

ingediend op **1003** (2021-2022) – Nr. 1
10 november 2021 (2021-2022)

Ontwerp van decreet

tot invoering van een waarborg
bij inkomende bruiklenen
voor tijdelijke tentoonstellingen

INHOUD

Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet.....	41
Advies van de Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media	51
Advies van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens	55
Advies van de Topstukkenraad	65
Advies van de Raad van State	73
Ontwerp van decreet.....	85

MEMORIE VAN TOELICHTING

Samenvatting

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

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

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

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

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

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

Het citeeropschrift van dit decreet is 'Indemniteitsdecreet'.

I. ALGEMENE TOELICHTING**A. Situering****1. Regeerakkoord en beleidsnota's**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Inhoud

Probleemstelling en omgevingsanalyse

2. Probleemstelling

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

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

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

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

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

De transportkosten drukken is niet evident. De transportfirma’s investeren om de risico’s op schade of verlies zo klein mogelijk te maken. Deze investeringen worden

integraal doorgerekend aan de klant. Een deel van de verantwoordelijkheid ligt hier bij de bruikleengevers. Zij bepalen namelijk de normen waaraan het transport moet voldoen. Hoe hoger deze normen, hoe duurder het transport.

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

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

- de organisatie kan met het bespaarde bedrag inzetten op meer internationale bruiklenen met een hoge culturele en artistieke kwaliteit. Dit zorgt voor een bredere toegankelijkheid van buitenlandse collecties en van cultureel erfgoed dat zich elders bevindt;
- door het wegvallen van hoge verzekeringspremies krijgen tentoonstellingsorganisatoren meer toegang tot het netwerk van internationale bruiklenen. Dit zorgt voor een betere samenwerking en versterkt professionele contacten tussen actoren. Meer contacten zorgen er ook voor dat het bruiklenen van cultuurgoederen gemakkelijker verloopt;
- door kwalitatievere bruiklenen en tentoonstellingen verscherpt het museum zijn internationaal profiel en stijgt het professioneel prestige. Dit leidt tot een toenomen belangstelling van het publiek voor de tentoonstellingsprogrammatie en genereert een hogere economische return;
- het bedrag dat bespaard wordt aan verzekeringspremies kan geïnvesteerd worden in het verhogen van de veiligheid of de klimatologische omstandigheden voor de tentoonstellingen en collecties;
- indemniteit zorgt er voor dat de veiligheid in musea en tentoonstellingsruimtes stijgt. Bij indemniteit is het essentieel om de risico's in kaart te brengen en de nodige maatregelen te nemen zodat de kans dat een calamiteit zich voordoet, verkleint. Het risicobewustzijn wordt door een indemniteitsregeling versterkt;
- een lagere kost voor het organiseren van een tentoonstelling geeft de organisator de mogelijkheid om meer tentoonstellingen te organiseren. Tentoonstellingen hebben een culturele meerwaarde en zorgen voor economische groei.

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

3. Omgevingsanalyse

3.1. De Europese context

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

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

de EU zoals Canada, de Verenigde Staten en Noorwegen kennen een dergelijke regeling.

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

"The group recommends that Member States:

- have indemnity schemes for international exhibitions and long term loans;
- accept the indemnity schemes of other Member States;
- make their indemnity schemes better known;
- adapt existing schemes to offer 100% coverage;
- speed up the development of their indemnity schemes."

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

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

3.2. Inhoudelijke aanbevelingen OMC-werkgroepen EU

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

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

- over de scope van de regeling:
 - a) zowel voor tijdelijke bruiklenen als voor langdurige bruiklenen;
 - b) een nagel-tot-nageldekking;
- over veiligheidsstandaarden en omgevingsfactoren:
 - a) de lidstaat moet hoge normen opleggen op het vlak van veiligheid en omgevingsfactoren en moet erop toezien dat deze normen gehaald worden, voorafgaand aan het verlenen van indemniteit;
 - b) het organiseren van centrale inspecties en het hanteren van een accreditatiesysteem voor indemniteit;
- over de kost voor indemniteit:
 - a) indemniteit zou kosteloos moeten zijn voor de tentoonstellingsorganisator. Als dat niet zo is zouden de inkomsten moeten voorbehouden worden voor het beter functioneren van het systeem door bijvoorbeeld een risico-analist in dienst te nemen;
- over het eerste risico:
 - a) elke persoon in de risicoketen moet zich bewust zijn van de eigen verantwoordelijkheid. Het is daarom aangewezen dat er in het geval van indemniteit

- steeds ook een franchise ('eigen' of 'eerste' risico) voor rekening van de bruikleennemer blijft;
- over het compenseren van schade of verlies:
 - a) het is belangrijk voor de bruikleengever dat hij of zij volledig geïnformeerd is over de wijze waarop eventuele schade of verlies zal vergoed worden. Duidelijke procedures met een duidelijke timing moeten in de regelgeving worden opgenomen. Er moet gestreefd worden naar transparantie, enkel zo kan het vertrouwen in de regeling worden verworven;
- over het voorzien van een vertaling naar het Engels van de regelgeving:
 - a) elke lidstaat zou voor een Engelse vertaling moeten zorgen van de regelgeving. Ook dit draagt bij tot de transparantie. Zo kan de bruikleengever zich maximaal informeren bij het al of niet aanvaarden van indemniteit.

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

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

3.3. Cijfermatige analyse

a) De Europese cijfers

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

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

Zeventien landen leverden cijfers aan.

Aantal tentoonstellingen waarvoor indemniteit werd toegekend

Bij het vergelijken van het totaal aantal georganiseerde tentoonstellingen en het aantal tentoonstellingen waarvoor indemniteit werd verleend, stelde de werkgroep vast dat voor 2,5% van het totaal aantal georganiseerde tentoonstellingen indem-

niteit werd verleend. Dit betekent dat slechts voor gemiddeld 2,5% van de tentoonstellingen die in een land worden georganiseerd indemniteit als doelmatig wordt aanzien. Het systeem blijft dus uitzonderlijk.

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

Hoogte van de toegekende waarborg per tentoonstelling

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

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

Schadegevallen onder indemniteit

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

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

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

b) De Britse cijfers

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

Aantal tentoonstellingen onder indemniteit

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

Gewaarborgde bedragen onder indemniteit

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

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

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

Schadegevallen onder indemniteit

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

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

2014/15 Eén schadeclaim:

- £ 28.800 – dit was schade aan een schilderij terwijl het werd uitgeleend.

2015/16 Twee schadeclaims:

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

2016/17 Twee schadeclaims:

- £ 42.704 betaald voor schade aan een object tijdens het transport – voor reparatie en afschrijving.
- £ 4,2 miljoen voor de totale vernietiging van een schilderij bij een brand in Clandon, een eigendom van de National Trust. De schadeclaim was ongeldig om technische redenen (onjuiste eigendomsweergave en bruikleenovereenkomst was niet getekend door gemandateerde). De regering heeft volledig betaald om de reputatie van de regeling hoog te houden.

2017/18 Geen schadeclaims

2018/19 Geen schadeclaims

c) De Nederlandse cijfers

Nederland heeft sinds 1989 een waarborgregeling voor inkomende bruiklenen.

Aantal tentoonstellingen onder indemniteit

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

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

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

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

Gewaarborgde bedragen onder indemniteit

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

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

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

Schadegevallen onder indemniteit

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

In twee gevallen werd er een schadevergoeding uitgekeerd. Het ging daarbij om een vergoeding van 6076 euro (schade aan twee schilderijenlijsten) in 2015 en om een vergoeding van 2557,50 euro in 2020 (schade aan een sculptuur). De overige twee gevallen betroffen beperkte schade die onder de franchiseregeling viel.

Reductie van de premievoet

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

d) De Vlaamse cijfers

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

Bevraging 2015

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

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

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

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

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

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

Bevraging 2021

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

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

In de periode 2015-2019/2020 waren er acht tentoonstellingen met een waarde boven de 50 miljoen euro. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het KMSKA tijdens deze periode gesloten was en dat er voor het COVID-19-jaar 2020 slechts één tentoonstelling was (tentoonstelling Jan van Eyck in het MSK Gent (Museum voor Schone Kunsten)).

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

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

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

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

Beleidsmaatregelen en doelstellingen

4. Verschillende systemen van indemniteit

Er zijn verschillende systemen mogelijk voor het toekennen van indemniteit:

- 100% indemniteit: betekent dat voor de cultuurgoederen waarvoor indemniteit geldt, alle schade of het volledige verlies wordt vergoed (met uitzondering van een franchise ten laste van de bruikleennemer) door de overheid;
- indemniteit voor het eerste risico: betekent dat de overheid de schade of het verlies vergoedt tot een bepaald bedrag. De vergoeding bedraagt nooit meer dan een bepaald percentage van de totale door de indemniteit gedekte waarde. Boven dat bedrag komt een commerciële verzekeringsmaatschappij tussen. De bruikleennemer sluit met de commerciële verzekeringsmaatschappij een overeenkomst voor het residuele risico;
- indemniteit voor het residuele risico: betekent dat de overheid de schade of het verlies vergoedt vanaf een bepaald bedrag. Het eerste risico moet de bruikleennemer afdekken bij een commerciële verzekeringsmaatschappij. Van zodra de schadevergoeding hoger is dan een bepaald percentage van de door de indemniteit gedekte waarde is de overheid betrokken partij. Ze vergoedt dan elke euro van de schade die het maximaal door de verzekeraar te betalen bedrag overschrijdt.

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

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

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

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

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

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

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

4.1. Keuze voor een indemniteitsregeling voor het eerste risico

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

Deze keuze is gebaseerd op volgende overwegingen:

Wenselijkheid van een synergie met de verzekeringssector

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

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

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

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

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

Voordelen voor de tentoonstellingsorganisator

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

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

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

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

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

De premiebesparing is significant lager (10%) in vergelijking bij dekking van het eerste risico wanneer het residueel risico afgedekt wordt door een indemniteitsregeling en de erfgoedinstelling voor het eerste risico een commerciële verzekering dient te nemen. In het geval van een indemniteit voor het residuele risico blijft de premiebesparing beperkt tot 30%.

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

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

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

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

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

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

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

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

Voor een tentoonstelling met minimum 50 miljoen euro aan inkomende bruiklenen, waarvan 30 miljoen euro onder indemniteit, betekent dit een premiebesparing van 6600 euro voor de bruiklenen onder indemniteit.

4.4. Keuze voor een toetredingsvergoeding

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

4.5. Keuze voor een franchise

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

Impactanalyse

Kind- en jongereneffectenrapport (JoKER)

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

Bestuurlijke impact op de lokale en provinciale besturen en op Brussel

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

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

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

Implementatie

Aanpassing uitvoeringsbesluit

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

Communicatie naar belanghebbenden

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

Handhaving en toezicht

De handhaving gebeurt door het Departement Cultuur, Jeugd en Media.

C. Totstandkomingsprocedure

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

De Inspectie van Financiën verleende advies op dit ontwerp van decreet op 6 april 2021.

De Vlaamse Regering heeft haar principiële goedkeuring voor dit ontwerp van decreet gegeven op 28 mei 2021 met het oog op het vragen van advies aan de Raad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media (SARC), de Raad voor het behoud van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang (Topstukkenraad) en de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC).

Aangezien deze adviezen geen aanleiding gaven tot wijziging van de Vlaamse Regering goedgekeurde teksten, werd tevens het advies gevraagd van de Raad van State.

Het advies van de SARC

De SARC heeft advies gegeven op 15 juni 2021.

Dit advies luidt als volgt:

"De Sectorraad Kunsten en Erfgoed is verheugd dat er na jarenlange vraag van de sector een indenniteitsregeling voorligt.

De indenniteitsregeling legt de lat voorlopig hoog: de waarborg dekt het eerste risico tot 50% van de totale waarborg en er geldt een minimumdrempel van 50 miljoen euro aan inkomende bruiklenen. Concreet betekent dit dat slechts een zeer beperkt aantal grote tentoonstellingen in aanmerking zullen komen. Kleinere tentoonstellingen kunnen geen beroep doen op deze regeling.

De sectorraad beschouwt voorliggende regeling als een startpunt dat doorheen de jaren onderwerp moet zijn van verdere evaluatie en evolutie. In de toekomst kan worden onderzocht in welke mate een verdere uitbreiding mogelijk is (bijvoor-

beeld voor kleinere tentoonstellingen, tentoonstellingen in openlucht en onderlinge bruiklenen tussen organisaties erkend binnen het Cultureelerfgoeddecreet en deel kunnen nemen aan de shared liability regeling).

Onderlinge bruiklenen tussen organisaties uit het Cultureelerfgoeddecreet worden voorlopig dus uitgesloten van de waarborgregeling. De sectorraad stelt voor om in deze context de shared liability actief aan te moedigen. Mogelijks kunnen de Vlaamse instellingen worden ingezet om een extra stimulans te geven aan deze werkwijze. Het vraagt extra energie om actoren over de streep te trekken.

De Sectorraad Kunsten en Erfgoed vraagt aandacht voor de administratieve opvolging en continuïteit in de begeleiding binnen het departement.

Tot slot wijst de sectorraad op artikel 4 van het ontwerp van decreet waar in de organisaties worden benoemd die een aanvraag kunnen indienen tot waarborgstelling. In dit artikel worden de collectiebeherende cultureelerfgoedorganisaties die aangewezen zijn als cultureelerfgoedinstellingen met toepassing van artikel 17 van het Cultureelerfgoeddecreet van 24 februari 2017 vernoemd. Momenteel wordt werk gemaakt van de optimalisatie van het Cultureelerfgoeddecreet. De sectorraad wijst er op dat deze formulering niet toekomstgericht is en vraagt om de indenniteitsregeling ook toegankelijk te maken voor cultureelerfgoedinstellingen die in een nieuw Cultureelerfgoeddecreet worden erkend."

Reactie:

Dit advies noopt niet tot aanpassing van het voorliggende ontwerp van decreet.

Artikel 4 van het ontwerp van decreet is zo opgesteld dat zowel de collectiebeherende cultureelerfgoedorganisaties die nu al aangewezen zijn als cultureelerfgoedinstellingen met toepassing van artikel 17 van het Cultureelerfgoeddecreet van 24 februari 2017 als de in de toekomst krachtens artikel 17 aangewezen collectiebeherende cultureelerfgoedorganisaties in aanmerking komen voor de indenniteitsregeling.

De SARC vraagt de nodige aandacht voor de administratieve opvolging en continuïteit in de opvolging en implementatie van dit decreet, alsook voor het bevorderen van de sharedliabilityregeling voor onderlinge bruiklenen tussen de erfgoedinstellingen in Vlaanderen.

Het advies van de Topstukkenraad.

De Topstukkenraad gaf advies op 16 juni 2021.

Hierna worden de opmerkingen van de Topstukkenraad overlopen, samen met een reactie hierop.

– punt "1.3: Algemeen.

De Topstukkenraad is verheugd dat er na jaren voorbereiding een indenniteitsregeling voor Vlaanderen beschikbaar is. Ze kan zich vinden in het voorstel dat vandaag op tafel ligt. De Raad onderschrijft het belang van een erkenning binnen het Cultureel Erfgoeddecreet en een risicoanalyse als voorwaarde om te kunnen genieten van een staatswaarborg. Het decreet zal hopelijk de noodzakelijke ondersteuning bieden aan de Vlaamse musea om een ambitieus tentoonstellingsprogramma te realiseren waardoor de Vlaamse erfgoedsector zich internationaal kan profileren.

De Topstukkenraad meent dat het ontwerp dat nu voorligt op een zeer verdedigbare wijze de erfgoedwensen (een zo ruim mogelijke indemniteitsregeling) combineert met de begrotingsbesognes. De keuze voor een gemengde regeling waarbij het eerste risico (50%) gedekt wordt door de Vlaamse overheid en het residuele risico (50%) door een commerciële verzekeraar is een valabel compromis dat in principe de erfgoedinstellingen moet toelaten om dankzij deze indemniteitsregeling een betekenisvolle besparing te realiseren op de verzekeringskosten voor inkomende bruiklenen voor tijdelijke tentoonstellingen.”

Reactie:

Dit behoeft geen aanpassing aan het ontwerp.

- punt “1.3 a: adviesopdracht Topstukkenraad.

De Raad is vereerd door de vraag van de Vlaamse Regering om haar te willen adviseren over de mate waarin de tentoonstellingen waarvoor een waarborg wordt aangevraagd al dan niet aan de voorwaarden voldoet om in aanmerking te komen voor indemniteit (cfr. artikel 5). De Raad dankt de Vlaamse Regering voor het in haar gestelde vertrouwen en zal ernaar streven om deze bijkomende adviesopdracht zo optimaal mogelijk in te vullen.”

Reactie:

Dit behoeft geen aanpassing aan het ontwerp.

- punt “1.3 b: drempelwaarde van 50 miljoen euro aan bruiklenen om in aanmerking te komen voor de indemniteitsregeling.

In het voorontwerp voor het Indemniteitsdecreet wordt een drempelwaarde van minimaal 50 miljoen euro aan inkomende bruiklenen opgelegd om in aanmerking te komen voor een waarborgregeling door de Vlaamse overheid (artikel 5, 3°).

De Raad steunt het hanteren van een drempelwaarde, maar acht de drempelwaarde van 50 miljoen vrij hoog indien bruiklenen uit Vlaamse erfgoedinstellingen niet meegerekend kunnen worden om deze drempel te bereiken. De Raad vreest dat dit tot een te grote beperking zal leiden van het aantal tentoonstellingen dat voor de waarborg in aanmerking komt. Ook vreest de Raad dat mogelijkerwijze door deze uitsluiting minder relevante buitenlandse bruiklenen in de tentoonstelling zouden worden opgenomen – ten koste van die uit de eigen erfgoedinstellingen –, met het oog op het bereiken van de drempelwaarde.

De Raad deelt wat dit betreft de bezorgdheid die de Vlaamse Kunstcollectie (VKC) hieromtrent formuleerde in de brief die op vraag van de minister ook aan de Raad voor advies bezorgd.

De Raad stelt voor om de bruiklenen uit Vlaamse erfgoedinstellingen wel degelijk mee te rekenen in functie van het bereiken van de drempelwaarde van 50 miljoen euro.

De Raad meent dat door deze aanpassing meer Vlaamse musea en meer middelgrote tentoonstellingsprojecten van de indemniteitsregeling gebruik zullen maken, hetgeen de Raad een na te streven doelstelling acht.”

Reactie:

De in het ontwerp opgenomen minimumdrempel van 50 miljoen euro houdt het evenwicht tussen enerzijds de wens om met de indemniteitsregeling het orga-

niseren van grote tentoonstellingen in Vlaanderen mogelijk te (blijven) maken en anderzijds met de wens om deze drempel haalbaar te houden voor middelgrote tentoonstellingen. De uitsluiting, voor de berekening van deze drempel, van bruiklenen uit Vlaamse instellingen is niet van die aard dat deze drempel hierdoor onhaalbaar zou worden voor de middelgrote tentoonstellingen.

Dit behoeft geen aanpassing aan het ontwerp.

- punt “1.3 c: toetredingsvergoeding.

Artikel 13 in het ontwerp van indemniteitsdecreet bepaalt dat de organisatie waaraan een waarborg wordt toegekend, een toetredingsbijdrage betaalt. De Vlaamse Regering bepaalt de hoogte van die toetredingsbijdrage.

De Raad adviseert om deze toetredingsvergoeding zo laag mogelijk te houden. De Raad wijst wat dit betreft op de zeer beperkte schadevergoedingen die de voorbije jaren uitbetaald werden voor de schade die bruiklenen opliepen binnen het kader van de in Vlaanderen georganiseerde grote(re) tentoonstellingen. De Raad meent dat deze realiteit weerspiegeld moet worden in het opleggen van een beperkte toetredingsbijdrage.”

Reactie:

Dit behoeft geen aanpassing aan het ontwerp van decreet. De hoogte van deze toetredingsvergoeding zal worden vastgelegd in het uitvoeringsbesluit.

- punt “5: uitsluiting van risico’s.

Het ontwerp van decreet neemt in artikel 8 de ‘klassieke’ uitsluitingsgronden op die ook standaard in de ‘alle risico’s’ kunstpolissen worden opgenomen. Dit lijkt de Raad logisch.

De mogelijkheid die het artikel voorziet om dergelijke uitgesloten risico’s ten uitzonderlijke titel toch te dekken door de indemniteitsregeling acht de Raad positief, voor wat de risico’s op schade door oorlog of terrorisme betreft. Het gaat immers om risico’s die de laatste tien jaar meer en meer gedekt dienen te worden bij internationale bruiklenen, terwijl deze risico’s voor in Vlaanderen georganiseerde tentoonstellingen als zeer beperkt beschouwd moeten beschouwd worden.”

Reactie:

Dit behoeft geen aanpassing aan het ontwerp.

- punt “6: gebruik van de term ‘erfgoedinstellingen’ in artikel 5, 3.

De coördinator van de VKC merkt op dat in artikel 5, 3°, de noemer ‘erfgoedinstellingen’ gehanteerd wordt. De term ‘erfgoedinstellingen’ in de betekenis van het Cultureelerfgoeddecreet slaat enkel op het MHKA en het KMSKA terwijl hier klaarblijkelijk ‘alle collectiebeherende organisaties’ bedoeld worden.

De Raad volgt deze opmerking en adviseert dan ook om de term ‘erfgoedinstellingen’ in dit artikel te vervangen door de term ‘collectiebeherende organisaties’.”

Reactie:

Dit behoeft geen aanpassing aan het ontwerp van decreet. De term ‘erfgoedinstellingen’ wordt hier in algemene zin gebruikt en omvat alle instellingen die op basis van artikel 4 van het ontwerp beroep kunnen doen op deze regeling.

- punt “1.3. f: verlenging van de waarborg in geval van onvoorziene omstandigheden zoals een pandemie.

De Raad suggereert de minister om te overwegen om artikel 9 dat de mogelijke verlengingen van de dekkingen regelt ook ‘Corona-proof’ te maken en het artikel zo te herformuleren dat het steeds toelaat om in onvoorziene omstandigheden de dekking die de indenniteitsregeling biedt in de tijd uit te breiden.

Artikel 9, vijfde lid, bepaalt nu dat een verlenging van de waarborg door een verlenging van de tentoonstelling minimaal twee maanden voorafgaand aan die verlenging aangevraagd moet worden. In normale omstandigheden is dit een goede en logische bepaling die voor een ordentelijke afwikkeling in de tijd zorgt van de toegekende waarborgen. De Corona-pandemie leert ons echter dat in uitzonderlijke omstandigheden zoals pandemiemaatregelen, wegvallen van internationaal vliegverkeer, instabiliteit in de landen van herkomst of bij juridische procedures, het niet steeds mogelijk zal zijn om een verlenging van de waarborg twee maand voorafgaand aan de verlenging aan te vragen. In noodsituaties moeten verlengingen van de dekking ook mogelijk zijn zonder dat deze uitsluitend samenhangen met een verlenging van de tentoonstelling, en dit nog tot kort voor het aflopen van de initieel toegekende waarborg.

De Raad suggereert om ter dekking van deze uitzonderingssituatie artikel 9 aan te vullen en te bepalen dat de Vlaamse Regering in geval van uitzonderlijke omstandigheden de waarborg in de tijd kan verlengen.”

Reactie:

Dit behoeft geen aanpassing aan het ontwerp van decreet.

- punt “1.3. g: verzekering van de bruiklenen tijdens transitperiode bij reizende tentoonstellingen.

De Raad wijst op de noodzaak voor de organisatoren om er bij rondreizende tentoonstellingen steeds voor te zorgen dat het schaderisico voor de bruiklenen gedekt is, het weze door een verzekering, het weze door een staatswaarborg. Vaak is dit voor de organisatoren een complexe oefening.

De Raad acht het positief dat het ontwerp van decreet expliciet voorziet dat, door het feit dat de waarborg kan ingaan vier maanden voor de start van de tentoonstelling en vervalt uiterlijk vier maanden na het einde van de tentoonstelling, ook de transitrisico's (overgang van de risicodekking van de verzekering/staatswaarborg van de ene partner in het tentoonstellingsproject naar de risicodekking van de volgende ‘venue’ mee afgedekt worden.”

Reactie:

Dit behoeft geen aanpassing aan het ontwerp van decreet.

- punt “1.3. h: uitbreiding van de indenniteitsregeling voor langdurige bruiklenen.

Het ontwerp voor het Indemnitedecreet voorziet enkel een staatswaarborg voor tijdelijke tentoonstellingen. De Raad vraagt om ook aandacht te hebben voor langdurige bruiklenen aangezien zij eveneens bijdragen tot de internationale uitstraling van Vlaanderen en evenzeer een economische return hebben.

Ook de langdurige bewaargeving van waardevolle collecties leidt tot hoge verzekeringskosten voor het ontvangende museum. Als voorbeeld haalt de Raad de recente langdurige bruikleen van de collectie Matthys-Colle aan het S.M.A.K. (Ste-

delijk Museum voor Actuele Kunst) in Gent aan. Deze waardevolle privécollectie wordt gedurende tien jaar uitgeleend aan het S.M.A.K., een bewaargeving die mee mogelijk gemaakt werd via de verwerving van het werk 'Great American nude #45' van Tom Wesselmann uit diezelfde collectie.

Een indemniteit voor langdurige bruiklenen zou ervoor kunnen zorgen dat de zware verzekeringskost gedeeltelijk wegvalt. Hierdoor zouden dan weer meer private eigenaars bereid zijn om hun stukken voor een langere termijn te bruiklenen en zou het voor Vlaamse musea financieel haalbaarder worden om naar meer dergelijke bruiklenen te streven waar deze een belangrijke versterking kunnen vormen van de eigen collectie. Dit kan een mooie opportuniteit bieden in de toekomst.

De Raad vraagt de minister en de Vlaamse Regering om de mogelijkheid te overwegen om op termijn de indemniteitsregeling ook uit te breiden tot langdurige bruiklenen. De Raad suggereert om het in kaart brengen van de opportuniteiten van een indemniteitsregeling voor langdurige bruiklenen mee te laten nemen in het onlangs door het Departement Cultuur, Jeugd en Media uitgeschreven onderzoek door de Universiteit Antwerpen naar de samenwerkingsmogelijkheden tussen publieke en private erfgoedactoren."

Reactie:

Dit behoeft geen aanpassing aan het ontwerp.

– punt "Tot slot:

De Raad wijst er tot slot op dat de Vlaamse Indemniteitsregeling, eens operationeel, een inlooperperiode nodig zal hebben. Het zal enige tijd vergen om het vertrouwen van de potentiële, internationale bruikleengevers in de regeling te winnen. Vertrouwen is essentieel voor het aanvaarden van een indemniteitsvoorstel.

In principe zullen het vooral de publieke en de semipublieke bruikleengevers zijn die bereid gevonden zullen worden om de voorgestelde Vlaamse indemniteitsregeling te aanvaarden.

De Raad meent dat goede communicatie en het opbouwen van een vertrouwensrelatie prioriteit moet krijgen, eens de regelgeving in voege komt."

Reactie:

Dit behoeft geen aanpassing aan het ontwerp van decreet.

Het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC)

De Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens gaf advies met nummer 2021/45 op 15 juni 2021.

Hierna worden de opmerkingen van de VTC overlopen, samen met een reactie hierop.

- randnummer 8: De VTC merkt op dat het de stellers van het ontwerp toekomt om erover te waken dat – en dit ook voor de bestaande wet- en regelgeving – elke verwerking die in onderhavige context zal plaatsvinden een rechtvaardigingsgrond vindt in artikel 6, AVG (algemene verordening gegevensbescherming) en voor sommige verwerkingen in artikel 9 en eventueel in artikel 10, AVG.

Reactie:

Deze verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen (artikel 6, 1, e) van de AVG). Dit behoeft geen aanpassing aan het ontwerp.

- randnummer 9: De VTC wenst in herinnering te brengen dat elke overheidsinmenging in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals gewaarborgd door artikel 8 van het EVRM (Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden) en artikel 22 van de Grondwet moet worden voorgeschreven in 'voldoende precieze wettelijke bepaling' die beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde doelstelling.

Reactie:

Zie reactie bij punt 8. Dit behoeft geen aanpassing aan het ontwerp van decreet.

- randnummer 12: De VTC is positief over het feit dat het ontwerp aparte artikels bevat die onder meer de verwerking van persoonsgegevens behandelen.

Reactie:

Dit behoeft geen aanpassing aan het ontwerp.

- randnummer 13: De VTC stelt dat de memorie van toelichting enkele verduidelijkingen geeft bij artikel 18 van het ontwerp en stelt onder andere dat paragraaf 2 de rechtsgrond vermeldt waarop de administratie zich baseert bij het verwerken van persoonsgegevens. Noch het ontwerp, noch de memorie van toelichting vermelden echter de specifieke rechtvaardigingsgrond, in de zin van artikel 6 van de AVG, om de verwerking van persoonsgegevens te rechtvaardigen. Uit artikel 1 van het ontwerp en in de memorie van toelichting blijkt enkel dat het ontwerp een gemeenschapsaangelegenheid regelt. De VTC beveelt aan om deze rechtvaardigingsgrond te specificeren.

Reactie:

Deze verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen (artikel 6, 1, e), van de AVG). Dit behoeft geen aanpassing aan het ontwerp van decreet.

De Raad van State suggereert in haar advies om de memorie van toelichting aan te vullen met betrekking tot de grond voor de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens, als bedoeld in artikel 6, lid 1, van de algemene verordening gegevensbescherming. Daarover bevestigd, verklaarde de gemachtigde dat wordt gesteund op artikel 6, lid 1, e), van de verordening, namelijk de noodzakelijkheid van de verwerking voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen.

- randnummer 15 en randnummer 16: De VTC vindt het positief dat de memorie van toelichting het doel van de regeling bepaalt, namelijk grote(re) tentoonstellingen met een internationale uitstraling in Vlaanderen mogelijk te (blijven) maken. Daarnaast heeft de regeling tot doel om ook 'middelgrote' tentoonstellingen mogelijk te maken om zo de groeidynamiek van dit type tentoonstellingen te versterken.

De VTC is echter van mening dat deze doelstellingen de algemene doelstellingen van het ontwerp van decreet zijn en niet de specifieke doeleinden van de verwerking van persoonsgegevens specificeert. De VTC beveelt daarom aan de specifieke doeleinden voor de verwerking van persoonsgegevens te bepalen, opdat de doeleinden welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd zouden zijn.

Reactie:

De specifieke doeleinden voor de verwerking van persoonsgegevens zijn opgenomen in artikel 18, §2, van het ontwerp van decreet: "de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van dit decreet, meer bepaald bij het ontvangen, beoordelen en verwerken van aanvragen tot waarborg, bij de uitvoering van toegekende waarborgen, en de afhandeling van schadegevallen." Deze opmerking vergt geen aanpassing van het ontwerp.

- randnummer 19: De VTC stelt dat de decreetgever, de Vlaamse Regering en de verwerkingsverantwoordelijke(n) moeten nagaan of het uitvoeren van een gegevensbeschermingseffectenbeoordeling (GEB-artikel 35 AVG) voor de voorziene verwerking van persoonsgegevens al dan niet noodzakelijk is.

Reactie:

Dit werd onderzocht. De gevallen vermeld in artikel 35, 3, van de AVG zijn niet van toepassing.

- randnummer 24: De VTC stelt dat in artikel 18, §4, 1°, van het ontwerp "andere identificatiegegevens" zullen worden verwerkt. Voor de VTC is het niet voldoende duidelijk over welke identificatiegegevens gegevens het dan zou kunnen gaan. De VTC beveelt daarom aan om dit minstens in de memorie van toelichting te verduidelijken en delegatie te geven aan de Vlaamse Regering om aan te duiden welke dat zijn.

Reactie:

Met andere identificatiegegevens wordt onder meer bedoeld naam, voornaam of als er wordt uitgewisseld met andere entiteiten, het identificatienummer dat binnen die entiteit wordt gebruikt als dit niet een rijksregisternummer is. Dit kan ook nader bepaald worden in de uitvoeringsbesluiten.

- randnummer 25: De VTC stelt dat er geen uitleg wordt gegeven over de reden van het verwerken van gegevens met betrekking tot opleiding, loon- en tewerkstelling en expertise. De VTC kan de proportionaliteit hiervan dan ook niet beoordelen. De VTC beveelt daarom aan de te verwerken categorieën van persoonsgegevens te herbekijken in samenwerking met een functionaris voor de gegevensbescherming en zo gepast te beperken.

Reactie:

Het verwerken van deze gegevens is nodig om de deskundigheid na te gaan van de personen waarmee de administratie samenwerkt in het kader van dit ontwerp van decreet, bijvoorbeeld de aanstelling van experts. Dit wordt verder uitgewerkt in het uitvoeringsbesluit. In het ontwerp worden reeds de categorieën van betrokkenen en de categorieën van persoonsgegevens opgenomen. Het uitvoeringsbesluit kan immers geen andere categorieën van betrokkenen vermelden en persoonsgegevens opvragen dan deze die zijn vastgelegd in dit ontwerp.

- randnummer 28: De VTC stelt vast dat artikel 18, §4, van het ontwerp kan dienen als decretale basis voor het gebruik van het rijksregisternummer. In het geval er toegang nodig zou zijn tot informatiegegevens in het Rijksregister, of om er een mededeling van te verkrijgen, zal er echter wel nog steeds een machtiging nodig zijn van de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken zoals omschreven in artikel 5 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van natuurlijke personen. Het is op basis van het ontwerp niet duidelijk of er louter gebruik zal worden gemaakt van het rijksregisternummer dan wel of er ook toegang nodig is tot gegevens in het Rijksregister en of er mededelingen zullen plaatsvinden.

Reactie:

De uitvoering van het ontwerp is een taak van het Departement Cultuur, Jeugd en Media. Dit departement heeft een machtiging om toegang te krijgen tot het Rijksregister, namelijk beraadslaging RR nr. 18/2008 van 7 mei 2008 door het Sectoraal comité van het Rijksregister.

De voorgangers van het informatieveiligheidscomité – dat zijn het Toezichtscomité bij de Kruispuntbank (1990-2003), het sectoraal comité van de sociale zekerheid (2003-2007) en het sectoraal comité van de sociale zekerheid en van de gezondheid (2007-2018) – hebben inmiddels een uitgebreid aantal beraadslagingen verleend. Die beraadslagingen behouden hun rechtsgeldigheid, met toepassing van artikel 111 van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit. Het is dus niet aangewezen om het ontwerp van decreet hierop aan te passen.

- randnummer 29: De VTC gaat ervan uit dat gezien een potentieel hoog aantal betrokken organisaties, mogelijk een aantal van de ontvangende organisaties nog niet zijn aangeduid als ontvangers van de persoonsgegevens. Voor zover deze gekend zijn, worden ze best aangeduid in het ontwerp. De VTC beveelt ook aan om in een uitvoeringsbesluit aan te duiden welke diensten van de organisaties/overheden toegang zullen hebben tot welke data.

Reactie:

Gelet op het advies van de Raad van State (randnummer 10.2) wordt voorzien in een bepaling (artikel 18, §2, tweede lid) met de vermelding van categorieën van personen die toegang krijgen tot de verwerkte gegevens.

- randnummer 31: Artikel 18, §5, van het ontwerp stelt ook dat er mededelingen van persoonsgegevens zullen plaatsvinden met tussenkomst van bevoegde dienstenintegratoren. In deze context vermeldt het ontwerp niet de entiteiten waaraan, en doeleinden waarvoor, de persoonsgegevens mogen worden meegedeeld. In het licht van artikel 6.3, AVG, adviseert de VTC om in het ontwerp de doeleinden welbepaald en uitdrukkelijk omschreven op te nemen. Voor wat de mededeling van persoonsgegevens betreft, zal rekening moeten gehouden worden met artikel 8 van het Vlaams E-govdecreet van 18 juli 2008, dat aan Vlaamse instanties de verplichting oplegt om protocollen af te sluiten voor de mededeling van persoonsgegevens aan andere overheden. Het is voor de VTC niet duidelijk of er Vlaamse instanties betrokken zouden zijn bij de mededelingen van persoonsgegevens.

Reactie:

De doeleinden waarvoor persoonsgegevens worden meegedeeld zijn bepaald in artikel 18, §2, van het ontwerp van decreet. Waar nodig zullen de nodige proto-

collen worden afgesloten voor de mededeling van persoonsgegevens aan andere overheden.

- randnummer 36: In het licht van artikel 6.3 van de AVG, adviseert de VTC om in het ontwerp zelf één of meerdere bewaartermijn(en) te bepalen, of toch minstens criteria op te nemen die toelaten deze bewaartermijn(en) te bepalen. Zo nodig kunnen details worden uitgewerkt door de Vlaamse Regering als die daarvoor gedelegeerd wordt.

Reactie:

Het criterium dat toelaat deze bewaartermijnen te bepalen is reeds vermeld in het artikel 18, §6, van het ontwerp namelijk de cultuurhistorische waarde van de dossiers. In het serieregister worden deze nu reeds opgenomen. Er worden per decreet meerdere series gedefinieerd met elk eigen bewaartermijnen, bestemmingen en motiveringen. Het is dus niet aangewezen om het ontwerp van decreet hierop aan te passen.

- randnummer 37 en randnummer 38: Persoonsgegevens moeten juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd (artikel 5, 1, d), AVG).

Het ontwerp van decreet bevat geen bepalingen hierover. De VTC beveelt aan om die op te nemen, eventueel door te verwijzen naar bestaande regelingen.

Reactie:

Artikel 6.3, tweede lid, van de AVG stelt dat de rechtsgrond specifieke bepalingen “kan” bevatten om de toepassing van de regels van deze verordening aan te passen, met inbegrip van:

- de algemene voorwaarden inzake de rechtmatigheid van verwerking door de verwerkingsverantwoordelijke (zie artikel 18, §1, van het ontwerp);
- de types verwerkte gegevens (zie artikel 18, §4, van het ontwerp);
- de betrokkenen (zie artikel 18, §3, van het ontwerp);
- de entiteiten waaraan en de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt (dit wordt gedelegeerd naar de Vlaamse Regering, zie artikel 18, §7, van het ontwerp);
- de doelbinding (zie artikel 18, §2, van het ontwerp);
- de opslagperioden (zie artikel 18, §6, van het ontwerp);
- de verwerkingsactiviteiten en -procedures, waaronder maatregelen om te zorgen voor een rechtmatige en behoorlijke verwerking (zie artikel 18, §5 en §7, van het ontwerp).

“Juistheid” is geen specifieke bepaling die in een regelgeving moet worden opgenomen. Artikel 6 van de AVG bepaalt de beginselen van de AVG waaraan de verwerking van persoonsgegevens moet voldoen. De AVG bepaalt dat de verwerkingsverantwoordelijke verantwoordelijk is voor de naleving van deze beginselen en dit kan aantonen. In het dispositief van een regelgevende tekst mogen geen bepalingen voorkomen die andere bepalingen herhalen, zoals bepalingen die alleen een hogere norm in herinnering brengen door die over te nemen of anders weer te geven (omzendbrief VR 2019/4 Wetgevingstechniek). Het is dus niet aangewezen om het ontwerp van decreet hierop aan te passen.

- randnummer 40: De VTC is van oordeel dat het aanbevolen is om het ontwerp aan te vullen met de verplicht op te nemen vermeldingen zoals bedoeld in randnummer 38, met eventuele verwijzing naar een privacyverklaring op het aanvraagformulier, op de website of in communicatie tussen de organisaties en betrokkenen, zodat de betrokkenen goed geïnformeerd worden over de verwerking van hun gegevens en het duidelijk is tot wie zij zich moeten richten

voor de uitoefening van hun rechten inzake bescherming van persoonsgegevens (bijvoorbeeld in het kader van een aanvraagformulier).

Reactie:

Artikel 12 van de algemene verordening gegevensbescherming bepaalt dat de verwerkingsverantwoordelijke passende maatregelen neemt opdat de betrokkene de in artikel 13 en 14 bedoelde informatie en de in artikel 15 tot en met 22 en artikel 34 bedoelde communicatie in verband met de verwerking in een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm en in duidelijke en eenvoudige taal ontvangt, is rechtstreeks van toepassing op eenieder die optreedt als verwerkingsverantwoordelijke.

In het dispositief van een regelgevende tekst mogen geen bepalingen voorkomen die andere bepalingen herhalen, zoals bepalingen die alleen een hogere norm in herinnering brengen door die over te nemen of anders weer te geven (omzendbrief VR 2019/4 Wetgevingstechniek). Het is dus niet aangewezen om het ontwerp van decreet hierop aan te passen.

- randnummer 46 en randnummer 47: De VTC stelt dat in principe de specificering van maatregelen niet in de wetgeving moet worden opgenomen. Wanneer de decreetgever of in een later stadium (mits delegatie), de Vlaamse Regering echter vermoedt dat de gepaste maatregelen niet gerealiseerd zullen worden zonder dit aan de betrokken instanties expliciet op te leggen, dan moet dat wel gebeuren.

De VTC beoordeelt het positief dat er in artikel 18, §7, van het ontwerp van decreet verwezen wordt naar beveiliging van gegevens en passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van betrokkenen. Dat geldt zeker voor artikel 18, §5, tweede lid, van het ontwerp, waarin opgelegd wordt dat beroep wordt gedaan op bevoegde dienstenintegratoren voor de uitwisseling van persoonsgegevens.

Reactie:

In principe moet de specificering van maatregelen inderdaad niet in de wetgeving worden opgenomen. Wanneer de decreetgever of in een later stadium (mits delegatie) de Vlaamse Regering echter vermoedt dat de gepaste maatregelen niet gerealiseerd zullen worden zonder dit aan de betrokken instanties expliciet op te leggen, dan moet dat wel gebeuren. In de praktijk werden de gepaste beveiligingsmaatregelen gerealiseerd, zodat het ontwerp geen aanpassing behoeft.

Tevens voorziet artikel 18, §7, van het voorontwerp van het decreet dat de Vlaamse Regering nadere regels kan bepalen voor de verwerking van de persoonsgegevens, “de beveiliging van deze gegevens”, en de passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen. Tevens kan de Vlaamse Regering de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt nader omschrijven.

Het is dus niet aangewezen om het ontwerp van decreet hierop aan te passen.

Het advies van de Raad van State

De Raad van State gaf advies met nummer 70.142/3 op 18 oktober 2021.

Hierna worden de opmerkingen van de Raad van State overlopen, samen met de reactie hierop.

- randnummer 3: Volgens de Raad van State moet de (federale) Gegevens-

beschermingsautoriteit, bedoeld in de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit, geraadpleegd worden.

Reactie:

Inmiddels werd bij artikel 10/1 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens opgericht. De Vlaamse Toezichtcommissie (VTC) is een autonome dienst met rechtspersoonlijkheid en is als toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 36, lid 4, van de AVG verantwoordelijk voor het toezicht op de toepassing van de AVG door de instanties. Ingevolge artikel 51, lid 1, van de AVG kan immers elke lidstaat één of meer onafhankelijke overheidsinstanties, verantwoordelijk voor het toezicht op de toepassing van deze verordening, oprichten.

Sinds de bekendmaking van de aanstelling van de leden van de VTC door de Vlaamse Regering in het Belgisch Staatsblad van 29 maart 2019, is de VTC ingevolge artikel 10/4, §1, van voornoemd decreet bevoegd om hetzij uit eigen beweging, hetzij op verzoek van het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering adviezen te verstrekken omtrent elke aangelegenheid met betrekking tot de verwerkingen van persoonsgegevens. Er moet aldus worden vastgesteld dat er in dit geval een advies is waarbij het ontwerp is getoetst aan de AVG.

- randnummer 7: De Raad van State merkt op dat artikel 11, eerste lid, een overbodige parafrasering inhoudt van het annaliteitsbeginsel en het universaliteitsbeginsel, vervat in artikel 174 van de Grondwet, in artikel 50, §1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten en in artikel 3 van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof. De ontworpen bepaling kan dan ook beter worden weggelaten.

Reactie:

Het is inderdaad zo dat artikel 11, eerste lid, een parafrasering is van de bestaande regelgeving inzake de begroting. Omwille van de helderheid en de context die deze parafrasering biedt voor een goede lezing van de volgende leden, wordt voorgesteld om dit lid toch te behouden.

- randnummer 8: De Raad van State merkt op dat overeenkomstig artikel 11, tweede lid, van het voorontwerp per begrotingsjaar voor een totaal van maximaal 1.200.000.000 euro aan waarborgen wordt verleend. De decreetgever kan zichzelf evenwel niet verbinden voor de toekomst; in een uitgavenbegroting kan steeds van dit maximumbedrag worden afgeweken. Het normatieve karakter en dus de zin van de ontworpen bepaling zijn dan ook twijfelachtig.

De decreetgever kan wel de uitvoerende macht verbinden door te bepalen dat, ongeacht de toegestane begrotingskredieten, jaarlijks maximaal ten belope van 1.200.000.000 euro aan waarborgen kunnen worden verleend.

Reactie:

Het is inderdaad zo dat bij elke begrotingsdecreet van de bepalingen in het ontworpen artikel 11, tweede lid, kan afgeweken worden. Het is evenwel aangewezen om van bij de goedkeuring van het Indemniteitsdecreet aan te geven wat de streefbedragen zijn waarvoor de Vlaamse Gemeenschap zich garant wil stellen om de doelstellingen van het Indemniteitsdecreet te bereiken.

- randnummer 9: De Raad van State merkt op dat in advies 2021/45 van de Vlaamse Toezichtcommissie (opmerking 13) wordt aanbevolen de memorie van toelichting aan te vullen met betrekking tot de grond voor de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens, als bedoeld in artikel 6, lid 1, van de algemene verordening gegevensbescherming. Daarover bevraagd, verklaarde de gemachtigde dat wordt gesteund op artikel 6, lid 1, e), van de verordening, namelijk de noodzakelijkheid van de verwerking voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen. Dat zou dan in elk geval in de memorie van toelichting moeten worden vermeld.

Reactie:

In de memorie van toelichting werd bij de artikelsgewijze bespreking van artikel 18 de suggestie van de Raad van State overgenomen.

- randnummer 10.1 en randnummer 10.2: De Raad van State merkt op dat de 'essentiële elementen' van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet zelf moeten worden vastgelegd.

In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel 'essentiële elementen' uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.

De Raad van State merkt op dat wat betreft de met de verwerking nagestreefde doelstellingen de vermelding in artikel 18, §2, van het voorontwerp niet adequaat is, aangezien die bepaling betrekking heeft op de aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijke. De doelstellingen van de verwerking van de persoonsgegevens moeten als dusdanig worden geïdentificeerd, zo mogelijk in een meer specifiek uitgewerkte vorm.

Reactie:

Niet enkel de verwerkingsverantwoordelijke, maar ook de nagestreefde doelstellingen worden in dit artikel bepaald, met name het ontvangen, beoordelen en verwerken van aanvragen tot waarborg, alsook de uitvoering van toegekende waarborgen, en de afhandeling van schadegevallen. Dit is voldoende specifiek.

Volgens de Raad van State moet tevens worden voorzien in een bepaling met de vermelding van de categorieën van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens, bijvoorbeeld de personeelsleden van de dienst die de Vlaamse Regering aanwijst ter uitvoering van artikel 18, §2, van het voorontwerp. Indien nog andere categorieën van personen toegang krijgen tot de verwerkte gegevens, moet dit eveneens worden vermeld.

Reactie:

Aan artikel 18, §2, werd een tweede lid toegevoegd dat luidt als volgt:

"De volgende categorieën van personen hebben toegang tot de verwerkte persoonsgegevens:

- 1° de personeelsleden van de dienst die de Vlaamse Regering aanwijst ter uitvoering van het eerste lid;
- 2° de deskundigen."

Volgens de Raad van State moet in het voorontwerp zelf een beginseltermijn inzake bewaring worden bepaald en pas vervolgens kan de Vlaamse Regering worden gemachtigd om, bijvoorbeeld in specifieke gevallen, toe te staan dat die beginseltermijn wordt ingekort, waarbij de cultuurhistorische waarde van de dossiers als beoordelingscriterium kan worden gehanteerd.

Reactie:

Conform artikel 5, e), van de algemene verordening gegevensbescherming (hierna AVG) mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan strikt noodzakelijk, behoudens voor het bewaren van persoonsgegevens met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden, in welk geval persoonsgegevens voor langere perioden mogen worden opgeslagen (principe van 'opslagbeperking').

Voor wat betreft bestuursdocumenten van de Vlaamse overheid – met inbegrip van de daarin vervatte persoonsgegevens – wordt aan deze verplichting uitvoering gegeven door afdeling 5. Beheren, bewaren en vernietigen van bestuursdocumenten van het Bestuursdecreet. Deze afdeling voert een formele procedure in voor het beheren en bewaren van bestuursdocumenten.

Artikel III.87, §1, van het Bestuursdecreet bepaalt daarbij dat voor elke categorie van bestuursdocumenten (zogenaamde 'series') selectieregels moeten worden opgesteld die onder meer een bewaartermijn en een definitieve bestemming van de bestuursdocumenten (vernietiging ofwel een permanente bewaring) bevatten. Deze selectieregels worden opgesteld door de verantwoordelijke overheidsinstantie (in dit geval het Departement Cultuur, Jeugd en Media), in samenspraak met – en controle door – de daarvoor specifiek opgerichte selectiecommissie (artikel III.88, §2, Bestuursdecreet). Deze bewaartermijnen en definitieve bestemmingen moeten steeds uitdrukkelijk gemotiveerd worden.

Eens de selectieregels zijn opgesteld worden ze conform artikel III.82, §2, Bestuursdecreet, gepubliceerd in het centrale serieregister van de Vlaamse overheid, dat online beschikbaar is, en in de toekomst ook publiek toegankelijk zal zijn. Deze selectieregels zijn bovendien maximaal vijf jaar geldig, hetgeen een periodieke evaluatie van de bewaartermijnen garandeert (artikel III.87, §3).

Binnen één decreet kunnen meerdere series worden gedefinieerd, waarbij voor elke serie aparte selectieregels moeten worden vastgelegd. Daarbij kan per serie een aparte bewaartermijn en definitieve bestemming toegekend worden, aangezien sommige gegevens langer dienen bijgehouden te worden dan andere.

Het per decreet definiëren van één universele maximale bewaartermijn voor alle series, en daarin opgenomen persoonsgegevens, is niet wenselijk aangezien dit een gedifferentieerde aanpak verhindert. Er moet dan immers gezocht worden naar één maximale termijn, die zonder onderscheid op elke serie van toepassing is. Gelet op de soms grote verschillen tussen verschillende series zal dit ertoe leiden dat bepaalde series langer zouden mogen worden bijgehouden dan – gelet op hun inhoud – strikt noodzakelijk is, hetgeen in strijd is met het principe van opslagbeperking.

Het decretaal verankeren van een maximale bewaartermijn is bovendien ook weinig werkzaam. Bij het bepalen van de bewaartermijn van bestuursdocumenten, en de daarin vervatte persoonsgegevens, wordt immers rekening gehouden met andere regelgeving die bepaalde bewaartermijnen impliceert. Zo is er artikel 41 van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën die stelt dat de gemeenrechtelijke verjaaringstermijn voor persoonlijke rechtsvorderingen van toepassing is op de Vlaamse overheid (bijvoorbeeld inzake het aanvechten van subsidiedossiers). Indien deze

verjaringstermijn verlengd zou worden, zou dit impliceren dat ook tal van andere decreten hun – daaraan gekoppelde – bewaartermijn dienen aan te passen.

In bepaalde gevallen is het decretaal vaststellen van een concrete maximale bewaringstermijn zelfs niet mogelijk. Zo stelt artikel 12 van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening dat staatssteundossiers die onder een vrijgestelde steunregeling vallen, moeten worden bijgehouden tot 10 jaar na het aflopen van de betrokken steunregeling. In de mate dat de steunregeling (vaak vervat in een decreet) geen vaste einddatum heeft is het dus onmogelijk om vooraf te bepalen hoe lang deze dossiers – en de daarin opgenomen persoonsgegevens – moeten worden bewaard.

Niet alleen regelgevende instrumenten, maar ook feitelijke omstandigheden kunnen veranderen, hetgeen op zichzelf als gevolg kan hebben dat een bepaalde maximale bewaartermijn niet langer proportioneel is, en dus – ingevolge het principe van opslagbeperking – moet worden aangepast.

Tot slot verplicht ook de AVG geen decretale verankering van een maximale bewaartermijn, artikel 6, 2, b), stelt alleen dat de rechtsgrond minstens het doel van de verwerking moet vaststellen. Daarbij kunnen aanvullend specifieke bepalingen worden opgenomen omtrent de types verwerkte gegevens, de betrokkenen, de entiteiten waaraan en de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt, de doelbinding, de opslagperioden enzovoort, maar dit wordt niet verplicht.

Gelet op het bovenstaande is het niet wenselijk om in het ontwerp van decreet een maximale bewaartermijn op te nemen. Het grondwettelijk recht op eerbiediging van het privéleven van betrokkenen, en het principe van opslagbeperking, worden voldoende gegarandeerd door het bovenstaande – decretaal verankerde – systeem van periodiek te herziene selectieregels.

Dit ligt bovendien in lijn met de adviespraktijk van de Vlaamse Toezichtcommissie, die stelt dat het voldoende is om in het decreet "criteria op te nemen die toelaten deze bewaartermijn(en) te bepalen". Dit wordt in het huidige ontwerp verwezenlijkt door de bepaling dat bij de vaststelling van de bewaartermijnen rekening wordt gehouden met de cultuurhistorische waarde van de dossiers.

- randnummer 11: De Raad van State merkt op dat het eerste element van die delegatie (nadere regels voor de verwerking van persoonsgegevens) zo algemeen verwoord is dat het neerkomt op een parafrasering van de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering reeds beschikt op basis van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Dat element kan dan ook beter worden weggelaten of worden toegespitst op de concrete nadere regels die worden beoogd. Voorts moet die delegatie zo worden begrepen dat ze geen betrekking kan hebben op de essentiële elementen vermeld in opmerking 10.1.

Reactie:

De ontworpen tekst van artikel 18, §7, werd als volgt aangepast:

"§7. De Vlaamse Regering kan de nadere regels bepalen met betrekking tot de categorieën van betrokkenen, de categorieën van persoonsgegevens, de categorieën van personen die toegang hebben tot de persoonsgegevens, de beveiliging van die gegevens, en de passende waarborgen voor de rechten en de vrijheden van de betrokkenen."

- randnummer 12 (met betrekking tot artikel 19): De Raad van State geeft ter overweging mee om te voorzien in een uiterste datum waarop het decreet in werking treedt als de Vlaamse Regering zou nalaten binnen een redelijke termijn de datum van inwerkingtreding vast te stellen.

Reactie:

De Vlaamse Regering zal tijdig een datum van inwerkingtreding vaststellen. Om de situatie te vermijden waarbij het decreet in werking zou treden zonder dat het noodzakelijke uitvoeringsbesluit werd goedgekeurd wordt ervoor geopteerd om niet op deze suggestie van de Raad van State in te gaan.

D. Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap

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

II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

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

Artikel 2

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 3

Onder cultuurgoederen wordt onder meer verstaan:

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

Artikel 4

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

Deze collectiebeherende organisaties kunnen in drie groepen worden ingedeeld:

- de eigen instellingen van de Vlaamse Gemeenschap van landelijk niveau, namelijk het Koninklijk Museum voor Schone Kunsten Antwerpen en Museum van Hedendaagse Kunst Antwerpen (M HKA);
- de collectiebeherende cultureelerfgoedorganisaties die met een kwaliteitslabel ingedeeld zijn bij het landelijke niveau. Het gaat anno 2021 om volgende musea:
Design Museum Gent;
FotoMuseum Antwerpen;
Huis van Alijn, Gent;
MuZee, Oostende;
Modemuseum Antwerpen;
Museum Dr. Guislain, Gent;
Museum In Flanders Fields, Ieper;
Museum Plantin-Moretus, Antwerpen;
Industriemuseum, Gent;
Museum voor Schone Kunsten Gent;
Openluchtmuseum Bokrijk;
Openluchtmuseum voor Beeldhouwkunst Middelheim, Antwerpen;
Provinciaal Gallo-Romeins Museum, Tongeren;
Samenwerkingsverband Kunstmusea Antwerpen;
Sportimonium, Hofstade;
Museum aan de Stroom, Antwerpen;
Stadsmuseum Gent;
M–Museum Leuven;
Stedelijk Museum voor Actuele Kunst, Gent;
Musea Brugge (onder andere Groeninge + Hospitaal);
DIVA, Antwerpen;
Red Star Line Museum, Antwerpen;
Museum Hof van Busleyden, Mechelen;
- de archieven en bibliotheken die met een kwaliteitslabel ingedeeld zijn bij het landelijke niveau. Het gaat anno 2021 om volgende archieven en bibliotheken:
KADOC Documentatie- en Onderzoekcentrum voor religie cultuur en samenleving;
Amsab–Instituut voor Sociale Geschiedenis;
Archief en Documentatiecentrum voor het Vlaams-nationalisme;
Liberaal Archief;
AMVC-Letterenhuis;
Centrum voor Academische en Vrijzinnige Archieven (CAVA);
Centrum Vlaamse Architectuurarchieven (CVAa);
Erfgoedbibliotheek Hendrik Conscience;
de universiteitsbibliotheken van de Universiteit Antwerpen, de Universiteit Gent en de Katholieke Universiteit Leuven.

Er wordt van uitgegaan dat deze erfgoedinstellingen, mits de nodige investeringen in de veiligheid, beveiliging en bewaaromstandigheden in staat zijn om een toereikend kader te bieden dat de risico's op schade aan tijdelijke bruiklenen afdoende inperkt. Dit laat de overheid toe om het eerste risico op schade aan bruiklenen voor haar rekening te nemen zonder dat het risico op dergelijke schade al te hoog zou liggen.

De organisatie van een belangrijke tijdelijke tentoonstelling kan nopen tot hoge investeringen in de verbetering van de veiligheid en klimaatomstandigheden van

de museale ruimtes; zo bijvoorbeeld de investeringen die het MSK Gent moest uitvoeren om de Jan van Eycktentoonstelling te kunnen organiseren. Vaak gaat het daarbij wel om investeringen die uiteindelijk ook de vaste collectie ten goede komen. Zo bijvoorbeeld de investeringen van het MSK Gent in de vernieuwing en verbetering van de klimaatregeling.

Artikel 5

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De waardes van de bruiklenen afkomstig uit erfgoedinstellingen gevestigd in Vlaanderen, met uitzondering van de collecties van de federale instellingen, worden niet meegerekend voor de bepaling van de totale waarde van de tentoonstelling. Het is immers de bedoeling van deze regeling om internationale bruiklenen en bruiklenen uit privécollecties te stimuleren.

Artikel 5, 4°, stelt als voorwaarde dat de tentoonstellingsorganisator bij aanvraag van een waarborg moet beschikken over een risicoanalyse met betrekking tot de inkomende bruiklenen en met betrekking tot de lokalen waar de tentoonstelling zal doorgaan. De door te voeren risicoanalyse dient te gebeuren op maat van de tentoon te stellen bruiklenen en op maat van de tentoonstellingsarchitectuur, het

gebouw en de bezoekers. Zo moet in deze risicoanalyse ingegaan worden op de maatregelen en garanties die geboden zullen worden op het vlak van veiligheid, beveiliging, klimaatomstandigheden en lichtregime. De tentoonstellingsorganisator moet tevens aangeven welke maatregelen hij zal nemen in opvolging van de uitgevoerde risicoanalyse.

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

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

Artikel 6

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

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

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

Artikel 7

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

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

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

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

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

Artikel 8

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

Het gaat om:

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

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

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

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

Artikel 9

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

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

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

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

Artikel 10 en 11

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

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

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

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

Artikel 12

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

Artikel 12, tweede lid, behoeft geen toelichting.

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

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

Artikel 13

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

Artikel 14

Artikel 14, 1° tot en met 3°, vermeldt de acties die de bruikleennemer moet ondernemen in het geval er schade werd vastgesteld aan een bruikleen waarvoor indemniteit werd toegekend door de Vlaamse overheid.

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

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

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

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

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

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

Artikel 15

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

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

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

Artikel 16

Artikel 16 geeft uitvoering aan de Europese regels inzake staatssteun. Uit de beslissingspraktijk van de Europese Commissie blijkt immers dat zij indemniteitsregimes, waarbij de overheid instaat voor eventuele schade aan in bruikleen gegeven

kunstwerken, over het algemeen beschouwt als staatssteun in de zin van artikel 107 van het Verdrag inzake de werking van de Europese Unie.

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

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

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

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

Artikel 17

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

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

Artikel 18

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

Als grond voor de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de algemene verordening gegevensbescherming wordt gesteund op artikel 6, eerste lid, e), van de verordening, namelijk de noodzakelijkheid van de verwerking voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen.

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

Paragraaf 3 tot en met 5 behoeven geen verdere toelichting.

Paragraaf 6 heeft betrekking op de bewaartermijn van de betrokken persoonsgegevens. Conform de algemene verordening gegevensbescherming mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan strikt noodzakelijk.

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

Artikel 19

Dit artikel behoeft geen toelichting.

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

Jan JAMBON

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

Matthias DIEPENDAELE

VOORONTWERP VAN DECREET



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

Op voorstel van de Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair Management en de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair Management en de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed zijn ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.

Art. 2. Dit decreet wordt aangehaald als: het Indemniteitsdecreet van dd/mm/jjjj.

Dit decreet regelt de toekenning van waarborgen voor het eerste risico op schade, geheel of gedeeltelijk verlies van inkomende bruiklenen voor tijdelijke tentoonstellingen.

Art. 3. In dit decreet wordt verstaan onder:

- 1° cultuurgoederen: de goederen van betekenis voor de paleontologie archeologie, de prehistorie, de geschiedenis, de cultuurgeschiedenis, de literatuur, de kunsten of de wetenschappen;
- 2° organisatie: de organisator of medeorganisator van een tijdelijke tentoonstelling met inkomende bruiklenen conform de bepalingen van dit decreet;
- 3° tentoonstelling: een tijdelijke tentoonstelling met cultuurgoederen voor een initiële duur van maximaal één jaar;
- 4° waarborg: een waarborg die de Vlaamse Gemeenschap verleent voor het eerste risico op schade, volledig of gedeeltelijk verlies van inkomende bruiklenen voor tijdelijke tentoonstellingen.

Hoofdstuk 2. De waarborg

Art. 4. De volgende organisaties kunnen een aanvraag indienen tot waarborgstelling door de Vlaamse Gemeenschap voor inkomende bruiklenen voor tentoonstellingen:

- 1° collectiebeherende cultureelerfgoedorganisaties die aangewezen zijn als cultureelerfgoedinstellingen met toepassing van artikel 17 van het Cultureelerfgoeddecreet van 24 februari 2017;
- 2° collectiebeherende cultureelerfgoedorganisaties die met een kwaliteitslabel ingedeeld zijn bij het landelijke niveau met toepassing van artikel 24 van het voormelde decreet;
- 3° universiteitsarchieven en universiteitsbibliotheken met een kwaliteitslabel met toepassing van artikel 7 van het voormelde decreet.

Art. 5. Een organisatie komt in aanmerking voor een waarborg als al de volgende voorwaarden zijn vervuld:

- 1° de tentoonstelling wordt georganiseerd in de eigen tentoonstellingsruimtes door een organisatie als vermeld in artikel 4;
- 2° de tentoonstelling draagt in belangrijke mate bij tot twee van de volgende doelstellingen:
 - a) de internationale uitstraling van Vlaanderen;
 - b) de verrijking van het culturele aanbod in Vlaanderen;
 - c) de ontsluiting van wetenschappelijk onderzoek;
 - d) de internationale belangstelling voor of de betekenis van het behandelde thema of de behandelde discipline;
- 3° de totale waarde van de inkomende bruiklenen bedraagt minimaal vijftig miljoen euro. De volgende bruiklenen worden niet meegerekend om de totale waarde te berekenen:
 - a) bruiklenen die eigendom zijn van erfgoedinstellingen of van hun inrichtende machten die gevestigd zijn in het Nederlandse taalgebied, met uitzondering van de collecties van de federale instellingen;
 - b) bruiklenen die eigendom zijn van erfgoedinstellingen of van hun inrichtende machten die gevestigd zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, die wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap;
- 4° de organisatie beschikt over een risicoanalyse voor de inkomende bruiklenen en voor de lokalen waar de tentoonstelling gehouden wordt. Die risicoanalyse gaat in op de veiligheid, beveiliging, klimaatomstandigheden en lichtregime die op de tentoonstelling en op de inkomende bruiklenen van toepassing zijn. De organisatie geeft ook aan welke maatregelen ze zal nemen in opvolging van de uitgevoerde risicoanalyse. De Vlaamse Regering bepaalt de verdere vereisten waaraan de risicoanalyse moet voldoen;
- 5° de organisatie legt een bindend voorstel voor van een of meer verzekeringsmaatschappijen om het residuele risico van de bruiklenen onder waarborg van de Vlaamse Gemeenschap te dekken.

De Vlaamse Regering kan de doelstellingen, vermeld in het eerste lid, 2°, nader bepalen en laat zich bij de toetsing van de doelstellingen, vermeld in het eerste lid, 2°, adviseren door de Raad voor het behoud van roerend cultureel erfgoed, vermeld in artikel 4 van het decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang.

Art. 6. Er wordt geen waarborg verleend voor de volgende bruiklenen:

- 1° bruiklenen die in de openlucht worden tentoongesteld;
- 2° bruiklenen die eigendom zijn van organisaties als vermeld in artikel 4, of van hun inrichtende macht.

Art. 7. De toegekende waarborg dekt het eerste risico tot 50% van de totale waarde van de bruiklenen onder die waarborg, verminderd met een franchise waarvan de Vlaamse Regering het bedrag bepaalt.

Als door de toekenning van de waarborg aan een aanvrager het maximumbedrag van het totaal aan verleende waarborgen, vermeld in artikel 10, wordt overschreden, wordt de waarborg beperkt tot de toegestane limiet. Een verzekeringsmaatschappij verzekert de waarde van de bruiklenen die die limiet overschrijden.

De toegekende waarborg gaat pas in vanaf het moment dat de verzekering ingaat die de organisatie afsloot om het residuele risico van de bruiklenen onder waarborg van de Vlaamse Gemeenschap, met uitzondering van de franchise, te dekken.

De organisatie sluit voor de bruiklenen die vallen onder de waarborgregeling, voor het niet-gewaarborgde gedeelte, met uitzondering van de franchise, een verzekering af bij een verzekeringsmaatschappij.

Art. 8. De waarborg dekt alle risico's met uitsluiting van de volgende risico's:

- 1° terrorisme;
- 2° oorlog;
- 3° opzet of nalatigheid door de bruikleengever of zijn gemachtigde;
- 4° inherent of voortbestaand defect;
- 5° restauratie- of conservatiewerkzaamheden ondernomen met toestemming van de eigenaar;
- 6° titelclaims van derden.

In afwijking van het eerste lid worden de uitgesloten risico's opgenomen in de verzekeringspolissen afgesloten met de verzekeringsmaatschappijen, vermeld in artikel 7, overeenkomstig uitgesloten van de waarborg.

Als een bruikleengever uitdrukkelijk vraagt om dekking van een of meer van de uitgesloten risico's, vermeld in het eerste of het tweede lid, kan de Vlaamse Regering op basis van een gemotiveerde vraag van de organisatie beslissen om de dekking van de waarborg uit te breiden tot een of meer van die risico's.

Art. 9. De waarborg geldt van nagel tot nagel.

In het eerste lid wordt verstaan onder van nagel tot nagel: de periode die vanaf het moment dat de bruikleen op de vaste standplaats bij de bruikleengever wordt weggenomen, tot op het moment dat de bruikleen terug op de vaste standplaats bij de bruikleengever wordt geplaatst.

De waarborg begint ten vroegste vier maanden voor de start van de tentoonstelling en vervalt uiterlijk vier maanden na het einde van de tentoonstelling. Op gemotiveerd verzoek van de organisator kan de Vlaamse Regering beslissen om de waarborg voor een langere periode toe te kennen of te verlengen mits de organisator kan garanderen dat het restrisico gedekt wordt door een verzekeringsmaatschappij. De waarborg wordt nooit retroactief verleend.

De tijdsintervallen die gedekt zijn door een andere waarborgregeling of verzekering voor dezelfde risico's worden uitgesloten.

Een verlenging van de waarborg door een verlenging van de tentoonstelling wordt minimaal twee maanden voorafgaand aan die verlenging aangevraagd.

Art. 10. Het totale risico waaraan de Vlaamse Gemeenschap ten gevolge van de krachtens dit decreet verleende waarborgen blootgesteld wordt, mag op enig moment in de tijd nooit meer bedragen dan 600.000.000 euro.

Het bedrag, vermeld in het eerste lid, wordt jaarlijks op 1 januari gekoppeld aan het prijsindexcijfer dat berekend en benoemd wordt voor de toepassing van artikel 2, §1, van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen. De basis voor de indexering is het prijsindexcijfer dat van kracht is op de datum van de bekendmaking van dit decreet in het Belgisch Staatsblad.

Art. 11. In het decreet van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap wordt het totale bedrag aan waarborgen ingeschreven dat in de loop van een begrotingsjaar toegekend kan worden.

Per begrotingsjaar wordt jaarlijks voor een totaal van maximaal 1.200.000.000 euro aan waarborgen verleend.

Een waarborg wordt aangerekend op het bedrag, vermeld in artikel 10, eerste lid, voor de looptijd van de toegekende waarborg.

Art. 12. De aanvraag van een waarborg wordt ten vroegste twee jaar en uiterlijk drie maanden voor de aanvang van de tentoonstelling ingediend bij de dienst die de Vlaamse Regering aanwijst.

De Vlaamse Regering bepaalt welke gegevens en documenten een aanvraagdossier bevat, aan welke vormelijke voorwaarden een aanvraagdossier voldoet en op welke wijze een aanvraagdossier ingediend wordt.

De Vlaamse Regering beslist over de toekenning van de waarborg, in volgorde van de ontvangst van de aanvragen.

De volgende wijzigingen vallen niet onder de toegekende waarborg tenzij die voorafgaand aanvaard worden door de dienst die de Vlaamse Regering aanwijst:

- 1° wijzigingen van de bruiklenen onder waarborg;
- 2° wijzigingen in de looptijd van de tentoonstelling waarvoor de waarborg is toegekend.

Art. 13. De organisatie waaraan een waarborg wordt toegekend, betaalt een toetredingsbijdrage. De Vlaamse Regering bepaalt de hoogte van die toetredingsbijdrage.

Art. 14. Bij schade aan bruiklenen waarop de waarborg van toepassing is, neemt de organisatie de nodige maatregelen om verdere schade te beperken.

Bij verlies of diefstal doet de organisatie onmiddellijk aangifte bij de politie.

Bij schade, verlies of diefstal brengt de organisatie onmiddellijk de bruikleengever en de dienst die de Vlaamse Regering aanwijst, daarvan op de hoogte.

De Vlaamse Gemeenschap verzaakt niet aan haar subrogatierecht in geval van opzet of grove fout.

De dienst die de Vlaamse Regering aanwijst, behandelt de schadeclaims.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen om schadeclaims te behandelen.

Art. 15. Bij de aanvang en de beëindiging van de bruikleen wordt een conditiestaat van de bruiklenen opgesteld om eventuele schade die tijdens de waarborgperiode veroorzaakt is, tegensprekelijk te kunnen vaststellen.

Hoofdstuk 3. Staatssteun, vertrouwelijkheid en verwerking van persoonsgegevens

Art. 16. In dit artikel wordt verstaan onder algemene groepsvrijstellingsverordening: verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard.

De waarborg wordt beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 107 van het Verdrag inzake de werking van de Europese Unie. De steun wordt verleend binnen de grenzen en de voorwaarden, vermeld in de algemene groepsvrijstellingsverordening.

Conform de algemene groepsvrijstellingsverordening komen de volgende organisaties niet in aanmerking voor de waarborg:

- 1° organisaties ten aanzien waarvan er een bevel tot terugvordering uitstaat door een eerder besluit van de Europese Commissie waarbij de steun onrechtmatig en onverenigbaar is verklaard met de interne markt;
- 2° organisaties die onderneming in moeilijkheden zijn als vermeld in artikel 2, 18, van de voormelde verordening.

Art. 17. Elke persoon die, in welke hoedanigheid ook, betrokken is bij de uitvoering en de toepassing van dit decreet, is verplicht tot geheimhouding over de vermogensrechtelijke situatie van de inkomende bruiklenen en over de bewaarplaats van de inkomende bruiklenen voor en na de tentoonstelling waarvoor de waarborg is verleend. Hij is verplicht om de volstrekte vertrouwelijkheid van alle gegevens die hij vaststelt of die hem toevertrouwd zijn met toepassing van dit decreet, in welke vorm ook, te bewaren.

Overtredingen van de geheimhoudingsplicht, vermeld in het eerste lid, worden gestraft conform artikel 458 van het Strafwetboek.

Art. 18. §1. In dit artikel wordt verstaan onder de algemene verordening gegevensbescherming: verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming).

§2. De dienst die de Vlaamse Regering aanwijst, treedt op als verwerkingsverantwoordelijke, vermeld in artikel 4, 7), van de algemene verordening gegevensbescherming, voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van dit decreet, meer bepaald bij het ontvangen, beoordelen en verwerken van aanvragen tot waarborg, bij de uitvoering van toegekende waarborgen, en de afhandeling van schadegevallen.

§3. De verwerking van persoonsgegevens in het kader van dit decreet heeft betrekking op de volgende categorieën van betrokkenen:

- 1° de bruikleengever en -nemer, hun personeelsleden en hun aangestelden;
- 2° de deskundigen;
- 3° de dossierbehandelaars.

§4. De verwerking van persoonsgegevens in het kader van dit decreet heeft betrekking op de volgende categorieën van persoonsgegevens:

- 1° de identificatiegegevens, het rijksregisternummer of het identificatienummer van de sociale zekerheid en andere identificatiegegevens;
- 2° de contactgegevens;
- 3° de tewerkstellingsgegevens;
- 4° de financiële gegevens;
- 5° de gegevens over kennis en expertise.

§5. De dienst die de Vlaamse Regering aanwijst, vraagt in eerste instantie de persoonsgegevens en andere gegevens op bij de authentieke gegevensbronnen, vermeld in artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009

houdende de uitvoering van artikel III.66, III.67 en III.68 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018. Als de gegevens daar niet kunnen verkregen worden kan de voormelde dienst die gegevens verkrijgen bij de aanvrager.

De uitwisselingen van persoonsgegevens vinden plaats met tussenkomst van de bevoegde dienstenintegratoren, vermeld in artikel 3 van het decreet van 13 juli 2012 houdende de oprichting en organisatie van een Vlaamse dienstenintegrator.

§6. De maximale bewaartermijnen voor persoonsgegevens die op basis van dit decreet conform artikel 5, lid 1, e), van de de algemene verordening gegevensbescherming worden bewaard, worden vastgelegd in beheersregels als vermeld in artikel III.81, §2, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018. Bij het bepalen van die bewaartermijnen wordt rekening gehouden met de cultuurhistorische waarde van de dossiers.

§7. De Vlaamse Regering kan de nadere regels bepalen voor de verwerking van de persoonsgegevens, de beveiliging van die gegevens, en de passende waarborgen voor de rechten en de vrijheden van de betrokkenen.

Hoofdstuk 4. Inwerkingtreding

Art. 19. De Vlaamse Regering bepaalt de datum van inwerkingtreding van dit decreet.

Brussel, ... (datum).

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

Jan JAMBON

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

Matthias DIEPENDAELE

ADVIES VAN DE STRATEGISCHE ADVIESRAAD
VOOR CULTUUR, JEUGD, SPORT EN MEDIA

**Advies****Sectorraad Kunsten en Erfgoed
15 juni 2021**

Advies bij het voorontwerp van decreet tot invoering van een waarborg bij inkomende bruiklenen voor tijdelijke tentoonstellingen

I. SITUERING

De Sectorraad Kunsten en Erfgoed van de Strategische Adviesraad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media werd op 31 mei 2021 door Vlaams minister-president Jan Jambon om advies gevraagd over het voorontwerp van decreet tot invoering van een waarborg bij inkomende bruiklenen voor tijdelijke tentoonstellingen (verder: indemniteitsdecreet).

De Sectorraad Kunsten en Erfgoed mocht tijdens zijn plenaire vergadering van 2 juni 2021 raadgever Erfgoed en Letteren Hanneleen Broeckx (kabinet Jambon) en Didier Cornelis, Geert Elshout en Hans Feys, van het Departement CJM verwelkomen om toelichting te geven bij het ontwerpdecreet.

De sectorraad behandelde de adviesvraag op zijn plenaire vergadering van 2 juni en finaliseerde het advies via schriftelijke procedure.

II. ADVIES

De Sectorraad Kunsten en Erfgoed is verheugd dat er na jarenlange vraag van de sector een indemniteitsregeling voorligt.

De indemniteitsregeling legt de lat voorlopig hoog: de waarborg dekt het eerste risico tot 50% van de totale waarborg en er geldt een minimumdrempel van 50 miljoen euro aan inkomende bruiklenen. Concreet betekent dit dat slechts een zeer beperkt aantal grote tentoonstellingen in aanmerking zullen komen. Kleinere tentoonstellingen kunnen geen beroep doen op deze regeling.

De sectorraad beschouwt voorliggende regeling als een startpunt dat doorheen de jaren onderwerp moet zijn van verdere evaluatie en evolutie. In de toekomst kan worden onderzocht in welke mate een verdere uitbreiding mogelijk is (vb. voor kleinere tentoonstellingen, tentoonstellingen in openlucht en

onderlinge bruiklenen tussen organisaties erkend binnen het Cultureelerfgoeddecreet en deel kunnen nemen aan de shared liability regeling).

Onderlinge bruiklenen tussen organisaties uit het Cultureelerfgoeddecreet worden voorlopig dus uitgesloten van de waarborgregeling. De sectorraad stelt voor om in deze context de shared liability actief aan te moedigen. Mogelijks kunnen de Vlaamse instellingen worden ingezet om een extra stimulans te geven aan deze werkwijze. Het vraagt extra energie om actoren over de streep te trekken.

De Sectorraad Kunsten en Erfgoed vraagt aandacht voor de administratieve opvolging en continuïteit in de begeleiding binnen het departement.

Tot slot wijst de sectorraad op artikel 4 van het ontwerpdecreet waarin de organisaties worden benoemd die een aanvraag kunnen indienen tot waarborgstelling. In dit artikel worden de collectiebeherende cultureelerfgoedorganisaties die aangewezen zijn als cultureelerfgoedinstellingen met toepassing van artikel 17 van het Cultureelerfgoeddecreet van 24 februari 2017 vernoemd. Momenteel wordt werk gemaakt van de optimalisatie van het Cultureelerfgoeddecreet. De sectorraad wijst er op dat deze formulering niet toekomstgericht is en vraagt om de indenniteitsregeling ook toegankelijk te maken voor cultureelerfgoedinstellingen die in een nieuw Cultureelerfgoeddecreet worden erkend.

Namens de Sectorraad Kunsten en Erfgoed,

Bart Demuyt, voorzitter
Sigrid Bosmans, ondervoorzitter
Liesbeth Lemiere, secretaris a.i.

ADVIES VAN DE VLAAMSE TOEZICHTCOMMISSIE
VOOR DE VERWERKING VAN PERSOONSGEGEVENS



Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

Advies wetgeving VTC nr. 2021/45 van 15 juni 2021

betreffende

tekst	voorontwerp van decreet
van	van de Vlaamse Regering
titel	tot invoering van een waarborg bij inkomende bruiklenen voor tijdelijke tentoonstellingen.
roepnaam	(Indemniteitsdecreet bruiklenen)
datum	zoals principieel goedgekeurd op 28 mei 2021

De Vlaamse Toezichtcommissie (hierna de "**VTC**");

Gelet op het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (hierna het "**e-govdecreet**"), inzonderheid artikel 10/4, §1;

Gelet op de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad Van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (hierna de "**AVG**"), inzonderheid artikel 36, 4, artikel 57, 1, c) en artikel 58, 3;

Gelet op de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (hierna de "**WVG**");

Gelet op het verzoek om advies van 31 mei 2021 van de heer Jan Jambon, minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Cultuur, ontvangen door de VTC op 31 mei 2021;

Gelet op de beslissing van de VTC om de adviesvraag af te handelen in een schriftelijke procedure;

Brengt op 15 juni 2021 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vlaamse minister bevoegd voor cultuur (hierna de "**Adviesvrager**") verzocht bij brief van 31 mei 2021 om het advies van de VTC over een voorontwerp van decreet tot invoering van en waarborg bij inkomende bruiklenen voor tijdelijke tentoonstellingen (hierna het "**Ontwerp**").
2. Aangezien de adviesbevoegdheid van de VTC op grond van artikel 10/4, § 1 van het e-govdecreet betrekking heeft op de verwerkingen van persoonsgegevens, is haar adviesverlening hiertoe beperkt.

Context

3. De hoge en stijgende financiële waarde van belangrijke bruiklenen voor grote tentoonstellingen en de daarmee samenhangende stijgende verzekeringskosten, maken het steeds moeilijker om in Vlaanderen grote tentoonstellingen te organiseren. Om deze kosten te verlagen, kan de Vlaamse overheid zich garant stellen voor eventuele schade of verlies aan cultuurobjecten in bruikleen. Zulke garantie heet een indemniteitsregeling of staatswaarborg. Indemniteit zorgt voor een **vermindering van de kosten voor het organiseren van een tentoonstelling** doordat kan bespaard worden op de verzekeringskost. Dit bedrag kan geïnvesteerd worden in andere doelstellingen (bv. internationale bruiklenen van hoge culturele en artistieke kwaliteit, mogelijkheid om meer tentoonstellingen te organiseren, etc.).
4. Het Ontwerp stelt voor om een staatswaarborg in te voeren tot dekking van mogelijke schade vanaf het moment dat de bruikleen op de vaste standplaats bij de bruikleengever wordt weggenomen tot op het moment dat de bruikleen terug op de vaste standplaats bij de bruikleengever wordt geplaatst. Deze waarborg zal, onder bepaalde voorwaarden, alle risico's voor inkomende bruiklenen voor tijdelijke tentoonstellingen met een internationale uitstraling dekken.
5. De binnen het Cultureelerfgoeddecreet aangeduide cultureelerfgoedinstellingen, de erkende instellingen die ingedeeld zijn bij het landelijk niveau en de erkende universitaire bibliotheken en archieven kunnen aanspraak maken op de indemniteitsregeling.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Voorafgaande toelichting

6. De VTC stelt vast dat de personen, van wie gegevens worden verzameld en uitgewisseld de volgende zijn:
 - de bruikleengever en -nemer, hun personeelsleden en hun aangestelden;
 - de deskundigen; en
 - de dossierbehandelaars.
7. Het gaat dus om de verwerking van persoonsgegevens van deze personen, onder meer de identificatiegegevens waaronder het rijksregisternummer. De VTC gaat daarom na in hoeverre het Ontwerp in lijn ligt met de principes van het gegevensbeschermingsrecht.

2. Kwaliteit van de regelgevende grondslag

8. Het komt de stellers van het Ontwerp toe om erover te waken dat – en dit ook voor de bestaande wet- en regelgeving – elke verwerking die in onderhavige context zal plaatsvinden een **rechtvaardigingsgrond** vindt in artikel 6 AVG en voor sommige verwerkingen in artikel 9 en eventueel in artikel 10 AVG¹.
9. De VTC wenst in herinnering te brengen dat elke overheidsinmenging in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals gewaarborgd door artikel 8 van het EVRM en artikel 22 van de Grondwet moet worden voorgeschreven in 'voldoende precieze wettelijke bepaling' die beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde doelstelling².

¹ Wat ook de mogelijkheid van de verwerkingen ervan beperkt.

² Zie DEGRAVE, E., "*L'é-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle*", Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v. (zie o.m. : EHRM, arrest *Rotaru c. Roumania*, 4 mei 2000); Zie ook enkele arresten van het Grondwettelijk Hof: Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015 (p. 63), Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017 (p. 17) en Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018 (p. 26), Arrest nr. 2/2021 van 14 januari 2021, overw. B.22.1. e.v. Zie ook SCHRAM, F., *Privacy & persoonsgegevens. Handboek*, Brussel, Politeia, 2019, 75-98, 111-116.

10. De VTC onderlijnt in het bijzonder artikel 6.3 van de AVG dat – samen gelezen met artikel 8 van het EVRM en artikel 22 van de Grondwet – voorschrijft dat regelgeving die verwerkingen in de zin van artikel 6.1, punt c) ³ of punt e) ⁴ van de AVG omkadert, **in principe**⁵ minstens de volgende **essentiële elementen** van die verwerkingen zou moeten vermelden met het oog op de voorzienbaarheid van de norm en om een toetsing aan de AVG mogelijk te maken:
- het doel van de verwerking;
 - de types of categorieën van te verwerken persoonsgegevens; Deze gegevens moeten bovendien beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt („minimale gegevensverwerking”)⁶;
 - de betrokkenen;
 - de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
 - de opslagperioden⁷; en
 - de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n)⁸.
11. De VTC constateert alvast dat uit de tekst van het Ontwerp en de Memorie van Toelichting, wel kan afgeleid worden:
- welke persoonsgegevens worden verwerkt (art. 18, §4 van het Ontwerp);
 - wie de betrokkenen zijn (art. 18, §3 van het Ontwerp);
 - wie verwerkingsverantwoordelijke zal zijn (art. 18, §2 van het Ontwerp).
12. De VTC is positief over het feit dat het Ontwerp aparte artikels bevat die onder meer de verwerking van persoonsgegevens behandelen.
13. De Memorie van Toelichting geeft enkele verduidelijkingen bij artikel 18 van het Ontwerp en stelt o.a. dat paragraaf 2 de rechtsgrond vermeldt waarop de administratie zich baseert bij het verwerken van persoonsgegevens. Noch het Ontwerp, noch de Memorie van Toelichting vermelden echter de specifieke rechtvaardigingsgrond, in de zin van artikel 6 van de AVG, om de verwerking van persoonsgegevens te rechtvaardigen. Uit artikel 1 van het Ontwerp en in de Memorie van Toelichting blijkt enkel dat het Ontwerp een gemeenschapsaangelegenheid regelt. De VTC beveelt aan om deze **rechtvaardigingsgrond** te specificeren.⁹

³ “c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;”

⁴ “e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen;”

De VTC merkt op dat als artikel 6, e) van toepassing is, de betrokkene op basis van artikel 21, 1, AVG diens recht van bezwaar kan laten gelden. Als het een uitgewerkte regeling van een specifieke (categorie van) geautomatiseerde verwerkingen betreft, is volgens de VTC ook de wettelijke verplichting (artikel 6, 1, c), AVG) in te roepen als rechtvaardigingsgrond.

⁵ Elementen die al duidelijk (eventueel impliciet) blijken uit de bestaande wetgeving moeten niet per se herhaald worden. De VTC vindt het niettemin een goede praktijk om dat wel te doen, namelijk om een uniform kader te creëren waarop verschillende uitvoeringsbesluiten kunnen steunen. Bovendien maakt dit het veel gemakkelijker om de verwerkingen van persoonsgegevens te toetsen aan de AVG, zowel voor de toezichthouder als voor de betrokkenen. Er is dus een onderscheid te maken tussen de legaliteitstoets (wettelijke basis) en de conformiteitstoets aan de AVG.

⁶ Zie artikel 5.1.c), AVG.

⁷ Zie ook artikel 5.1.e), AVG.

⁸ Als er meerdere verantwoordelijken voor de verwerking zouden aangeduid worden, dient desgevallend ook rekening gehouden te worden met artikel 26 van de AVG, dat de verplichting oplegt om tussen gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken in een onderlinge contractuele regeling te voorzien waarin hun respectieve verantwoordelijkheden worden vastgelegd. Het dient in elk geval voor elke verwerking duidelijk te zijn welke actor(en) als verwerkingsverantwoordelijke(n) optreden.

⁹ Minstens in de Memorie van Toelichting had moeten verduidelijkt worden welke rechtvaardigingsgrond de opstellers inroepen.

3. Doelbinding

14. Persoonsgegevens moeten voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt (artikel 5, 1, b), AVG).
15. De VTC vindt het positief dat de Memorie van Toelichting het doel van de regeling bepaalt, namelijk grote(re) tentoonstellingen met een internationale uitstraling in Vlaanderen mogelijk te (blijven) maken. Daarnaast heeft de regeling tot doel om ook 'middelgrote' tentoonstellingen mogelijk te maken om zo de groeidynamiek van dit type tentoonstellingen te versterken.
16. De VTC is echter van mening dat deze doelstellingen de algemene doelstellingen van het Ontwerp van decreet zijn en niet de specifieke doeleinden van de verwerking van persoonsgegevens specificiert. De VTC beveelt daarom aan de specifieke doeleinden voor de verwerking van persoonsgegevens te bepalen, opdat de doeleinden welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd zouden zijn.

4. Verantwoordelijkheid

17. Artikel 4, 7) AVG bepaalt dat voor de verwerkingen, waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de **verwerkingsverantwoordelijke** diegene is die daarin als dusdanig wordt aangewezen.
18. Het Ontwerp doet dit met artikel 18, §2:

*“De **dienst die de Vlaamse Regering aanwijst, treedt op als verwerkingsverantwoordelijke**, vermeld in artikel 4, 7) van de algemene verordening gegevensbescherming, voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van dit decreet, meer bepaald bij het ontvangen, beoordelen en verwerken van aanvragen tot waarborg, bij de uitvoering van toegekende waarborgen en de afhandeling van schadegevallen.”*
(eigen benadrukking)

19. De decreetgever, de Vlaamse Regering en de verwerkingsverantwoordelijke(n) moeten nagaan of het uitvoeren van een **gegevensbeschermingseffectenbeoordeling** (GEB - artikel 35 AVG)¹⁰ voor de voorziene verwerking van persoonsgegevens al dan niet noodzakelijk is.

5. Minimale gegevensverwerking

20. Conform artikel 5.1, c), AVG, moeten de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
21. De **categorieën van betrokkenen** worden aangeduid in artikel 18, §3 van het Ontwerp:
 - de bruikleengever en -nemer, hun personeelsleden en hun aangestelden;
 - de deskundigen; en
 - de dossierbehandelaars.

¹⁰ Voor richtlijnen over, zie:

- Info op website van de federale Gegevensbeschermingsautoriteit:

<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/gegevensbeschermingseffectbeoordeling-0>

- Aanbeveling CBPL nr. 01/2018 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2018.pdf>)

22. De bruikleengever kan in uitzonderlijke gevallen een natuurlijke persoon zijn volgens een verduidelijking van de adviesvrager. Een natuurlijke persoon zal eerder een beroep doen op een verzekeringsmaatschappij.
23. De VTC stelt vast dat het Ontwerp enkele **categorieën van gegevens** aanduidt in artikel 18, §4 van het Ontwerp:
- identificatiegegevens, rijksregisternummer, identificatienummer van de sociale zekerheid of andere identificatiegegevens;
 - financiële gegevens;
 - opleidingsgegevens;
 - loon- en tewerkstellingsgegevens; en
 - gegevens over expertise.
24. Het Ontwerp stelt in artikel 18, §4, 1° dat “**andere identificatiegegevens**” zullen worden verwerkt. Voor de VTC is het niet voldoende duidelijk over welke identificatiegegevens gegevens het dan zou kunnen gaan. De VTC beveelt daarom aan om dit minstens in de memorie van toelichting te verduidelijken en delegatie te geven aan de Vlaamse Regering om aan te duiden welke dat zijn.
25. Er wordt geen uitleg gegeven over de reden van het verwerken van gegevens m.b.t. opleiding, loon- en tewerkstelling en expertise. De VTC kan de proportionaliteit hiervan dan ook niet beoordelen. De VTC beveelt daarom aan de te verwerken categorieën van persoonsgegevens te herbekijken in samenwerking met een functionaris voor de gegevensbescherming en zo gepast te beperken.
26. Voor het geval dat de bruikleengever een natuurlijke persoon zou zijn, wijst de VTC erop dat wanneer er **financiële gegevens** worden verwerkt van die personen, deze in dit kader als gevoelige gegevens of gegevens van zeer persoonlijke aard worden beschouwd omdat ze betrekking hebben op het vermogen van de betrokkene¹¹.
27. Het Ontwerp bepaalt dat het **rijksregisternummer** zal worden verwerkt. De VTC wijst op het derde lid van paragraaf 1 van artikel 8 van de wet tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen:
- “§ 1. De machtiging om het Rijksregisternummer te gebruiken, wordt door de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken toegekend aan de overheden, instellingen en personen, bedoeld in artikel 5, § 1, wanneer dit gebruik noodzakelijk is voor de uitvoering van taken van algemeen belang. De machtiging om het Rijksregisternummer te gebruiken houdt de verplichting in dit Rijksregisternummer eveneens te gebruiken in de contacten met het Rijksregister van de natuurlijke personen. Er is geen machtiging vereist om het Rijksregisternummer te gebruiken wanneer dit gebruik uitdrukkelijk voorzien is door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie.”*
28. De VTC stelt vast dat artikel 18, §4 van het Ontwerp kan dienen als decretale basis voor het **gebruik** van het rijksregisternummer. In het geval er **toegang** nodig zou zijn tot informatiegegevens in het Rijksregister, of om er een **mededeling** van te verkrijgen, zal er echter wel nog steeds een machtiging nodig zijn van de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken zoals omschreven in artikel 5 van de Wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van natuurlijke personen. Het is op basis van het Ontwerp niet duidelijk of er louter gebruik zal worden gemaakt van het rijksregisternummer dan wel of er ook toegang nodig is tot gegevens in het Rijksregister en of er mededelingen zullen plaatsvinden.
29. De VTC gaat ervan uit dat gezien een potentieel hoog aantal betrokken organisaties mogelijk een aantal van de ontvangende organisaties nog niet zijn aangeduid als **ontvangers** van de persoonsgegevens. Voor zover deze gekend zijn, worden ze best aangeduid in het Ontwerp. De VTC beveelt ook aan om in een uitvoeringsbesluit aan te duiden welke diensten van de organisaties/overheden toegang zullen hebben tot welke data.

¹¹ Guideline WP2 over DPIA, p. 11 punt 4.

30. De VTC vindt het positief dat het Ontwerp de dienst, die de Vlaamse Regering aanduidt, verplicht om eerst persoonsgegevens op te vragen bij de **authentieke bronnen** zelf (bv. Rijksregister). Pas in tweede instantie kunnen gegevens worden opgevraagd bij de aanvrager. (artikel 18, § 5 Ontwerp).
31. Artikel 18, §5 van het Ontwerp stelt ook dat er **mededelingen** van persoonsgegevens zullen plaatsvinden met tussenkomst van bevoegde dienstenintegratoren. In deze context vermeldt het Ontwerp niet de entiteiten waaraan, en doeleinden waarvoor, de persoonsgegevens mogen worden meegedeeld. In het licht van artikel 6.3, AVG, adviseert de VTC om in het Ontwerp de doeleinden welbepaald en uitdrukkelijk omschreven op te nemen. Voor wat de mededeling van persoonsgegevens betreft, zal rekening moeten gehouden worden met artikel 8 van het Vlaams e-govdecreet van 18 juli 2008, dat aan Vlaamse instanties de verplichting oplegt om protocollen af te sluiten voor de mededeling van persoonsgegevens aan andere overheden. Het is voor de VTC niet duidelijk of er Vlaamse instanties betrokken zouden zijn bij de mededelingen van persoonsgegevens.

6. Bewaartermijn

32. Krachtens artikel 5.1, e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
33. Wat de **bewaartermijn** van de gegevens die in het kader van het Ontwerpdecreet worden verwerkt, wordt in artikel 18, §6 het volgende bepaald:

“De maximale bewaartermijnen voor persoonsgegevens die op basis van dit decreet conform artikel 5, lid 1, e), van de algemene verordening gegevensbescherming worden bewaard, worden vastgelegd in beheersregels als vermeld in artikel III.81, §2, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018. Bij het bepalen van die bewaartermijnen wordt rekening gehouden met de cultuurhistorische waarde van de dossiers.”

34. Er wordt daarbij verwezen naar de relevante bepaling in het Bestuursdecreet van 7 december 2018. In de Memorie van Toelichting wordt daarover het volgende gesteld:

“Voor wat betreft de bestuursdocumenten van de Vlaamse Overheid, wordt in het algemeen al aan die voorwaarde uitvoering gegeven door Afdeling 5. “Beheren, bewaren en vernietigen van bestuursdocumenten” van het Bestuursdecreet (07/12/2018). Art. III.81 van het Bestuursdecreet bepaalt daarbij dat voor elke categorie van bestuursdocumenten beheersregels worden opgesteld die onder meer een bewaartermijn en een definitieve bestemming (vernietiging ofwel een permanente bewaring) bevatten. De selectieregels worden gepubliceerd in het serieregister dat online beschikbaar is. Het is naar die beheersregels waarnaar in dit artikel verwezen wordt.”

35. De Memorie van Toelichting stelt dat de bewaringstermijn kan worden bepaald in de beheersregels. De VTC wijst erop dat deze beheersregels meestal minimale bewaringstermijnen betreffen en geen maximale voor de bescherming van de persoonsgegevens. Er zou in het kader van de verwerking van persoonsgegevens echter eerder verwezen moeten worden naar het register van de verwerkingsactiviteiten, zoals bedoeld in artikel 30 AVG. Dit register kan dan nog worden geïntegreerd in de beheersregels.
36. In het licht van artikel 6.3 van de AVG, adviseert de VTC om in het Ontwerp zelf één of meerdere bewaartermijn(en) te bepalen, of toch minstens criteria op te nemen die toelaten deze bewaartermijn(en) te bepalen. Zo nodig kunnen details worden uitgewerkt door de Vlaamse Regering als die daarvoor gedelegeerd wordt.

7. Juistheid

37. Persoonsgegevens moeten juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd (artikel 5, 1, d), AVG).
38. Het Ontwerp bevat geen bepalingen hierover. De VTC beveelt aan om die op te nemen, eventueel door te verwijzen naar bestaande regelingen.

8. Rechten van de betrokkenen en transparantie

39. Artikel 12 AVG bepaalt dat de verwerkingsverantwoordelijke passende maatregelen neemt opdat de betrokkene de in de artikelen 13 en 14, AVG bedoelde informatie en de in de artikelen 15 tot en met 22 en artikel 34, AVG bedoelde communicatie in verband met de verwerking in een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm en in duidelijke en eenvoudige taal ontvangt.
40. De VTC is dus van oordeel dat het aanbevolen is om het Ontwerp aan te vullen met de verplicht op te nemen vermeldingen zoals bedoeld in randnummer 38, met eventuele verwijzing naar een privacyverklaring op het aanvraagformulier, op de website of in communicatie tussen de organisaties en betrokkenen, zodat de betrokkenen goed geïnformeerd worden over de verwerking van hun gegevens en het duidelijk is tot wie zij zich moeten richten voor de uitoefening van hun rechten inzake bescherming van persoonsgegevens (bv. in het kader van een aanvraagformulier).

9. Beveiligingsmaatregelen

41. Artikel 32 AVG verplicht de verwerkingsverantwoordelijke om gepaste **technische en organisatorische maatregelen** te treffen die nodig zijn voor de bescherming van de persoonsgegevens. Deze maatregelen moeten een passend beveiligingsniveau verzekeren rekening houdend, enerzijds, met de stand van de techniek ter zake en de kosten voor het toepassen van de maatregelen en, anderzijds, met de aard van de te beveiligen gegevens en de potentiële risico's.
42. De VTC wijst erop dat aangezien niet alle gegevens duidelijk zijn en het mogelijk delicate gegevens betreft (zie hiervoor) een bijzondere aandacht vereist is inzake **informatieveiligheid** (zie infra).
43. Voor de concrete uitwerking hiervan wijst de VTC op de aanbeveling¹² ter voorkoming van gegevenslekken en op de referentiemaatregelen¹³ die bij elke verwerking van persoonsgegevens in acht zouden moeten worden genomen. De VTC onderstreept ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer¹⁴ en een logging van de toegangen zodat de functionaris en de toezichthouders kunnen controleren wie wanneer toegang had tot welke gegevens, wat zijn/haar acties waren en waarom¹⁵.
44. Artikel 32 AVG wijst op een aantal voorbeeldmaatregelen om, waar passend, een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen:
- de pseudonimisering en versleuteling van persoonsgegevens;
 - het vermogen om op permanente basis de vertrouwelijkheid, integriteit, beschikbaarheid en veerkracht van de verwerkingssystemen te garanderen;
 - het vermogen om bij een fysiek of technisch incident de beschikbaarheid van en de toegang tot de persoonsgegevens tijdig te herstellen; en
 - een procedure voor het op gezette tijdstippen testen, beoordelen en evalueren van de doeltreffendheid van de technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging van de verwerking.

¹² Aanbeveling CBPL nr. 01/2013

(<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2013.pdf>)

¹³ Referentiemaatregelen CBPL voor de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens, Versie 1.0 (http://vtc.corve.be/docs/VTC_VEILIGHEID_referentiemaatregelen-vs-01.pdf)

¹⁴ Zie ook Aanbeveling CBPL nr. 01/2008

(<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2008.pdf>)

Verschillende instanties kunnen hiervoor aangepaste technologische oplossingen bieden (zoals bijvoorbeeld de Kruispuntbank van de Sociale zekerheid).

¹⁵ *Audit trailing of beveiligd controlespoor.*

45. Voor zover er gedacht wordt aan het gebruik van cloudtoepassingen, verwijst de VTC naar haar adviezen en aanbevelingen daarover¹⁶.
46. In principe moet de specificering van maatregelen niet in de wetgeving worden opgenomen. Wanneer de decreetgever of in een later stadium (mits delegatie), de Vlaamse Regering echter vermoedt dat de gepaste maatregelen niet gerealiseerd zullen worden zonder dit aan de betrokken instanties expliciet op te leggen, dan moet dat wel gebeuren¹⁷.
47. De VTC beoordeelt het positief dat er in artikel 18, §7 van het Ontwerp verwezen wordt naar beveiliging van gegevens en passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van betrokkenen. Dat geldt zeker voor artikel 18, §5, tweede lid van het Ontwerp, waarin opgelegd wordt dat beroep wordt gedaan op bevoegde dienstenintegratoren voor de uitwisseling van persoonsgegevens.

III. BESLUIT

48. De VTC is van oordeel dat het voorgelegde voorontwerp voldoende waarborgen zou kunnen bieden wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft, op voorwaarde dat, bij voorkeur daarin en anders in uitvoeringsreglementering, volgende elementen bijkomend worden geïmplementeerd, inzonderheid:
- het bepalen van de rechtvaardigingsgrond van de verwerking onder de AVG (luik 2);
 - het bepalen van de specifieke doeleinde(n) voor de verwerking van persoonsgegevens (luik 3);
 - het bepalen van de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt (luik 3);
 - het verduidelijken van de “andere identificatiegegevens” die zullen worden verwerkt (luik 5);
 - de proportionaliteit van de categorieën persoonsgegevens te herbekijken met de functionaris voor de gegevensbescherming (luik 5);
 - het verder uitwerken van de bewaartermijn(en) (luik 6);
 - het uitwerken van bepalingen die betrekking hebben op de juistheid van de persoonsgegevens (luik 7);
 - het uitwerken van transparantiemaatregelen (luik 8).

Hans Graux,
Voorzitter VTC

¹⁶ <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie-cloud>

¹⁷ Dit kan eventueel ook in een ministerieel besluit of een omzendbrief.

ADVIES VAN DE TOPSTUKKENRAAD

DEPARTEMENT CULTUUR, JEUGD & MEDIA

Vlaamse overheid
Arenbergstraat 9
1000 BRUSSEL
www.vlaanderen.be/cjm

VERSLAG TOPSTUKKENRAAD

datum: 16 juni 2021

aanwezig:

Thomas Leysen (voorzitter), Sabine Taevernier (ondervoorzitter), Jan Ceuleers, Werner Adriaenssens, Gerrit Vanden Bosch, Ben Van Beneden en Lieve Watteuw, raadsleden
Hans Feys, Geert Elshout en Marthe Lemmens (DCJM)

verontschuldigd: Anne van Grevenstein-Kruse en Leen Van Dijck, raadsleden

voorzitter: Thomas Leysen

verslaggever: Marthe Lemmens

onderwerp: advies ontwerp Indemniteitsdecreet

1. HET INDEMNITEITSDECREET

1.1. Context

Op 28 mei 2021 gaf de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring bij het Indemniteitsdecreet - voluit het decreet tot invoering van een waarborg bij inkomende bruiklenen voor tentoonstellingen.

Het Indemniteitsdecreet stelt voor om een staatswaarborg in te voeren tot dekking van de mogelijke schade 'van nagel tot nagel' en 'alle risico's' voor inkomende bruiklenen voor tijdelijke tentoonstellingen met een internationale uitstraling.

Deze regeling moet ervoor zorgen dat grote tentoonstellingen in Vlaanderen mogelijk blijven. Door de hoge en stijgende financiële waardes van de belangrijke bruiklenen voor dit soort tentoonstellingen, en de daarmee samenhangende stijgende verzekeringskosten, wordt dat immers steeds moeilijker. Voor die tentoonstellingen ook bepaalde kwaliteitseisen inzake klimatologische omstandigheden, veiligheid en beveiliging. Daarom voorziet het ontwerp dat alleen de cultureel-erfgoedinstellingen die zijn aangeduid binnen het Cultureelerfgoeddecreet, de erkende instellingen ingedeeld bij het landelijke niveau en de erkende universitaire bibliotheken en archieven aanspraak kunnen maken op deze regeling.

Er is geopteerd voor een gemengde waarborgregeling:

- het eerste risico tot 50% van de totale waarde van de bruiklenen is gedekt onder de waarborgregeling van de Vlaamse overheid;
- het residuele risico moet verplicht gedekt worden via een commerciële verzekering.

Er werd ook voor gekozen om niet alleen de grote blockbustertentoonstellingen te ondersteunen, maar ook om middelgrote tentoonstellingen de kans te geven om door te groeien. Tentoonstellingen vanaf een totale waarde van minimaal 50 miljoen euro aan inkomende bruiklenen komen in aanmerking voor deze waarborgregeling. De bruiklenen die eigendom zijn van erfgoedinstellingen of van hun inrichtende machten die gevestigd zijn in het Nederlandse taalgebied, met uitzondering van de bruiklenen uit collecties van de federale instellingen, komen niet in aanmerking voor deze regeling. Evenmin komen de bruiklenen uit erfgoedinstellingen die gevestigd zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en die wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd als uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap in aanmerking.

Om het risico voor de Vlaamse overheid beheersbaar te houden, mag het totaal aan waarborgen dat ze op hetzelfde moment verleent, nooit meer dan 600 miljoen euro bedragen. Per kalenderjaar kan maximaal 1,2 miljard euro aan waarborgen worden toegekend.

Het Departement Cultuur gaf aan de Raad toelichting bij het Indemniteitsdecreet (bijlage 1). Het Voorontwerp van decreet en de Memorie van toelichting worden toegevoegd respectievelijk in bijlage 2 en 3.

Ook de insteek van de Vlaamse Kunstcollectie (VKC) over het Indemniteitsdecreet werd ter informatie aan de leden van de Topstukkenraad bezorgd. (bijlage 4).

1.2. Vraag naar advies bij het Indemniteitsdecreet

De Vlaamse Regering vraagt advies bij het voorontwerp voor het Indemniteitsdecreet aan de volgende drie instanties:

- de SARC
- de Topstukkenraad
- de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

1.3. Advies van de Topstukkenraad bij het Indemniteitsdecreet

In haar **advies houdende beleidsaanbevelingen voor de legislatuur 2019-2024** gaf de Topstukkenraad aan de invoering van een indemniteitsregeling voor internationale bruiklenen wenselijk te achten.

De Raad formuleerde toen volgend advies: *“De Topstukkenraad ondersteunt de vraag van de sector (cfr. Beleidsadvies van Adviescommissie cultureel erfgoed en beoordelingscommissies 2019) om ten voordele van de Vlaamse bruikleennemers een indemniteitsregeling uit te werken voor internationale bruiklenen. Een dergelijke regeling waarbij de Vlaamse Overheid zich borg stelt voor de compensatie van schade aan de in bruikleen gegeven werken zou onze musea bevrijden van de hoge verzekeringspremies die nu voor dergelijke bruiklenen betaald moeten worden en zou de Vlaamse erfgoedinstellingen de nodige financiële zuurstof geven om de organisatie van belangrijke internationale tentoonstellingen mogelijk te maken.”*

De Topstukkenraad is verheugd dat er na jaren voorbereiding een indemniteitsregeling voor Vlaanderen beschikbaar is. Ze kan zich vinden in het voorstel dat vandaag op tafel ligt. De Raad onderschrijft het

belang van een erkenning binnen het Cultureel Erfgoeddecreet en een risicoanalyse als voorwaarde om te kunnen genieten van een staatswaarborg. Het decreet zal hopelijk de noodzakelijke ondersteuning bieden aan de Vlaamse musea om een ambitieus tentoonstellingsprogramma te realiseren waardoor de Vlaamse erfgoedsector zich internationaal kan profileren.

De Raad meent dat het ontwerp dat nu voorligt op een zeer verdedigbare wijze de erfgoedwensen (een zo ruim mogelijke indemniteitsregeling) combineert met de begrotingsbesognes. De keuze voor een gemengde regeling waarbij het eerste risico (50 %) gedekt wordt door de Vlaamse overheid en het residuele risico (50 %) door een commerciële verzekeraar is een valabel compromis dat in principe de erfgoedinstellingen moet toelaten om dankzij deze indemniteitsregeling een betekenisvolle besparing te realiseren op de verzekeringskosten voor inkomende bruiklenen voor tijdelijke tentoonstellingen.

Het ontwerp van decreet is, ondanks de complexe materie, helder opgesteld. De Memorie van Toelichting geeft de nodige toelichting bij het ontwerp en biedt een interessant inzicht in de materie.

De Raad gaat hiernavolgend in over enkele **specifieke punten** in het aan haar voor advies voorgelegde ontwerp:

a. adviesopdracht Topstukkenraad

De Raad is vereerd door de vraag van de Vlaamse Regering om haar te willen adviseren over de mate waarin de tentoonstellingen waarvoor een waarborg wordt aangevraagd al dan niet aan de voorwaarden voldoet om in aanmerking te komen voor indemniteit (cfr. art.5). De Raad dankt de Vlaamse Regering voor het in haar gestelde vertrouwen en zal ernaar streven om deze bijkomende adviesopdracht zo optimaal mogelijk in te vullen.

b. drempelwaarde van 50 miljoen euro aan bruiklenen om in aanmerking te komen voor de indemniteitsregeling

In het voorontwerp voor het Indemniteitsdecreet wordt een drempelwaarde van minimaal 50 miljoen euro aan inkomende bruiklenen opgelegd om in aanmerking te komen voor een waarborgregeling door de Vlaamse overheid (Art.5, 3°).

De Raad steunt het hanteren van een drempelwaarde, maar acht de drempelwaarde van 50 miljoen vrij hoog indien bruiklenen uit Vlaamse erfgoedinstellingen niet meegerekend kunnen worden om deze drempel te bereiken. De Raad vreest dat dit tot een te grote beperking zal leiden van het aantal tentoonstellingen dat voor de waarborg in aanmerking komt. Ook vreest de Raad dat mogelijkerwijze door deze uitsluiting minder relevante buitenlandse bruiklenen in de tentoonstelling zouden worden opgenomen – ten koste van die uit de eigen erfgoedinstellingen –, met het oog op het bereiken van de drempelwaarde.

De Raad deelt wat dit betreft de bezorgdheid die de Vlaamse Kunstcollectie (VKC) hieromtrent formuleerde in de brief die op vraag van de minister ook aan de Raad voor advies werd bezorgd.

De Raad stelt voor om de bruiklenen uit Vlaamse erfgoedinstellingen wel degelijk mee te rekenen in functie van het bereiken van de drempelwaarde van 50 miljoen euro.

De Raad meent dat door deze aanpassing meer Vlaamse musea en meer middelgrote tentoonstellingsprojecten van de indemniteitsregeling gebruik zullen maken, hetgeen de Raad een na te streven doelstelling acht.

c. toetredingsvergoeding

Art. 13 in het Indemniteitsdecreet bepaalt dat de organisatie waaraan een waarborg wordt toegekend, een toetredingsbijdrage betaalt. De Vlaamse Regering bepaalt de hoogte van die toetredingsbijdrage.

De Raad adviseert om deze toetredingsvergoeding zo laag mogelijk te houden. De Raad wijst wat dit betreft op de zeer beperkte schadevergoedingen die de voorbije jaren uitbetaald werden voor de schade die bruiklenen opliepen binnen het kader van de in Vlaanderen georganiseerde grote(re) tentoonstellingen. De Raad meent dat deze realiteit weerspiegeld moet worden in het opleggen van een beperkte toetredingsbijdrage.

d. uitsluiting van risico's

Het ontwerpdecreet neemt in artikel 8 de 'klassieke' uitsluitingsgronden op die ook standaard in de 'alle risico's' kunstpolissen worden opgenomen. Dit lijkt de Raad logisch.

De mogelijkheid die het artikel voorziet om dergelijke uitgesloten risico's ten uitzonderlijke titel toch te dekken door de indemniteitsregeling acht de Raad positief, voor wat de risico's op schade door oorlog of terrorisme betreft. Het gaat immers om risico's die de laatste tien jaar meer en meer gedekt dienen te worden bij internationale bruiklenen, terwijl deze risico's voor in Vlaanderen georganiseerde tentoonstellingen als zeer beperkt beschouwd moeten beschouwd worden.

e. gebruik van de term 'erfgoedinstellingen' in artikel 5, 3 °

De coördinator van de VKC merkt op dat in artikel 5, 3° de noemer 'erfgoedinstellingen' gehanteerd wordt. De term 'erfgoedinstellingen' in de betekenis van het Cultureelerfgoeddecreet slaat enkel op het M HKA en het KMSKA terwijl hier klaarblijkelijk 'alle collectiebeherende organisaties' bedoeld worden.

De Raad volgt deze opmerking en adviseert dan ook om de term 'erfgoedinstellingen' in dit artikel te vervangen door de term 'collectiebeherende organisaties'.

f. verlenging van de waarborg in geval van onvoorziene omstandigheden zoals een pandemie

De Raad suggereert de minister om te overwegen om artikel 9 dat de mogelijke verlengingen van de dekkingen regelt ook 'Corona-proof' te maken en het artikel zo te herformuleren dat het steeds toelaat om in onvoorziene omstandigheden de dekking die de indemniteitsregeling biedt in de tijd uit te breiden.

Artikel 9, vijfde lid bepaalt nu dat *een verlenging van de waarborg door een verlenging van de tentoonstelling minimaal twee maanden voorafgaand aan die verlenging aangevraagd moet worden*. In normale omstandigheden is dit een goede en logische bepaling die voor een ordentelijke afwikkeling in de tijd zorgt van de toegekende waarborgen. De Corona-pandemie leert ons echter dat in uitzonderlijke omstandigheden zoals pandemiemaatregelen, wegvallen van internationaal vliegverkeer, instabiliteit in de landen van herkomst of bij juridische procedures, het niet steeds mogelijk zal zijn om een verlenging van

de waarborg twee maand voorafgaand aan de verlenging aan te vragen.. In noodsituaties moeten verlengingen van de dekking ook mogelijk zijn zonder dat deze uitsluitend samenhangen met een verlenging van de tentoonstelling, en dit nog tot kort voor het aflopen van de initieel toegekende waarborg. .

De Raad suggereert om ter dekking van deze uitzonderingssituatie artikel 9 aan te vullen en te bepalen dat de Vlaamse Regering in geval van uitzonderlijke omstandigheden de waarborg in de tijd kan verlengen.

g. verzekering van de bruiklenen tijdens transitperiode bij reizende tentoonstellingen

De Raad wijst op de noodzaak voor de organisatoren om er bij rondreizende tentoonstellingen steeds voor te zorgen dat het schaderisico voor de bruiklenen gedekt is, het weze door een verzekering, het weze door een staatswaarborg. Vaak is dit voor de organisatoren een complexe oefening.

De Raad acht het positief dat het ontwerpdecreet expliciet voorziet dat, door het feit dat de waarborg kan ingaan vier maanden voor de start van de tentoonstelling en vervalt uiterlijk vier maanden na het einde van de tentoonstelling, ook de transitrisico's (overgang van de risicodekking van de verzekering/staatswaarborg van de ene partner in het tentoonstellingsproject naar de risicodekking van de volgende 'venue' mee afgedekt worden.

h. uitbreiding van de indemniteitsregeling voor langdurige bruiklenen

Het ontwerp voor het Indemniteitsdecreet voorziet enkel een staatswaarborg voor tijdelijke tentoonstellingen. De Raad vraagt om ook aandacht te hebben voor langdurige bruiklenen aangezien zij eveneens bijdragen tot de internationale uitstraling van Vlaanderen en evenzeer een economische return hebben.

Ook de langdurige bewaargeving van waardevolle collecties leidt tot hoge verzekeringskosten voor het ontvangende museum. Als voorbeeld haalt de Raad de recente langdurige bruikleen van de collectie Matthys-Colle aan het S.M.A.K. in Gent aan. Deze waardevolle privécollectie wordt gedurende tien jaar uitgeleend aan het S.M.A.K., een bewaargeving die mee mogelijk gemaakt werd via de verwerving van het werk 'Great American nude #45' van Tom Wesselmann uit diezelfde collectie.

Een indemniteit voor langdurige bruiklenen zou ervoor kunnen zorgen dat de zware verzekeringskost gedeeltelijk wegvalt. Hierdoor zouden dan weer meer private eigenaars bereid zijn om hun stukken voor een langere termijn te bruiklenen en zou het voor Vlaamse musea financieel haalbaarder worden om naar meer dergelijke bruiklenen te streven waar deze een belangrijke versterking kunnen vormen van de eigen collectie. Dit kan een mooie opportuniteit bieden in de toekomst.

De Raad vraagt de minister en de Vlaamse Regering om de mogelijkheid te overwegen om op termijn de indemniteitsregeling ook uit te breiden tot langdurige bruiklenen. De Raad suggereert om het in kaart brengen van de opportuniteiten van een indemniteitsregeling voor langdurige bruiklenen mee te laten nemen in het onlangs door het Departement uitgeschreven onderzoek door de Universiteit Antwerpen naar de samenwerkingsmogelijkheden tussen publieke en private erfgoedactoren.

Tot slot

De Raad wijst er tot slot op dat de Vlaamse Indemniteitsregeling, eens operationeel, een inlooperperiode nodig zal hebben. Het zal enige tijd vergen om het vertrouwen van de potentiële, internationale bruikleengevers in de regeling te winnen. Vertrouwen is essentieel voor het aanvaarden van een indemniteitsvoorstel.

In principe zullen het vooral de publieke en de semipublieke bruikleengevers zijn die bereid gevonden zullen worden om de voorgestelde Vlaamse indemniteitsregeling te aanvaarden.

De Raad meent dat goede communicatie en het opbouwen van een vertrouwensrelatie prioriteit moet krijgen, eens de regelgeving in voege komt

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 70.142/3
van 18 oktober 2021

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot
invoering van een waarborg bij inkomende bruiklenen voor
tijdelijke tentoonstellingen’

Op 7 september 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, ICT en Facilitair Management verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot invoering van een waarborg bij inkomende bruiklenen voor tijdelijke tentoonstellingen’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 5 oktober 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 oktober 2021.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet regelt de toekenning van waarborgen door de Vlaamse Gemeenschap voor het eerste risico op schade of geheel of gedeeltelijk verlies van inkomende bruiklenen voor tijdelijke tentoonstellingen.

Hoofdstuk 1 bevat inleidende bepalingen, waaronder een aantal definities.

Hoofdstuk 2 regelt de waarborg. Het bepaalt welke organisaties in aanmerking komen voor de waarborgstelling door de Vlaamse Gemeenschap en de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan, het voorwerp van de waarborg, de periode waarvoor een waarborg kan worden verleend, het maximale bedrag van het totale risico van de verleende waarborgen op enig moment in de tijd en het maximale bedrag waarvoor per begrotingsjaar in totaal aan waarborgen kan worden verleend, de procedure voor het aanvragen en verlenen van de waarborg, de toetredingsbijdrage, de maatregelen bij schade aan bruiklenen waarop de waarborg van toepassing is, alsook het opmaken van een conditiestaat.

Hoofdstuk 3 bepaalt dat de waarborg wordt beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU), maar wordt toegekend met toepassing van de algemene groepsvrijstellingsverordening.² Het regelt de geheimhoudingsplicht en de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de ontworpen regeling.

Hoofdstuk 4 delegeert de datum van inwerkingtreding van het aan te nemen decreet aan de Vlaamse Regering.

VORMVEREISTEN

3. Het voorontwerp bevat bepalingen die verband houden met de verwerking van persoonsgegevens, onder meer de artikelen 17 en 18 ervan.

Bij de adviesaanvraag is advies nr. 2021/45 gevoegd dat de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens op 15 juni 2021 over het voorontwerp heeft gegeven.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 ‘waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard’.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds in tal van adviezen heeft opgemerkt, moet met betrekking tot die bepalingen niet enkel het advies worden ingewonnen van de Vlaamse toezichtcommissie, maar ook het advies van de (federale) Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’. Het is immers die autoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de ‘algemene’ regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de algemene verordening gegevensbescherming³ heeft vastgesteld. Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting.⁴

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het voorontwerp doorgang kan vinden.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van dat advies nog wijzigingen zou ondergaan,⁵ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. De gemachtigde bevestigde dat het mogelijk is dat de waarborg wordt verleend aan organisaties⁶ die beschouwd kunnen worden als instellingen die activiteiten uitoefenen gericht op de gehele Vlaamse Gemeenschap als bedoeld in artikel 11 van de wet van 16 juli 1973 ‘waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt’, aangezien de tentoonstellingen die onder de waarborgregeling vallen zich in beginsel tot de hele Vlaamse Gemeenschap richten.⁷ Het verlenen van een waarborg kan worden gelijkgesteld met een “subsidie in geld of natura” en een “financiële tegemoetkoming” in de zin van de artikelen 10 en 11 van de voormelde wet. Overeenkomstig artikel 11, tweede lid, moeten de voorwaarden en de procedure van erkenning met het oog op de financiële tegemoetkoming bij decreet worden vastgelegd.

De voorwaarden en de procedure voor het verlenen van de waarborg worden in voldoende mate in het ontworpen decreet zelf geregeld. De gemachtigde verklaarde immers dat de delegatie aan de Vlaamse Regering in artikel 5, tweede lid, van het voorontwerp enkel inhoudt dat de doelstellingen vermeld in het eerste lid, 2°, kunnen worden gepreciseerd, zonder dat nieuwe doelstellingen kunnen worden bepaald. Voorts bevestigde de gemachtigde dat de

³ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

⁴ Adv.RvS 61.267/AV van 27 juni 2017 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

⁵ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

⁶ Zie de omschrijving van die organisaties in artikel 4 van het voorontwerp.

⁷ Zie ook artikel 5, 2°, van het voorontwerp.

delegaties in de artikelen 8, derde lid, en 9, derde lid, van het voorontwerp enkel betrekking hebben op individuele gevallen, om de dekking van de waarborg uit te breiden en om de waarborg voor een langere periode toe te kennen.

5. Wat betreft de inpasbaarheid van de ontworpen staatssteunregeling in de algemene groepsvrijstellingsverordening verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Het gaat om steun in de vorm van een verzekeringsgarantie, waarbij het bruto-subsidie equivalent bestaat uit de besparing die voor de organiserende organisatie gerealiseerd wordt doordat zij geen of minder verzekeringspremies moeten betalen. De waarde van deze verzekeringspremies is vooraf te berekenen, waardoor de steun als transparant beschouwd kan worden.

Deze steun is vrijgesteld onder artikel 53 van de Algemene groepsvrijstellingsverordening, aangezien het gaat om steun aan organisaties zoals omschreven in artikel 53, lid 2 Algemene groepsvrijstellingsverordening (in het bijzonder musea). Daarbij wordt specifiek beroep gedaan op artikel 53, lid 4 e) van de groepsvrijstellingsverordening, met name steun ter vergoeding van kosten voor culturele projecten en activiteiten, samenwerkings- en uitwisselingsprogramma's en -beurzen, met inbegrip van kosten voor selectieprocedures, promotiekosten en kosten die rechtstreeks uit het project voortvloeien.

In artikel 16 worden bepaalde organisaties uitgesloten van het indenniteitsregime. Deze verplichting vloeit rechtstreeks voort uit de Algemene groepsvrijstellingsverordening (in het bijzonder artikel 1, lid 4 van de verordening). Deze uitsluiting wordt herhaald in het ontwerpdecreet aangezien de Europese Commissie erop aandringt dat deze voorwaarden in de nationale wetgeving gereflecteerd worden.”

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 10

6. Overeenkomstig artikel 10 van het voorontwerp mag “[h]et totale risico waaraan de Vlaamse Gemeenschap ten gevolge van de krachtens dit decreet verleende waarborgen blootgesteld wordt, (...) op enig moment in de tijd nooit meer bedragen dan 600.000.000 euro”. Dit bedrag wordt jaarlijks aangepast aan het prijsindexcijfer. Uit artikel 11, derde lid, van het voorontwerp blijkt dat een aanrekening van een waarborg op dit bedrag gebeurt “voor de looptijd van de toegekende waarborg”.

Op de vraag om de keuze voor dit maximumbedrag nader toe te lichten, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Met deze grens wordt het risico dat de Vlaamse overheid loopt begrensd tot maximum 600 miljoen euro op ieder moment. Samen met de dekking geboden door de privéverzekeraars laat dit toe om op jaarbasis één à twee grote en een drietal kleinere tentoonstellingen te organiseren. Op basis van historische gegevens volstaat in principe 600 miljoen euro (dekking eerste risico) om de aanvragen die voldoen aan de door het decreet gestelde voorwaarden te honoreren en gelet dat de toekenningen gebeuren via het principe ‘wie eerst komt, eerst maalt’ wordt aan het gelijkheidsbeginsel voldaan.”

Op de vraag hoe zal worden toegezien op de naleving van dit maximumbedrag voor nieuwe aanvragen en voor vragen voor verlenging van tentoonstellingen, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Wanneer er een aanvraag binnenkomt waardoor bij toekenning het totaal bedrag op enig moment in de (op dat moment nog toekomstige) periode van de waarborg zal worden overschreden, rekening houdende met de reeds toegezegde waarborgen, dan moet die aanvraag worden geweigerd of kan er slechts een waarborg worden verleend ten belope van wat nog beschikbaar is onder die 600 mio euro. Hetzelfde geldt evenzeer voor vragen tot verlenging van de looptijd van een tentoonstelling overeenkomstig artikel 12, vierde lid, 2°.”

Op de vraag waarom werd gekozen voor het beginsel “wie eerst komt, eerst maalt”, veeleer dan te voorzien in een groepering van aanvragen van een bepaalde periode om ze samen te beoordelen, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“We hebben een meer gegroepeerde behandeling van de aanvragen en een daarmee samenhangende, meer gegroepeerde, indiening van de aanvragen overwogen. Deze benadering lost het probleem dat zich stelt wanneer er meer valabele aanvragen zijn dan budgetten echter niet op, tenzij we er bij de advisering (door de Topstukkenraad) voor zouden opteren voor het opstellen van een ranking van de tentoonstellingen die aan de in het decreet gestelde criteria voldoen. Maar dat laatste zou dan nopen tot een onderlinge afweging van het ‘belang’ van de tentoonstellingen die aan de criteria voldoen. Voor dit decreet lijkt een dergelijke afweging niet wenselijk. Een dergelijke onderlinge afweging zou de advisering immers zeer moeilijk maken en de adviezen zeer vatbaar voor kritiek omwille van de hogere subjectiviteit die bij een dergelijke onderlinge afweging onvermijdelijk is, ook al wordt die subjectiviteit dan getemperd door de ‘intersubjectiviteit’ die het werken met een meerledig adviesorgaan met zich meebrengt. We opteren er daarom voor om de beslissing over de toekenning van de waarborg te nemen in volgorde van de ontvangst van de aanvragen. Indien meerdere aanvragen inhoudelijk voldoen maar gezamenlijk de beschikbare waarborgen overschrijden, dan lijkt de datum van aanvraag ons de enige objectieve manier om te beslissen over de toe te kennen waarborg.”

Artikel 11

7. Overeenkomstig artikel 11, eerste lid, van het voorontwerp wordt in het decreet van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap het totale bedrag aan waarborgen ingeschreven dat in de loop van een begrotingsjaar toegekend kan worden. Deze bepaling lijkt een overbodige parafrasering in te houden van het annaliteitsbeginsel en het universaliteitsbeginsel, vervat in artikel 174 van de Grondwet, in artikel 50, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ en in artikel 3 van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’. De ontworpen bepaling kan dan ook beter worden weggelaten.

8. Overeenkomstig artikel 11, tweede lid, van het voorontwerp wordt per begrotingsjaar voor een totaal van maximaal 1.200.000.000 euro aan waarborgen verleend. De

decreetgever kan zichzelf evenwel niet verbinden voor de toekomst; in een uitgavenbegroting kan steeds van dit maximumbedrag worden afgeweken. Het normatief karakter en dus de zin van de ontworpen bepaling is dan ook twijfelachtig.

De decreetgever kan wel de uitvoerende macht verbinden door te bepalen dat, ongeacht de toegestane begrotingskredieten, jaarlijks maximaal ten belope van 1.200.000.000 euro aan waarborgen kunnen worden verleend.

Artikel 18

9. In advies 2021/45 van de Vlaamse Toezichtcommissie (opmerking 13) wordt aanbevolen de memorie van toelichting aan te vullen met betrekking tot de grond voor de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens, als bedoeld in artikel 6, lid 1, van de algemene verordening gegevensbescherming. Daarover bevraagd, verklaarde de gemachtigde dat wordt gesteund op artikel 6, lid 1, e), van de verordening, namelijk de noodzakelijkheid van de verwerking voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen. Dat zou dan in elk geval in de memorie van toelichting moeten worden vermeld.

10.1. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.⁸

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1° de categorie van verwerkte gegevens; 2° de categorie van betrokken personen; 3° de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4° de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5° de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.⁹

⁸ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

⁹ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119.

10.2. In het voorontwerp wordt niet bepaald wat de met de verwerking nagestreefde doelstellingen zijn, welke categorieën van personen toegang hebben tot de verwerkte gegevens en wat de maximumtermijn is voor het bewaren van de gegevens. De gemachtigde reageerde daarop als volgt:

“De met de verwerking nagestreefde doelstelling(en) worden reeds bepaald in artikel 18, § 2, van het ontwerpdecreet, met name het ontvangen, beoordelen en verwerken van aanvragen tot waarborg, alsook de uitvoering van toegekende waarborgen, en de afhandeling van schadegevallen. In haar advies nr. 2021/45 van 15 juni 2021 stelt de VTC dat het voldoende is om minstens criteria op te nemen die toelaten de bewaartermijn(en) te bepalen. In het ontwerp is opgenomen dat de bewaartermijn wordt bepaald, rekening houdend met de cultuurhistorische waarde van de dossiers.”

Wat betreft de met de verwerking nagestreefde doelstellingen is de vermelding in artikel 18, § 2, van het voorontwerp niet adequaat, aangezien die bepaling betrekking heeft op de aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijke. De doelstellingen van de verwerking van de persoonsgegevens moeten als dusdanig worden geïdentificeerd, zo mogelijk in een meer specifiek uitgewerkte vorm.

Er moet tevens worden voorzien in een bepaling met de vermelding van de categorieën van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens, bijvoorbeeld de personeelsleden van de dienst die de Vlaamse Regering aanwijst ter uitvoering van artikel 18, § 2, van het voorontwerp. Indien nog andere categorieën van personen toegang krijgen tot de verwerkte gegevens, moet dit eveneens worden vermeld.

Wat betreft de maximale bewaartermijnen wordt in artikel 18, § 6, van het voorontwerp bepaald dat die worden vastgelegd in beheersregels als vermeld in artikel III.81, § 2, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 en dat daarbij rekening wordt gehouden met de cultuurhistorische waarde van de dossiers. Die decretale bepaling heeft echter geen betrekking op de maximale bewaartermijnen, nog afgezien van het gegeven dat het bepalen van die maximale bewaartermijnen, die een essentieel element uitmaken, niet aan de Vlaamse Regering en *a fortiori* niet aan “beheersregels” kan worden overgelaten. Eerst moet in het voorontwerp zelf een beginseltermijn worden bepaald en pas vervolgens kan de Vlaamse Regering worden gemachtigd om, bijvoorbeeld in specifieke gevallen, toe te staan dat die beginseltermijn wordt ingekort, waarbij de cultuurhistorische waarde van de dossiers als beoordelingscriterium kan worden gehanteerd.

11. Bij artikel 18, § 7, van het voorontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om “de nadere regels [te] bepalen voor de verwerking van de persoonsgegevens, de beveiliging van die gegevens, en de passende waarborgen voor de rechten en de vrijheden van de betrokkenen”. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Het kan enkel gaan om een verdere uitwerking van de basisprincipes die reeds in het decreet vervat zitten. Zo kan de Vlaamse Regering bijvoorbeeld modeldocumenten/aanvraagformulieren opstellen, waarin de over te maken gegevens gespecificeerd worden, zonder daarbij gegevens te mogen opvragen die buiten de algemene categorieën van artikel 18 §4 vallen (zo kan men in het formulier bijvoorbeeld het adres en/of e-mailadres opvragen, als nadere uitwerking van de categorie ‘contactgegevens’). Daarnaast kan de Vlaamse Regering de nadere regels inzake beveiliging vaststellen, indien zou blijken dat dit noodzakelijk is. Dit vloeit voort uit het advies nr. 2021/45 van 15 juni 2021 van de VTC: ‘In principe moet de specificering van maatregelen niet in de wetgeving worden opgenomen. Wanneer de decreetgever of in een later stadium (mits delegatie), de Vlaamse Regering echter vermoedt dat de gepaste maatregelen niet gerealiseerd zullen worden zonder dit aan de betrokken instanties expliciet op te leggen, dan moet dat wel gebeuren.’”

Het eerste element van die delegatie (nadere regels voor de verwerking van persoonsgegevens) is zo algemeen verwoord dat het neerkomt op een parafrasering van de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering reeds beschikt op basis van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Dat element kan dan ook beter worden weggelaten of worden toegespitst op de concrete nadere regels die worden beoogd. Voorts moet die delegatie zo worden begrepen dat ze geen betrekking kan hebben op de essentiële elementen vermeld in opmerking 10.1.

Artikel 19

12. Overeenkomstig artikel 19 van het voorontwerp bepaalt de Vlaamse Regering de datum van inwerkingtreding van het aan te nemen decreet. Er wordt ter overweging gegeven om te voorzien in een uiterste datum waarop het decreet in werking treedt als de Vlaamse Regering zou nalaten binnen een redelijke termijn de datum van inwerkingtreding vast te stellen.¹⁰

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH

¹⁰ Zie de omzendbrief ‘Wetgevingstechniek’ VR 2019/4 van 25 oktober 2019, aanbeveling 231, 5°.

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

Op voorstel van de Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair Management en de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, Digitalisering en Facilitair Management en de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed zijn ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Inleidende bepalingen

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschapsaangelegenheid.

Art. 2. Dit decreet wordt aangehaald als: het Indemniteitsdecreet van [...].

Dit decreet regelt de toekenning van waarborgen voor het eerste risico op schade, geheel of gedeeltelijk verlies van inkomende bruiklenen voor tijdelijke tentoonstellingen.

Art. 3. In dit decreet wordt verstaan onder:

- 1° cultuurgoederen: de goederen van betekenis voor de paleontologie, de archeologie, de prehistorie, de geschiedenis, de cultuurgeschiedenis, de literatuur, de kunsten of de wetenschappen;
- 2° organisatie: de organisator of medeorganisator van een tijdelijke tentoonstelling met inkomende bruiklenen conform de bepalingen van dit decreet;
- 3° tentoonstelling: een tijdelijke tentoonstelling met cultuurgoederen voor een initiële duur van maximaal één jaar;
- 4° waarborg: een waarborg die de Vlaamse Gemeenschap verleent voor het eerste risico op schade, volledig of gedeeltelijk verlies van inkomende bruiklenen voor tijdelijke tentoonstellingen.

Hoofdstuk 2. De waarborg

Art. 4. De volgende organisaties kunnen een aanvraag indienen tot waarborgstelling door de Vlaamse Gemeenschap voor inkomende bruiklenen voor tentoonstellingen:

- 1° collectiebeherende cultureelerfgoedorganisaties die aangewezen zijn als cultureelerfgoedinstellingen met toepassing van artikel 17 van het Cultureelerfgoeddecreet van 24 februari 2017;
- 2° collectiebeherende cultureelerfgoedorganisaties die met een kwaliteitslabel ingedeeld zijn bij het landelijke niveau met toepassing van artikel 24 van het voormelde decreet;
- 3° universiteitsarchieven en universiteitsbibliotheken met een kwaliteitslabel met toepassing van artikel 7 van het voormelde decreet.

Art. 5. Een organisatie komt in aanmerking voor een waarborg als al de volgende voorwaarden zijn vervuld:

- 1° de tentoonstelling wordt georganiseerd in de eigen tentoonstellingsruimtes door een organisatie als vermeld in artikel 4;
- 2° de tentoonstelling draagt in belangrijke mate bij tot twee van de volgende doelstellingen:
 - a) de internationale uitstraling van Vlaanderen;
 - b) de verrijking van het culturele aanbod in Vlaanderen;
 - c) de ontsluiting van wetenschappelijk onderzoek;
 - d) de internationale belangstelling voor of de betekenis van het behandelde thema of de behandelde discipline;
- 3° de totale waarde van de inkomende bruiklenen bedraagt minimaal vijftig miljoen euro. De volgende bruiklenen worden niet meegerekend om de totale waarde te berekenen:
 - a) bruiklenen die eigendom zijn van erfgoedinstellingen of van hun inrichtende machten die gevestigd zijn in het Nederlandse taalgebied, met uitzondering van de collecties van de federale instellingen;
 - b) bruiklenen die eigendom zijn van erfgoedinstellingen of van hun inrichtende machten die gevestigd zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, die wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap;
- 4° de organisatie beschikt over een risicoanalyse voor de inkomende bruiklenen en voor de lokalen waar de tentoonstelling gehouden wordt. Die risicoanalyse gaat in op de veiligheid, beveiliging, klimaatomstandigheden en lichtregime die op de tentoonstelling en op de inkomende bruiklenen van toepassing zijn. De organisatie geeft ook aan welke maatregelen ze zal nemen in opvolging van de uitgevoerde risicoanalyse. De Vlaamse Regering bepaalt de verdere vereisten waaraan de risicoanalyse moet voldoen;
- 5° de organisatie legt een bindend voorstel voor van een of meer verzekeringsmaatschappijen om het residuele risico van de bruiklenen onder waarborg van de Vlaamse Gemeenschap te dekken.

De Vlaamse Regering kan de doelstellingen, vermeld in het eerste lid, 2°, nader bepalen en laat zich bij de toetsing van de doelstellingen, vermeld in het eerste lid, 2°, adviseren door de Raad voor het behoud van roerend cultureel erfgoed, vermeld in artikel 4 van het decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang.

Art. 6. Er wordt geen waarborg verleend voor de volgende bruiklenen:

- 1° bruiklenen die in de openlucht worden tentoongesteld;
- 2° bruiklenen die eigendom zijn van organisaties als vermeld in artikel 4, of van hun inrichtende macht.

Art. 7. De toegekende waarborg dekt het eerste risico tot 50% van de totale waarde van de bruiklenen onder die waarborg, verminderd met een franchise waarvan de Vlaamse Regering het bedrag bepaalt.

Als door de toekenning van de waarborg aan een aanvrager het maximumbedrag van het totaal aan verleende waarborgen, vermeld in artikel 10, wordt overschreden, wordt de waarborg beperkt tot de toegestane limiet. Een verzekeringsmaatschappij verzekert de waarde van de bruiklenen die die limiet overschrijden.

De toegekende waarborg gaat pas in vanaf het moment dat de verzekering ingaat die de organisatie afsloot om het residuele risico van de bruiklenen onder waarborg van de Vlaamse Gemeenschap, met uitzondering van de franchise, te dekken.

De organisatie sluit voor de bruiklenen die vallen onder de waarborgregeling, voor het niet-gewaarborgde gedeelte, met uitzondering van de franchise, een verzekering af bij een verzekeringsmaatschappij.

Art. 8. De waarborg dekt alle risico's met uitsluiting van de volgende risico's:

- 1° terrorisme;
- 2° oorlog;
- 3° opzet of nalatigheid door de bruikleengever of zijn gemachtigde;
- 4° inherent of voortbestaand defect;
- 5° restauratie- of conservatiewerkzaamheden ondernomen met toestemming van de eigenaar;
- 6° titelclaims van derden.

In afwijking van het eerste lid worden de uitgesloten risico's opgenomen in de verzekeringspolissen afgesloten met de verzekeringsmaatschappijen, vermeld in artikel 7, overeenkomstig uitgesloten van de waarborg.

Als een bruikleengever uitdrukkelijk vraagt om dekking van een of meer van de uitgesloten risico's, vermeld in het eerste of het tweede lid, kan de Vlaamse Regering op basis van een gemotiveerde vraag van de organisatie beslissen om de dekking van de waarborg uit te breiden tot een of meer van die risico's.

Art. 9. De waarborg geldt van nagel tot nagel.

In het eerste lid wordt verstaan onder van nagel tot nagel: de periode vanaf het moment dat de bruikleen op de vaste standplaats bij de bruikleengever wordt weggenomen, tot op het moment dat de bruikleen terug op de vaste standplaats bij de bruikleengever wordt geplaatst.

De waarborg begint ten vroegste vier maanden voor de start van de tentoonstelling en vervalt uiterlijk vier maanden na het einde van de tentoonstelling. Op gemotiveerd verzoek van de organisator kan de Vlaamse Regering beslissen om de waarborg voor een langere periode toe te kennen of te verlengen mits de organisator kan garanderen dat het restrisico gedekt wordt door een verzekeringsmaatschappij. De waarborg wordt nooit retroactief verleend.

De tijdsintervallen die gedekt zijn door een andere waarborgregeling of verzekering voor dezelfde risico's worden uitgesloten.

Een verlenging van de waarborg door een verlenging van de tentoonstelling wordt minimaal twee maanden voorafgaand aan die verlenging aangevraagd.

Art. 10. Het totale risico waaraan de Vlaamse Gemeenschap ten gevolge van de krachtens dit decreet verleende waarborgen blootgesteld wordt, mag op enig moment in de tijd nooit meer bedragen dan 600.000.000 euro.

Het bedrag, vermeld in het eerste lid, wordt jaarlijks op 1 januari gekoppeld aan het prijsindexcijfer dat berekend en benoemd wordt voor de toepassing van artikel 2, §1, van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen. De basis voor de indexering is het prijsindexcijfer dat van kracht is op de datum van de bekendmaking van dit decreet in het Belgisch Staatsblad.

Art. 11. In het decreet van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap wordt het totale bedrag aan waarborgen ingeschreven dat in de loop van een begrotingsjaar toegekend kan worden.

Per begrotingsjaar wordt jaarlijks voor een totaal van maximaal 1.200.000.000 euro aan waarborgen verleend.

Een waarborg wordt aangerekend op het bedrag, vermeld in artikel 10, eerste lid, voor de looptijd van de toegekende waarborg.

Art. 12. De aanvraag van een waarborg wordt ten vroegste twee jaar en uiterlijk drie maanden voor de aanvang van de tentoonstelling ingediend bij de dienst die de Vlaamse Regering aanwijst.

De Vlaamse Regering bepaalt welke gegevens en documenten een aanvraagdossier bevat, aan welke formele voorwaarden een aanvraagdossier voldoet en op welke wijze een aanvraagdossier ingediend wordt.

De Vlaamse Regering beslist over de toekenning van de waarborg, in volgorde van de ontvangst van de aanvragen.

De volgende wijzigingen vallen niet onder de toegekende waarborg tenzij die voorafgaand aanvaard worden door de dienst die de Vlaamse Regering aanwijst:

- 1° wijzigingen van de bruiklenen onder waarborg;
- 2° wijzigingen in de looptijd van de tentoonstelling waarvoor de waarborg is toegekend.

Art. 13. De organisatie waaraan een waarborg wordt toegekend, betaalt een toetredingsbijdrage. De Vlaamse Regering bepaalt de hoogte van die toetredingsbijdrage.

Art. 14. Bij schade aan bruiklenen waarop de waarborg van toepassing is, neemt de organisatie de nodige maatregelen om verdere schade te beperken.

Bij verlies of diefstal doet de organisatie onmiddellijk aangifte bij de politie.

Bij schade, verlies of diefstal brengt de organisatie onmiddellijk de bruikleengever en de dienst die de Vlaamse Regering aanwijst, daarvan op de hoogte.

De Vlaamse Gemeenschap verzaakt niet aan haar subrogatierecht in geval van opzet of grove fout.

De dienst die de Vlaamse Regering aanwijst, behandelt de schadeclaims.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen om schadeclaims te behandelen.

Art. 15. Bij de aanvang en de beëindiging van de bruikleen wordt een conditiestaat van de bruiklenen opgesteld om eventuele schade die tijdens de waarborgperiode veroorzaakt is, tegensprekelijk te kunnen vaststellen.

Hoofdstuk 3. Staatssteun, vertrouwelijkheid en verwerking van persoonsgegevens

Art. 16. In dit artikel wordt verstaan onder Algemene Groepsvrijstellingsverordening: verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van artikel 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard.

De waarborg wordt beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 107 van het Verdrag inzake de werking van de Europese Unie. De steun wordt verleend binnen de grenzen en de voorwaarden, vermeld in de Algemene Groepsvrijstellingsverordening.

Conform de Algemene Groepsvrijstellingsverordening komen de volgende organisaties niet in aanmerking voor de waarborg:

- 1° organisaties ten aanzien waarvan er een bevel tot terugvordering uitstaat door een eerder besluit van de Europese Commissie waarbij de steun onrechtmatig en onverenigbaar is verklaard met de interne markt;
- 2° organisaties die onderneming in moeilijkheden zijn als vermeld in artikel 2, 18, van de voormelde verordening.

Art. 17. Elke persoon die, in welke hoedanigheid ook, betrokken is bij de uitvoering en de toepassing van dit decreet, is verplicht tot geheimhouding over de vermogensrechtelijke situatie van de inkomende bruiklenen en over de bewaarplaats van de inkomende bruiklenen voor en na de tentoonstelling waarvoor de waarborg is verleend. Hij is verplicht om de volstreekte vertrouwelijkheid van alle gegevens die hij vaststelt of die hem toevertrouwd zijn met toepassing van dit decreet, in welke vorm ook, te bewaren.

Overtredingen van de geheimhoudingsplicht, vermeld in het eerste lid, worden gestraft conform artikel 458 van het Strafwetboek.

Art. 18. §1. In dit artikel wordt verstaan onder de algemene verordening gegevensbescherming: verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming).

§2. De dienst die de Vlaamse Regering aanwijst, treedt op als verwerkingsverantwoordelijke, vermeld in artikel 4, 7), van de algemene verordening gegevensbescherming, voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van dit decreet, meer bepaald bij het ontvangen, beoordelen en verwerken van aanvragen tot waarborg, bij de uitvoering van toegekende waarborgen, en de afhandeling van schadegevallen.

De volgende categorieën van personen hebben toegang tot de verwerkte persoonsgegevens:

- 1° de personeelsleden van de dienst die de Vlaamse Regering aanwijst ter uitvoering van het eerste lid;
- 2° de deskundigen.

§3. De verwerking van persoonsgegevens in het kader van dit decreet heeft betrekking op de volgende categorieën van betrokkenen:

- 1° de bruikleengever en -nemer, hun personeelsleden en hun aangestelden;
- 2° de deskundigen;
- 3° de dossierbehandelaars.

§4. De verwerking van persoonsgegevens in het kader van dit decreet heeft betrekking op de volgende categorieën van persoonsgegevens:

- 1° de identificatiegegevens, het rijksregisternummer of het identificatienummer van de sociale zekerheid en andere identificatiegegevens;
- 2° de contactgegevens;
- 3° de tewerkstellingsgegevens;
- 4° de financiële gegevens;
- 5° de gegevens over kennis en expertise.

§5. De dienst die de Vlaamse Regering aanwijst, vraagt in eerste instantie de persoonsgegevens en andere gegevens op bij de authentieke gegevensbronnen, vermeld in artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 houdende de uitvoering van artikel III.66, III.67 en III.68 van het Bestuursdecreet

van 7 december 2018. Als de gegevens daar niet kunnen verkregen worden kan de voormelde dienst die gegevens verkrijgen bij de aanvrager.

De uitwisselingen van persoonsgegevens vinden plaats met tussenkomst van de bevoegde dienstenintegratoren, vermeld in artikel 3 van het decreet van 13 juli 2012 houdende de oprichting en organisatie van een Vlaamse dienstenintegrator.

§6. De maximale bewaartermijnen voor persoonsgegevens die op basis van dit decreet conform artikel 5, lid 1, e), van de de algemene verordening gegevensbescherming worden bewaard, worden vastgelegd in beheersregels als vermeld in artikel III.81, §2, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018. Bij het bepalen van die bewaartermijnen wordt rekening gehouden met de cultuurhistorische waarde van de dossiers.

§7. De Vlaamse Regering kan de nadere regels bepalen met betrekking tot de categoriën van betrokkenen, de categoriën van persoonsgegevens, de categoriën van personen die toegang hebben tot de persoonsgegevens, de beveiliging van die gegevens, en de passende waarborgen voor de rechten en de vrijheden van de betrokkenen.

Hoofdstuk 4. Inwerkingtreding

Art. 19. De Vlaamse Regering bepaalt de datum van inwerkingtreding van dit decreet.

Brussel, 29 oktober 2021.

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

Jan JAMBON

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

Matthias DIEPENDAELE