoeden. Dit is echter nog nooit voorgekomen, en is, gelet op alle veiligheidsmaatregelen waar musea aan moeten doen, zowel tijdens transport als tijdens de tentoonstelling zelf, ook zeer onwaarschijnlijk.

Indien de verzekerde waarde van de objecten waarvoor indemniteit wordt verleend, de maximale € 70 miljoen per tentoonstelling overstijgt, wordt het indenniteitsgarantiebedrag daarop afgetopt. Voorbeeld:

De totale verzekerde waarde van de objecten waarvoor indemniteit wordt aangevraagd, bedraagt € 254.945.158. 30% hiervan is € 76.483.547. Omdat er een max van € 70 miljoen geldt per tentoonstelling, is € 70 miljoen dan ook het indenniteitsgarantiebedrag dat voor deze tentoonstelling wordt afgegeven.

Doordat het risico voor de verzekeraar flink afneemt doordat de Staat garant staat voor de eerste 30% van de verzekerde waarde, verleent de verzekeraar korting aan het museum. Die premiereductie bedraagt circa 35-40%, en daar is het met de indenniteitsregeling nou om te doen.