

TOETSINGSKADER RISICOREGELINGEN RIJKSOVERHEID

Conform het beleidskader risicoregelingen (dat onderdeel uitmaakt van de begrotingsregels 2022-2025) 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 organiseren van deze tentoonstellingen, waarbij ook andere voorwerpen dan die uit de eigen museale collectie betrokken zijn, is echter ook een kostbare opgave. Een belangrijk element van deze kosten vormen de verzekeringspremies; door de hoge waarden van kunstvoorwerpen zijn de kosten van verzekering zeer hoog. 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.

In 2022 is het plafond van de indenniteitsregeling verhoogd van 300 naar 450 miljoen na besluitvorming in de MR. Op dit moment wordt de regeling geëvalueerd. De regeling heeft een looptijd tot en met 31 december 2024. Vooruitlopend op de uitkomsten van de evaluatie, wordt de huidige regeling met 1 jaar verlengd om ervoor te zorgen dat musea ook in 2025 gebruik kunnen blijven maken van de regeling.

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 Minister van OCW heeft daarnaast een verantwoordelijkheid voor het museale stelsel van Nederland. Met deze indenniteitsregeling 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 indenniteitsgarantie 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 indenniteitverlening als voorwaarde stellen om tot bruikleen over te gaan. Indien de staat niet meer garant staat, kan dit gevolgen hebben voor de hoge kwaliteit van tentoonstellingen.

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

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

Het risico voor het Rijk blijft gelijk aangezien het hier een verlenging betreft. Doordat er qua risico niks wijzigt t.o.v. de huidige situatie hoeft er ook niet gecompenseerd te worden.

Risico's en risicobeheersing

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

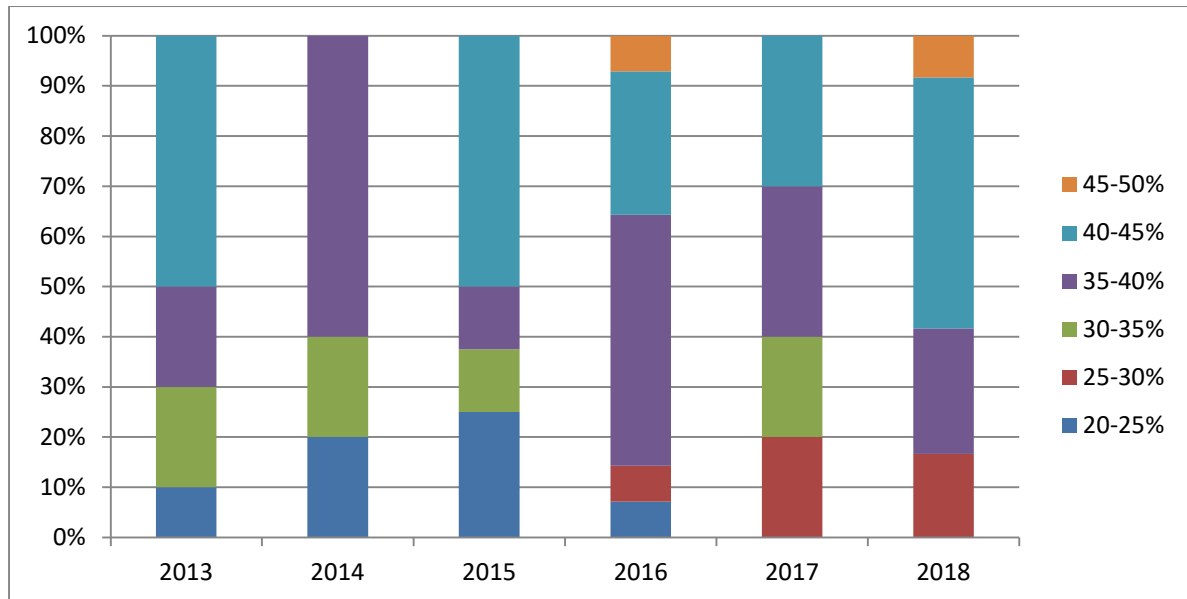
a. Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?

Het risico kan 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 want het wordt verspreid over meerdere tentoonstellingen.

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 de aankomende evaluatie wordt het rendement onderzocht. Met andere woorden wordt dan ook gekeken hoeveel premiekorting de indemniteitsregeling oplevert. In onderstaande tabel worden de laatst bekende cijfers met betrekking tot de korting op de verzekeringspremie getoond.



Afb. 1 overzicht van gegeven premiekortingen door de jaren heen.

c. Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersmaatregelen?

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.. Het risicomanagement is er op gericht om (grote) schades in de toekomst ook zoveel mogelijk te voorkomen.

Binnen het Museaal Aankoopfonds wordt een voorziening van €15 miljoen aangehouden om over te gaan tot betaling bij schade of verlies. Sinds de invoering van de indemniteitsregeling is tot op heden slechts €8.000 uitgekeerd terwijl er voor tientallen miljarden garant is gestaan door de Staat. Bij uitkeringen voor schade uit de € 15 miljoen wordt de voorziening in hetzelfde boekjaar weer aangevuld. Tegenvallers boven de €15 miljoen worden opgevangen op de begroting van OCW.

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.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

De indemniteitsregeling wordt uitgevoerd door de RCE. OCW houdt een risicovoorziening aan van €15 miljoen in het Museaal Aankoopfonds ter dekking van eventuele schade. In geval van schade wordt de voorziening in principe in hetzelfde jaar weer aangevuld door OCW. De voorziening dient dus vooral als buffer voor schade boven de 15 mln.

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

De indemniteitsregeling wordt met één jaar verlengd tot en met 31 december 2025. De indemniteitsregeling wordt in 2024 geëvalueerd. Voornaamste vragen van de evaluatie zijn hoe de regeling geoptimaliseerd kan worden en of er alternatieve toekomstscenario's zijn met het oog op de internationale context. Eventuele wijzigingen die voortkomen uit de evaluatie worden meegenomen in de volgende verlenging en met een vernieuwd toetsingskader aan de Ministerraad worden aangeboden.

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

De RCE. Uitvoeringskosten van een verlenging 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?

Voornaamste vragen van de evaluatie zijn hoe de regeling geoptimaliseerd kan worden en of er alternatieve toekomstscenario's zijn met het oog op de internationale context. Ook wordt ingegaan op het recent verhoogde plafond. Mocht de evaluatie daar aanleiding toe geven dan zal de indemniteitsregeling worden gewijzigd en met een vernieuwd toetsingskader nogmaals aan de Ministerraad worden aangeboden.

Bijlage: hoe werkt de indemniteitsregeling?

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 euro (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 euro. Dat is het indemniteitsgarantiebedrag 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 euro) gestolen worden, de totale 12.318.436 euro 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 euro per tentoonstelling overstijgt, wordt het indemniteitsgarantiebedrag

daarop afgetopt. Voorbeeld:

De totale verzekerde waarde van de objecten waarvoor indemniteit wordt aangevraagd, bedraagt 254.945.158 euro. 30% hiervan is 76.483.547 euro. Omdat er een max van 70 miljoen geldt per tentoonstelling, is 70 miljoen dan ook het indemniteitsgarantiebedrag 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 indemniteitsregeling nou om te doen.