



Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

Evaluatie Subsidieregeling Indemniteit Bruiklenen 2005

Datum

22 februari 2011

Colofon

Directie	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Projectnaam	Evaluatie Indemniteitsregeling
Versienummer	1.0
Projectleiders	Tjarda Arendz
Contactpersoon	Tjarda Arendz t.m.j.arendz@minocw.nl
Bijlagen	3
Auteurs	Tjarda Arendz
Distributielijst	

Uitgevoerd in opdracht van Sector Kennis Roerend Erfgoed,
Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed

Voorwoord

In 2005 ging de Subsidieregeling indemniteit bruiklenen 2005 in. Indemniteit bestaat in de meeste EU-landen en is ervoor bedoeld om het lenen van objecten te vergemakkelijken. Overheden nemen hierbij (een deel van) het risico of de aansprakelijkheid van een tentoonstelling of bruikleen over van een museum, waardoor commerciële verzekering (deels) overbodig wordt en musea minder hoeven uit te geven aan verzekeringspremies.¹ In Nederland neemt de staat het risico voor de eerste 30% van de verzekerde waarde op zich.

Bij het ingaan van de indemniteitsregeling in 2005 werd besloten om de regeling in 2010 te evalueren. Deze evaluatie is verricht door een OCW-rijkstraineë in opdracht van de Sector Kennis Roerend Erfgoed, sector binnen de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, onderdeel van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De Sector Kennis Roerend Erfgoed doet onderzoek naar bepaalde aspecten van de indemniteitsregeling en voert de regeling uit.

Dit rapport is in eerste instantie bedoeld voor de Sector Kennis Roerend Erfgoed, maar ook voor de Directie Cultureel Erfgoed. Het bevat aanbevelingen om de aanvraagprocedure voor een indemniteitsgarantie te verbeteren. Daarnaast probeert het verslag samen te vatten hoe de regeling in Nederland zich heeft ontwikkeld en wat indemniteit heeft opgeleverd, wat van belang is voor (het eventueel bijstellen van) het beleid op dit gebied. Ook zijn de verzamelde cijfers interessant voor iedereen die geïnteresseerd is in museometrie.

Voor het verzamelen van alle relevante gegevens heb ik een beroep moeten doen op verschillende instanties en personen. Zo ben ik ten eerste de musea erg dankbaar die hebben meegewerkt aan interviews of gegevens hebben geleverd en daarvoor soms 5 jaar terug moesten zoeken in hun archieven. Daarnaast heeft nog een aantal mensen meegedacht over de opzet van dit onderzoek of over de regeling, zoals Doreen van Elst (Hoofd Stelsel bij Directie Cultureel Erfgoed), medewerkers van Aon Artscope, Siebe Weide (directeur Nederlandse Museumvereniging), en Marjan Scharloo (directrice Teylers Museum). Ook wil ik graag het indemniteitsteam van de Sector Kennis Roerend Erfgoed bedanken voor hun medewerking, en met name Marja Peek, wandelende

¹ Zie "Prevention or Compensation? Alternatives to Insurance" door H. Galambos en F. Bergevoet in *Encouraging Collections Mobility – A Way Forward for Museums in Europe*, ed: S. Pettersson, 2010, p. 189.

indemniteitsencyclopedie en buitengewoon goede begeleider. (In Bijlage B staat een overzicht van geraadpleegde personen.)

Inhoud

1. Inleiding	11
Hoofdvraag: wat heeft de Subsidieregeling indemniteit bruiklenen 2005 opgeleverd?	11
Opbouw van dit rapport	12
2. Achtergrond	13
Geschiedenis: 20 jaar indemniteit	13
Aanleiding ontstaan: Van Gogh-jaar en stijgende kunstprijzen	13
Premier risqué: naadloze aansluiting commerciële verzekering en indemniteitsgarantie	13
Verzelfstandiging rijksmusea: geen grote ingrepen in de regeling	14
Nieuwe regeling in 2005: ook langdurige bruiklenen, minder administratie	14
Onderzoek 100%: te groot risico en te grote taakuitbreiding ICN	15
Wijziging 2008: Plafond verhoogd en open voor niet- rijksgefinancierde musea	16
Huidige situatie: plafond onder druk	16
Europese situatie: in 20 van de 27 EU-lidstaten indemniteit	17
Waarom zijn premies hoog? Ondoorzichtige totstandkoming van premies	18
Premiepromillages: laag	18
Verzekerde waarden: hoog	20
Huidige verzekeringspraktijk	22
Hoe het meestal gaat: bruikleennemer verzekert	22
Probleem: soms verzekert de bruikleengever	22
Alternatieven voor verzekeren: niet-verzekeren of shared liability	24
Niet-verzekeren: geschikt voor objecten uit rijkscollecties	24
Shared liability: geschikt voor musea onderling	24
Aanbevelingen	25
3. Uitvoer van de regeling: een gestroomlijnd proces	26
Musea over de procedure: professioneel	26
Veel verschillende inschattingen wat betreft tijdsbesteding	26
Knelpunten bij het doen van een aanvraag: bruikleenlijsten en belang aangeven	27
Risicobewuster door een indemniteitsaanvraag?	28

Goede communicatie tussen musea en aanvraagbehandelaars bij RCE	29
Locatiebezoek: light-versie mogelijk?	29
Website moet verbeterd worden	30
Aanbevelingen voor de aanvraagprocedure o.b.v. museuminterviews	31
4. Effecten van de regeling: premiekorting en bijzondere tentoonstellingen	32
Eerste hoofdeffect: premiekorting	32
Besparing op verzekeringspremies: €2.526.792	32
Aon Artscope: optimum in de besparing bij 30% indemniteit	32
Musea: mag het ietsje meer zijn?	33
Geen indemniteit? Dan inhoudelijk snijden of helemaal geen tentoonstelling	33
Tweede hoofdeffect: mogelijk gemaakte tentoonstellingen en bruiklenen	34
Bezoekersaantallen: hoog	34
Tentoonstellingen: overwegend 17 ^e -eeuws en schilderkunst	35
Neveneffect: keurmerkfunctie	36
Neveneffect: uitgaven door toeristen minstens 147 miljoen	36
Uitgaven van buitenlandse toeristen aan Rembrandt 400: €97 miljoen	37
Uitgaven van buitenlandse toeristen aan Holland Art Cities: €50 miljoen	37
Doelgroepbereik: in orde, maar aanvragende musea wel 'the usual suspects'	38
Aanvragende musea: voornamelijk in de Randstad	38
Waarom vragen sommige musea niet aan?	39
Aanbevelingen	40
5. Kosten-batenanalyse: vijfmaal zoveel baten als kosten, maar risico is niet te kwantificeren	41
Kosten uitvoer op jaarbasis: €93.462	41
Baten: €500.000 in 2010	42
6. Aanbevelingen	43
Belangrijkste aanbevelingen voor de indemniteitsregeling/ -procedure	43
Laat het werk bij professionals en blijf servicegericht	43
Vraag om offertes van twee verzekeringsmakelaars	43
Bekijk bij extreem hoge verzekerde waardes het indemniteitspercentage	43
Bredere aanbevelingen	44
Pak hoge verzekeringswaardes aan: een eenduidige	

taxatiemethode	44
Bevorder shared liability op Europees niveau: Triple A-status voor musea	45
Tot slot: bestaansrecht van de regeling en plafondproblematiek	45
De regeling heeft bestaansrecht	45
Knellend plafond? Geef meer transparantie voor een betere spreiding	46
Bijlage A Relevante stukken	47
Bijlage B Geraadpleegde personen	49
Bijlage C Herhaling aanbevelingen	51

Hoofdstuk 1: Inleiding

Hoofdvraag: wat heeft de Subsidieregeling indemniteit bruiklenen 2005 opgeleverd?

De grote vraag bij het evalueren van de Subsidieregeling indemniteit bruiklenen 2005 is natuurlijk: wordt het doel van de regeling bereikt? Het is echter moeilijk vast te stellen of het doel van de regeling, zoals dat bij het opstellen ervan geformuleerd is, behaald is. In de Algemene Toelichting op de Subsidieregeling indemniteit bruiklenen 2005 is het doel als volgt geformuleerd:

“Het doel van de regeling is door het beperken van de verzekeringskosten een bijdrage te leveren aan de realisatie van tentoonstellingen en van het tentoonstellen van bepaalde cultuurobjecten van uitzonderlijk belang.”

Dat er *een bijdrage* geleverd is aan de realisatie van tentoonstellingen van uitzonderlijk belang is evident: er zijn van 2005 tot en met 2010 65 aanvragen gehonoreerd. Het is natuurlijk interessanter om te bekijken of de mate van premiekorting, collectiemobiliteit of het aantal ‘tentoonstellingen van uitzonderlijk belang’ per jaar waar men destijds naar streefde, ook werkelijk behaald is, maar omdat deze niet expliciet zijn gemaakt, is het onmogelijk om met cijfers te bewijzen dat dat het geval is. Dit rapport zal dus geen antwoord kunnen geven op de vraag of het toenmalige doel van de regeling behaald is. Wel zal ik ingaan op de prestaties die geleverd zijn om de regeling uit te voeren, en de effecten die die prestaties hebben gehad. De hoofdvraag van dit evaluatieonderzoek is dan ook:

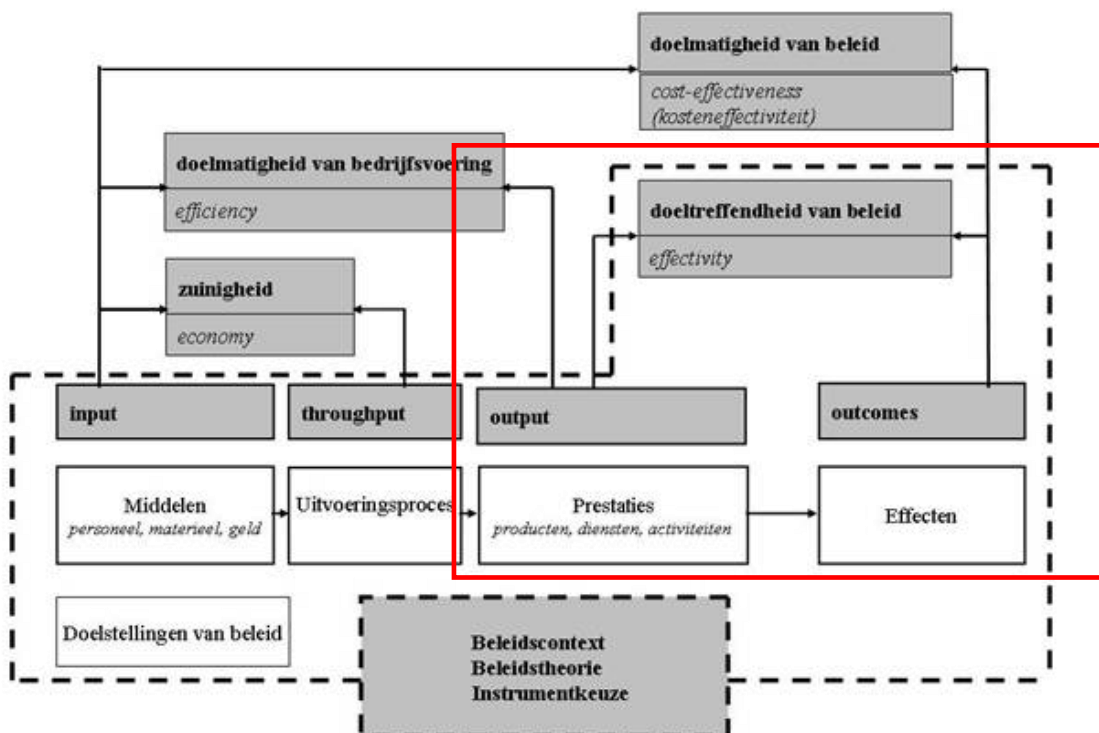
Wat heeft de Subsidieregeling indemniteit bruiklenen 2005 opgeleverd? In de volgende hoofdstukken zal ik deze vraag proberen te beantwoorden. Het antwoord hierop en op de onderliggende vragen over de geleverde prestaties en bereikte effecten zullen samen iets zeggen over de doeltreffendheid (of de effectiviteit) van het gevoerde beleid (zie de figuur op de volgende pagina).

Om aan mijn antwoorden te komen, heb ik bij ongeveer de helft van de musea die sinds 2005 indemniteit hebben aangevraagd een medewerker geïnterviewd over zijn/haar ervaringen met de aanvraagprocedure en ideeën over hoe de procedure of de regeling effectiever zou kunnen zijn.

Om het effect van de regeling inzichtelijk te maken, was het daarnaast nodig om alle musea die sinds 2005 indemniteit hebben aangevraagd te benaderen met een verzoek om gegevens als bezoekersaantallen, betaalde verzekeringspremies, verleende premiekorting en de totale kosten die

gemaakt zijn voor de tentoonstelling. Het was –begrijpelijk- soms lastig voor musea om deze gegevens weer terug te vinden. Drie musea is het zelfs helemaal niet gelukt om iets aan te leveren. De eerste aanbeveling luidt dan ook:

1.1 Vraag musea voortaan een maand na afloop van een tentoonstelling om het bezoekersaantallen, betaalde verzekeringspremie, verleende premiekorting en de totale kosten die gemaakt zijn voor de tentoonstelling.



Schema overgenomen uit "Handleiding Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid" van de Algemene Rekenkamer.

Opbouw van dit rapport

In het volgende hoofdstuk volgt achtergrondinformatie over de regeling: de manier waarop de Nederlandse indemniteitsregeling ontstaan is en zich ontwikkeld heeft, de reden dat de regeling nodig is en de manieren waarop risico's bij bruikleenverkeer gedekt kunnen worden. Hoofdstuk 3 beschrijft hoe de uitvoer van de regeling en dus de prestaties van de RCE gezien worden door de ogen van de musea. In hoofdstuk 4 worden de effecten van de regeling behandeld, hoofdstuk 5 bevat een kosten-batenanalyse en in hoofdstuk 6 worden de belangrijkste conclusies op een rijtje gezet.

Hoofdstuk 2: Achtergrond

Geschiedenis: 20 jaar indemniteit

Aanleiding ontstaan: Van Gogh-jaar en stijgende kunstprijzen

Aan het eind van de jaren '70 ontstond in Nederland discussie over het opzetten van een indemniteitsregeling. In landen als Engeland, Canada, Australië en de VS bestond er al één, en vanwege de stijgende kosten van verzekeringen konden bepaalde tentoonstellingen in Nederland niet doorgaan.

In november 1979 bracht de Rijkscommissie voor de musea een advies hierover uit, waarna overleg plaatsvond tussen de ministeries van Financiën en CRM/WVC, waarbij over een conceptregeling werd gecorrespondeerd. Het ministerie van Financiën stond echter niet te springen en was ervan overtuigd dat er met wat creativiteit ook andere oplossingen moesten zijn om de tentoonstellingen toch doorgang te laten vinden.

Toen tegen het eind van de jaren '80 de kunstprijzen explosief stegen en het Van Gogh-jaar ('90-'91) voor de deur stond, werd de discussie heropend. In dit jaar zou een grote overzichtstentoonstelling gehouden worden in het Kröller-Müller- en het Van Gogh-Museum. De argumenten van de Minister van WVC vonden nu wel gehoor, en op 1 januari 1989 trad de indemniteitsregeling in werking. Rijksmusea konden nu gebruik maken van indemniteit.

Zoals blijkt uit de toelichting op die nota (1990), was het doel destijds vooral de bevordering van cultuurparticipatie. Het organiseren van grote, tijdelijke tentoonstellingen werd gezien als één van de belangrijkste manieren waarop musea hun presentatiefunctie vorm konden geven om op die wijze cultuurparticipatie te bevorderen. Daardoor werd het ook als taak van de Minister van OCW gezien om deze wijze van cultuurparticipatie (mede) mogelijk te maken. De wettelijke basis hiervan lag in de Wet op het Specifiek Cultuurbeleid.

Slechts 7 tentoonstellingen ontvingen in die eerste periode tussen '89 en '91 een indemniteitsgarantie. Voor de eerste 5 daarvan werd 100% indemniteit gegeven, bij de laatste 3 werd overgestapt op het nemen van premier risque. Dat betekent dat de overheid bij schade alleen uitkeert tot een bepaald percentage van het verzekerde bedrag, en dat daarboven een commerciële verzekering inspringt.

Premier risque: naadloze aansluiting commerciële verzekering en indemniteitsgarantie

Toen de staat besloot voortaan alleen nog het premier risque te nemen, moesten de musea een verzekering afsluiten voor de resterende verzekerde

waarde. Om een werkbare structuur uit te denken voor de overlap tussen staatsgarantie en commerciële verzekering werd de verzekeringsmakelaar van de grote Van Gogh-tentoonstelling om advies gevraagd. Daaruit kwam naar voren dat het vooral belangrijk was dat de commerciële verzekering en de indemniteitsgarantie naadloos op elkaar zouden aansluiten, zodat er bij schade geen discussie over dekking zou ontstaan. Een naadloze aansluiting betekent dat de indemniteitsgarantie altijd de polisvoorwaarden van de commerciële verzekeraar volgt. Als terrorismedekking is afgesloten bij de commerciële verzekeraar, dan geldt de indemniteitsgarantie daar ook voor. Onduidelijkheid over dekking zou namelijk bruikleengevers afschrikken, en daarmee het doel van de regeling tegenwerken. Dat onduidelijkheid inderdaad nadelig is voor collectiemobiliteit, blijkt uit een interview met één van de museummedewerkers die voor dit onderzoek werden bevraagd. Hij gaf aan dat hij een bepaald object na vergevorderde onderhandelingen niet heeft uitgeleend aan een Canadees museum, omdat daar sprake was van twee verschillende regelingen (die van Canada en die van Quebec), waardoor het onduidelijk was wie nu precies waarvoor aansprakelijk was. Het zijn precies dit soort praktijkvoorbeelden die duidelijk aangeven waarom een naadloze overgang tussen de dekking van de regeling en de commerciële verzekeraar noodzakelijk is. Daarom volgt ook in de huidige regeling de indemniteitsgarantie exact de polisvoorwaarden van de commerciële verzekeraar.

Verzelfstandiging rijksmusea: geen grote ingrepen in de regeling

Bij de verzelfstandiging van de rijksmusea in de jaren '90 moest de regeling worden aangepast, aangezien hij alleen voor rijksmusea gold. In '91-'92 ontstond daardoor discussie of voortaan ook voormalige niet-rijksmusea aanspraak konden maken op indemniteit. De minister van WVC was daar voorstander van, omdat hij een verantwoordelijkheid had voor het gehele museale bestel, en omdat moderne kunst anders grotendeels buiten het bereik van de regeling zou vallen – de meeste voormalig rijksmusea bezaten namelijk geen moderne kunst. De Minister van Financiën wilde de regeling echter wel blijven beperken, ondermeer omdat hij vond dat de verantwoordelijkheid voor het beleid van niet-rijksmusea bij de gemeenten lag. Uiteindelijk heeft dat standpunt de doorslag gegeven en bleef de regeling beperkt tot de ex-rijksmusea.

Nieuwe regeling in 2005: ook langdurige bruiklenen, minder administratie

In 2005 ging de Subsidieregeling Indemniteit bruiklenen 2005 in. Het plafond werd verhoogd van €227 miljoen per jaar naar €230 miljoen op enig moment. Door die verruiming werd het mogelijk om langdurige bruiklenen (d.w.z. naast bruiklenen voor tijdelijke tentoonstellingen, ook

individuele objecten) onder de regeling te laten vallen. Het garantiepercentage werd bepaald met een staffel: het percentage daalt naarmate de verzekerde waarde hoger wordt. Ook werd de procedure vereenvoudigd, nadat in 2003 uit onderzoek van onderzoeksbureau Ecorys-Nei en het Verzekeringsinstituut van de Erasmus Universiteit was gebleken dat de aanvraag door musea als zeer omslachtig werd ervaren. Sommige musea zouden daardoor hebben afgezien van een beroep op de regeling. Eén van die vereenvoudigingen was het afschaffen van de verplichte eindrapportage. Voorheen moesten musea na afloop van een tentoonstelling gegevens doorgeven zoals bezoekersaantal, betaalde premie, en kosten van de tentoonstelling. Het afschaffen van die verplichting betekende een grote lastenverlichting voor de musea. De gehele uitvoer van de regeling werd verplaatst naar het Instituut Collectie Nederland, dat gemandateerd werd voor de subsidieverlening.

Ook werd de uitvoering bij het ICN aangepast. Naar aanleiding van onderzoek van de Auditdienst worden subsidieaanvragen sindsdien door wisselende teams van twee medewerkers behandeld om zo objectief mogelijk te kunnen oordelen. Voorheen was slechts één persoon bij het ICN verantwoordelijk voor indemniteit. De uitvoer van de regeling lag toen nog grotendeels bij de Directie Cultureel Ergoed. Bij de beoordeling van een aanvraag werd de expertise van het ICN gebruikt voor een advies over de veiligheid en het belang van een tentoonstelling. Tenslotte wordt sinds 2005 een uitgebreid locatiebezoek gebracht.

Onderzoek 100%: te groot risico en te grote taakuitbreiding ICN

In twee Kamermoties (2004-2005: 29 800 VIII, nr. 138 en 2006: 30 300 VII, nr. 5) en door de Nederlandse Museum Vereniging (NMV) en de Vereniging van Rijksgesubsidieerde Musea (VRM) werd gevraagd om de dekking van de regeling te verhogen tot 100% van de verzekerde waarde. Daarom werd die mogelijkheid in 2007 onderzocht. Uiteindelijk was zowel het Ministerie van OCW als Financiën niet bereid om het verhoogde risico te nemen.

Ten eerste was de minister van OCW van mening dat een verandering van 30% naar een hoger percentage geen zin zou hebben, aangezien zich bij 30% garantie een optimum voordoet in de premiekorting. Daarboven blijven de vaste kosten voor de verzekeraars gelijk en zal de premie dus niet veel verder afnemen. Verzekeringsmakelaar Aon Artscope beaamt dit. Voor het onderzoek naar eventuele uitbreiding tot 100% (uitgevoerd door DCE en ICN) is overleg geweest met Aon en ING. Uit dit overleg kwam naar voren dat bij een hoger indemniteitspercentage dan 30%, de premie niet verder zou dalen. Bovendien is het onvermijdelijk en onwenselijk dat het plafond evenredig wordt meeverhoogd bij een percentageverhoging. Dat is

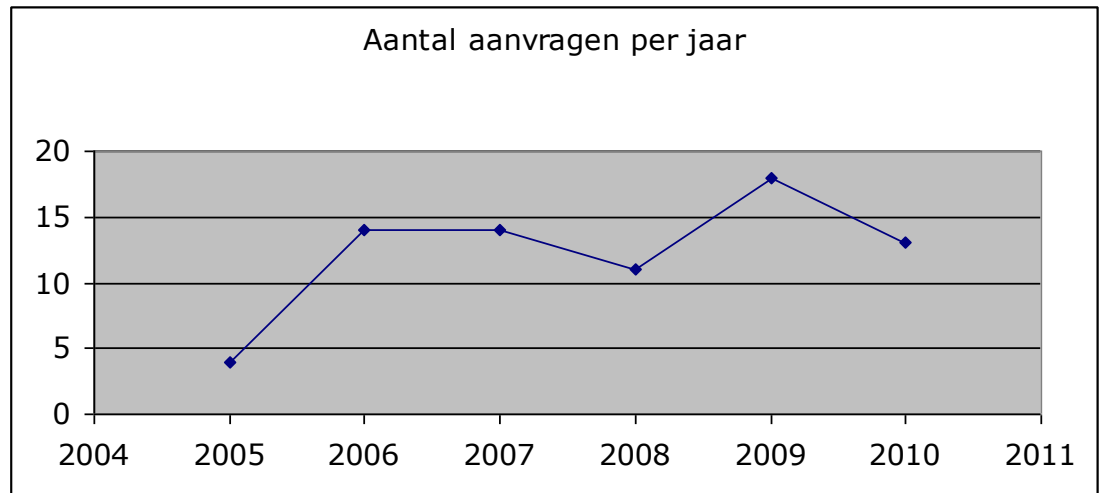
noodzakelijk als men evenveel bruiklenen wil blijven mogelijk maken. Een ander probleem dat zich voordoet bij een 100%-regeling is de uitvoer: bij 30% speelt de commerciële verzekeringsmarkt een grote rol en dus zal de verzekeraar of makelaar uitgebreide veiligheidstoetsen in de musea uitvoeren en de schadeafwikkeling op zich nemen. Bij een 100%-regeling vervalt deze rol van de verzekeraars, en zou de staat dus meer gebruik moeten maken van experts om de veiligheid te toetsen en schade af te handelen. Kortom, de minister was niet van mening dat het toegenomen risico voor het rijk zou opwegen tegen de besparing voor musea.

Wijziging 2008: Plafond verhoogd en open voor niet-rijksgefinancierde musea

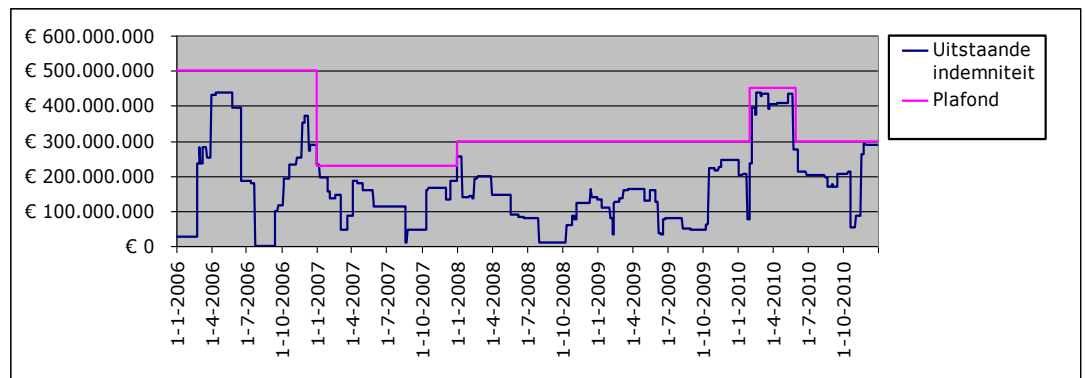
In 2008 is de regeling op een aantal punten aangepast. Ten eerste werd het garantieplafond verhoogd tot €300 miljoen en werd de staffel afgeschaft: voortaan was de garantie altijd 30%. Ook werd de regeling opengesteld voor alle Nederlandse instellingen die voldoen aan de eisen in de regeling: openbaar toegankelijk, gespecialiseerd in het beheren van museale collecties, het organiseren van tentoonstellingen of het tentoonstellen van langdurig bruiklenen. Tenslotte kreeg het Ministerie van Financiën een kleinere rol om de procedure te vereenvoudigen. Tegenwoordig wordt de beschikking alleen nog door de Minister van OCW ondertekend.

Huidige situatie: plafond onder druk

Tegenwoordig wordt er goed gebruik gemaakt van de indemniteitsregeling. Tussen 1989 en 2005 werd er nog voor gemiddeld 5 tentoonstellingen per jaar indemniteit verleend, maar na de verbetering van de regeling in 2005 en het Rembrandtjaar in 2006 nam de bekendheid van de regeling erg toe. Zie het overzicht hieronder voor het verloop van het aantal aanvragen sinds 2005. Deze grafiek bevat alle behandelde aanvragen, waaronder dus ook afgewezen aanvragen.



De stijgende trend lijkt zich niet door te zetten in 2010, maar het zou goed kunnen dat een aantal musea heeft afgezien van een aanvraag vanwege het nieuws dat het plafond bereikt was. In het najaar van 2010 en begin 2011 moesten namelijk enkele aanvragen worden afgewezen omdat in de maanden februari 2011 tot mei 2011 plafond bereikt wordt. Zie hieronder een overzicht van de indemniteit die uitstond tussen 2006 en eind 2010. Zoals te zien is in 2006 het plafond verhoogd wegens het Rembrandtjaar. In 2008 werd het plafond structureel verhoogd en begin 2010 incidenteel vanwege twee gelijktijdige tentoonstellingen van bijzonder belang en met bijzonder hoge verzekerde waarden.



Europese situatie: in 20 van de 27 EU-lidstaten indemniteit

In de meeste EU-landen bestaat een soort indemniteitsregeling. In een aantal landen waar geen regeling bestaat, wordt wel de mogelijkheid onderzocht om er één op te zetten. Behalve de collectiemobiliteitsbevorderende functie, heeft een dergelijke regeling dus ook een symbolische waarde: het laat zien dat de overheid musea tegemoet wil komen en cultuur dus belangrijk vindt.

Waarom zijn premies hoog? Ondoorzichtige totstandkoming van premies

De hoogte van de premie wordt bepaald door twee factoren:

- a) het premiepromillage dat de verzekeraar hanteert;
- b) de verzekerde waarde van de geleende objecten.

Hieronder volgt een toelichting hoe deze twee factoren de premie beïnvloeden.

Premiepromillages: laag

Uit scriptieonderzoek van Britt Schuurs en Jolanda Roos, UvA-studentes actuaariaat, blijkt dat het gehanteerde premiepromillage afhangt van verschillende factoren. Gezamenlijk bepalen deze factoren hoeveel risico de verzekeraar in de onderneming ziet. Bij geleende objecten kan dat zijn:

1. Aard van het object: breekbaar of stevig materiaal en de conditie van het object vooraf.
2. Afkomst van het object: hoe verder, hoe meer kans op schade, gebruikte vervoersmiddelen, aantal wisselingen van transportmiddel, reputatie van het uitlenende land, verdeling van de objecten over verschillende vervoermiddelen.
3. Verblijfsrisico: het risico op brand, inbraak en beschadiging door personen, kwaliteit van de beveiliging, reputatie van de instelling.
4. Aantal objecten op een tentoonstelling: als er maar één object wordt geleend, vervalt de mogelijkheid om risico's tijdens het transport te spreiden en dus te verlagen.
5. Topwaarde (de waarde van het hoogst getaxeerde object): als er een hoge topwaarde is, heeft dat invloed op de verdeling van het te verwachten schadebedrag, want bij één incident is de kans op een hoger schadebedrag groter.
6. Risicoperceptie van de verzekeraar: premies stijgen of dalen door andere voorvallen in de sector. Als er ergens ter wereld iets gebeurt met een object met een hoge verzekerde waarde, beïnvloedt dat de risicoperceptie van de verzekeraar en zal de premie stijgen.

Bovenstaande factoren dragen alle bij aan de risicoperceptie van de verzekeraar en dus aan het premiepromillage dat hij verlangt om dat risico te aanvaarden. Dat wordt de risicopremie genoemd. Helaas is er geen formule waarmee met deze factoren de premie te berekenen is. Door gebrek aan data over schade bestaan er bij kunstverzekeringen geen kwantitatieve, actuariële rekenmethode, zoals bij auto- of levensverzekeringen wel het geval is. Het aantal claims is namelijk laag vergeleken met andere segmenten van de verzekeringsmarkt, waardoor

men niet kan aannemen dat het eerdere verloop van schade of verlies representatief is voor het huidige risicoprofiel. Ook gaat het bij museale objecten om exclusieve voorwerpen met een eigen karakter, waardoor data over schade of verlies niet overgenomen kunnen worden van een ander object. De risicopremie wordt daarom vastgesteld op basis van historische kennis, wat vaak gebeurt op gevoelsmatige wijze.

Bij de risicopremie worden dan nog de kostenopslag (zoals administratiekosten), provisie en een winstmarge opgeteld om de brutopremie te berekenen. Uit de scripties blijkt dat de uiteindelijke premie voornamelijk tot stand komt door onderhandelingen. Dit is dus niet erg transparant.

Volgens Aon Artscope, verzekeringsmakelaar en marktleider op het gebied van Nederlandse kunstverzekeringen, zijn de premiepromillages voor kunstvoorwerpen historisch laag. In de laatste jaren zijn de promillages tenminste 35% gedaald. Alleen het promillage voor bronzen buitenbeelden is door de vele diefstallen gestegen. Daar zijn de promillages 5 tot 20 keer hoger zijn dan voor het gewone bruikleenverkeer. Ter vergelijking: volgens Aon betaalt een museum vaak meer premie aan verzekering van het gebouw en de inboedel, dan aan de verzekering van de collectie.

Marcel Schreuder, directeur van Aon Artscope, meent dat op dit moment de bodem voor premiepromillages is bereikt. De bandbreedte van de promillages wordt bepaald door het schadebeeld in de hele sector; Aon verwacht dan ook dat zodra zich een paar grote claims voordoen, de promillages zullen stijgen.

De Nederlandse Museumvereniging (NMV) beaamt dat de premies laag zijn. Volgens zowel Aon als de NMV komt dit door marktwerking. Het lijkt dus niet aannemelijk dat op het vlak van premiepromillages veel winst valt te boeken voor musea. Toch is er nog wel wat winst te halen. Bij het doen van een indemniteitsaanvraag hoeft een museum slechts één verzekeringsofferte in te dienen. De interviews met museummedewerkers wijzen uit dat musea erg trouw zijn aan hun verzekeringsmakelaar en uit zichzelf niet snel zullen rondkijken of premies elders lager zijn. Dat kan komen door tijdgebrek, door angst om de relatie te schaden en doordat de noodzaak er niet is zolang ze tevreden zijn met hun huidige makelaar. Eén ondervraagd museum gaf echter aan bij de laatste tentoonstellingen tenders te hebben uitgeschreven, waaruit bleek dat zowel zijn vaste verzekeraar als marktleider Aon niet altijd de laagste premie bood. Extra concurrentie op dit gebied leidde in deze gevallen dus tot lagere premies. Omdat musea zelf een drempel ervaren om op zoek te gaan naar een andere makelaar, is het dus een goed idee om aanvragers te verplichten

twee offertes in te dienen. Uit de interviews bleek dat de meeste museummedewerkers hier geen problemen mee zullen hebben.

Verzekerde waarden: hoog

De verzekerde waarde van de geleende objecten speelt een grotere rol bij het ontstaan van hoge premies dan de premiepromillages die de verzekeraars hanteren. De verzekerde waardes zijn de laatste decennia gestegen. Het uitdrukken van de waarde van museale objecten in geld is subjectief.

Ten eerste zijn museale objecten extra commercium: doordat ze deel zijn van een museale collectie, komen ze in principe nooit meer op de markt. Het object zal nooit verkocht worden om bijvoorbeeld een gat in de personeelsbegroting van het museum te vullen. Aangezien het object nooit meer ingeruild wordt voor geld, heeft het ook geen marktwaarde. Bovendien zijn veel topstukken enig in hun soort: als de Nachtwacht verdwijnt, is hij weg, en is er geen bedrag ter wereld waarmee hij kan worden teruggekocht.

Om toch tot een waarde te komen om de polis op te baseren, worden verschillende taxatiepraktijken toegepast, zoals het vergelijken met onlangs geveilde vergelijkbare objecten. Eigenlijk ontstaan hierdoor virtuele waarden, want het enige moment waarop duidelijk is wat een object waard is, is wanneer het op een veiling wordt verkocht. Als het object morgen of in een andere stad weer onder de hamer komt, kan het miljoenen meer of minder opbrengen. Om te bekijken hoever de getaxeerde waardes voor één object uiteen kunnen liggen, heeft een bevraagde museummedewerker eens 5 objecten voorgelegd aan zijn conservator en twee veilinghuizen. Over geen enkel werk bestond overeenstemming en de taxaties liepen soms uiteen van 10 tot 15 miljoen euro.

Ten tweede is degene die bepaalt voor welke waarde een bruikleen verzekerd wordt altijd de bruikleengever. Zowel museummedewerkers als de NMV geven aan dat de neiging om aan de lage kant te taxeren bij bruikleengevers erg klein is. Voor een particuliere bruikleengever is het uitgeleende object onderdeel van zijn vermogen; hij heeft er dus direct baat bij het object zo hoog mogelijk te (laten) taxeren. In musea is dat niet het geval, maar ook daar wordt aangegeven dat een conservator die 'zijn' object vergelijkt met iets wat onlangs geveild is, toch vaak zijn eigen object net iets bijzonderder vindt en daardoor een iets hogere verzekerde waarde opgeeft. Vaak heeft de conservator ook geen weet van de gevolgen van zijn taxatie voor de bruikleennemer: een hogere premie. Als er namelijk stukken ingeleend worden, is hij meestal niet degene die iets merkt van de hoge waardes, maar de registrar (verantwoordelijk voor het bruikleenverkeer) of de financiële afdeling.

Ten derde blijkt uit de interviews met museummedewerkers dat de verzekeringswaarde die een bruikleengever opgeeft niet snel in twijfel wordt getrokken. Men is afhankelijk van een gunst van de uitlener en wil die dus niet voor het hoofd stoten. Alleen bij extreme waardes worden bij wel eens vragen gesteld en kan het bij hoge uitzondering tot een akkoordje komen: als er 40% van de verzekerde waarde van dit object af kan, mag dat straks ook bij een ander object dat de andere kant opgaat. Dit geldt natuurlijk alleen voor musea die aan elkaar uitlenen en waar reciprociteit dus een rol speelt.

Siebe Weide (directeur NMV) geeft aan dat het ontbreken van reciprociteit ook een rol speelt bij het gebrek aan premieverlagende afspraken tussen musea. Hij meent dat voornamelijk tussen de grote musea veel heen en weer wordt geleend. Kleinere musea lenen daarentegen vooral van de grotere musea, omdat de grotere musea niet per se iets terug willen lenen uit de collecties van kleinere musea. Tussen de grotere musea is het volgens Weide dus in het belang van zowel bruikleennemer als -gever om de waardes eerder laag dan hoog te houden, maar in het geval van bruikleenverkeer tussen grote en kleine musea is dat minder het geval. Daar blijft het probleem van te hoge verzekeringswaardes vooral een ethische en minder een praktische doorn in het oog van de grotere musea en is het niet direct in hun belang om tot een lagere verzekeringswaarde te komen.

Kortom, het is problematisch dat waardestellingen vaak subjectief zijn en het zou de collectiemobiliteit ten goede komen als er een éénduidige taxatiemethode zou zijn. Er bestaan verschillende praktijken en ideeën voor zo'n methode. In Griekenland wordt bijvoorbeeld gewerkt met een taxatiecommissie. In de Verenigde Staten wordt de door de bruikleengever opgegeven waarde beoordeeld door een derde partij die niet betrokken is bij de tentoonstelling (een conservator, veilinghuismedewerker of kunsthandelaar). Deze derde partij geeft aan of hij het met de opgegeven waarde eens is of dat hij de waarde te hoog of te laag vindt. Bij een te hoge waarde moet hij een andere waarde voorstellen. De 'Advisory Panel', die indenniteitsaanvragen beoordeeld, bepaalt op basis van deze beoordeling welk risico acceptabel is voor indenniteit. De indenniteitswaarde is nooit hoger dan de door bruikleengever opgegeven waarde, maar kan wel lager zijn. In dat geval moet de bruikleennemer zich commercieel verzekeren voor het deel van het risico dat de staat niet wil nemen. Siebe Weide is voorstander van een protocol voor iedereen die objecten taxeert, waarin bijvoorbeeld staat afgesproken dat iedereen dezelfde één of twee kunstregisters gebruikt.

Huidige verzekeringspraktijk

Hoe het meestal gaat: bruikleennemer verzekert

Om objecten te verzekeren doet een museum zaken met een verzekeringsmakelaar. In Nederland is Aon Artscope naar eigen zeggen marktleider op het gebied van tentoonstellingsverzekeringen. (Inderdaad is voor de geïndemiseerde bruiklenen Aon met afstand de meest voorkomende makelaar.) De makelaar benadert één of meerdere verzekeraars. In Nederland zijn 4 grote spelers actief in kunstverzekeringen: Hienfeld, Hiscox, Axa Art en XL Insurance. Afhankelijk van de totale te verzekeren waarde stappen één of meerdere verzekeraars in het project. Meestal zijn er 3 tot 5 verzekeraars nodig om de gewenste capaciteit te vinden, maar bij de echt grote tentoonstellingen zoals in het Van Gogh-jaar zijn tientallen verzekeraars van over de hele wereld betrokken. Die verzekeraars herverzekeren hun risico vaak weer bij een herverzekeraar, waarmee ze meestal op jaarbasis een contract hebben over de capaciteit die de herverzekeraar aan de verzekeraar ter beschikking stelt. Een bonafide makelaar zal proberen om een zo gunstig mogelijke deal te sluiten voor het museum. Het museum heeft in principe alleen contact met de verzekeringsmakelaar.

Probleem: soms verzekert de bruikleengever

Soms nemen bruikleengevers in hun bruikleenvoorwaarden op dat de geleende objecten verzekerd moeten worden via hun eigen verzekeringsmakelaar. Dit valt altijd ongunstig uit voor de inlenende partij. Wanneer de polis van de buitenlandse makelaar wordt vergeleken met een offerte van een Nederlandse makelaar, zou de Nederlandse premie soms 2/3 bedragen van wat de buitenlandse makelaar eist (aldus Aon, die dit bijvoorbeeld onlangs heeft bekeken voor Duitse bruiklenen van Picasso). Hier zit een bepaald mechanisme achter waar in ieder geval de buitenlandse makelaar en waarschijnlijk ook het uitlenend museum beter van wordt. Door bruikleennemers te verplichten in zee te gaan met zijn eigen verzekeraar, krijgt het uitlenende museum bijvoorbeeld een jaarlijkse korting op de verzekering van zijn vaste collectie. De bruikleengevers die dit eisen, zijn meestal afkomstig uit het Duitse taalgebied, aldus de ondervraagde museummedewerkers.

Deze praktijk is een doorn in het oog van de ondervraagde musea, Aon Artscope en de NMV. Veel ondervraagde musea geven aan dat in het bijzonder Duitse musea vaak grote problemen hebben met het laten verzekeren van objecten door de bruikleennemer, en dat dit een grote extra kostenpost vormt, omdat de premies in deze gevallen veel hoger zijn dan wanneer de bruikleennemer zelf zou verzekeren.

In dit soort gevallen benadert Aon vaak met zijn (sterk concurrerende) polisvoorwaarden en offerte het uitlenende museum. Door te laten zien voor hoeveel minder Aon dezelfde dekking kan verlenen, hoopt men dat het museum akkoord gaat om de objecten door de bruikleennemer te laten verzekeren. Bij grote musea als het MOMA of het Louvre levert dat in zo'n 60 tot 70% van de gevallen succes op. De enige musea bij wie het vrijwel nooit lukt, zijn de musea die hun zaken regelen via de Duitse makelaar Kuhn & Bülow.

Ook de NMV geeft aan dat de premies die bruikleengevers buiten Nederland doorrekenen veel hoger zijn dan Nederlandse premies; eigenlijk is het een verkapte loan fee. Samen met Aon Artscope heeft Siebe Weide (directeur NMV) dit probleem vorig jaar in Berlijn aangekaart bij het verbond van Duitse verzekeraars. Dit heeft vooralsnog niets opgeleverd, maar de zaak loopt nog. Volgens dhr. Weide beweren veel Duitse musea dat ze niet mee kunnen werken om hun objecten te verzekeren via Nederlandse verzekeraars, omdat hun Länderoverheid (de officiële eigenaar van de objecten) niet akkoord gaat. Dat is een prettig excuus, want zo treft hen geen blaam en kunnen ze doorgaan met het verdienen op uitlenen. Het verdient dus zeker aanbeveling om te kijken of bemiddeling van overheidswege hier zin heeft.

Alternatieven voor verzekeren: niet-verzekeren en shared liability

Niet verzekeren: geschikt voor objecten uit rijkscollecties

Het aangaan van een commerciële verzekering is slechts één manier om de risico's van bruikleenverkeer te dekken. Wanneer geregistreerde musea iets lenen uit de collectie van de RCE, zijn zij alleen verplicht dat te verzekeren voor diefstal, verlies en schade tijdens het transport. Tijdens het verblijf is het inlenende museum aansprakelijk voor schade, maar de overheid voor vermissing, diefstal en total loss. Het museum is dus niet verplicht het bruikleen van spijker tot spijker voor alle risico's te verzekeren. Musea die rijkscollecties beheren mogen tegen dezelfde voorwaarden hun objecten uitlenen. Dit is ook meteen de reden waarom bruiklenen uit Nederlandse musea niet onder de indemniteitsregeling vallen: het OCW-beleid is erop gericht indemniteit te verlenen waar het nodig is, en stimuleert niet-verzekeren of shared liability waar het mogelijk is. Het zou dus tegenstrijdig zijn om indemniteit te verlenen waar niet-verzekeren of shared liability mogelijk is.

Shared liability: geschikt voor musea onderling

Wanneer musea onderling aan elkaar uitlenen, kunnen zij afspraken maken over shared liability. Voor dit soort afspraken gelden twee belangrijke

voorwaarden. Ten eerste moeten beide musea ervan uitgaan dat het inlenende museum net zo professioneel met het object omgaat als het uitlenende museum. Per slot van rekening zijn de meeste objecten in de vaste collecties van de grotere musea 'thuis' niet verzekerd, dus waarom zou dat in het andere museum wel moeten, als men daar net zo voorzichtig met het object omgaat? Ten tweede moeten beide musea menen dat het object onvervangbaar is en daardoor extra commercium is. Als een (vergelijkbaar) object toch niet opnieuw aangeschaft kan worden, heeft het ook geen zin het te verzekeren voor total loss. Zijn beide musea het daarover eens, dan kunnen zij bijvoorbeeld afspreken dat het werk niet verzekerd wordt voor waardevermindering, total loss of schade door oorlog of terrorisme.

Shared liability wordt veel toegepast tussen musea in één land, maar nauwelijks tussen musea in verschillende EU-lidstaten. Dit komt door het ontbreken van kennis over elkaars professionele praktijk, gebrek aan kennis over shared liability en wettelijke beperkingen in sommige lidstaten. Het aanpakken van deze zaken is dus goed voor de collectiemobiliteit.

Uit interviews met museummedewerkers blijkt dat men in de praktijk denkt dat voor bepaalde objecten altijd commerciële verzekering nodig zal zijn. Hoewel een bepaald object misschien uniek en onvervangbaar is, liggen de zaken anders wanneer het bestaansrecht van een museum afhangt van dat voorwerp. Als bijvoorbeeld een ets van Rembrandt gestolen wordt en die ets was één van de kroonjuwelen van het uitlenende museum, dan kan dat museum proberen een andere ets van Rembrandt daarvoor in de plaats te kopen. In dat geval zal het uitlenende museum toch volledige dekking eisen. Daarnaast zijn er natuurlijk ook altijd nog de particuliere bruikleengevers. Voor hen vormen de objecten deel van hun vermogen; de voorwerpen zijn dus niet extra commercium. Een particuliere bruikleengever zal dus vrijwel altijd volledige verzekeringsdekking eisen.

Aanbevelingen

2.1 Musea moeten 2 offertes aanleveren bij een indemniteitsaanvraag.

2.2 Onderzoek mogelijkheden om tot een éénduidige taxatiemethode te komen

2.3 Probeer de Duitse Bundesländeroverheden en de musea die hun collecties beheren ervan te overtuigen dat hun objecten net zo goed door het inlenende museum kunnen worden verzekerd.

2.4 Probeer te bevorderen dat musea bewust omgaan met het taxeren van hun stukken en dat er maatwerk wordt geleverd: bekijk per bruikleen of het misschien in aanmerking komt voor niet-verzekeren of shared liability, en kijk daarna pas naar indemniteit en commerciële verzekering.

2.5 Bevorder internationale shared liability agreements, bijvoorbeeld door informatie over geslaagde projecten te verspreiden of door het vertrouwen tussen instellingen in verschillende landen te bevorderen.

Hoofdstuk 3

Uitvoer van de regeling: een gestroomlijnd proces

Sinds 1 januari 2005 zijn er 75 aanvragen binnen gekomen bij het ICN, waarvan er 67 zijn gehonoreerd. 8 aanvragen zijn afgewezen of ingetrokken. In totaal hebben 24 verschillende musea aangevraagd. Gemiddeld vroeg een museum 3,2 keer aan. Voor de verwerking van deze aanvragen bestaat een vastgestelde workflow en de afhandeling wordt jaarlijks getoetst door de Auditdienst.

Van de 24 musea die hebben aangevraagd zijn er negen geïnterviewd. De musea zijn zo geselecteerd dat ze een zo goed mogelijke afspiegeling vormen van de werkelijkheid: zowel grote als kleine organisaties, musea binnen en buiten de Randstad, musea die meerdere malen hebben aangevraagd en musea die slechts één keer hebben aangevraagd. Bij de musea is in ieder geval gesproken met de persoon die verantwoordelijk is geweest voor het doen van de aanvragen en in sommige gevallen ook met de zakelijk directeur.

Omdat dit onderzoek zich richtte op de kwestie hoe effectief de regeling is, waren de interviews vooral toegespitst op de vraag of bepaalde onderdelen van de aanvraagprocedure een drempel vormen voor het doen van een aanvraag. Als een museum een slechte ervaring heeft met het contact met de RCE of met de aanvraagprocedure, dan kan dat een reden zijn om de volgende keer geen aanvraag in te dienen en dat zou ten koste gaan van de effectiviteit van de regeling.

Musea over de procedure: professioneel

Veel verschillende inschattingen wat betreft tijdsbesteding

De ervaringen op het gebied van de aanvraagprocedure lopen erg uiteen. Dat geldt ook voor de inschatting die de respondenten maken over de tijd die het hen kost om een aanvraagpakket samen te stellen. Sommige medewerkers geven aan dat het hen slechts één dagdeel kost, of slechts 2 uur, andere schatten de tijdsbesteding in op 5 werkdagen. Gemiddeld kost het samenstellen van een aanvraag de ondervraagde medewerkers bijna 19 uur. De grotere schattingen zijn veelal afkomstig van de musea die slechts één of een paar keer hebben aangevraagd. Men is het er dan ook grotendeels over eens dat de tijdsbesteding afneemt naarmate de procedure meer een routinehandeling wordt.

Wat een belangrijke rol speelt bij de tijdsbesteding is of er gebruik wordt gemaakt van bestaande documenten, of dat er veel nieuwe documenten worden gecreëerd. Bijna alle musea geven aan dat de documenten die gebruikt worden grotendeels al bestaan. Bruikleenlijsten

zijn bijvoorbeeld ook nodig voor de verzekering, begrotingen en PR-plannen worden vanzelfsprekend ook voor intern gebruik gemaakt. Het enige wat vaak nieuw wordt opgesteld is het projectplan, en dan met name het onderdeel waarin het belang van de tentoonstelling moet worden toegelicht. Toch wordt ook hiervoor regelmatig gebruik gemaakt van bestaande teksten, bijvoorbeeld van teksten die geschreven zijn voor de inleiding van de catalogus, folders of fondsaanvragen. Voor het doen van een aanvraag wordt dus vooral veel geknipt en geplakt, tenzij het een eerste aanvraag is en er bijvoorbeeld nog geen collectiehulpverleningsplan bestaat. In dat geval moet dat wel voor het eerst worden opgesteld.

Knelpunten bij het doen van een aanvraag: bruikleenlijsten en belang aangeven

Museummedewerkers ervaren verschillende knelpunten bij het doen van een aanvraag. Vooral het moment waarop een bruikleenlijst moet worden aangeleverd wordt gezien als te vroeg; vier van de geïnterviewde museummedewerkers zien dit als een groot probleem. Alle stukken die benodigd zijn voor de aanvraag moeten op hetzelfde moment worden aangeleverd: 13 weken voor aanvang van de tentoonstelling. Dit is over het algemeen geen probleem, behalve voor de bruikleenlijst. Vaak is het pas laat duidelijk of een bepaald bruikleen doorgaat, en sommige bruikleengevers doen er lang over om de benodigde gegevens door te geven. Vooral de exacte te verzekeren waarde is soms pas laat bekend. Hierdoor kan men òf pas later dan gewenst een aanvraag indienen, òf is de aanvraag gebaseerd op een aantal voorlopige gegevens.

In de praktijk kan er nog tot drie weken voor het begin van de tentoonstelling een geüpdate bruikleenlijst worden ingeleverd bij de RCE. Het museum is daartoe verplicht als de eerder ingediende bruikleenlijst gewijzigd wordt. Het indemniteitsbedrag kan dan naar boven of beneden worden aangepast aan de nieuwe verzekerde waarde. Sommige musea waren zich hier niet van bewust. Het is dus nuttig om dit aan te geven op de website bij het aanvraagformulier, zodat onzekerheid over bruiklenen geen drempel vormt om een aanvraag in te dienen. Eén museum geeft echter aan dat het aanpassen van het garantiebedrag aan een geüpdate bruikleenlijst meestal wel goed ging, maar dat het één keer tot een probleem had geleid: het plafond was toen reeds bereikt en de garantie kon dus niet worden verhoogd. Deze onzekerheid zullen musea op de koop toe moeten nemen, als zij later nog hun bruikleenlijst aanpassen. Stel namelijk dat door een situatie als deze niet 30%, maar slechts 28% van de verzekerde waarde gedekt is door indemniteit, dan zal dit waarschijnlijk geen enorm effect op de premiekorting hebben.

Een ander punt waar sommige musea moeite mee hebben is het feit dat de RCE een inhoudelijk oordeel velt over de tentoonstelling. In het aan te leveren projectplan moet de aanvrager het belang van de bruiklenen/tentoonstelling toelichten. Dit komt door het feit dat in de regeling staat dat de tentoonstelling of het bruikleen 'van uitzonderlijk belang' moet zijn. In de praktijk blijkt dat een groot deel van de museummedewerkers het vervelend vindt om het gevoel te hebben dat een buitenstaander beoordeelt of zij wel een inhoudelijk goede tentoonstelling kunnen samenstellen. Aangezien de regeling uitdrukkelijk bedoeld is voor objecten en tentoonstellingen van uitzonderlijk belang, is het geen optie om deze verantwoording voortaan niet meer te vragen. Wel kan men duidelijk maken dat de verantwoording niet bedoeld is als examen voor de conservator, maar dat het de taak van de RCE is om het (inmiddels schaarse) garantiebedrag alleen te besteden aan tentoonstellingen die van belang zijn voor alle inwoners van Nederland.

Tenslotte wordt er geklaagd over het gebrek aan een eenvoudige uitleg van de indemniteitsregeling, zodat die direct kan worden meegestuurd aan bruikleengevers bij het doen van een bruikleenaanvraag. De regelingen van verschillende landen verschillen onderling sterk en de Nederlandse regeling is door de combinatie met een commerciële verzekering internationaal gezien een geval apart. Het is dus vrijwel altijd nodig om de regeling goed uit te leggen aan de bruikleengever, en een standaarddocument in tenminste het Nederlands en Engels zou erg handig zijn.

Risicobewuster door een indemniteitsaanvraag?

Bij het doen van een aanvraag moeten verschillende documenten worden getoond. Aangezien het goed is voor collecties als beheerders beschikken over een goed calamiteitenplan en risicoanalyse, is het een positief neveneffect als aanvragers zich door het doen van een aanvraag bijvoorbeeld ook bewuster worden van risico's. Drie van de negen respondenten geven aan dat ze speciaal voor de aanvraag een collectiehulpverleningsplan of risicoanalyse hebben gemaakt. Deze medewerkers vinden het prettig dat er eens iemand anders kritisch meekeek en dat er aan de hand van die kritische blik bepaalde procedures konden worden aangescherpt.

Een ander museum geeft aan dat de aanvraag hen niet dwong over andere dingen na te denken dan ze altijd al doen, maar dat het wel prettig is dat de risicoanalyse bij indemniteitsaanvragen altijd al vier maanden voor het begin van een tentoonstelling op orde is. De andere 5 ondervraagde musea geven aan dat de aanvraag geen impact had op hun omgang met risico's.

Goede communicatie tussen musea en aanvraagbehandelaars bij RCE

De meeste museummedewerkers zijn zeer tevreden over het contact met de behandelaars van hun aanvragen. Vaak wordt gezegd dat de aanvraagbehandelaars een heel professionele aanpak hebben en over veel relevante expertise beschikken. Ook wordt gewaardeerd dat ze altijd bereid zijn om mee te denken en dat er zeer snel wordt gereageerd op vragen per telefoon en email. Bovendien wordt gezegd dat de behandelaars erg behulpzaam zijn en noemde één museum dat de behandelaars binnen de regels altijd buitengewoon genereus zijn.

Wel geven sommige musea aan dat het soms niet duidelijk is welke RCE-medewerker nu precies waarvoor verantwoordelijk is. Zoals één respondent zegt: "Ik weet niet wie ik waarvoor moet hebben, wie er nou het hoogst in de hiërarchie is, en wie de lopende zaken behandelt." Er wordt namelijk gewerkt met een indemniteitsteam van medewerkers die ook taken hebben buiten dat indemniteitsteam. Aanvragen worden behandeld in steeds wisselende koppels uit het indemniteitsteam, om subjectiviteit te voorkomen. In zo'n duo zit een eerste en een tweede beoordelaar. Het contact tussen museum en RCE verloopt via de eerste beoordelaar, maar bij het locatiebezoek komt ook de tweede beoordelaar mee. Bij een volgende aanvraag van hetzelfde museum kunnen weer twee andere beoordelaars betrokken zijn. Bovendien wordt bij ingewikkelde gevallen ook altijd de coördinator van het indemniteitsteam betrokken. Er zijn goede redenen waarom voor deze opzet gekozen is. Een zo groot mogelijke objectiviteit en een zo klein mogelijke kans op vriendendiensten vormen de belangrijkste redenen daarvoor. Er zijn daarom geen redenen om dit systeem te veranderen, maar het is natuurlijk wel erg belangrijk dat aanvragers weten met wie ze te maken kunnen krijgen tijdens de aanvraagprocedure. Zorg daarom voor een duidelijk overzicht op de website waarin niet alleen wordt verteld wat er nodig is voor een aanvraagpakket en wat de afhandelingstermijn is, maar ook wat er intern bij de RCE gebeurt nadat een aanvraag is ingestuurd, en hoe het indemniteitsteam in elkaar zit.

Locatiebezoek: light-versie mogelijk?

Het locatiebezoek wordt over het algemeen ervaren als zowel nuttig als prettig. Wel vinden sommige musea die regelmatig aanvragen dat het bezoek erg veel tijd kost en dat het nut van elk jaar hetzelfde rondje lopen niet helemaal duidelijk is. Dat wordt ervaren als 'dubbelop' of 'protocollair' en het levert lang niet altijd nieuwe gezichtspunten op, in de ogen van één museum. Een andere respondent stelt voor om bij musea die vaker aanvragen alleen een light-bezoek af te leggen, waarin bijvoorbeeld alleen over de nieuwe tentoonstelling wordt gesproken en het pand niet weer bekeken wordt. Toch vindt ook één van de museummedewerkers die al erg

vaak heeft aangevraagd dat er absoluut geen lichtere versie van het bezoek moet komen: omdat een indemniteitsgarantie werkt als een blijk van goedkeuring, moet er een gedegen controle zijn, anders verliest de reputatie ervan aan gewicht. Wel is het aan te raden om aan het begin van een bezoek heel kort duidelijk te maken waarom het voor de RCE nog steeds van belang is om weer op bezoek te komen, 'al is het maar in drie zinnen', aldus een respondent. Dat zorgt voor meer begrip en dus meer goede wil bij de aanvrager.

Website moet verbeterd worden

De website wordt over het algemeen laag gewaardeerd. Bijna alle respondenten vinden dat informatie slecht te vinden is en dat het moeilijk is om binnen de site te zoeken, tenzij je precies weet waarnaar je op zoek bent. Er moet veel worden doorgelikt om bij de juiste informatie te komen.

Bovendien komt uit verhalen van de museummedewerkers naar voren dat men via de website een heel ander beeld krijgt van de procedure dan wanneer men ook telefonisch contact heeft met de RCE. Verschillende respondenten geven aan dat de aanvraag vergemakkelijkt werd door tijdens het samenstellen van de benodigde documenten af en toe telefonisch contact te hebben met de RCE om bijvoorbeeld te vragen waar de meeste waarde aan werd gehecht of hoe bepaalde documenten er precies uit moesten zien. In de praktijk vindt ook de RCE het prettig als er tijdens het samenstellen van een aanvraagpakket al contact wordt opgenomen met het programmabureau. Ook geeft één van de ondervraagden aan dat je via de site geen goede indruk krijgt wat voor soort tentoonstellingen in aanmerking komen voor indemniteit, en dat dat via telefonisch contact veel beter over te brengen is. Het is dus duidelijk dat meer telefonisch contact zorgt voor betere en completere aanvragen, zodat er minder tijd wordt besteed aan het naderhand vragen om extra toelichtingen. Sommige respondenten geven echter aan dat zij een drempel voelen om contact op te nemen met de RCE voordat zij daadwerkelijk hun aanvraag hebben ingediend, omdat men het gevoel heeft om een gunst te moeten vragen en van tevoren niet al te veel wil 'zeuren'. Het is dus wenselijk om deze drempel weg te nemen, bijvoorbeeld door op de site over de aanvraagprocedure bovenaan een tekst te plaatsen als "Speelt u met de gedachte om indemniteit aan te vragen, neem dan direct contact met ons op, zodat we met u mee kunnen denken."

Aanbevelingen voor de aanvraagprocedure o.b.v. museuminterviews

3.1 Zorg dat alle informatie die nodig is voor het doen van een aanvraag te zien is op één webpagina. Hierop zou het aanvraagformulier, de hiervoor genoemde uitleg voor dummies, en een uitleg van de verdere procedure moeten staan: wat gebeurt er met de aanvraag nadat hij is ontvangen door de RCE? Uit wie bestaat het indemniteitsteam? Met wie uit het indemniteitsteam krijg ik te maken?

3.2 Zorg voor een "uitleg voor dummy's" van de indemniteitsregeling in het Nederlands en Engels, die door musea aan bruikleengevers kan worden gestuurd.

3.3 Zorg dat voor de aanvrager duidelijk is dat de definitieve bruikleenlijst nog kan worden gewijzigd tot 3 weken voor aanvang van de tentoonstelling.

3.4 Maak duidelijk aan musea waarom gevraagd wordt naar de uitleg van het 'uitzonderlijke belang' van een tentoonstelling.

3.5 Maak duidelijk wat het verschil is tussen een tentoonstelling of een langdurig bruikleen, of zorg dat er geen minimale termijn geldt voor een enkel bruikleen.

3.6 Specifiek voor bezoeken aan musea die al vaak hebben aangevraagd: maak voor of aan het begin van het locatiebezoek duidelijk waarom het bezoek nut heeft voor RCE.

3.7 Zorg dat (potentiële) aanvragers geen drempel voelen om al in een vroeg stadium van het samenstellen van een aanvraag contact op te nemen met het Programmabureau, want dat zorgt voor betere en completere aanvragen. Zet bijvoorbeeld op de site over de aanvraagprocedure bovenaan een tekst als "Speelt u met de gedachte om indemniteit aan te vragen, neem dan direct contact met ons op, zodat we met u mee kunnen denken."

Hoofdstuk 4 – Effecten van de regeling: premiekorting en bijzondere tentoonstellingen

Eerste hoofdeffect: premiekorting

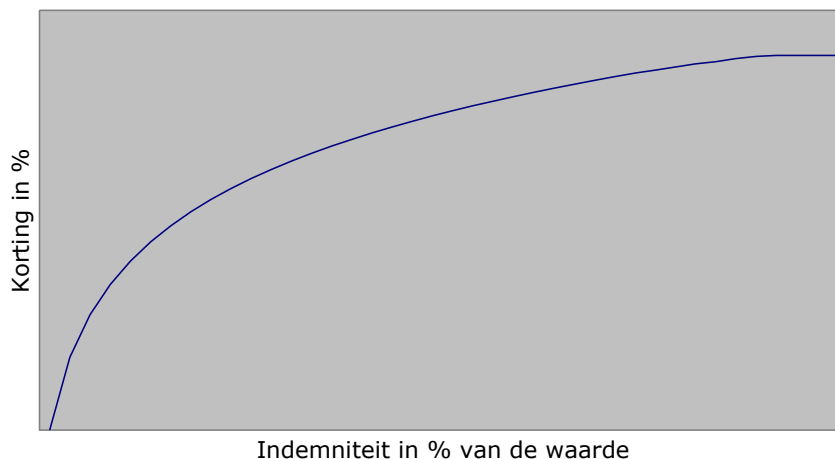
Besparing op verzekeringspremies: €2.526.792

Tussen 2005 en 2010 is in totaal €2.526.792 bespaard op verzekeringspremies. Gemiddeld was de verzekerde waarde van de indemniteitstentoonstellingen €164.158.581. Daarvoor zou de premie zonder indemniteit gemiddeld €125.256 hebben bedragen, maar met indemniteitsgarantie werd slechts gemiddeld €93.593 betaald door de musea. Gemiddeld waren de kosten van een tentoonstelling €700.393. De betaalde premie was gemiddeld 19% van de totale tentoonstellingskosten; één vijfde van het totale budget werd dus besteed aan verzekeringen.

Aon Artscope: optimum in de besparing bij 30% indemniteit

Zoals opgemerkt in hoofdstuk 2 zijn volgens verzekeringsmakelaar Aon Artscope de premiepromillages in Nederland historisch laag. Ook worden de gevraagde premies niet veel lager bij een hoger indemniteitspercentage. De premie stijgt namelijk niet zo hard meer na het eerste deel van de verzekerde waarde. Dat komt doordat verzekeraars altijd overheadkosten maken die moeten worden gedekt, en bij total loss toch altijd iets zullen moeten uitkeren. Volgens Aon zal de premiekorting dus niet veel meer groeien bij meer indemniteit. Onderstaande curve geeft het beeld van de realiteit volgens Aon Artscope en laat zien dat de premiekorting boven een bepaald indemniteitspercentage niet al te hard meer stijgt. Volgens hen ligt het optimum bij 30% indemniteit.

Premiekorting neemt niet meer hard toe na 30% indemniteit



Musea: mag het ietsje meer zijn?

Eenzijds bleek dat veel respondenten erg positief zijn over de premiekorting, maar anderzijds is er een sterke wens om een 100%-regeling in te voeren zoals in Groot-Brittannië, om de uitgaven aan premies tot 0 te reduceren. Het feit dat musea in sommige andere Europese landen helemaal niets hoeven te betalen aan verzekeringspremies leidt volgens museummedewerkers tot concurrentienadeel voor Nederlandse musea en dus tot verslechtering van onze positie in het internationale circuit. Dat zou bijvoorbeeld een negatieve invloed op het toerisme hebben.

Museummedewerkers wezen erop dat het de verzekeringswereld is die beweert dat zich een optimum voordoet bij 30% indemniteit. Bij een hoger indemniteitspercentage en eventueel een hogere korting zouden de verzekeraars de verliezers zijn. Het is dus de vraag hoe betrouwbaar dat getal is.

Sommige andere respondenten vinden een plafondverhoging belangrijker dan een percentageverhoging. Zij denken namelijk dat bij 30% indemniteit meer korting bedongen zou moeten kunnen worden, helemaal bij extreem hoge verzekerde waardes. Inderdaad blijkt het zo te zijn dat bij de Picasso-tentoonstelling in het Van Gogh Museum deze winter slechts 10% indemniteit verleend kan worden door het knellende plafond, maar er toch ongeveer 30% premiekorting gegeven kan worden. Ook een medewerker van een ander museum geeft aan dat de 30% lang niet altijd nodig is, omdat bij 25% soms al hetzelfde kortingsbedrag kan worden bedongen. Deze persoon had dit zelf meegemaakt bij een bruikleen van Vermeer uit Wenen. Daarom vindt deze persoon het zelfs een kwalijke zaak dat er soms 'te veel' indemniteit werd verleend, want dat betekent dat het plafond onnodig snel bereikt wordt.

Er is nog een reden waarom sommige musea harder pleiten voor een plafond- dan voor een percentageverhoging. Door de opening van de Hermitage aan de Amstel en de aanstaande heropening van het Stedelijk Museum Amsterdam en Rijksmuseum Amsterdam zijn er meer grote spelers, die grote aanvragen (kunnen) doen. Daardoor wordt het plafond sneller bereikt.

Geen indemniteit? Dan inhoudelijk snijden of helemaal geen tentoonstelling

Het is natuurlijk interessant om te weten of de tentoonstellingen waarvoor indemniteit is verleend niet zouden hebben plaatsgevonden als de garantie niet verstrekt was. Helaas is dat vrijwel onmogelijk te meten. Op de vraag of de regeling nodig is, zal elke weldenkende museummedewerker een sociaal wenselijk antwoord geven. Toch heb ik de geïnterviewde medewerkers gevraagd wat ze zouden hebben gedaan als er

uiteindelijk geen garantie verleend zou zijn, en of ze wel eens een last-minute financiële tegenvaller hebben gehad en wat ze toen gedaan hebben.

Een paar musea geven aan dat bij budgetproblemen er eerst bezuinigd werd op de 'extra' zaken: marketing, educatieve projecten en de catalogus. Tweederde van de respondenten geeft echter aan dat er toen geschrapt moest worden in de bruiklenen, aangezien bij de transport- en verzekeringskosten van de objecten het meest te besparen viel. Hiermee vergeleken zijn kosten van PR vaak marginaal. Meestal wordt eerst gekeken naar de duurste bruiklenen. Dat zijn vaak de Amerikaanse vanwege de dure transporten. Het geld dat zonder indemniteit dus aan premie besteed zou zijn, zou in veel gevallen ten koste gegaan zijn van de inhoud en hebben geleid tot een verschaalde tentoonstelling.

Ook zijn telefonisch een aantal musea ondervraagd die nog nooit indemniteit hebben aangevraagd. Bij één museum, dat nog niet goed bekend was met de regeling, was zelfs enige jaren geleden een hele tentoonstelling niet doorgestaan vanwege te hoge verzekeringskosten. Dit laat zien dat verzekeringskosten nog steeds een prohibitieve werking kunnen hebben.

Tweede hoofdeffect: mogelijk gemaakte tentoonstellingen en bruiklenen

Het doel van de regeling is het (mede) mogelijk maken van tentoonstellingen en bruiklenen van uitzonderlijk belang. Hieronder volgt informatie over deze tentoonstellingen en bruiklenen.

Bezoekersaantallen: hoog

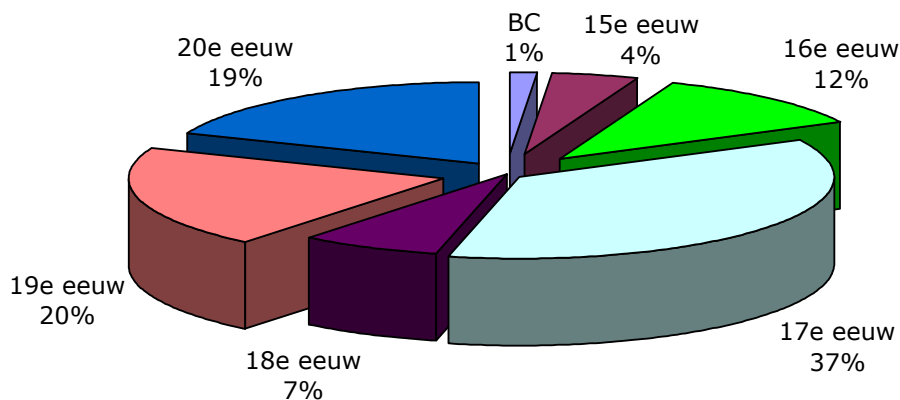
Zoals hierboven gezegd, zijn indemniteitstentoonstellingen vaak blockbusters. Dit is ook te zien aan de bezoekersaantallen. Tussen 2005 en 2010 werd een indemniteitstentoonstelling of -object bezocht door gemiddeld 129.343 mensen. In totaal trokken zij 7.760.556 miljoen bezoekers. De regeling heeft dus zeker geleid tot cultuurparticipatie.

De indemniteitstentoonstellingen trekken overigens ook veel buitenlandse toeristen. Op het economische effect van deze toeristen zal ik later terugkomen.

Tentoonstellingen: overwegend 17^e-eeuws en schilderkunst

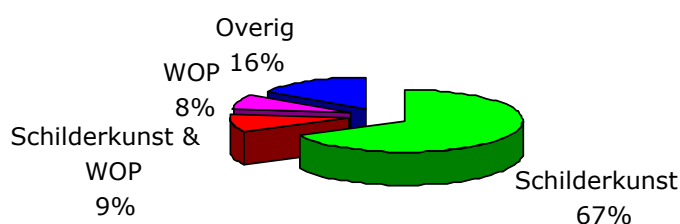
De tentoonstellingen en bruiklenen waarvoor indemniteit is aangevraagd, bevatten voor het grootste deel (37%) objecten uit de 17^e eeuw. Dit is niet geheel verrassend, de Nederlandse schilderkunst uit die periode erg populair is en daardoor vaak een hoge verzekerde waarde heeft. In de tabel hieronder is te zien dat de 19^e en 20^e eeuw beide een vijfde van de objecten vertegenwoordigen, en dat de rest verdeeld is over archeologische vondsten (BC) en de 15^e en 16^e eeuw.

Tentoonstellingen met indemniteitsgarantie 2005-heden
(gesorteerd op eeuw waarin objecten gemaakt zijn)



In het diagram hieronder is te zien dat het overgrote deel van de tentoonstellingen voornamelijk schilderkunst bevatte (67%), of schilderkunst in combinatie met werken op papier (9%). In de categorie overig vallen onder andere sculpturen, manuscripten en historische vervoersmiddelen. Ook hiervoor is de verklaring waarschijnlijk dat er in Nederland voornamelijk tentoonstellingen van schilderkunst worden georganiseerd, en dat daar de verzekerde waarden waarschijnlijk het hoogst zijn.

Tentoonstellingen met indemniteitsgarantie 2005-heden,
gesorteerd op soort objecten



Neveneffect: keurmerkfunctie

Vrijwel alle bevroegde museummedewerkers geven aan dat een indemniteitsgarantie fungeert als een keurmerk, 'een stamp of approval'. Het feit dat de staat kennelijk achter een bepaalde tentoonstelling staat, geeft vooral een goede uitstraling naar bruikleengevers. Eén respondent vindt zelfs dat dit keurmerkeffect belangrijker is dan de premiereductie. Dat is niet zo vreemd, want twee (andere) respondenten geven aan meegemaakt te hebben dat indemniteit een harde voorwaarde was van een buitenlandse bruikleengever. Bij dat soort bruikleenovereenkomsten overstijgt de symbolische waarde van een indemniteitsgarantie dus de financiële.

Volledigheidshalve moet worden opgemerkt dat sommige buitenlandse bruikleengevers juist niet akkoord gaan met indemniteit. Hier zijn twee redenen voor te bedenken: ten eerste dat men de combinatie van commerciële verzekering en indemniteitsgarantie te complex vindt, ten tweede dat men er geen vertrouwen in heeft dat een staat vlot uitkeert bij schade. Onder de Nederlandse registrars doen verschillende verhalen de ronde over overheden die bij een schadegeval wel uitkeerden, maar pas jaren later. In de praktijk zijn beide redenen in Nederland eigenlijk niet gegrond: weliswaar zijn wij één van de weinige landen waar een combinatie van commerciële verzekering en indemniteit bestaat, maar de overlap daartussen is naadloos, omdat de indemniteitsgarantie alle polisvoorwaarden van de verzekering volgt. Ook de angst dat de staat niet vlot uitkeert is in Nederland niet terecht. Hoewel de uitkering van de enige schade tot nu toe inderdaad lang op zich heeft laten wachten, is het schadebedrag wel direct door de verzekeringsmakelaar uitgekeerd. De schuld stond daardoor niet uit bij bruikleengever of -nemer.

Om onduidelijkheid te voorkomen is het toch nuttig om over de procedure bij schade een overeenkomst vantevoren te sluiten met de verzekeringsmakelaar. Op dit moment is het zo dat het museum een overeenkomst heeft met de RCE en een overeenkomst met zijn verzekeringsmakelaar, maar er geen overeenkomst bestaat tussen RCE en verzekeringsmakelaar. In een (raam-)overeenkomst tussen deze twee partijen zou kunnen worden vastgelegd dat bij schade de makelaar optreedt bij het vaststellen en uitkeren van de schade (fronting), en dat de RCE daarna de zaak afhandelt met de makelaar.

Neveneffect: uitgaven door toeristen minstens €147 miljoen

Een ander effect van de regeling is de aantrekkingskracht die grote tentoonstellingen hebben op buitenlandse toeristen. Uit cijfers van het Nederlands Bureau voor Congressen en Toerisme (NBTC) blijkt dat dit

economische effect van de zogenaamde 'blockbusters' niet onderschat moet worden. Er zijn cijfers bekend over het evenement Rembrandt 400 (2006) en voorlopige cijfers over het evenement Holland Art Cities (2009-2011). Aan beide evenementen deden verschillende musea in meerdere steden mee, en een groot deel van de tentoonstellingen die onder de beide vlaggen vallen is mede mogelijk gemaakt door indemniteit.

Uitgaven van buitenlandse toeristen bij Rembrandt 400: €97 miljoen

Rembrandt 400 trok in totaal 1,7 miljoen bezoekers, waarvan 69% buitenlandse. De meeste daarvan waren afkomstig uit de Verenigde Staten (215.000). Van die buitenlandse bezoekers is 16% speciaal voor één van de Rembrandt 400-activiteiten naar Nederland gekomen. Gemiddeld gaven de bezoekers 511 euro uit aan bijvoorbeeld winkels, horeca, hotellerie en musea tijdens hun verblijf in Nederland. Dat betekent dat puur als gevolg van deze tentoonstellingen ruim 97 miljoen euro is uitgegeven door buitenlanders in Nederland. Als we ook de bezoekers meetellen die aangaven dat Rembrandt 400 niet de belangrijkste maar wel een belangrijke reden vormde voor het bezoek aan Nederland, dan ligt dat bedrag op 190 miljoen euro.

Uitgaven van buitenlandse toeristen bij Holland Art Cities: €50 miljoen

De economische impact van Holland Art Cities is nog niet precies duidelijk, aangezien 30 maart 2011 de laatste tentoonstelling pas afloopt. Wel zijn de eerste twee blokken van tentoonstellingen al onderzocht. Blok 1 had als thema *Internationale invloeden* en bevatte ondermeer de indemniteitstentoonstellingen *For the Love of God* (Damien Hirst in het Rijksmuseum), *Kleuren van de nacht* (Van Gogh Museum), *Groeten uit Bentheim* (Mauritshuis), *Jan van Scorel* (Centraal Museum Utrecht), *Erasmus in Beeld* (Boijmans van Beuningen) Aan het Russische Hof (Hermitage). Blok 2 had als thema *Moderne en hedendaagse kunst en design* en bevatte ondermeer de indemniteitstentoonstellingen *Kandinsky & der Blaue Reiter* (Gemeentemuseum Den Haag), *Gauguin/Breakthrough into Modernity* (Van Gogh Museum), *Van Matisse tot Malevich* (Hermitage), *De Jonge Vermeer* (Mauritshuis), en *Cézanne, Picasso en Mondriaan* (Gemeentemuseum Den Haag).

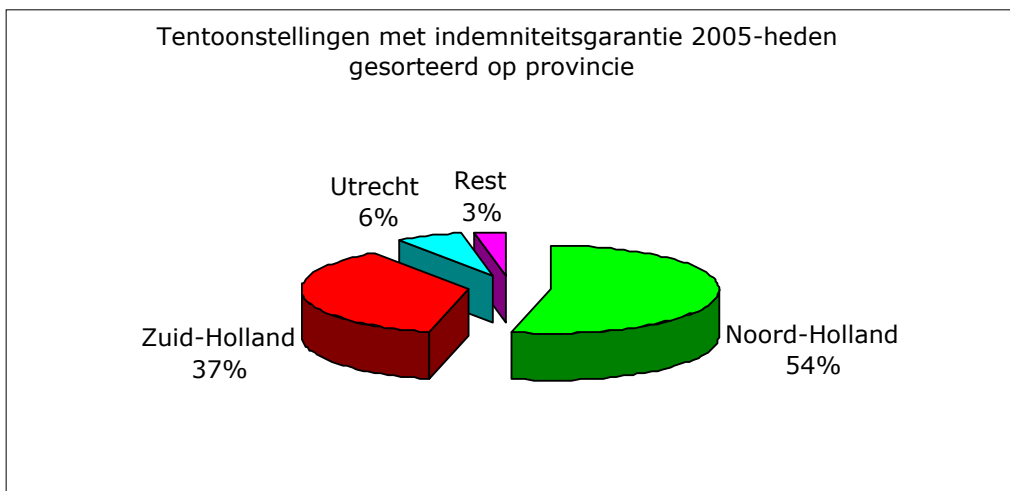
Ruim 3,7 miljoen mensen hebben één of meerdere van de Holland Art Cities-tentoonstellingen bezocht, waarvan 1,6 miljoen buitenlanders. 230.000 van die buitenlandse bezoekers gaven aan dat zij speciaal voor de tentoonstelling naar Nederland waren gekomen. Deze groep gaf tijdens het verblijf in Nederland 50 miljoen euro uit. Daarnaast was de bezochte tentoonstelling voor 330.00 mensen één van de redenen om Nederland te bezoeken. Deze groep gaf ruim 210 miljoen euro uit in Nederland.

Doelgroepbereik: in orde, maar aanvragende musea wel 'the usual suspects'

Het is belangrijk om te weten of de doelgroep van de indemniteitsregeling bereikt wordt. Als dat niet het geval is, kan het doel namelijk ook niet bereikt worden. Om dit te bepalen heb ik ten eerste gekeken wat voor soort musea aanvragen hebben gedaan. Ten tweede heb ik steekproefsgewijs een paar musea benaderd die nog nooit een aanvraag hebben gedaan, maar dat wel hadden kunnen doen gezien de aard van hun tentoonstellingen, en musea die al lang geen aanvraag hebben gedaan.

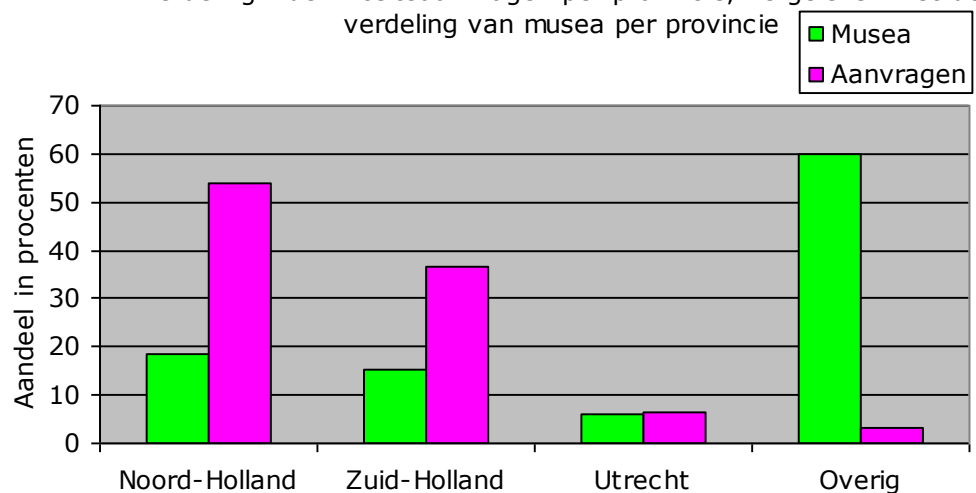
Aanvragende musea: voornamelijk in de Randstad

Zoals te zien is in het onderstaande cirkeldiagram, bevinden de meeste geïndemniseerde bruiklenen en tentoonstellingen zich in Noord-Holland (54%). Ook Zuid-Holland is goed vertegenwoordigd met 37%. In feite bevindt slechts 3% van de geïndemniseerde projecten zich buiten de Randstad.



Dit is op zich niet zo vreemd: in de Randstad bevinden zich veel grote musea. In het algemeen is het voor een museum alleen rendabel om tijd en moeite in een aanvraag te steken, als de premie zo hoog is dat de korting een substantieel onderdeel is van het projectbudget. Musea die niet de capaciteit of ambitie hebben om grote tentoonstellingen te organiseren, vallen dus al af als doelgroep voor de indemniteitsregeling. Toch is de verhouding wel erg scheef als men het onderstaande diagram bekijkt, dat gebaseerd is op gegevens van het CBS. Zoals te zien is in het staafdiagram, bevindt 60% van de Nederlandse musea zich buiten de Randstad, terwijl maar 3% van de geïndemneerde tentoonstellingen en bruiklenen zich daar bevindt. Er is dus geen 'eerlijke' verdeling over het land. Als dat wel gewenst is, is het dus aan te bevelen om te kijken hoe men ook musea van buiten de Randstad kan bereiken.

Verdeling indemniteitsaanvragen per provincie, vergeleken met de verdeling van musea per provincie



Waarom vragen sommige musea niet aan?

Met de scheve verdeling van aanvragen over de provincies in het achterhoofd heb ik een aantal musea benaderd met de vraag waarom zij nooit een aanvraag in hebben gediend. De belangrijkste bevinding is dat elke benaderde museummedewerker wel van de regeling heeft gehoord en weet wat indemniteit ongeveer inhoudt. Wel bestonden er wat misverstanden omtrent de procedure doordat mensen de oude procedure kennen uit een tijd dat ze bv. bij een ander museum werkten. Ook geeft één museummedewerker aan dat hij wel van de regeling heeft gehoord, maar er niet aan had gedacht op het cruciale moment en daardoor een bepaalde tentoonstelling uit Duitsland niet had over kunnen nemen. Er zijn dus wel degelijk musea waarvoor indemniteit interessant kan zijn, maar die er niet aan denken.

De belangrijkste reden dat musea nog nooit hebben aangevraagd hebben is meestal dat ze nooit te maken hebben met extreem hoge premies, of dat ze het beeld hebben van een regeling die erg veel administratieve rompslomp met zich meebrengt. Dit beeld komt duidelijk niet overeen met de mening van musea die wel aangevraagd hebben. Het is daarom belangrijk om dit beeld aan te pakken, bijvoorbeeld door een publicatie waarin vooral de voordelen van indemniteit worden toegelicht en voorbeelden worden gegeven van tentoonstellingen van bijvoorbeeld kleinere musea of musea buiten de Randstad, zodat andere musea zien dat indemniteit ook voor hen interessant kan zijn.

Men kan zich natuurlijk afvragen of er reclame zou moeten worden gemaakt voor een subsidieregeling. Musea die niet aanvragen hebben kennelijk geen indemniteitsgarantie nodig. De indemniteitsregeling is echter bedoeld als stimuleringsmaatregel.

Aanbevelingen

4.1 De aanvragen zijn erg sterk geconcentreerd in de Randstad. Benader musea daarbuiten voor een eerlijkere verdeling.

4.2 Maak een flyer met daarin kort de voordelen van indemniteit en voorbeelden tentoonstellingen in kleinere musea en buiten de Randstad, zodat meer musea inzien dat indemniteit ook voor hen interessant kan zijn.

4.3 Om onduidelijkheid te voorkomen zou er een (raam-)overeenkomst gesloten moeten worden tussen RCE en de optredende verzekeringsmakelaar. Hierin moeten afspraken staan over de rolverdeling bij het vaststellen en uitbetalen van schade.

Hoofdstuk 5 - Kosten-batenanalyse: vijfmaal zoveel baten als kosten, maar risico is niet te kwantificeren

Kosten uitvoer op jaarbasis: €93.462

Hieronder worden de kosten van de uitvoer van de regeling beschreven. Hierin zijn alleen de kosten opgenomen die direct voorkomen uit het uitvoeren van de regeling. Kosten die gemaakt worden om de regeling tegen het licht te houden en eventueel te verbeteren, vallen hier dus niet onder.

Op jaarbasis kost het uitvoeren van de regeling in directe zin €1500. Dat bestaat grotendeels uit reiskosten van de aanvraagbehandelaars, die bij elke aanvraag het betreffende museum bezoeken, en uit kosten voor de inhuur van expertise als second opinion bij een risicotoets. Daarnaast wordt ook geld besteed aan het ontwikkelen van een risicotoets (reiskosten en expertmeetings), maar omdat dit project door de RCE als onderzoeksproject gezien wordt, zijn de kosten daarvan niet opgeteld bij de uitvoer van de regeling.

Per jaar wordt bij de RCE 1175 uur besteed aan de uitvoer van de regeling, wat kan worden omgerekend naar zo'n $€ 78 * 1175 = € 91.650$.² (Daarnaast wordt momenteel ook tijd besteed aan het tegen het licht houden van de regeling en de uitvoering ervan, waarvoor voor 2011 nog 535 uur extra in de planning staat. Omgerekend is dit $€ 78 * 535 = € 41.730$.) Ook wordt elke aanvraag behandeld door DG Control. Hier wordt per aanvraag ongeveer een kwartier aan besteed, op jaarbasis is dat dus ongeveer 4 uur, uitgaande van 15 aanvragen per jaar. Bovendien wordt er bij de Directie Cultureel Erfgoed en bij DG Control tijd besteed aan het tegen het licht houden van de regeling. Deze uren zijn niet meegenomen in dit overzicht, omdat zij niet direct voortkomen uit het uitvoeren van de regeling.

Naast de werkelijk gemaakte kosten draagt de staat natuurlijk ook een groot risico. De maximale schade is €300 miljoen, maar de kans daarop is niet te kwantificeren.

²Het uurtarief is gebaseerd op de *Handleiding Overheidstarieven 2010*, uitgegeven door het Ministerie van Financiën. Er is hierbij vanuit uitgegaan dat de aanvraagbehandelaars in salarisschaal 11 of 12 vallen.

Kosten uitvoer op jaarbasis		In euro
Reiskosten binnenland		500
Inhuur second opinion risicotoets		1.000
Uren ICN	1175	91.650
Uren DG Control	4	312
Schade (uitgekeerd)		1.156 ³
Totaal		€ 93.462

Baten voor musea: €500.000 in 2010

Er zijn voor de overheid geen directe baten verbonden aan het uitvoeren van de regeling. Wel zijn er natuurlijk maatschappelijke baten zoals de indemniteitstentoonstellingen en inkomsten uit toerisme, die in hoofdstuk 4 beschreven zijn. Zo bracht de regeling in 2010 ruim een half miljoen euro op aan premiebesparing. Hoewel het hier gaat om lasten van de overheid en baten voor de musea, zou men kunnen stellen dat de financiële baten van musea ruim 5 keer zo groot zijn als de besteding van de overheid, en bij het uitblijven van schade zou het verlenen van indemniteit dus 5 maal goedkoper zijn dan het geven van een geldelijke bijdrage in de verzekeringskosten.

Voor deze evaluatie is overigens niet uitgezocht hoeveel het musea kost om een aanvraag in te dienen. De tijdsinschattingen variëren van 2 uur tot 5 dagen. Gemiddeld kost het de geïnterviewde medewerkers 19 uur om een aanvraag samen te stellen.

³ In de jaren 2005 tot en met 2010 is slechts één keer geld uitgekeerd aan een museum (€ 6.935). Op jaarbasis is dit dus € 1.156.

Hoofdstuk 6: Aanbevelingen

Aan het eind van hoofdstuk 2, 3 en 4 werden al enkele aanbevelingen gedaan. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste aanbevelingen nog eens toegelicht.

Belangrijkste aanbevelingen voor de indemniteitsregeling/-procedure

Laat het werk bij professionals en blijf servicegericht

Uit interviews met museummedewerkers bleek dat de meesten erg tevreden zijn over het contact met de Sector Kennis Roerend Erfgoed van de RCE. Dat komt vooral doordat ze prijsstellen op contact met professionals met een kunsthistorische achtergrond en doordat er altijd snel wordt gereageerd op e-mails of telefoontjes. Ook bleek dat deze servicegerichte houding er zelfs voor gezorgd had dat bepaalde musea ook daadwerkelijk een aanvraag indienden in plaats van halverwege het samenstellen van het aanvraagpakket af te haken. Het is daarom heel sterk aan te raden om de uitvoer zoals die nu is, in stand te houden.

Wel waren er enkele op- en aanmerkingen. Zo zou het erg gewaardeerd worden als de site verbeterd wordt (zie voor specifieke aanbevelingen hoofdstuk 3.)

Vraag om offertes van twee verzekeringsmakelaars

Hoewel de premiepromillages in Nederland historisch laag zijn, blijkt uit de ondervindingen van één van de ondervraagde musea dat het aanvragen van meerdere offertes (ook uit het buitenland) toch tot lagere premies leidt. Aangezien sommige musea uit zichzelf niet om een extra offerte zullen vragen door tijdgebrek of de band met de makelaar, is het dus aan te raden hen hiertoe te verplichten bij een indemniteitsaanvraag. Het is dan uiteindelijk aan de musea zelf om uiteindelijk te bepalen met wie zij in zee gaan, want sommige musea geven aan het heel belangrijk te vinden dat hun verzekeraar hun museum goed kent.

Bekijk bij extreem hoge verzekerde waardes het indemniteitspercentage

Uit het praktijkvoorbeeld van de Picasso-tentoonstelling in het Van Gogh Museum en uit het interview met medewerkers van Aon Artscope blijkt dat bij een lager indemniteitspercentage soms vrijwel dezelfde korting kan worden gegeven. Dit geldt wel alleen onder bepaalde omstandigheden. Zo mag bijvoorbeeld de topwaarde van een tentoonstelling niet veel afwijken van de gemiddelde waarde van de objecten. Aon Artscope geeft aan dat het voor hen geen groot probleem is om met twee verschillende

indemniteitspercentages (bv. 30 en 20%) de verzekeraars te benaderen. Mochten de kortingen niet veel verschillen, dan zou dus een vergelijkbare korting kunnen worden gegeven, terwijl de staat minder risico loopt.

Om de regeling eenvoudig te houden, is het aan te bevelen om het standaardpercentage 30% te laten. Bij extreem hoge verzekerde waardes kan de verzekeringsmakelaar gevraagd worden om de verzekeringsmarkt te benaderen met een variabel indemniteitspercentage.

Bredere aanbevelingen

De indemniteitsregeling moet niet worden gezien als het middel om bijzondere tentoonstellingen of bruiklenen mogelijk te maken. Alle betrokken partijen (museummedewerkers, Aon, NMV en de uitvoerders van de regeling) geven aan dat het verlenen van indemniteit in feite symptoombestrijding is: de onderliggende oorzaken van hoge verzekeringspremies worden namelijk niet aangepakt. Hoewel indemniteit nodig is en nodig zal blijven om musea te helpen bij het lenen van dure objecten, moet er tegelijkertijd door de overheid aandacht worden besteed aan die onderliggende oorzaken. Het aanpakken van die oorzaken zorgt er namelijk voor de indemniteit die verleend wordt net zo effectief blijft of effectiever wordt, en kan er op termijn voor zorgen dat indemniteit in minder gevallen verleend hoeft te worden. Hieronder zal ik enkele opties toelichten die ervoor kunnen zorgen dat bruikleenverkeer minder geld hoeft te kosten.

Pak hoge verzekeringswaardes aan: een eenduidige taxatiemethode

Aangezien de premiepromillages in Nederland op dit moment al historisch laag zijn, zullen pogingen om de premiepromillages te verlagen misschien wel iets winst opleveren, maar niet heel veel. De uiteindelijk te betalen premie is vooral zo hoog door de hoge verzekerde waarden van objecten. De bruikleengever bepaalt voor welke waarde een object verzekerd moet worden, en hij heeft weinig prikkels om aan de lage kant te taxeren. Hierdoor blijven verzekerde waarden stijgen. Het is voor de overheid dus noodzakelijk om zich te bemoeien met de hoogte van deze verzekerde waardes. Succes op dit gebied zal er namelijk voor zorgen dat minder indemniteit nodig is en dat musea minder besteden aan verzekeringspremies.

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 bestaan er verschillende mogelijkheden om taxeren transparanter te krijgen. Zo bestaat in Griekenland een taxatiecommissie, worden in de VS 2 verschillende taxaties gevraagd en stelt de NMV een taxatieprotocol voor waarin iedereen hetzelfde register volgt. Hoewel het moeilijk is om een mentaliteitsverandering op taxatiegebied onder musea te bewerkstelligen, is het zeker in belang van

OCW om te onderzoeken welke van bovengenoemde opties in Nederland zou kunnen werken.

Bevorder shared liability op Europees niveau: Triple A-status voor musea

Om minder uit te geven aan verzekeringspremies, kan een museum er natuurlijk ook voor kiezen om (uit)geleende werken niet te verzekeren voor alle denkbare risico's. Zoals gezegd gebeurt dit al veel tussen musea binnen EU-lidstaten, maar nog niet over de grenzen heen, omdat het uitlenende museum er zeker van moet zijn dat de professionele standaard in het inlenende museum net zo hoog is als in de thuisinstelling. Musea uit verschillende landen kennen elkaars praktijk nu eenmaal minder goed dan musea uit hetzelfde land. Vertrouwen is hier dus een sleutelbegrip. Er zijn verschillende manieren om dat vertrouwen te bevorderen. Zoals blijkt uit de interviews met museummedewerkers, wordt de keurmerkfunctie van een indemniteitsgarantie vaak als even belangrijk ervaren als de verkregen premiekorting. Dat reputatie-effect en de expertise die aanwezig is bij de sector Kennis Roerend Erfgoed en wellicht ook bij vergelijkbare organisaties in andere lidstaten kunnen verder worden uitgebuit. Musea die voldoen aan bepaalde eisen qua professionaliteit (o.a. klimaatbeheer, aanwezigheid van calamiteitenprocedures, beveiliging) kunnen voorzien worden van een bepaald keurmerk, waarna het voor andere musea vertrouwd is om aan dat museum iets uit te lenen en een totaaldekking minder noodzakelijk wordt.

Natuurlijk moet men er wel altijd rekening mee houden dat het risicoprofiel per tentoonstelling anders is en van meer zaken afhangt dan alleen de locatie en de professionaliteit van het personeel. Er moet daarom nog wel altijd voor elke bruikleenovereenkomst een risicoanalyse worden gemaakt.

Tot slot: bestaansrecht van de regeling en plafondproblematiek

De regeling heeft bestaansrecht

Hoewel in het regeerakkoord staat dat het Rijk minder risico wil nemen en dus minder garanties wil afgeven, heeft de indemniteitsregeling zeker nog bestaansrecht. Ten eerste is gebleken uit de telefonische interviews met musea die nog nooit hadden gevraagd dat verzekeringskosten nog steeds een prohibitieve werking kunnen hebben op een tentoonstelling. Ook gaven andere ondervraagde musea aan dat er bij budgetproblemen meestal geschrapt wordt in bruiklenen, en niet in de secundaire zaken zoals marketing of drukwerk. Het geld dat door een indemniteitsgarantie wordt bespaard, komt dus ten goede aan de collectiemobiliteit en maakt tentoonstellingen inhoudelijk sterker, wat bezoekers trekt en dus

cultuurparticipatie stimuleert. Bovendien zou het in Europa erg vreemd overkomen als Nederland geen indemniteitsregeling zou hebben, aangezien slechts 7 van de 27 lidstaten op dit moment geen regeling hebben en Nederland zich tijdens zijn EU-voorzitterschap juist sterk heeft gemaakt voor collectiemobiliteit.

Knellend plafond? Geef meer transparantie voor een betere spreiding

Hoewel het bestaansrecht van de regeling momenteel niet ter discussie staat, staat de hoogte van het indemniteitsplafond dat wel. Begin 2010 heeft het plafond gekneld en is er een incidentele plafondsverhoging geweest. Deze winter staat het plafond weer onder druk en daardoor is discussie ontstaan over een eventuele structurele verhoging. Dit is ook een veel gehoorde wens van de musea. Toch is het belangrijk eerst te bekijken of het plafond vaker bereikt wordt. Wanneer men bij de eerste of tweede keer dat het plafond knelt direct de noodzaak ziet om het plafond te verhogen, kan men net zo goed geen plafond instellen. Ook zouden musea beter rekening kunnen houden met elkaars agenda. Voorwaarde daarvoor is wel dat er meer transparantie bestaat over de verleende indemniteit. Een museum dat in februari een aanvraag wil doen voor een tentoonstelling in de zomer, zou op de site moeten kunnen zien hoeveel ruimte er nog onder het plafond is in juli en augustus. Dit zorgt voor een betere spreiding van tentoonstellingen, minder noodzaak voor een plafondsverhoging en meer tevredenheid onder aanvragers omdat zij niet tevergeefs een aanvraag indienen.

Bijlage A: Relevante stukken

De Regeling Indemniteit Bruiklenen – De doelstelling realiseren met een minimaal risico voor de Staat, C.G. Brouwer en C. Kortleve i.o.v. de Rijksdienst Beeldende Kunst, 1989.

De Regeling Indemniteit Bruiklenen in combinatie met de verzekering van de overzichtstentoonstelling Van Gogh 1990, C.G. Brouwer en C. Kortleve i.o.v. de Stichting Van Gogh 1990, 1988.

Handleiding Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid, Algemene Rekenkamer, 2005.

Indemniteit: Perspectieven, J.J. Rooijackers en E.S. Rijnders i.o.v. de Rijksdienst Beeldende Kunst, januari 1992.

Optimalisatie van de indemniteitsregeling, Britt Schuurs, Universiteit van Amsterdam, 2009.

Optimalisatie van de totale premiekorting binnen huidige indemniteitsregeling, Jolanda Roos, Universiteit van Amsterdam, 2009.

Prevention or compensation? Alternatives to insurance, Henrietta Galambos & Frank Bergevoet, in: Encouraging Collections Mobility – A way forward for museums in Europe, 2010, pp. 188-199.

Risicoverdeling bij museale bruiklenen uit de rijkscollectie - Meer uitlenen, minder kopzorgen, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Directie Cultureel erfgoed, Instituut Collectie Nederland (ICN), Nationaal Archief, Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (RACM), Den Haag, 2007.

Subsidieregeling indemniteit bruiklenen 1996

Subsidieregeling indemniteit bruiklenen 2005

Subsidieregeling indemniteit bruiklenen 2008

Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008-28 989, nr. 79 (afwijzing 100%-regeling)

*Vrij Verkeer voor Collecties – Effecten van een aangepaste
indemniteitsregeling op de kosten, verbonden aan kort- en langdurige
bruiklenen van cultuurbezit, Ecorys-Nei en Verzekeringsinstituut Erasmus
Universiteit, i.o.v. Ministerie van OCW, Rotterdam, 2003.*

Bijlage B: geraadpleegde personen

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed

Marja Peek (coördinator indemniteit), Renate van Leijen (medewerker programmabureau), Frank Bergevoet, Arjen Kok, Fransje van Kuijvenhoven, Rutger Morelissen, Evert Rodrigo (indemniteitsteam).

Ministerie van OCW

Doreen van Elst (Directie Cultureel Erfgoed, hoofd stelsel), Robert Verhoogt (Directie Cultureel Erfgoed, accounthouder RCE Sector KRE), Menno Broek (medewerker DG Control, accounthouder RCE sector KRE)

Medewerkers van de volgende musea:

Beelden aan Zee (Scheveningen), Boijmans van Beuningen* (Rotterdam), Centraal Museum (Utrecht), Drents Museum* (Assen), Frans Hals Museum* (Haarlem), Fries Museum* (Leeuwarden), Museum de Fundatie* (Zwolle), Gemeentemuseum* (Den Haag), Groninger Museum* (Groningen), Hermitage (Amsterdam), Joods Historisch Museum* (Amsterdam), Mauritshuis* (Den Haag), Nieuwe Kerk (Amsterdam), Rembrandthuis* (Amsterdam), Rijksmuseum* (Amsterdam), Singer (Laren), Museum Speelklok (Utrecht), Spoorwegmuseum (Utrecht), Teylers Museum* (Haarlem), Museum het Valkhof* (Nijmegen).

*Musea die gemarkeerd zijn met een sterretje hebben op locatie of telefonisch meegewerkt aan een interview en hebben data aangeleverd over verzekeringskosten en bezoekersaantallen. Musea zonder sterretje hebben per mail data aangeleverd.

Nederlandse Museumvereniging

Siebe Weide (directeur)

Aon Artscope

Marcel Schreuder (directeur), Gerard Jongebloed (account manager), Yoo-Sun Chung (senior account manager)

Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen

José Nieuwhof (manager research)

National Endowment for the Arts (V.S.)

Alice Whelihan (Indemnity Administrator)

Bijlage C: Herhaling aanbevelingen

In hoofdstuk 6 (Aanbevelingen) worden de belangrijkste aanbevelingen gedaan en toegelicht. Hieronder staan de aanbevelingen die verspreid door het rapport gedaan zijn. Het eerste cijfer is het nummer van het hoofdstuk waarin de aanbeveling aan bod komt.

1.1 Vraag musea voortaan een maand na afloop van een tentoonstelling om het bezoekersaantallen, betaalde verzekeringspremie, verleende premiekorting en de totale kosten die gemaakt zijn voor de tentoonstelling.

2.1 Musea moeten 2 offertes aanleveren bij een indemniteitsaanvraag.

2.2 Onderzoek mogelijkheden om tot een éénduidige taxatiemethode te komen

2.3 Probeer de Duitse Bundesländeroverheden en de musea die hun collecties beheren ervan te overtuigen dat hun objecten net zo goed door het inlenende museum kunnen worden verzekerd.

2.4 Probeer te bevorderen dat musea bewust omgaan met het taxeren van hun stukken en dat er maatwerk wordt geleverd: bekijk per bruikleen of het misschien in aanmerking komt voor niet-verzekeren of shared liability, en kijk daarna pas naar indemniteit en commerciële verzekering.

2.5 Bevorder internationale shared liability agreements, bijvoorbeeld door informatie over geslaagde projecten te verspreiden of door het vertrouwen tussen instellingen in verschillende landen te bevorderen.

3.1 Zorg dat alle informatie die nodig is voor het doen van een aanvraag te zien is op één webpagina. Hierop zou het aanvraagformulier, de hiervoor genoemde uitleg voor dummies, en een uitleg van de verdere procedure moeten staan: wat gebeurt er met de aanvraag nadat hij is ontvangen door de RCE? Uit wie bestaat het indemniteitsteam? Met wie uit het indemniteitsteam krijg ik te maken?

3.2 Zorg voor een "uitleg voor dummy's" van de indemniteitsregeling in het Nederlands en Engels, die door musea aan bruikleengevers kan worden gestuurd.

3.3 Zorg dat voor de aanvrager duidelijk is dat de definitieve bruikleenlijst nog kan worden gewijzigd tot 3 weken voor aanvang van de tentoonstelling.

3.4 Maak duidelijk aan musea waarom gevraagd wordt naar de uitleg van het 'uitzonderlijke belang' van een tentoonstelling.

3.5 Maak duidelijk wat het verschil is tussen een tentoonstelling of een langdurig bruikleen, of zorg dat er geen minimale termijn geldt voor een enkel bruikleen.

3.6 Specifiek voor bezoeken aan musea die al vaak hebben aangevraagd: maak voor of aan het begin van het locatiebezoek duidelijk waarom het bezoek nut heeft voor RCE.

3.7 Zorg dat (potentiële) aanvragers geen drempel voelen om al in een vroeg stadium van het samenstellen van een aanvraag contact op te nemen met het Programmabureau, want dat zorgt voor betere en completere aanvragen. Zet bijvoorbeeld op de site over de aanvraagprocedure bovenaan een tekst als "Speelt u met de gedachte om indemniteit aan te vragen, neem dan direct contact met ons op, zodat we met u mee kunnen denken."

4.1 De aanvragen zijn erg sterk geconcentreerd in de Randstad. Benader musea daarbuiten voor een eerlijkere verdeling.

4.2 Maak een flyer met daarin kort de voordelen van indemniteit en voorbeelden tentoonstellingen in kleinere musea en buiten de Randstad, zodat meer musea inzien dat indemniteit ook voor hen interessant kan zijn.

4.3 Om onduidelijkheid te voorkomen zou er een (raam-)overeenkomst gesloten moeten worden tussen RCE en de optredende verzekeringsmakelaar. Hierin moeten afspraken staan over de rolverdeling bij het vaststellen en uitbetalen van schade.