

# BELEIDSAALTERNATIEVEN VOOR DE TERUGGAAFREGELING ENERGIEBELASTING

VOOR RELIGIEUZE EN NON-PROFITINSTELLINGEN

EINDRAPPORTAGE

**seo** • economisch onderzoek

---

## AUTEURS

NARD KOEMAN, WOUTER ELSENBURG, ADAM KUCZYNSKI EN WASSIM OURAK

## IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN FINANCIËN

AMSTERDAM, DECEMBER 2024

# Samenvatting

Dit rapport geeft inzicht in de financiële en maatschappelijke gevolgen van het afschaffen of afbouwen van de teruggaafregeling energiebelasting voor religieuze en non-profitinstellingen en beoordeelt vier beleidsalternatieven. Uit de studie volgt dat de teruggaafregeling door de instellingen als eenvoudig en waardevol wordt ervaren. De vier voorgestelde beleidsalternatieven bereiken vaak slechts een deel van de beoogde doelgroep en zijn beoordeeld als minder doeltreffend.

## Over de onderzoeksmethodiek:

Dit onderzoek bestond uit een analyse van de relevante literatuur, diepte-interviews met belanghebbenden, een online webenquête onder instellingen die gebruikmaken van de teruggaafregeling en een data-analyse van de ingediende teruggaafverzoeken. De benodigde data voor deze analyse zijn verstrekt door de Belastingdienst.

## Over de huidige teruggaafregeling:

- Het doel van de regeling is om instellingen gedeeltelijk te compenseren voor de door de energiebelasting verhoogde energielasten en daarnaast aan deze partijen een prikkel te blijven geven tot energiebesparing.
- Wat zijn de kosten? Het budgettaire belang van de teruggaafregeling wordt geschat op gemiddeld 30 miljoen euro per jaar in lopende prijzen tot 2050. Dat betekent dat het budgettaire belang in reële termen zal afnemen.
- Wie ontvangt de teruggave? De meeste teruggaafverzoeken worden ingediend door religieuze organisaties (26,3 procent), jeugdzorginstellingen (10,1 procent) en gemeenschapshuizen (4,6 procent).
- Wat vinden de instellingen? De instellingen zijn tevreden over de teruggaafregeling. Ze ervaren de regeling als eenvoudig en waardevol. Ze pleitten dan ook voor het behoud van de huidige regeling.
- Uit een eerdere evaluatie blijkt dat de teruggaafregeling 'redelijk doeltreffend' en doelmatig is (CE Delft, 2021). Wel is het vanuit het perspectief van de energietransitie wenselijk om de teruggaafregeling uit te faseren.

## Effecten van afschaffing of afbouw van de teruggaafregeling:

- Financiële gevolgen. Uit de vragenlijst volgt dat 44 procent van de instellingen matige gevolgen verwacht bij afschaffing of afbouw van de teruggaafregeling, 31 procent voorziet een grote impact en 23 procent verwacht geen tot weinig impact. Instellingen noemen het staken of afstoten van activiteiten, het doorberekenen van kosten aan hun leden of gebruikers, of bezuinigen als mogelijke reacties. De teruggaven vormen gemiddeld 2,0 procent van de jaaropbrengsten van de instellingen, met een mediaan van 1,2 procent.
- Maatschappelijke gevolgen. Uit de vragenlijst volgt dat 32 procent van de instellingen matige maatschappelijke gevolgen verwacht bij afschaffing of afbouw van de teruggaafregeling. 37 procent verwacht geen of kleine gevolgen en 23 procent voorziet een grote impact. Instellingen noemen een afname van activiteiten en een verminderde verbinding met kwetsbare groepen als belangrijkste maatschappelijke gevolgen.

## Over de beleidsalternatieven:

Welke alternatieven zijn beoordeeld? Een klankbordgroep met medewerkers van diverse ministeries heeft vier alternatieven aangeleverd, namelijk: een 1) (matchings)regeling bij DUMAVA, 2) uitbreiding van de provinciale ontzorgingsprogramma's, 3) een (matchings)regeling bij de SEBA en AanZET en 4) een combinatie van deze drie maatregelen. Deze alternatieven zijn beoordeeld op doelgroepbereik, doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid. Hieronder staan de conclusies per alternatief.

Alternatief 1: (matchings)regeling bij DUMAVA;

- DUMAVA is een subsidieregeling die is gericht op het verduurzamen van maatschappelijk vastgoed. Kern van de regeling is dat de eigenaar van het vastgoed een subsidie krijgt wanneer deze het vastgoed verduurzaamt. Als alternatief voor de gedeeltelijke teruggave van de energiebelasting zal binnen de DUMAVA, een hoger subsidiepercentage gelden voor de instellingen die momenteel recht hebben op de teruggave. Met betrekking tot de doeltreffendheid stellen we vast dat er een tweedeling zal ontstaan. Voor de groep die vanwege het hogere subsidiepercentage in staat is om te verduurzamen is dit een doeltreffend en doelmatig instrument. Energiekosten kunnen immers beter niet gemaakt dan gecompenseerd worden. De groep die geen gebruik kan maken van DUMAVA (bijvoorbeeld omdat zij over onvoldoende eigen middelen beschikken, het pand of de eigenaar van het pand de verduurzaming niet toelaat of omdat hun SBI-code niet onder de voorwaarden van DUMAVA valt) zal er op achteruit gaan. Met betrekking tot de uitvoerbaarheid constateren we dat in 2022 en 2023 niet alle aanvragen binnen DUMAVA zijn toegekend (vanwege uitputting van het budget). In 2024 was er voldoende budget. Een voorwaarde is dat er ook in de toekomst voldoende budget is. Ook op dit moment weten sommige instellingen binnen de doelgroep al succesvol gebruik te maken van DUMAVA.

Alternatief 2: uitbreiding ontzorgingsprogramma's;

- De ontzorgingsprogramma's helpen eigenaren bij het verduurzamen van hun vastgoed. Uit onderzoek van I&O Research en gesprekken met de deskundigen blijkt dat de ontzorgingsprogramma's vooral resulteren in het laten uitvoeren van energiescans (60 procent) en het formuleren van doelen en ambities (55 procent). Slechts een kwart van de instellingen voert kleine verduurzamingsmaatregelen door. Daarmee beoordelen we dit alternatief vooral als een ondersteunend instrument. Met betrekking tot het doelgroepbereik constateren we dat a) sommige instellingen ruimtes huren en geen eigenaar zijn, b) de programma's worden uitgevoerd door de provincies waardoor er verschillen kunnen bestaan in de aanvraagcriteria, c) de uitvoering van het advies ook om eigen investeringsvermogen vraagt (zowel in financiële als organisatorische zin), waarover de instellingen niet altijd beschikken en d) instellingen ook op dit moment al gebruik weten te maken van de programma's. Wat betreft de uitvoerbaarheid constateren we dat de huidige programma's gericht zijn op een doelgroep van in totaal zo'n duizend instellingen per jaar. Dit is een kleine doelgroep in verhouding tot het aantal gebruikers van de teruggaafregeling. Een voorwaarde zou dus zijn dat de programma's worden vergroot.

Alternatief 3: eenvoudige (matchings)regeling bij de SEBA en AanZET;

- Dit alternatief is interessant voor instellingen die in bezit zijn van of behoefte hebben aan een nieuwe elektrische bedrijfsauto (SEBA) of vrachtauto (AanZET). Uit zowel de enquête als de gesprekken met de koepelorganisaties blijkt dat de meeste instellingen op dit moment geen gebruikmaken van bedrijfsvoertuigen. Hierdoor bereikt dit alternatief slechts een zeer klein deel van de doelgroep. Vanwege dit beperkte doelgroepbereik is dit alternatief niet doeltreffend. Dit oordeel is gebaseerd op het feit dat het merendeel van de instellingen niet langer gecompenseerd wordt voor de door de energiebelasting verhoogde energielasten en het alternatief niet leidt tot minder energieverbruik. Aangezien de beoordeling als niet doeltreffend is beoordeeld, is het alternatief ook als niet doelmatig beoordeeld. Wat betreft de uitvoerbaarheid zijn er op dit moment bij de onderzoekers van SEO geen signalen dat het lastig te implementeren valt.

Alternatief 4: een combinatie van bovenstaande maatregelen;

- Bovenstaande elementen kunnen ook worden gecombineerd. Daarbij dient te worden opgemerkt dat het combineren van de regelingen resulteert in meer keuzevrijheid bij de gebruikende instellingen. Hiermee vergroot je het doelgroepbereik. De vraag daarbij is nog wel in hoeverre stapeling mogelijk en wenselijk is.

### **Een extra denkrichting**

Bovenstaande analyse heeft ertoe geleid dat SEO een extra denkrichting heeft voorgesteld, namelijk een eenmalige energiebijdrage (een afkoopsom). Dit betreft nog geen concreet uitgewerkt beleidsalternatief en is daarom niet op vergelijkbare wijze beoordeeld. Het idee achter deze denkrichting is dat zo wordt ingespeeld op het beperkte investeringsvermogen van veel instellingen. Door in één keer een groter bedrag beschikbaar te stellen, worden instellingen beter in staat gesteld om energiebesparende maatregelen te treffen. Dit zou de doeltreffendheid kunnen vergroten. De beleids optie kent ook enkele uitdagingen, bijvoorbeeld over wat een passende hoogte van de bijdrage zou zijn en welke instellingen de bijdrage zouden moeten ontvangen.

# Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1 Inleiding	6
2 Over de teruggaafregeling	8
2.1 Omschrijving van de regeling	8
2.2 Eerder onderzoek	9
2.3 Beschouwing SEO	10
3 Achtergrond teruggaafregeling	11
4 Afschaffing of afbouw teruggaafregeling	12
4.1 Theoretische gevolgen	12
4.2 Financiële gevolgen	14
4.3 Maatschappelijke gevolgen	20
5 Alternatieve vormen van beleid	21
5.1 Beoordelingscriteria	21
5.2 Verschillende alternatieven en denkrichting	21
5.3 Wat vinden de instellingen zelf?	27
6 Doenvermogen	28
6.1 Beoordelingscriteria	28
6.2 Het doenvermogen bij de huidige regeling	29
6.3 Het doenvermogen bij DUMAVA	30
6.4 Het doenvermogen bij de ontzorgingsprogramma's	31
6.5 Het doenvermogen bij SEBA en AanZET	32
6.6 Het doenvermogen bij een eenmalige energiebijdrage	32
7 Conclusies	33
7.1 Beantwoording onderzoeksvragen	33
7.2 Een extra denkrichting	38
Referenties	40
Bijlage A Met wie is er contact geweest?	41
Bijlage B Vragenlijst	42
Bijlage C Enkele modelspecificaties	49

# 1 Inleiding

In deze studie staat de teruggaafregeling energiebelasting voor religieuze en non-profitinstellingen centraal. Het doel van de studie is om gevolgen van eventuele afschaffing of afbouw van deze regeling in beeld te krijgen. Daarnaast zijn enkele beleidsalternatieven beoordeeld.

## Aanleiding van dit onderzoek

Het Nederlandse belastingstelsel kent een groot aantal fiscale regelingen. In 2023 heeft het ministerie van Financiën deze regelingen tegen het licht gehouden (2023, p. 36). Uit deze studie volgt dat de onderbouwing voor de fiscale teruggaafregeling energiebelasting voor religieuze en non-profitinstellingen discutabel is en dat de regeling tot verstoringen leidt. Daarnaast zou de regeling inconsequent zijn met de Nederlandse klimaatdoelstellingen. Ten slotte stelt het ministerie van Financiën dat het onzeker is of de teruggaafregeling doeltreffend en doelmatig is.

Naar aanleiding van deze bevindingen heeft het ministerie van Financiën onderzoek laten doen naar de gevolgen van afschaffing van de teruggaafregeling (CE Delft, 2023). Daarbij is gekeken naar de effecten op CO<sub>2</sub>-reductie en de effecten op mogelijkheden voor verduurzaming en besparing van specifieke gebruikersgroepen. Deze studie van SEO vult aan door ook de financiële en maatschappelijke gevolgen van eventuele afbouw of afschaffing in beeld te brengen. Daarnaast zijn ook enkele beleidsalternatieven om de doelgroep te ondersteunen beoordeeld.

## Vraagstelling

Dit onderzoek beoogt de volgende acht vragen te beantwoorden:

- 1) Wat zijn de financiële gevolgen van eventuele afschaffing of afbouw van de regeling voor de verschillende groepen?
- 2) Met welke overige externe ontwikkelingen die de financiële toekomst raken hebben de groepen te maken?
- 3) Wat zijn de maatschappelijke gevolgen van eventuele afschaffing of afbouw van de regeling?
- 4) Welke varianten voor alternatieve instrumenten buiten de fiscaliteit zijn denkbaar?
- 5) Wat is de doelmatigheid, doeltreffendheid en uitvoerbaarheid van de varianten?
- 6) Hoe is de beoordeling van de varianten in vergelijking met de huidige regeling?
- 7) Worden de financiële/maatschappelijke gevolgen beperkt of vergroot door de alternatieve instrumenten?
- 8) Hoe verhouden de varianten zich tot het doenvermogen van belanghebbenden?

Vraag 4 wordt beantwoord door een klankbordgroep met medewerkers van diverse ministeries. SEO vult aan.

## Methode

In het onderzoek is allereerst de algemene literatuur over de teruggaafregeling bestudeerd. Er zijn eerdere studies van het instrument verschenen. We vatten deze publicaties samen, met nadruk op de conclusies die getrokken zijn. Daarbij behandelen we ook de historische context van de teruggaafregeling. Daarna zijn de gepseudonimiseerde teruggaafverzoeken van de gebruikers van de teruggaafregeling geanalyseerd. Deze data zijn aangeleverd door de Belastingdienst. Ten derde zijn 15 interviews uitgevoerd. De geïnterviewden zijn vertegenwoordigers van koepelorganisaties, gebruikers van de regeling en medewerkers van de rijksoverheid of van uitvoerende diensten (zoals de Belastingdienst en RVO Nederland). Ten slotte is een vragenlijst onder gebruikers van de regeling via diverse koepelorganisaties verspreid (zie Bijlage A voor meer informatie hierover).

## Leeswijzer

- Hoofdstuk 2 bespreekt de teruggaafregeling (hoe werkt de regeling en wat is er eerder over geschreven?)
- Hoofdstuk 3 bespreekt de achtergrond van de teruggaafregeling (waarom bestaat de regeling?)
- Hoofdstuk 4 bespreekt de te verwachten effecten van afschaffing of afbouw van de teruggaafregeling
- In hoofdstuk 5 zijn de beleidsalternatieven beoordeeld
- In hoofdstuk 6 is het doenvermogen van de beleidsalternatieven beoordeeld
- Hoofdstuk 7 concludeert door de onderzoeksvragen op systematische wijze te beantwoorden
- We verwijzen de geïnteresseerde lezer van dit onderzoek naar de referenties en bijlagen

Tabel 1.1 geeft een overzicht van de hoofdstukken waarin de verschillende onderzoeksvragen worden beantwoord.

Tabel 1.1 Onderzoeksvraag 4 tot en met 7 zijn in hoofdstuk 5 beantwoord

Onderzoeksvraag	Hoofdstuk
1	Hoofdstuk 4
2	Hoofdstuk 4
3	Hoofdstuk 4
4	Hoofdstuk 5
5	Hoofdstuk 5
6	Hoofdstuk 5
7	Hoofdstuk 5
8	Hoofdstuk 6

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2024)



## 2 Over de teruggaafregeling

Het doel van de teruggaafregeling is om religieuze en non-profitinstellingen ten dele te compenseren voor de door de energiebelasting verhoogde energielasten en daarnaast aan deze partijen een prikkel te blijven geven tot energiebesparing. CE Delft concludeert dat de regeling 'redelijk doeltreffend' en 'doelmatig' is.

### 2.1 Omschrijving van de regeling

#### Wat is de teruggaafregeling?

De teruggaafregeling religieuze en non-profitinstellingen is een fiscale regeling binnen de energiebelasting. De regeling stelt dat bepaalde instellingen aan de Belastingdienst geld kunnen terugvragen voor een deel van de energiebelasting die zij aan hun energieleverancier hebben betaald voor het geleverde aardgas en de geleverde elektriciteit. Om in aanmerking te komen voor de teruggaaf kunnen instellingen jaarlijks een verzoek om teruggaaf indienen bij de Belastingdienst.

#### Voor wie geldt de teruggaafregeling?

Instellingen die voor teruggaaf in aanmerking kunnen komen zijn:

- instellingen van levensbeschouwelijke of religieuze aard;
- charitatieve, culturele of wetenschappelijke instellingen;
- algemeen nut beogende instellingen (ANBI);
- sociale instellingen; en
- multifunctionele centra zoals dorpshuizen.

De regeling is toegelicht in het Handboek Milieubelastingen (Belastingdienst, 2024). Het is daarbij noemenswaardig dat er discussie is gevoerd over welke instellingen in aanmerking komen voor teruggaaf. Zo bestond er discussie over de interpretatie van begrippen die in de uitsluitingsgronden van de regeling worden gebruikt (zoals 'zorg'). Uiteindelijk heeft de rechter hier uitspraak over gedaan.<sup>1</sup> Daarnaast melden enkele koepelorganisaties dat hun achterban vaak geen gebruik kan maken van de regeling vanwege hun vpb-plicht. Zij vonden dat niet juist en hebben hierover gesproken met de rijksoverheid. De afgelopen jaren is deze discussie volgens gesprekspartners echter redelijk tot rust gekomen. Tot slot constateren we dat de huidige teruggaafregeling betrekking heeft op de energiekosten die door de instellingen gemaakt worden. Hierdoor is de regeling geschikt voor zowel instellingen die gebouweigenaar zijn als voor instellingen die een gebouw huren.

#### Wat is het doel van de teruggaafregeling?

Het doel van de regeling is om instellingen gedeeltelijk te compenseren voor de door de energiebelasting verhoogde energielasten en daarnaast aan deze partijen nog wel een prikkel te blijven geven tot energiebesparing. In hoofdstuk 3 van deze studie schetsen we de historische context van de regeling. Daaruit volgt waarom gekozen is om juist deze instellingen te compenseren. We hanteren deze beleidsdoelstellingen ook voor de beantwoording van de onderzoeksvragen.

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:GHARN:2012:BW2246



## 2.2 Eerder onderzoek

Het bestuderen van de literatuur over de teruggaafregeling leidt tot een aantal bevindingen:

### Evaluatie energiebelasting (CE Delft, 2021)

In 2021 heeft CE Delft een evaluatie naar de energiebelasting verricht. In deze evaluatie is vastgesteld dat de energiebesparingsprikkel van de energiebelasting doeltreffend is (CE Delft, 2021). Daarmee concluderen de onderzoekers van CE Delft dat het aannemelijk is dat de energiebelasting een substantiële bijdrage levert aan de daling van het aardgasverbruik en de stijging van het elektriciteitsverbruik remt. Ook is aangegeven dat de belasting doeltreffend is in het genereren van overheidsinkomsten: *‘Door deze vergroening van belastingen hoefden de lasten op inkomen, arbeid en winst in het verleden minder toe te nemen dan anders het geval zou zijn geweest’.*

Met betrekking tot de teruggaafregeling religieuze en non-profitinstellingen concluderen de onderzoekers dat de regeling ‘redelijk doeltreffend’ en ‘doelmatig’ ten aanzien van het oorspronkelijk doel (inkomensbeleid) is. Daarbij is de kanttekening geplaatst dat de regeling niet doeltreffend is ten aanzien van de energietransitie. Dit maakt het vanuit het perspectief van de energietransitie wenselijk om de teruggaafregeling uit te faseren. CE Delft schrijft hierover: *‘Vanuit de energietransitie bezien zou steun zoveel mogelijk onafhankelijk moeten zijn van het energiegebruik en/of alternatieven voor fossiel energiegebruik moeten stimuleren’.*

In de studie worden ook enkele cijfers over het gebruik van de teruggaafregeling genoemd:

- In de evaluatie is het budgettaire beslag van de regeling in 2020 op 36 miljoen euro begroot;
- In 2020 zijn er ruim 34.000 aanvragen gedaan, waarvan er bijna 27.000 vanuit non-profitinstellingen kwamen;
- Voor aardgas en elektriciteit moeten instellingen soms afzonderlijke verzoeken invullen;
- Op basis van de interviews wordt ingeschat dat het invullen van een document voor teruggave maximaal een halve dag per ingevuld formulier in beslag neemt. Daarbij is aangegeven dat het teruggaafverzoek voor zowel de aanvragers als de Belastingdienst geen grote administratieve last oplevert.

### Effecten afschaffing teruggaafregeling non-profitinstellingen (CE Delft, 2023)

In 2023 heeft CE Delft onderzoek gedaan naar de impact van de eventuele afschaffing van de teruggaafregeling non-profitinstellingen in de energiebelasting. Daarbij is gekeken naar de effecten op CO<sub>2</sub>-reductie en de effecten op verduurzaming en energiebesparing van specifieke gebruikersgroepen. De studie concludeert dat het effect van afschaffing sterk verschilt tussen verschillende groepen gebruikers. Zo zijn de effecten voor multifunctionele centra ‘groot’ en voor religieuze instellingen ‘beperkt’.

De studie maakt onderscheid tussen vier groepen, namelijk:

- Algemeen nut beogende instellingen (ANBI's);
- Multifunctionele centra;
- Religieuze instellingen; en
- Sociale instellingen.

*Let op: deze indeling van CE Delft wijkt hiermee af van de indeling zoals beschreven in paragraaf 2.1 van deze studie.*

De onderzoekers concluderen dat veel instellingen naar aanleiding van de sterk gestegen energieprijzen al diverse energiebesparende en/of verduurzamingsmaatregelen hebben genomen. Daarmee lijkt *‘het laaghangende fruit’* geplukt. Voor verdere verduurzaming spelen specifieke uitdagingen, zoals lange terugverdientijden, praktische uitdagingen (monumentale panden of blokhutten) en lage bezettingsgraden.

In de studie worden ook enkele cijfers over het gebruik van de teruggaafregeling genoemd:

- In de studie is het budgettaire beslag op 20-37 miljoen euro per jaar begroot en als 'redelijk stabiel' beoordeeld;<sup>2</sup>
- In 2022 zijn er rond de 30.000 aanvragen, vooral van ANBI's en religieuze instellingen. Hiermee ligt het aantal aanvragen zo'n 4.000 stuks lager dan in 2020 (CE Delft, 2021);
- Met betrekking tot de kosten voor de uitvoering van de regeling is aangegeven dat er een gemixt beeld bestaat. Uit de evaluatie van de energiebelasting komt naar voren dat de regeling doelmatig is (CE Delft, 2021). Uit een rapport van het ministerie van Financiën komt naar voren dat in de (vele) teruggaafverzoeken veel fouten worden gemaakt, wat leidt tot extra werkzaamheden voor ambtenaren (ministerie van Financiën, 2023). De inspanningen voor de gebruikers zijn relatief beperkt tot het periodiek invullen van een formulier.

### **Genieten kerkgenootschappen onterechte fiscale privileges? (Van den Broek, 2023)**

In 2023 reflecteert hoogleraar Belastingrecht Harm van den Broek op het proefschrift van Tydeman-Yousef uit 2022. Uit dit proefschrift blijkt dat kerkelijke en levensbeschouwelijke ANBI's fiscaal op drie punten gunstiger worden behandeld dan de andere ANBI's. Eén van deze punten betreft de teruggaafregeling energiebelasting religieuze en non-profitinstellingen. Zo hebben kerkelijke en levensbeschouwelijke ANBI's volgens Tydeman-Yousef recht op teruggaaf van energiebelasting voor hun gebedsruimte of bezinningsruimte zonder dat daarbij de eis geldt dat de betrokken instelling niet is onderworpen aan de vennootschapsbelasting. Van den Broek geeft aan dat het verschil in de praktijk slechts zeer beperkt speelt, omdat de meeste kerken niet vpb-plichtig zijn. De hoogleraar concludeert dat er geen sprake meer is van maatschappelijk ongerechtvaardigde privileges voor kerkelijke instellingen.

### **Breder, lager, eenvoudiger? (2001)**

Uit de vorige evaluatie van de teruggaafregeling energiebelasting voor religieuze en non-profitinstellingen uit 2001 blijkt dat de fiscale regel goed compenseert voor de belastingverhoging uit 1999-2001 (zie ook hoofdstuk 3 van dit rapport). Wel zijn er met de regeling relatief hoge uitvoeringskosten voor de Belastingdienst gemoeid. Alternatieve beleidsmaatregelen, zoals een aangepaste tarifiering of een vrijstelling zouden volgens de onderzoekers de hoge administratieve lasten verschuiven naar de energiebedrijven (omdat zij de belasting innen). Naar aanleiding van de evaluatie is besloten om de teruggaafregeling niet aan te passen.

## **2.3 Beschouwing SEO**

De resultaten van dit hoofdstuk laten zien dat de teruggaafregeling duidelijke doelstellingen kent. Tegelijkertijd komen er enkele aandachtspunten naar voren. Zo rijst de vraag of dit fiscale beleidsinstrument in het kader van de energietransitie nog wel verantwoord is. Daarnaast wijzen de cijfers op mogelijke ondoelmatigheid: het budgettaire beslag bedraagt ongeveer 36 miljoen euro, terwijl er sprake is van 34.000 aanvragen. Ook ontbreekt er volgens ons informatie in de eerdere evaluaties. Het gaat bijvoorbeeld over de antwoorden op de vragen uit het Toetsingskader fiscale regelingen.<sup>3</sup> Met name de vragen of er een horizonbepaling is en of kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie zijn interessant. Bovenstaande punten roepen bij ons de vraag op of een alternatief beleid denkbaar is dat zowel efficiënter als effectiever zou kunnen zijn.

<sup>2</sup> In 2023 bedroeg het budgettaire belang van de teruggaafregeling 20 miljoen euro, wat aanzienlijk lager is dan in eerdere jaren (CE Delft, 2023). Deze daling is te verklaren door een verlaging van de energiebelastingtarieven in 2022. Door de lagere energiebelasting valt er minder terug te vragen, wat leidt tot een lager budgettaire belang.

<sup>3</sup> Zie: <https://rbv.rijksfinancien.nl/modellen/2021/overig/4.55>

### 3 Achtergrond teruggaafregeling

De energiebelasting is in 1996 ingevoerd om energiebesparing te bevorderen. De opbrengsten van de belasting worden teruggesluisd naar de verbruikers om de werkgelegenheid en koopkracht te bevorderen. Voor instellingen die wel lasten, maar geen baten ondervinden, is in 2000 een teruggaafregeling ingevoerd.

Voor een goed begrip van het doel van de teruggaafregeling energiebelasting is de historische context van belang.

#### **Een hogere belastingdruk op het verbruik van energie ten gunste van het milieu...**

De energiebelasting is in 1996 ingevoerd door middel van een wijziging in de Wet belastingen op milieugrondslag.<sup>4</sup> Het doel van de energiebelasting is het geven van een financiële prikkel tot energiebesparing. Zo wordt in de memorie van toelichting van de wetwijziging aangegeven dat de energiebelasting past in het beleid gericht op het vergroten van de inzet van marktconforme instrumenten en het beter tot uitdrukking brengen van de maatschappelijke kosten van milieubelastende activiteiten.<sup>5</sup> Een hogere belastingdruk op energie zou moeten leiden tot energiebesparing.

#### **... en een lagere indirecte belastingdruk ten gunste van de werkgelegenheid en koopkracht**

Aanvullend sluit de energiebelasting aan bij het beleid om de druk van belastingen en premies op arbeidsinkomen te verschuiven naar milieubelastende activiteiten. In dezelfde memorie van toelichting wordt hierover geschreven: *“De opbrengst van de energiebelasting zal zoveel mogelijk worden teruggesluisd naar diegenen die als gevolg van de belasting rechtstreeks met een lastenverhoging worden geconfronteerd en wel op zodanige wijze, dat daarmee werkgelegenheid en koopkracht worden ondersteund.”*. De beleidsmakers gingen uit van budgetneutraliteit.

#### **Sommige instellingen hadden wel de lasten maar niet de baten**

De aard van de terugsluismaatregelen brengt met zich mee dat de energiebelasting voor sommige instellingen toch zou leiden tot een lastenverzwaring. Zo hebben sommige instellingen niet of slechts in geringe mate te maken met de belastingen die omwille van budgetneutraliteit zijn verlaagd.<sup>6</sup> Dat betekent dat deze wel de lasten hebben, maar niet de baten van de wetwijziging. Om hiervoor te corrigeren is per 1 januari 2000 in artikel 69 van de Wet belastingen op milieugrondslag een regeling opgenomen op grond waarvan sommige instellingen de helft van de door hen betaalde energiebelasting kunnen terugvragen. Deze regeling betreft de teruggaafregeling.

#### **Om deze instellingen tegemoet te komen is een teruggaafregeling ingevoerd**

Anno 2024 bevat de Wet belastingen op milieugrondslag een regeling voor de teruggaaf van de energiebelasting verleend met betrekking tot aardgas en elektriciteit, verbruikt in een onroerende zaak die hoofdzakelijk *i*) is bestemd voor de openbare eredienst of voor het houden van openbare bezinningsbijeenkomsten van levensbeschouwelijke aard, *ii*) in gebruik is bij een ANBI of bij instellingen die een sociaal belang behartigen of *iii*) voor instellingen die een ruimte ter beschikking stellen aan ten minste één van de hierboven genoemde instellingen.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Zie Staatsblad 1995, no. 662.

<sup>5</sup> Zie Kamerstukken I en II 1994/95, 24 250, nr. 3

<sup>6</sup> De lastenverlichtende maatregelen waren onder meer een verlaging van de inkomstenbelasting, loonbelasting en vennootschapsbelasting. Zie Kamerstukken II 1998/99, 24 250, nr. 3, p. 33, 34 en 35.

<sup>7</sup> Zie artikel 69, eerste tot en met derde lid, Wet belastingen op milieugrondslag.

## 4 Afschaffing of afbouw teruggaafregeling

In dit hoofdstuk zijn de theoretische, financiële en maatschappelijke gevolgen van afschaffing of afbouw van de teruggaafregeling uitgewerkt. De resultaten tonen aan dat het budgettair belang van de teruggaafregeling zal afnemen als gevolg van het huidige klimaatbeleid. Het financiële belang van de teruggaafregeling ligt voor de gemiddelde instelling zo rond de 2.500 euro per jaar.

### 4.1 Theoretische gevolgen

Box 4.1 Vooraf: wat is het doel van een beleidstheorie en uit welke onderdelen bestaat een beleidstheorie?

#### Het doel van een beleidstheorie

Iedere beleidsstudie begint met een heldere beschrijving van de doelen en werking van het beleid. Daarbij helpt het om uit te leggen waarom men kan verwachten dat het gehanteerde beleid tot het gewenste effect zal leiden. Dat lijkt simpel, maar is het meestal niet. Beleid bestaat vaak uit meerdere samenhangende onderdelen die elk ook weer meerdere effecten hebben. Hierdoor ontstaan er ketens van oorzaak en gevolg. Een beleidstheorie brengt deze ketens met behulp van een pijlschema visueel in kaart en beschrijft het veronderstelde verband tussen de afzonderlijke schakels. De beleidstheorie maakt het mogelijk om indien nodig de verbanden achteraf systematisch in een evaluatie te toetsen.

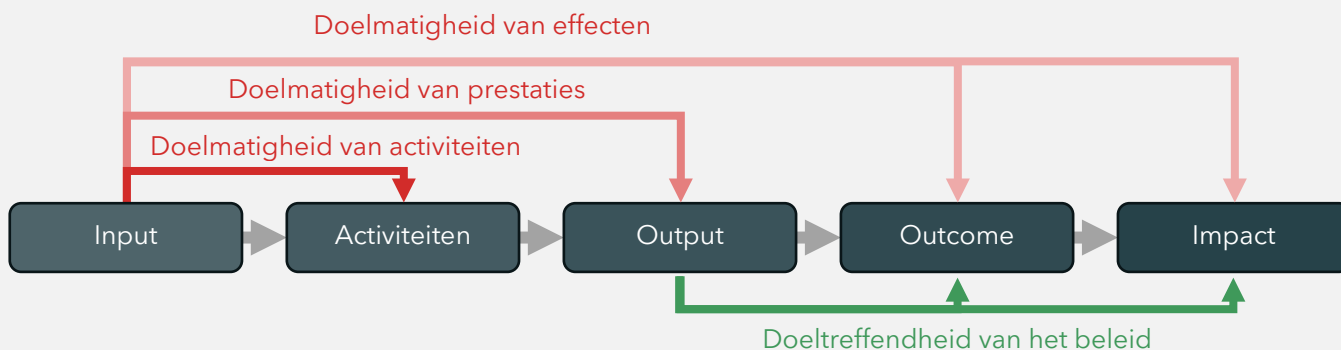
#### Uit welke onderdelen bestaat een beleidstheorie?

Iedere beleidstheorie bestaat uit vijf onderdelen:

1. De **inputs** van het beleid zijn alle middelen die worden ingezet, oftewel 'wat je erin stopt';
2. De **activiteiten** van het beleid zijn alle handelingen die met bovenstaande inputs worden uitgevoerd;
3. De **outputs** bestaan uit de directe resultaten van het beleid; zoals geleverde producten en/of diensten;
4. De **outcomes** beschrijven de effecten van het beleid op een hoger niveau (zowel positief als negatief); en
5. De **impacts** bestaan uit de maatschappelijke effecten van het beleid (zowel positief als negatief).

De keten is ook grafisch weergegeven (zie Figuur 4.1).

Figuur 4.1 Het doel van een beleidstheorie is om het verband tussen inputs en impacts in kaart te brengen



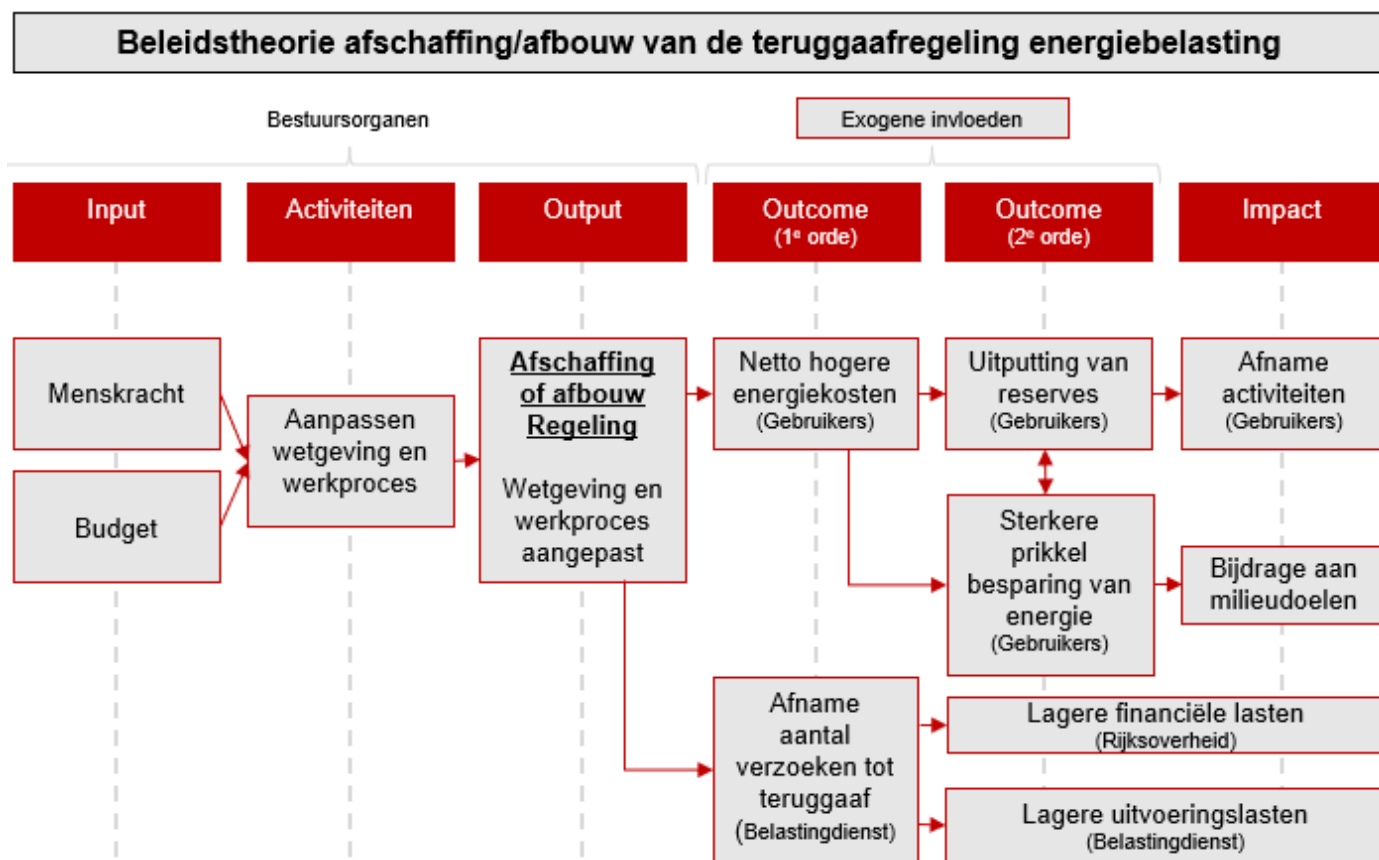
Bron: SEO Economisch Onderzoek (2024) o.b.v. de Algemene Rekenkamer (2023)

### Beleids­theorie afschaffing of afbouw van de terug­gaaf­re­ge­ling ener­gie­belas­ting

- De **inputs** en **activiteiten** bestaan uit het wetswijzigingstraject om de terug­gaaf­re­ge­ling af te schaffen of af te bouwen. Er dient bekeken te worden wanneer de afschaffing plaatsvindt, of er een afbouw­pad nodig is en welke uitvoerings­pro­ces­sen beïnvloed zullen worden.
- De **output** bestaat uit een gewijzigde wet- en regelgeving en gewijzigde werk­pro­ces­sen. De terug­gaaf­re­ge­ling is succesvol afgeschaft of afgebouwd door middel van een wetswijziging. Bij de Belasting­dienst worden de pro­ces­sen gericht op de terug­gaaf­ver­zoeken hierop aangepast en/of afge­schaald.
- De **outcomes** van de afschaffing of afbouw van de terug­gaaf­re­ge­ling leiden tot netto hogere ener­gie­kosten bij de gebruikende instellingen. De afschaffing of afbouw leidt daarnaast tot een afname van het aantal verzoeken tot terug­gaaf bij de Belasting­dienst. Indien er in een overgangs­re­ge­ling voorzien wordt zullen tot het einde van de overgangs­pe­riode nog terug­gaaf­ver­zoeken ingediend worden. De verlaging van de opbrengsten van de gebruikers leidt tot uitputting van de financiële reserves en een grotere prikkel om minder energie te gebruiken. Dat kan door energiebesparende maatregelen te treffen.
- **Impacts:** als gevolg van de kleinere financiële reserves zullen minder maatschappelijke, sociale en culturele activiteiten plaatsvinden en/of zal er een afname in de kwaliteit van de activiteiten plaatsvinden. Daartegenover staat dat het lagere energieverbruik kan bijdragen aan het realiseren van de milieudoelen. Ten slotte zorgt de afschaffing of afbouw van de terug­gaaf­re­ge­ling voor lagere lasten bij de rijksoverheid en de Belasting­dienst.

De keten is ook grafisch weergegeven (zie Figuur 4.2).

Figuur 4.2 Het afschaffen van de terug­gaaf­re­ge­ling leidt tot een sterkere energiebesparings­prikkel



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2024)

## 4.2 Financiële gevolgen

Wat zijn de financiële gevolgen van eventuele afschaffing of afbouw van de regeling voor de verschillende groepen? Om deze vraag te beantwoorden is het nodig om inzicht te krijgen in de budgettaire belangen die samenhangen met de regeling. Dit omvat zowel het budgettaire belang van de gebruikers als het belang van de rijksoverheid. Om de gevolgen in kaart te brengen hebben we een model opgesteld. In deze paragraaf lichten we allereerst de modelspecificaties toe (zie Box 4.2). Daarna bespreken we de uitkomsten van het model en de enquête.

### Box 4.2 Het financieel model maakt gebruik van de volgende inputs

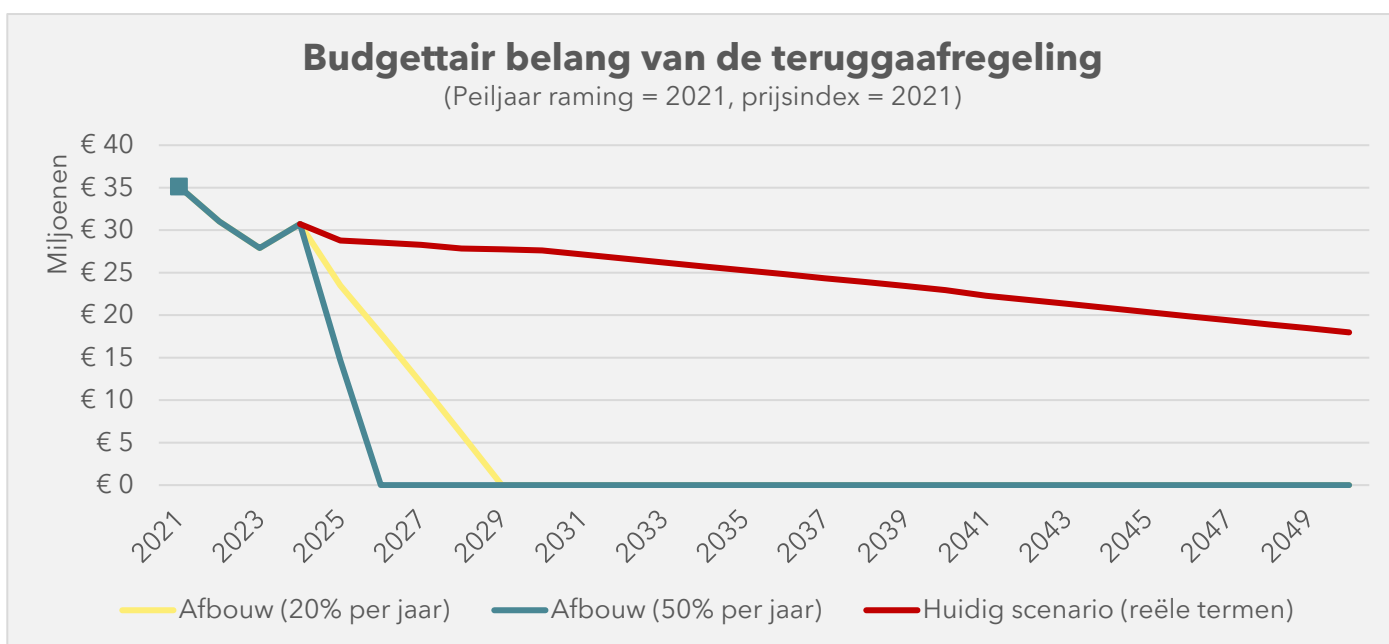
- Het model maakt gebruik van gegevens van de Belastingdienst. Het gaat om gepseudonimiseerde data met aanvraaggegevens van de teruggaafregeling. De dataset bevat aanvragen voor de periode 2014-2024. Iedere aanvraag bevat informatie over het aardgas- en elektriciteitsverbruik van de gebruiker, de energiebelasting die de energieleverancier in rekening heeft gebracht en de teruggaaf die de Belastingdienst heeft overgemaakt.
- Het model maakt gebruik van de tarieven van de energiebelasting en de belastingvermindering (excl. btw) voor de periode 2021 tot en met 2030 zoals aangeleverd door het ministerie van Financiën (zie Bijlage C, Tabel C.1). Voor de periode 2030 tot en met 2050 zijn de tarieven jaarlijks geïndexeerd met 2 procent (de belastingvermindering niet). Het energieverbruik van de instellingen is op jaarniveau gekoppeld.
- Het door de Belastingdienst aangeleverde bestand bevat de jaarlijkse teruggave op aansluitingsniveau. Iedere teruggave bestaat uit de som van vier delen, namelijk: de teruggaaf energiebelasting en de opslag duurzame energie- en klimaattransitie (ODE), de betaalde rente en de btw. In deze studie zijn alle cijfers inclusief de teruggaaf ODE. De ODE is sinds 2023 onderdeel van de te betalen energiebelasting. Sinds 2024 is de ODE afgeschaft (Belastingdienst, 2024, p. 120-121).
- Het model gebruikt 2021 als peiljaar. Met een peiljaar bedoelen we het kalenderjaar waarvan de cijfergegevens als uitgangsbasis dienen om de financiële gevolgen van eventuele afschaffing of afbouw van de regeling vast te stellen. Hiervoor is gekozen omdat 2024 nog niet is afgerond en in 2022 en 2023 er hoge energieprijzen waren als gevolg van de oorlog in Oekraïne en de nasleep van de coronapandemie (zie ook Bijlage C, Figuur C.1).
- De huidige teruggaafregeling kent geen horizonbepaling. Dat betekent dat er niet is aangegeven voor welke duur de regeling geldt. Hierdoor kunnen gebruikers in theorie oneindig van de regeling gebruikmaken. Ons model bevat wel een horizonbepaling, namelijk 2050. Hiervoor is gekozen omdat het Nederlandse beleid zet in op een klimaatneutrale samenleving in 2050. Daarbij hoort een klimaatneutraal energiesysteem.
- Het model hanteert een inflatiepercentage van twee procent, het streefpercentage van de Europese Centrale Bank (ECB). We gebruiken het inflatiepercentage om het budgettaire belang voor de rijksoverheid in reële termen (index 2021) uit te drukken. Door deze inflatie als uitgangspunt te nemen, wordt ook bij de berekening van de langetermijnsce­nario's rekening gehouden met een realistische en stabiele prijsontwikkeling.
- Het model kijkt vooruit. Daarbij zijn aannames gemaakt over toekomstige energieprijzen en de energievraag. Ramingen van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL, 2021) voorspellen dat de elektriciteits- en aardgas­prijzen zullen stijgen. Deze prijzen zijn overgenomen in ons model. Hogere prijzen zullen resulteren in een lager energieverbruik en daarmee in een afname van de betaalde energiebelasting. Dit leidt tot lagere teruggaven.
- We maken ook gebruik van ramingen van het PBL over de toekomstige energievraag, gebaseerd op het huidige vastgestelde en voorgenomen klimaatbeleid. Uit deze ramingen blijkt dat bij het huidige beleid het aardgasverbruik zal afnemen en het elektriciteitsverbruik zal toenemen (PBL, 2024). Beide ontwikkelingen zijn van invloed op de omvang van de teruggave en zijn meegenomen in het model. Aangezien het gaat om specifieke gebouwtypen, veronderstellen we dat het elektriciteitsverbruik ongeveer twee keer zo langzaam stijgt en het aardgasverbruik ongeveer twee keer zo langzaam daalt als in de KEV wordt verwacht (zie Bijlage C). Dit komt doordat het verduurzamen van deze gebouwen uitdagend is.

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2024)

## De kosten voor de rijksoverheid

- *Gerealiseerde data:* de cijfers van de Belastingdienst over 2021 laten zien dat het budgettaire belang van de teruggaafregeling afgerond 35 miljoen euro bedroeg (zie vierkantje in Figuur 4.3). Exclusief de teruggaaf van de ODE betrof dit circa 26 miljoen euro. Het budgettaire belang over 2020 werd door CE Delft op 36 miljoen euro begroot (CE Delft, 2021, p. 95). Hiermee sluiten de cijfers aan op de eerder gepubliceerde cijfers.
- *Drie beleidsvarianten:* Figuur 4.3 toont de resultaten van een raming van het budgettaire belang onder de drie verschillende beleidsvarianten, namelijk: 1) handhaving van het huidige beleid, 2) snelle afbouw van de teruggaafregeling in 2025 en 3) een geleidelijke afbouw van de teruggaafregeling vanaf 2025. In het derde scenario wordt de teruggaafregeling over vijf jaar afgebouwd.
- *Geraamde data:* in reële termen neemt het budgettaire belang van de teruggaafregeling af. Belangrijkste reden hiervoor is het huidige klimaatbeleid van de rijksoverheid. Dit wordt ook bevestigd door de gesprekspartners. Zo zijn er meerdere instellingen die op dit moment al verduurzamen (bijvoorbeeld via DUMAVA, of door zonder subsidie kleine verduurzamingsmaatregelen te treffen). In lopende prijzen fluctueert het budgettaire belang van de teruggaafregeling tot 2050 jaarlijks rond de 30 miljoen euro.

Figuur 4.3 Het budgettaire belang van de teruggaafregeling zal afnemen vanwege het huidige klimaatbeleid



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2024) o.b.v. data van de Belastingdienst (2024)

## Over de omvang van de teruggaafverzoeken

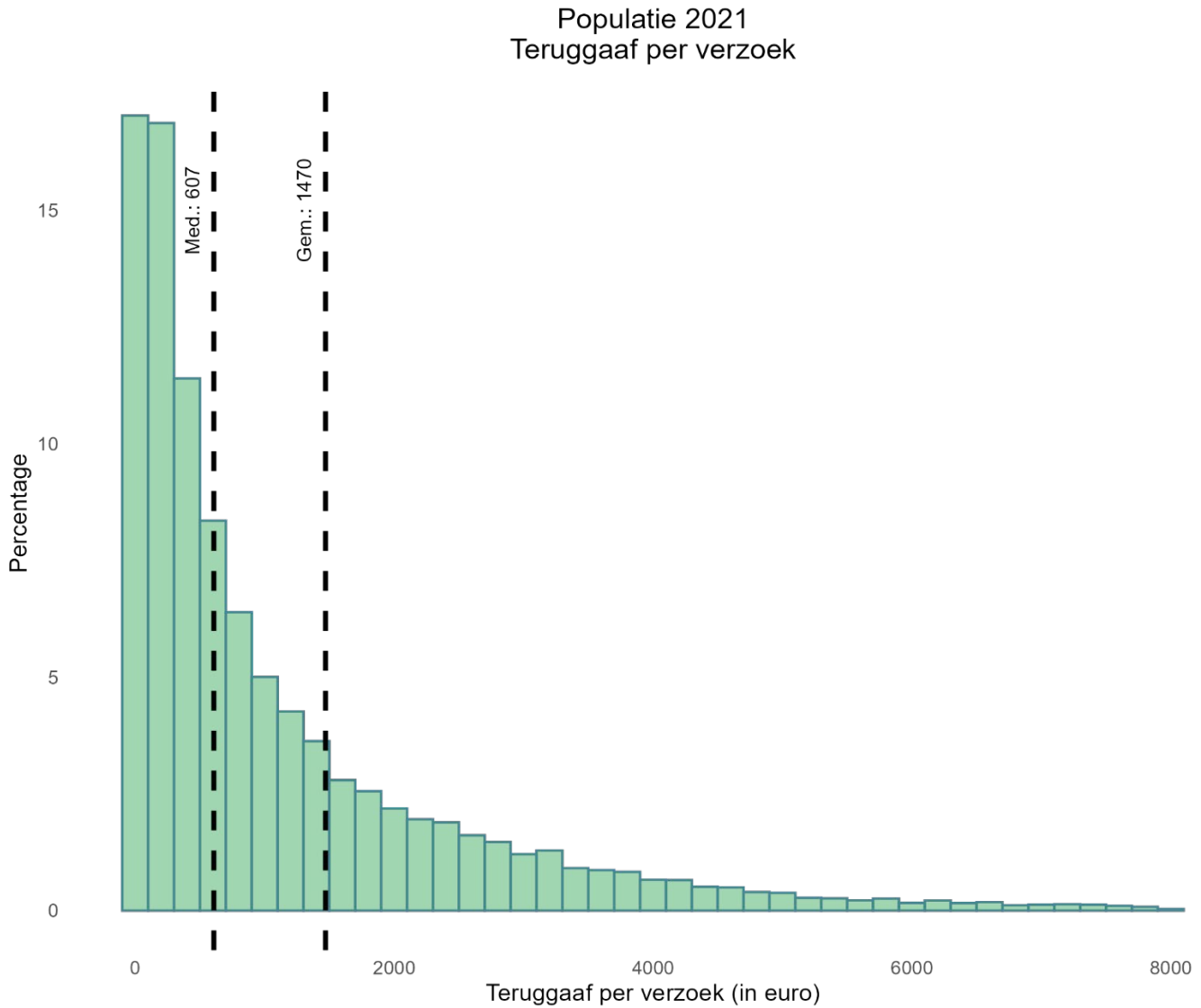
In 2021 bedroeg de mediane teruggaaf per verzoek 607 euro, terwijl het gemiddelde met 1.470 euro ruim twee keer zo hoog lag (zie Figuur 4.4).<sup>8</sup> Het verschil tussen deze twee descriptieven kan worden toegeschreven aan een kleine groep instellingen met een relatief hoge teruggaaf.<sup>9</sup> Deze verdeling wordt ook wel *rechtsscheef* genoemd, waarbij de piek links ligt en er een lange staart naar rechts loopt. Dit houdt in dat bij een eventuele afschaffing of afbouw van de regeling de financiële gevolgen voor de meeste instellingen beperkt blijven tot enkele honderden euro's per verzoek, terwijl een relatief kleine groep er enkele duizenden euro's per verzoek op achteruit zal gaan en sommige gebruikers er zelfs tienduizenden euro's per verzoek op achteruit zullen gaan (zie ook het 90<sup>e</sup> percentiel).

<sup>8</sup> De teruggaaf per verzoek bestaat uit de som van de teruggaaf energiebelasting, teruggaaf ODE, de belastingrente en de btw. Deze descriptieven zijn gebaseerd op 23.788 teruggaafverzoeken.

<sup>9</sup> De data van de Belastingdienst zijn geanonimiseerd. Daarom weten we niet wie de 'grootverbruikers' zijn.



Figuur 4.4 De mediane teruggaaf per verzoek bedroeg in 2021 afgerond 600 euro



Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. data van de Belastingdienst (2024). Om de patronen in de verzoeken beter zichtbaar te maken is besloten om uitschieters niet op te nemen. Verzoeken boven het 98<sup>e</sup> percentiel zijn niet weergegeven.

Om inzicht te krijgen in de gebruikersgroepen zijn de verzoeken uitgesplitst naar sector. Uit de gegevens van de Belastingdienst over 2021 blijkt dat de verzoeken vanuit 181 verschillende sectoren kwamen. We hebben besloten om enkel de verdeling van de populatie en enkele descriptieven over de top-20 sectoren weer te geven. Bijna 85 procent van de verzoeken kwam van instellingen uit deze top-20-sectoren.

In 2021 is ruim een kwart van de teruggaafverzoeken door religieuze instellingen ingediend (zie Tabel 4.1). Daarnaast bevat Tabel 4.1 enkele opmerkelijke SBI-omschrijvingen, zoals cafés en akker- en/of tuinbouw, waarvan men in eerste instantie zou verwachten dat deze niet in aanmerking komen voor de regeling (zie ook paragraaf 2.1). Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat een dorpshuis geregistreerd staat als café of dat een akker- en/of tuinbouwinstelling ook is aangewezen als ANBI.

Tabel 4.1 In 2021 bedroeg het mediane teruggaafverzoek 607 euro

Top-20 (SBI-omschrijving)	Verzoeken aantal (%)	Mediaan (in euro)	Gemiddelde (in euro)	90 <sup>e</sup> percentiel
1. Religieuze organisaties	6.245 (26,3%)	963	1.566	3.553
2. Jeugdzorg met overnachting en dagverblijven	2.391 (10,1%)	113	559	1.222
3. Onbekend (SBI is onbekend bij Belastingdienst)	1.476 (6,2%)	782,5	1.584	3.456
4. Maatschappelijk advies, gemeenschapshuizen	1.085 (4,6%)	1.061	1.664	3.699
5. Lokaal welzijnswerk	1.030 (4,3%)	686	1.359	3.391
6. Overige administratiekantoren	1.002 (4,2%)	300,5	1.413	1.937
7. Musea	920 (3,9%)	856	3.000	5.262
8. Concerndiensten (binnen eigen concern)	830 (3,5%)	591,5	1.482	3.393
9. Maatschappelijke opvang met overnachting	737 (3,1%)	286	815	2.244
10. Verhuur van onroerend goed (niet woonruimte)	711 (3,0%)	58	535	1.249
11. Openbare bibliotheken	526 (2,2%)	983	1.729	3.888
12. Akker- en/of tuinbouw	499 (2,1%)	526	1.124	2.770
13. Uitleenbureaus	494 (2,1%)	343	1.068	2.718
14. Geestelijke gezondheids- en verslavingszorg	386 (1,6%)	515	1.731	2.880
15. Ambulante jeugdzorg	377 (1,6%)	452	954	2.279
16. Cafés	330 (1,4%)	1.138	2.155	4.568
17. Monumentenzorg	302 (1,3%)	431,5	1.035	2.327
18. Overige belangenbehartiging	253 (1,1%)	570	1.599	3.367
19. Zwembaden	179 (0,8%)	277	867	2.421
20. Steunfondsen	176 (0,7%)	682,5	1.688	3.863
<b>Totaal TOP-20</b>	<b>19.949 (84%)</b>	<b>562</b>	<b>1.387</b>	
<b>Totaal Populatie</b>	<b>23.788</b>	<b>607</b>	<b>1.470</b>	

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2024) o.b.v. data van de Belastingdienst (2024)

### Financieel belang van de teruggaafregeling voor de instellingen

In objectieve zin is het niet mogelijk om uitspraak te doen over de teruggaaf op instellingsniveau, aangezien de data van de Belastingdienst op verzoekniveau zijn uitgesplitst. De data geven wel inzicht in de betrokken meternummers. In 2021 waren er bij de verzoeken 12.106 unieke elektrameters en 12.672 unieke aardgasmeters betrokken. De meeste verzoeken zijn te koppelen aan meternummers die slechts één keer voorkomen. Er zijn ook nummers waarvoor meerdere verzoeken zijn ingediend. Hiervoor zijn diverse verklaringen denkbaar. Zo kunnen meerdere instellingen gebruikmaken van dezelfde meter of kunnen instellingen meerdere keren per jaar een verzoek indienen.

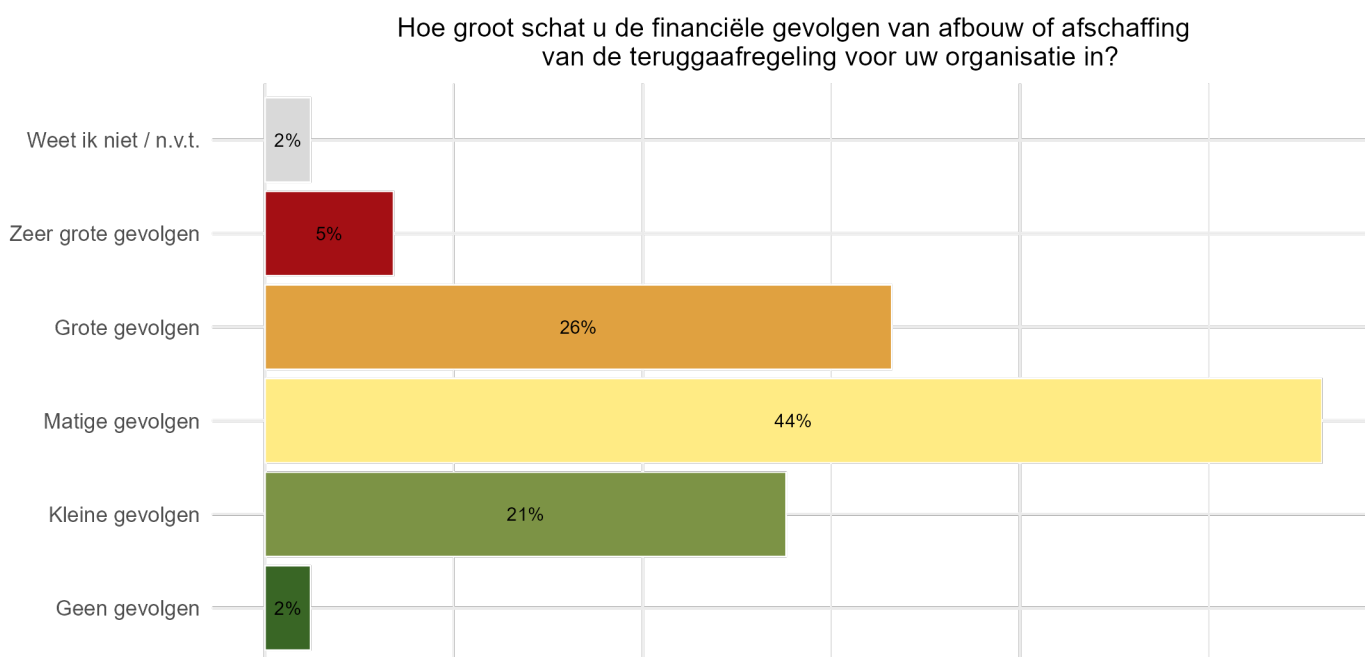
Om toch een inschatting te maken van het financiële belang van de teruggaafregeling op instellingsniveau, richten we ons op een selectie van de dataset van de Belastingdienst. Deze selectie betreft de verzoeken uit 2021, waarbij

beide meternummers slechts één keer per jaar in de data voorkomen (aannemelijk dat het slechts om één instelling achter de meter gaat) en waarbij de instelling zowel aardgas als elektriciteit bij dezelfde leverancier heeft afgenomen (slechts één verzoek per instelling). Voor deze groep instellingen bedraagt de mediane teruggaaf 1.159 euro en het gemiddelde 1.930 euro (prijsspeil 2021). De resultaten van de enquête laten een mediane teruggaaf zien van 1.600 euro en een gemiddelde van 2.730 euro. Hiermee schatten we het jaarlijkse financiële belang van de teruggaafregeling voor de gemiddelde instelling anno 2024 op tussen de 2.304 euro (dit betreft 1.930 geïndexeerd naar het prijspeil anno 2024) en 2.730 euro.

In de vragenlijst is aan de instellingen gevraagd om zelf een inschatting te maken van de financiële gevolgen van eventuele afbouw of afschaffing van de teruggaafregeling (zie Figuur 4.5). De resultaten laten zien dat de meeste instellingen kleine of matige (65 procent) gevolgen verwachten. Grote gevolgen (31 procent) komen minder voor. Wanneer we de respondenten vragen om de financiële gevolgen te beschrijven, zien we drie soorten antwoorden:

1. Sommige instellingen geven aan dat zij (een deel van) hun activiteiten zullen staken of afstoten;
2. Sommige instellingen geven aan dat ze de hogere kosten zullen gaan doorberekenen aan leden/gebruikers;
3. Sommige instellingen geven aan dat ze op andere kosten zullen gaan bezuinigen (personeel, onderhoud enz.).

Figuur 4.5 De meeste respondenten geven aan dat er financiële gevolgen van afbouw of afschaffing zijn



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2024) o.b.v. 321 gebruikers van de huidige teruggaafregeling

Wederom is het in objectieve zin niet mogelijk om de omvang van de teruggaaf te relateren aan de totale inkomsten die de religieuze en non-profitinstellingen hebben. Dit komt omdat het CBS geen specifieke gegevens voor deze groepen instellingen heeft en de gemiddelde kosten van deze groep naar verwachting ook niet representatief zullen zijn, omdat instellingen die gebruik van de regeling kunnen maken naar verwachting andere kenmerken zullen hebben dan instellingen die dat niet kunnen doen. Om toch iets te kunnen zeggen over het financiële belang van de teruggaaf hebben we alle instellingen in de vragenlijst gevraagd naar de jaaropbrengsten over boekjaar 2023. Wanneer we de omvang van de teruggaaf vergelijken met deze jaaropbrengsten zien we dat de mediaan ligt op 1,2 procent en het gemiddelde op 2,0 procent (op basis van 239 waarnemingen).

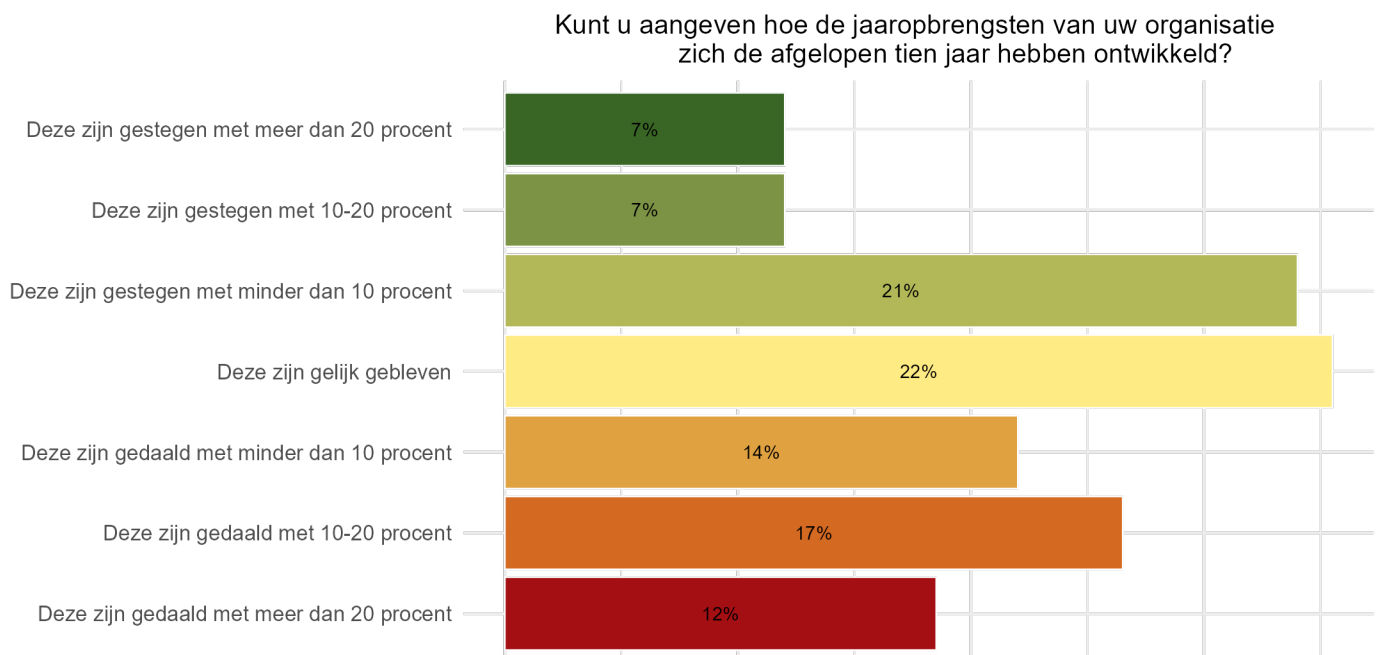
## Andere financiële ontwikkelingen

Met welke overige externe ontwikkelingen die de financiële toekomst raken hebben de groepen te maken? Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden hebben we gesproken met koepelorganisaties en hebben we een vraag in de enquête opgenomen. Vrijwel alle respondenten geven dezelfde drie antwoorden:

1. **Hoge inflatie:** vrijwel alle instellingen geven aan hinder te ondervinden van de hoge inflatie. Het betreft zowel directe gevolgen (zoals stijgende beheerskosten, energiekosten en verzekeringspremies) als indirecte gevolgen (zoals een verminderde koopkracht bij leden). De gebruikers geven aan dat de hoge inflatie ervoor zorgt dat het steeds moeilijker wordt om de begroting sluitend te krijgen;
2. **Minder bezoekers, leden en vrijwilligers:** dalende bezoekersaantallen en een afname van vrijwilligers en leden vormen een grote uitdaging voor de gebruikers. Minder bezoekers en leden betekenen een daling van de directe inkomsten (zoals donaties, lidmaatschappen en entreegelden). Een tekort aan vrijwilligers leidt tot minder betrokkenheid en ervaring, wat indirect de financiële toekomst van de gebruikers raakt;
3. **Versobering ondersteuning:** instellingen geven aan dat zij deels afhankelijk zijn van overheidsfinanciering. Bezuinigingen, kortingen en achterblijvende indexaties van overheidsbijdragen maken het volgens de gebruikers steeds moeilijker om de instelling financieel gezond te houden. Culturele instellingen wijzen hierbij vaak ook op de voorgenomen wijzigingen in het btw-tarief (zie ook wetsvoorstel Belastingplan 2025).

De jaaropbrengsten van de meeste instellingen zijn de afgelopen tien jaar gedaald (zie Figuur 4.6). Om de financiële ontwikkelingen beter te kunnen duiden hebben we aan de instellingen gevraagd of ze kunnen aangeven hoe de jaaropbrengsten van hun instelling zich de afgelopen tien jaar hebben ontwikkeld. De resultaten laten zien dat de opbrengsten voor het grootste deel van de instellingen is gedaald (43 procent). Voor 22 procent van de instellingen zijn de opbrengsten gelijk gebleven en voor 35 procent gestegen. Grotere veranderingen, zoals een stijging of daling van meer dan 20 procent zijn minder gebruikelijk, maar komen voor.

Figuur 4.6 De jaaropbrengsten van de meeste instellingen zijn gedaald (43 procent)

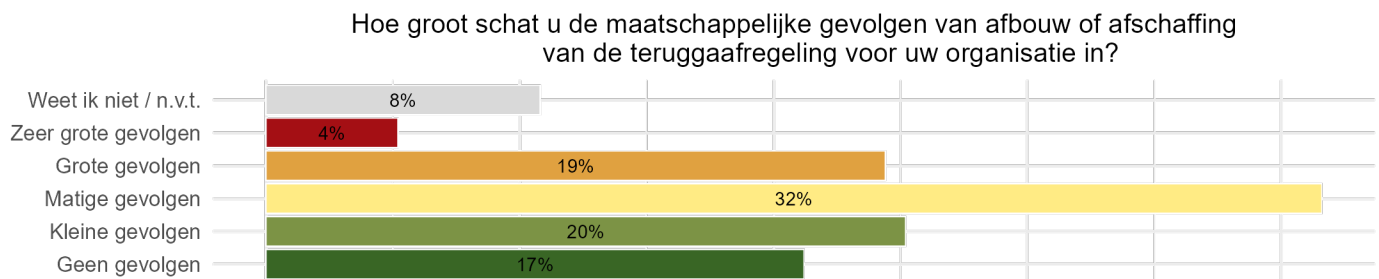


Bron: SEO Economisch Onderzoek (2024) o.b.v. 321 gebruikers van de huidige teruggaafregeling

### 4.3 Maatschappelijke gevolgen

Wat zijn de maatschappelijke gevolgen van afbouw of afschaffing van de teruggaafregeling? Om deze vraag te beantwoorden hebben we aan de instellingen gevraagd om zelf een inschatting te maken (Figuur 4.7). De resultaten laten zien dat een derde matige gevolgen verwacht. Andere instellingen verwachten geen of kleine (37 procent) gevolgen en 23 procent verwacht grote gevolgen. Dit laat zien dat de gevolgen verschillend worden ingeschat.

Figuur 4.7 De meeste respondenten geven aan dat er beperkte maatschappelijke gevolgen zullen zijn



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2024) o.b.v. 321 gebruikers van de huidige teruggaafregeling

Wat zijn de maatschappelijke gevolgen dan? De meeste instellingen noemen twee categorieën:

- **Afname van activiteiten:** veel instellingen geven aan dat de afschaffing of afbouw van de teruggaafregeling hen dwingt om hun maatschappelijke activiteiten te beperken of volledig te stoppen. De gevolgen zijn breed: sommige instellingen verwachten dat ze alle activiteiten moeten beëindigen, zoals de sluiting van een zwembad of een kerk. Andere instellingen verwachten een versobering van hun aanbod, zoals het eerder beëindigen van jeugdbijeenkomsten of een beperktere openstelling van een bibliotheekfiliaal. Ook instellingen die hun gebouw verhuren verwachten maatschappelijke gevolgen, bijvoorbeeld omdat hun gebruikers (zoals clubs en verenigingen) de hogere huren niet meer kunnen opbrengen;
- **Afname verbinding met kwetsbare groepen:** meerdere instellingen geven aan dat afschaffing of afbouw van de teruggaafregeling (vanwege de aard van het werk) direct van invloed zal zijn op kwetsbare groepen. Hierbij kan je bijvoorbeeld denken aan het ondersteunen van mensen in een sociaal isolement (zoals eenzame ouderen), met een chronische aandoening of jongeren met (lichte) opvoedproblemen. De instellingen geven aan dat hun activiteiten specifiek gericht zijn op deze groepen. Het beperken of het laten wegvallen van deze activiteiten zal hen dan ook rechtstreeks treffen, met indirecte gevolgen op de samenleving als geheel.

Aanvullend is er nog een aantal categorieën die minder vaak zijn genoemd:

- **Afname van fysiek comfort:** instellingen die kleine of matige gevolgen verwachten, wijzen vaak op een afname van fysiek comfort. Ze voorzien koudere ruimtes tijdens bijeenkomsten, wat kan leiden tot een afname in deelname (met name bij de oudere deelnemers). Dit maakt de activiteiten uiteindelijk minder toegankelijk voor bezoekers. Het risico is dat mensen zullen afhaken;
- **Minder vertrouwen in overheid:** enkele instellingen geven aan dat afschaffing of afbouw van de regeling hun vertrouwen in de overheid (verder) zal ondermijnen. Zij geven aan dat er onlangs al veel beleidsgelateerde financiële tegenvallers zijn geweest, wat hun gevoel versterkt dat de overheid hen onvoldoende ondersteunt. Andere instellingen wijzen erop dat het afschaffen of afbouwen oneerlijk zou aanvoelen, vooral als andere vrijstellingen en tegemoetkomingen voor bijvoorbeeld de land- en tuinbouwsector en de industrie ongewijzigd zouden blijven bestaan.

## 5 Alternatieve vormen van beleid

Dit hoofdstuk bespreekt vier beleidsalternatieven en een denkrichting en vergelijkt deze met de huidige teruggaafregeling. De resultaten laten zien dat de meeste beleidsalternatieven niet de hele doelgroep bereiken en niet altijd goed aansluiten bij de beleidsdoelen. De instellingen zelf behouden het liefst de huidige regeling.

### 5.1 Beoordelingscriteria

In dit hoofdstuk zijn de beleidsalternatieven aan de hand van zes criteria beoordeeld, namelijk:

- **Doelgroepbereik:** wordt dezelfde doelgroep bereikt?
- **Doeltreffendheid:** bereikt het beleid hetzelfde als de teruggaafregeling (compensatie en energiebesparing)?
- **Doelmatigheid:** bereikt het alternatief de doelen tegen voldoende lage kosten (zuinigheid en efficiëntie)?
- **Uitvoerbaarheid:** is het alternatief goed uitvoerbaar voor de uitvoerende instellingen?
- **Financiële gevolgen:** wat zijn de financiële gevolgen voor de instellingen?
- **Maatschappelijke gevolgen:** welke impact heeft het beleid op de maatschappelijke activiteiten?

### 5.2 Verschillende alternatieven en denkrichting

De beleidsalternatieven zijn ingevuld door een klankbordgroep met medewerkers van verschillende ministeries. SEO Economisch Onderzoek heeft een extra denkrichting aangedragen (zie onderstaande tabel).

Tabel 5.1 De klankbordgroep heeft vier beleidsalternatieven aangedragen.

Beleidsalternatief	Aangedragen door	Invulling
Alternatief 1:	Klankbordgroep	(matchings)regeling bij DUMAVA
Alternatief 2:	Klankbordgroep	uitbreiding ontzorgingsprogramma's
Alternatief 3:	Klankbordgroep	eenvoudige (matchings)regeling bij SEBA en AanZET
Alternatief 4:	Klankbordgroep	een combinatie van bovenstaande maatregelen
Denkrichting 5:	SEO	een eenmalige energiebijdrage

#### Alternatief 1: (matchings)regeling bij DUMAVA

##### Wat houdt dit beleidsalternatief in?

De subsidieregeling voor verduurzaming van maatschappelijk vastgoed heet DUMAVA. Kern van de regeling is dat de eigenaar van het vastgoed een subsidie krijgt wanneer deze het vastgoed verduurzaamt. DUMAVA maakt onderscheid tussen een integrale verduurzaming en individuele verduurzamingsmaatregelen. Voor een integrale verduurzaming geldt een subsidiepercentage van 30-40 procent. Voor individuele maatregelen is dit percentage lager, namelijk 20 procent. Een belangrijke voorwaarde voor het verkrijgen van de subsidie is dat er vooraf een erkend advies moet zijn verstrekt over de verbetering van de energieprestatie van het vastgoed. Op basis van DUMAVA zou voor de doelgroep van de huidige teruggaafregeling een hogere subsidiebijdrage ingesteld kunnen worden, bijvoorbeeld 25 procent voor individuele maatregelen.

### Beoordeling

- Doelgroepbereik:** De doelgroep van DUMAVA overlapt grotendeels met de instellingen die nu gebruik kunnen maken van de teruggaafregeling. DUMAVA richt zich op gebouwde onroerende zaken met een publieksfunctie die in eigendom zijn van kerkgenootschappen, stichtingen, verenigingen of coöperaties met een in [Bijlage 2](#) van de wet opgenomen SBI-code. Tot de groep behoren buurt- en dorpshuizen, wijkcentra, gebedshuizen en gemeenschapscentra. Mogelijk vallen multifunctionele centra en een deel van niet-culturele ANBI's buiten de doelgroep. VPB-plichtigen kunnen geen gebruikmaken van DUMAVA. Hoewel er een grote overlap is met de gebruikers van de teruggaafregeling, is het de vraag of alle partijen in staat zullen zijn om in de praktijk van DUMAVA gebruik te maken. Het verduurzamen van een gebouw vraagt namelijk om een aanzienlijke tijdsinspanning en eigen middelen. Een deel van de doelgroep speelt hier al op in, zoals blijkt uit de gesprekken. Sommige instellingen, zijn klaar om te verduurzamen of hebben dat al gedaan. Daartegenover staat een groep waarvoor verduurzaming een te forse opgave is. Klassieke kerkgebouwen zijn hiervan een goed voorbeeld: deze zijn vaak lastig te verduurzamen door hun complexe structuur en kampen bovendien met een teruglopend ledenaantal. De vraag is of de kosten en de baten van de investering dan bij elkaar zullen aansluiten. Ten slotte is er een deel instellingen die geen eigenaar zijn van het pand. Voor deze groep zal moeten worden nagedacht waar de kosten en baten van het beleid dan komen te liggen.
- Doeltreffendheid:** Voor de groep die vanwege het hogere subsidiepercentage in staat is om te verduurzamen, en daarmee in staat is om de energiekosten op structurele wijze te verlagen is dit alternatief doeltreffender dan de huidige teruggaafregeling. Kosten kunnen immers beter niet gemaakt dan gecompenseerd worden. Voor deze groep geldt dat ze hiermee een structurele oplossing heeft gevonden voor de stijgende energiekosten waarmee ze financieel weerbaarder zullen zijn. De groep die geen gebruik kan maken van de subsidie (bijvoorbeeld omdat zij over onvoldoende eigen middelen beschikken, het pand of de eigenaar van het pand verduurzaming niet toelaat of omdat hun SBI-code niet onder de voorwaarden van DUMAVA valt) zal er ten opzichte van het huidige beleid op achteruitgaan. Uit de resultaten van de enquête blijkt dat de instellingen zelf nog verdeeld zijn over of ze gebruik gaan maken van dit alternatief (zie Box 5.1).

#### Box 5.1 De instellingen zijn verdeeld of ze gebruik zullen maken van dit beleidsalternatief

De enquêteresultaten zijn verdeeld. 33 procent van de instellingen geeft aan dat zij (waarschijnlijk) geen gebruik zullen maken van de regeling. 24 procent van de instellingen is neutraal en 33 procent van de instellingen geeft aan dat ze (waarschijnlijk) gebruik zullen maken van de regeling. Het restant weet het niet.

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2024) o.b.v. 321 gebruikers van de huidige teruggaafregeling

- Doelmatigheid:** Dit alternatief maakt gebruik van een bestaande subsidieregeling die, volgens evaluaties van TNO (2023) en RVO, effectief blijkt te zijn. Hoewel de studie van TNO geen rekening houdt met het aandeel freeriders, tonen de resultaten positieve uitkomsten. Door voort te bouwen op bestaande processen wordt via het principe van zuinigheid bijgedragen aan de doelmatigheid. De baten van DUMAVA variëren volgens de studie van TNO tussen 158 en 214 euro per ton CO<sub>2</sub>, waarmee de doelmatigheid vergelijkbaar is met die van de SDE++. Een belangrijke vraag is echter of DUMAVA ook doelmatig zal zijn voor deze specifieke groep gebruikers. Sommige gesprekspartners merken op dat, gezien de maatschappelijke kosten en het huidige gebruik, grootschalige investeringen in de verduurzaming van dit type gebouwen mogelijk niet verantwoord zijn. Alternatieve energiebesparende maatregelen, zoals het *"ophangen van tenten om ruimtes te verkleinen, het gericht en tijdelijk opwarmen met infraroodpanelen, of het uitdelen van dekentjes om warm te blijven"*, zouden volgens hen doelmatiger kunnen zijn om energie te besparen. Andere gesprekspartners wijzen juist op de gebouwen die met behulp van DUMAVA succesvol zijn verduurzaamd.



- **Uitvoerbaarheid:** Met betrekking tot de uitvoerbaarheid constateren we dat in 2022 en 2023 niet alle aanvragen binnen DUMAVA zijn toegekend (vanwege uitputting budget). In 2024 was er voldoende budget. Een voorwaarde zou dus zijn dat er ook in de toekomst voldoende budget is. Het ministerie van BZK geeft aan dat er voor de periode van 2024-2030 zo'n 1,9 miljard beschikbaar is.
- **Financiële gevolgen:** De financiële gevolgen zijn afhankelijk van het additionele subsidiepercentage. Naarmate dit hoger is zullen meer partijen gebruik maken van de regeling en zullen de kosten voor de rijkoverheid toenemen. Een belangrijk aspect daarbij is dat de instelling zelf ook een deel van de middelen moet bijdragen. Maatschappelijke instellingen met weinig middelen zullen hierdoor mogelijk in mindere mate gebruikmaken van de subsidie. Een nuancering hierbij is dat deze instellingen in sommige gevallen gebruik kunnen maken van laagrentende leningen. Een tweede aspect is dat een investering een terugverdientijd heeft en die kan verschillend uitpakken voor verschillende typen maatschappelijke instellingen. Zo zullen instellingen die minder middelen hebben en dus vooral behept zijn met de kortetermijn-inkomsten en -uitgaven, minder geneigd zijn om te investeren in de langere termijn.

## Alternatief 2: uitbreiding ontzorgingsprogramma

### Wat houdt dit beleidsalternatief in?

Een tweede alternatief is om de provinciale ontzorgingsprogramma's maatschappelijk vastgoed verder uit te breiden. Deze programma's helpen instellingen bij het initiëren en uitvoeren van verduurzamingsmaatregelen, bijvoorbeeld door informatie te verzamelen, in kaart te brengen wat kansrijke verduurzamingsmaatregelen zijn, het opstellen van een businesscase, het bieden van hulp bij het aanvragen van een subsidie, het vaststellen van de ambitiebepaling van een project, enzovoorts. Zo'n ontzorgingsprogramma kan aanvullend zijn op DUMAVA, omdat het partijen helpt (in hun doenvermogen) om te verduurzamen. Deelname aan het programma is gratis voor de instellingen, maar de eventuele uitvoering van de verduurzamingsmaatregelen niet.

### Beoordeling

- **Doelgroepbereik:** Voor het doelgroepbereik geldt dat het aanvragen van ontzorging in principe voor alle maatschappelijke instellingen bereikbaar is, waardoor het beleidsalternatief nagenoeg de volle breedte van de doelgroep dekt. Een kanttekening is wel dat provincies de regeling uitvoeren, waardoor er regionale verschillen zijn, onder meer in de instellingen die aanspraak op het ontzorgingsprogramma kunnen maken. Aanvullend geven de koepelorganisaties aan dat sommige instellingen in het verleden al gebruik hebben gemaakt van de ontzorgingsprogramma's. Het is niet aannemelijk dat zij opnieuw gebruik zullen maken van dit alternatief. Uit de resultaten van de enquête blijkt dat de instellingen zelf verdeeld zijn over of ze gebruik gaan maken van dit alternatief (zie Box 5.2). Een ander nadeel is dat het programma geen partijen bereikt die geen stappen tot verduurzaming kunnen zetten, bijvoorbeeld omdat ze daar de middelen niet voor hebben (zie doelmatigheid).

#### Box 5.2 Wederom zijn de instellingen verdeeld of ze gebruik zullen maken van dit beleidsalternatief

De resultaten van de enquête zijn verdeeld. 28 procent van de instellingen geeft aan dat zij (waarschijnlijk) geen gebruik zullen maken van de regeling. 31 procent van de instellingen is neutraal en 31 procent van de instellingen geeft aan dat ze (waarschijnlijk) gebruik zullen maken van de regeling. Het restant weet het niet.

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2024) o.b.v. 321 gebruikers van de huidige teruggaafregeling

- **Doeltreffendheid:** In 2023 heeft I&O Research de provinciale ontzorgingsprogramma's geëvalueerd. Uit deze evaluatie blijkt dat deelname aan het programma vooral resulteert in het laten uitvoeren van een energiescan (60 procent) en het formuleren van doelen en ambities (55 procent). Slechts een kwart (28 procent) voert ook daadwerkelijk kleine verduurzamingsmaatregelen (quick wins) uit (2023, p. 32). De helft van de deelnemers ziet

het als een gemiste kans dat de ontzorgingsprogramma's geen financiering bieden voor het uitvoeren van verduurzamingsmaatregelen. Dit kan ertoe leiden dat de opgestelde plannen niet altijd tot uitvoering komen. Gesprekspartners bevestigen dit beeld: *“Deelname aan het programma helpt bij het opstellen van een plan voor verduurzaming van het pand, maar levert geen directe energiebesparing op”*. Daarmee beoordelen we dit alternatief vooral als een ondersteuning voor instellingen en minder als een maatregel die tot energiebesparing leidt. In vergelijking met het huidige beleid wordt de energiebesparingsprikkel voor instellingen versterkt, aangezien de netto gebouwgebonden energiekosten (ceteris paribus) hoger zullen uitvallen. Daarnaast vervalt de financiële compensatie (van de huidige teruggaafregeling) wat inhoudt dat instellingen op dit vlak financieel slechter af zullen zijn ten opzichte van de huidige situatie. Aanvullend zullen de instellingen niet langer worden gecompenseerd voor de door de energiebelasting verhoogde energielasten, wat betekent dat ze op dit punt financieel achteruitgaan.

- **Doelmatigheid:** Dit tweede alternatief maakt gebruik van een bestaande regeling, die volgens evaluaties goed functioneert. Door aan te sluiten bij reeds bestaande processen wordt, via het mechanisme van zuinigheid, bijgedragen aan de doelmatigheid. De totale kosten voor het doorlopen van een traject worden kwalitatief geschat op 6.000 tot 8.000 euro per gebouw. Uit gesprekken met de koepelorganisaties blijkt dat instellingen een beperkt investeringsvermogen hebben. Dit resulteert er mogelijk in dat instellingen geen gebruik zullen maken van de regeling. I&O Research wijst erop dat efficiëntievoordelen kunnen worden behaald door betere afstemming met andere verduurzamingsprogramma's.
- **Uitvoerbaarheid:** Een nadeel is dat de huidige programma's in totaal gericht zijn op een doelgroep van zo'n duizend instellingen per jaar. Dit is een kleine doelgroep in verhouding tot het aantal gebruikers van de huidige teruggaafregeling. Een voorwaarde zou dus zijn dat de provinciale ontzorgingsprogramma's worden vergroot. Gesprekspartners merken echter op dat het onzeker is of een uitbreiding daadwerkelijk tot meer deelnemers zal leiden. Sommige provincies stuiten nu al op de grenzen van het aantal potentiële deelnemers. Mocht dit beleidsalternatief worden ingevoerd, is het waarschijnlijk dat het aantal deelnemers zal toenemen (de huidige gebruikers van de teruggaafregeling krijgen dan een extra prikkel om gebruik te maken van de programma's).
- **Maatschappelijke gevolgen:** De maatschappelijke gevolgen kunnen positief zijn voor zover de regeling een gebrek aan organisatorische capaciteit ondervangt bij partijen die de middelen hebben om te investeren en voor wie zo'n duurzaamheidsinvestering loont. Een negatief maatschappelijk effect is dat partijen met weinig middelen, niet zullen verduurzamen, omdat zij daar onvoldoende investeringsvermogen voor hebben, waardoor zij minder ontvangen dan bij de huidige regeling. Paragraaf 4.3 liet zien dat organisaties die financieel in de knoop komen, mogelijk hun activiteiten zullen afschalen.

### Alternatief 3: eenvoudige (matchings)regeling bij de SEBA en AanZET

#### Wat houdt dit beleidsalternatief in?

Een derde alternatief is om instellingen te compenseren via een subsidie op emissieloze bedrijfsvoertuigen binnen de bestaande Subsidieregeling Emissieloze Bedrijfsauto's (SEBA). De SEBA voorziet al in een subsidiepercentage van 12 procent voor non-profitinstellingen. Dit zou voor de doelgroep verder verhoogd kunnen worden naar 20 of 25 procent. Op vergelijkbare wijze kan het percentage in de AanZET (voor vrachtwagens) worden verhoogd.

#### Beoordeling

- **Doelgroepbereik:** Dit beleidsalternatief is interessant voor instellingen die in bezit zijn van of behoefte hebben aan een bedrijfsauto of vrachtauto. De resultaten van de enquête onder de instellingen laten zien dat 95 procent van de instellingen op dit moment geen bedrijfsvoertuig gebruikt, 3,8 procent gebruikt een bedrijfswagen, 0,6 procent gebruikt enkel een vrachtwagen en 0,6 procent gebruikt zowel een bedrijfswagen als een vrachtwagen (n = 321). Uit de gesprekken met de koepelorganisaties komt naar voren dat de meeste instellingen geen tot

zeer weinig behoefte hebben aan een bedrijfsvoertuig. Dit beeld wordt bevestigd door de vragenlijst. Slechts zes procent van de instellingen geeft aan dat zij (waarschijnlijk) gebruik zouden maken van dit beleidsalternatief.

- **Doeltreffendheid:** Gegeven dat slechts een zeer beperkt deel van de instellingen aangeeft dat zij verwachten dat zij gebruik zullen maken van dit beleidsalternatief, classificeren we deze maatregel als niet doeltreffend. We hebben hiervoor gekozen omdat a) niet dezelfde instellingen gecompenseerd zullen worden en b) omdat het beleidsalternatief geen prikkel tot energiebesparing geeft. Voor deze beoordeling is doorslaggevend dat in het nulalternatief 95 procent van de instellingen geen gebruikmaakt van een bedrijfswagen. Ten slotte merken we op dat het beleidsalternatief veel investeringsvermogen vraagt van de instellingen. Ter illustratie: volgens de Rabobank kost een elektrische vrachtwagen tussen de 250 en 300 duizend euro (Rabobank, 2024). Het subsidiebedrag voor AanZET is volgens RVO Nederland anno 2024 begrensd op 115.200 euro. Veel koepelorganisaties geven aan dat de instellingen niet over dergelijk investeringsvermogen beschikken.
- **Doelmatigheid:** Een beleidsmaatregel is doelmatig als er weinig middelen nodig zijn voor het behalen van het resultaat van de beleidsmaatregel. Gegeven dat we dit beleidsalternatief als niet doeltreffend beoordelen kan het daarmee per definitie niet doelmatig zijn. De beleidsdoelstellingen (compensatie en het geven van een prikkel tot energiebesparing) zullen immers voor het grootste deel van de instellingen niet worden bereikt. Wel is deze regeling doelmatig in de zin van zuinigheid. Dit omdat voor de uitvoering wordt aangesloten bij twee bestaande processen.
- **Uitvoerbaarheid:** Op dit moment hebben we geen aanwijzingen dat de twee regelingen (SEBA en AanZET) niet goed uitvoerbaar zouden zijn voor RVO Nederland. Het is echter belangrijk op te merken dat er tot op heden nog geen formele evaluaties van deze regelingen hebben plaatsgevonden.
- **Financiële gevolgen:** De financiële gevolgen hangen sterk samen met de hoogte van de additionele subsidie en met de behoefte aan (vracht)auto's bij de maatschappelijke instellingen die classificeren voor de regeling. Aangezien het grootste deel van de instellingen geen behoefte heeft aan dergelijke voertuigen, verwachten we dat zij onder dit beleidsalternatief financieel nadeel zullen ondervinden ten opzichte van het huidige beleid.

#### **Alternatief 4: een combinatie van bovenstaande regelingen**

De drie hierboven genoemde elementen kunnen ook worden gecombineerd. Daarbij dient te worden opgemerkt dat het combineren van de regelingen resulteert in meer keuzevrijheid bij de gebruikende instellingen. Hiermee wordt het doelgroepbereik vergroot.

#### **Denkrichting: een éénmalige energiebijdrage**

Een laatste denkrichting is om de afschaffing of afbouw van de huidige regeling te combineren met een éénmalige energiebijdrage (een afkoopsom) voor instellingen. We presenteren dit idee hier als denkrichting en niet als alternatief, omdat het daarvoor nog verder zou moeten worden uitgewerkt. Het idee achter een eenmalige bijdrage is dat deze inspeelt op het beperkte investeringsvermogen van de instellingen. Door in één keer een groter bedrag over te maken kunnen de instellingen investeren in het treffen van energiebesparende maatregelen.

Er zijn verschillende varianten van een eenmalige bijdrage denkbaar. Qua omvang van de bijdrage zijn uiteraard keuzen mogelijk. Zo kan het gaan om een meer bescheiden vergoeding gebaseerd op de bijdrage over een beperkt aantal jaren (bijvoorbeeld vijf jaar) of om een royale volledige op basis van de contante waarde van alle toekomstige teruggaven. Bij het bepalen van de omvang kan ook gewicht worden gehecht aan de omvang van de bijdrage die instellingen de afgelopen jaren hebben ontvangen. Zo kan als basis voor het bepalen van het bedrag de gemiddelde teruggaaf van de afgelopen vier jaar het uitgangspunt zijn. Dit zorgt ervoor dat de bijdrage niet op basis van één moment wordt vastgesteld, wat bijdraagt aan het voorkomen van uitschieters. Ook beperkt deze opzet de omvang van de bijdrage aan partijen die niet eerder een bijdrage hebben aangevraagd. Daarnaast kunnen voorwaarden worden gesteld aan de inzet van deze middelen, bijvoorbeeld door te eisen dat ze worden gebruikt voor energiebesparende maatregelen.

### Beoordeling

Omdat dit voorstel slechts een denkrichting betreft en geen uitgewerkte beleidsoptie, is het niet goed mogelijk om het voorstel volledig te beoordelen op doelgroepbereik, doeltreffendheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid en financiële gevolgen. In plaats daarvan geven we hieronder een aantal voor- en nadelen van deze variant.

De denkrichting kent een aantal **voordelen**.

- Het idee achter deze denkrichting speelt in op het beperkte investeringsvermogen van de instellingen. Door in één keer een groter bedrag beschikbaar te stellen, worden instellingen beter in staat gesteld om energiebesparende maatregelen te treffen. Dit zou de doeltreffendheid kunnen vergroten.
- Een tweede voordeel is dat je (net als bij de andere beleidsopties) het instrument uit de fiscale sfeer haalt. Dit ontlast op termijn de Belastingdienst, aangezien zij de regeling niet langere tijd hoeven uit te voeren. Wel is betrokkenheid van de Belastingdienst bij het bepalen van de eenmalige uitkeringen wellicht wenselijk gezien de informatie die de dienst heeft over bestaande gebruikers van de regeling (een eerste vraag zou zijn of je deze informatie mag gebruiken voor zo'n beleidsdoeleinde of niet).
- Ten derde blijkt uit dit onderzoek dat er bij afschaffing of afbouw van de huidige teruggaafregeling draagvlak lijkt te zijn voor deze aanpak: 66 procent van de instellingen is positief, 16 procent neutraal en 12 procent negatief (zie Bijlage B vraag 29 voor de exacte vraagstelling). De overige instellingen weten het nog niet (zie ook Figuur 5.1). Uiteraard hangt het uiteindelijke draagvlak af van de hoogte van de bijdrage, maar het idee voor een grotere eenmalige bijdrage wordt dus door het merendeel van de instellingen positief ontvangen.
- Ten vierde zijn de financiële gevolgen vooral goed in te schatten omdat de partijen bekend zijn en het bedrag eenmalig is. De financiële omvang van de maatregel hangt uiteraard sterk af van de hoogte van de eenmalige bijdrage.

Een eenmalige bijdrage kent ook **nadelen**.

- Ten eerste kan onder- of overcompensatie optreden, bijvoorbeeld wanneer instellingen na ontvangst van de bijdrage besluiten hun activiteiten te beëindigen. Dan worden de middelen gebruikt voor andere zaken dan waarvoor ze bedoeld zijn, wat ten koste gaat van de doelmatigheid. Bij het vaststellen van de hoogte van de compensatie zijn de gehanteerde uitgangspunten van belang. Bijvoorbeeld: als de compensatie wordt vastgesteld op basis van historische gegevens, kan het voorkomen dat instellingen in het verleden geen aanvraag hebben gedaan. Dit kan ertoe leiden dat zij mogelijk onvoldoende gecompenseerd worden.
- Ten tweede bestaat, afhankelijk van de beleidskeuzes, het risico dat instellingen de bijdrage niet inzetten voor energiebesparende maatregelen. Dit kan ertoe leiden dat ze in de toekomst alsnog te maken krijgen met hoge energiekosten. Een manier om dit te voorkomen is te eisen dat de middelen worden ingezet voor verduurzaming. Een punt van aandacht daarbij is wel of dit opweegt tegen hogere uitvoeringskosten om deze inzet te controleren. Ook blijkt uit de gesprekken die wij hebben gevoerd dat sommige andere oplossingen, zoals slechts lokaal een kerk verwarmen met luchtwarmers en doeken gebruiken de warmte te behouden, moeilijk te kwalificeren zijn als verduurzamingsmaatregel, terwijl ze wel energie besparen. Met andere woorden, rond verduurzamingen spelen definitievragen die controle in de uitvoering bemoeilijken.
- Een derde nadeel betreft de uitvoerbaarheid. Afhankelijk van de keuzes vraagt deze denkrichting om een aparte, eenmalige organisatie die verantwoordelijk is voor het vaststellen van welke partij welke bijdrage krijgt. Hiervoor dient dan een tijdelijke organisatie met de juiste bevoegdheden te worden ingesteld, wat leidt tot eenmalige uitvoeringskosten.
- Ten slotte bestaat het risico dat een grotere groep gebruikers aanspraak zal willen maken op de eenmalige energiebijdrage, dan de huidige groep gebruikers. Een hogere bijdrage kan immers aantrekkelijk zijn voor partijen die wel recht hebben op de huidige bijdrage maar deze onvoldoende hoog vinden om aan te vragen. Dit betekent dat er een groep aanvragers bij komt waar nog geen relatie mee is, wat vraagt om extra inzet op controles om misbruik te voorkomen.

### 5.3 Wat vinden de instellingen zelf?

De instellingen is gevraagd om de beleidsalternatieven te rangschikken, waarbij de bovenste positie staat voor het alternatief waaronder ze het meest geneigd zijn om te verduurzamen en de onderste positie voor het alternatief waaronder ze het minst geneigd zijn om te verduurzamen. De resultaten van deze vraag tonen een helder patroon; vanuit het perspectief van verduurzaming hebben de instellingen een sterke voorkeur voor de huidige regeling. Op de tweede plaats volgt de éénmalige energiebijdrage. Helemaal onderaan plaatsen de instellingen SEBA/AanZET.

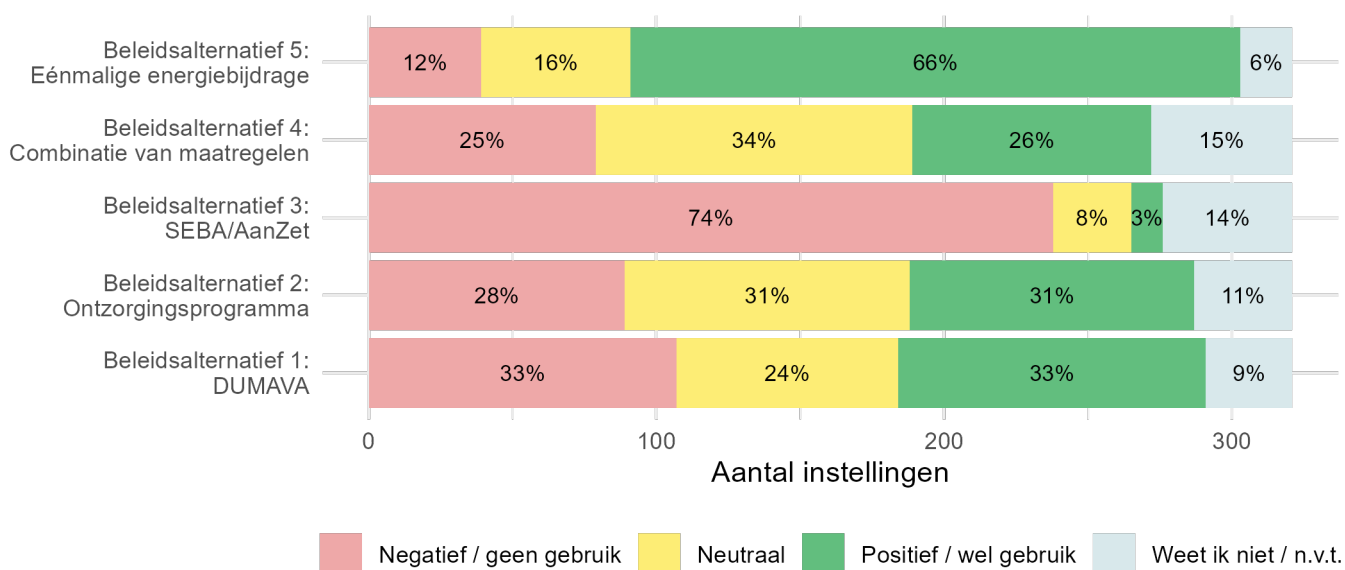
Tabel 5.2 De instellingen geven aan dat ze onder de huidige regeling het meest geneigd zijn om te verduurzamen

Ranking	Beleidsalternatief	Gemiddelde positie
1	Huidige teruggaafregeling	1,7
2	5. Eénmalige energiebijdrage	3,1
3	4. Combinatie van maatregelen	3,4
4	1. DUMAVA	3,6
5	2. Ontzorgingsprogramma	3,8
6	3. SEBA/Aanzet	5,4

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2024) o.b.v. 321 gebruikers van de huidige teruggaafregeling

Uit de resultaten van de vragenlijst blijkt dat tweederde (66 procent) van de instellingen een positieve houding heeft ten opzichte van het laatste beleidsalternatief: de éénmalige energiebijdrage (zie Figuur 5.1). Alle instellingen is gevraagd per beleidsalternatief aan te geven of zij (mogelijk) gebruik zouden maken van het voorstel. De resultaten laten zien dat slechts 3 procent van de 321 instellingen aangeeft (waarschijnlijk) gebruik te maken van de SEBA of AanZET-regeling. Voor de overige beleidsalternatieven (DUMAVA, de provinciale ontzorgingsprogramma’s en de combinatie van maatregelen) ontstaat een gemengd beeld, waarbij de instellingen zich verdelen in drie groepen.

Figuur 5.1 De instellingen hebben een positieve houding ten opzichte van de éénmalige energiebijdrage



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2024) o.b.v. 321 gebruikers van de huidige teruggaafregeling

## 6 Doenvermogen

Dit hoofdstuk bevat resultaten van de doenvermogenstoets van het huidige beleid en de beleidsalternatieven. Instellingen ervaren het huidige beleid als eenvoudig. De ontzorgingsprogramma's vergen weinig inspanning van de instellingen, terwijl DUMAVA het grootste beroep doet op hun doenvermogen.

### 6.1 Beoordelingscriteria

Het gebruik van een subsidie of fiscale regeling hangt niet alleen af van cognitieve vermogens, maar juist ook van het handelingsvermogen ofwel het doenvermogen van degene die deze wel of niet aanvraagt. Dit geldt in versterkte mate voor de instellingen die het hier betreft, aangezien veel van deze instellingen worden geleid door vrijwilligers. Dit betekent dat veel betrokkenen hun bijdrage aan de instelling in de avonduren of weekenden doen en niet professioneel zijn opgeleid voor deze taken.

Bij doenvermogen gaat het om de kwestie: kan de betrokken medewerker in actie komen om het instrument aan te vragen en dit tot een goed einde brengen? Dit vraagt om meer dan alleen begrip van de regels en procedures, maar ook het vermogen om daarnaar te handelen. Het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving omschrijft in 2024 doenvermogen op de volgende wijze:

*“Mensen moeten beleid, wet- en regelgeving niet alleen begrijpen, maar er ook naar kunnen handelen. Dat vraagt doenvermogen. Doenvermogen is het vermogen om in actie te komen en vol te houden, zelfs bij tegenslagen. Het draait dan niet zozeer om mensen hun cognitieve vermogens zoals intelligentie of digitale vaardigheden, maar om hun niet-cognitieve vermogens. Dit doenvermogen komt bij alle mensen sterk onder druk te staan bij te veel stress, zoals door levensgebeurtenissen. (...) Wanneer partijen (zoals uitvoeringsorganisaties of gemeenten) veel handelingen verwachten van een individu vraagt dit veel doenvermogen. Als mensen dan niet de juiste acties ondernemen is dit niet per se een kwestie van niet willen, maar kan dat ook een kwestie zijn van niet kunnen. Het niet kunnen is dan geen vrijwillige keuze.”*

De WRR-tool (2020) om het doenvermogen in kaart te brengen gebruikt daarvoor vijf vragen:

1. Breng in kaart hoeveel acties worden verwacht in het bestaande of voorgenomen beleid?
2. Is er sprake van samenloop met levensgebeurtenissen of andere situaties van grote stress?
3. Is er sprake van cumulatie van lasten door andere regelgeving?
4. Hoe hoog is de mentale belasting?
5. Zijn de gevolgen van onoplettendheid te overzien en in verhouding?

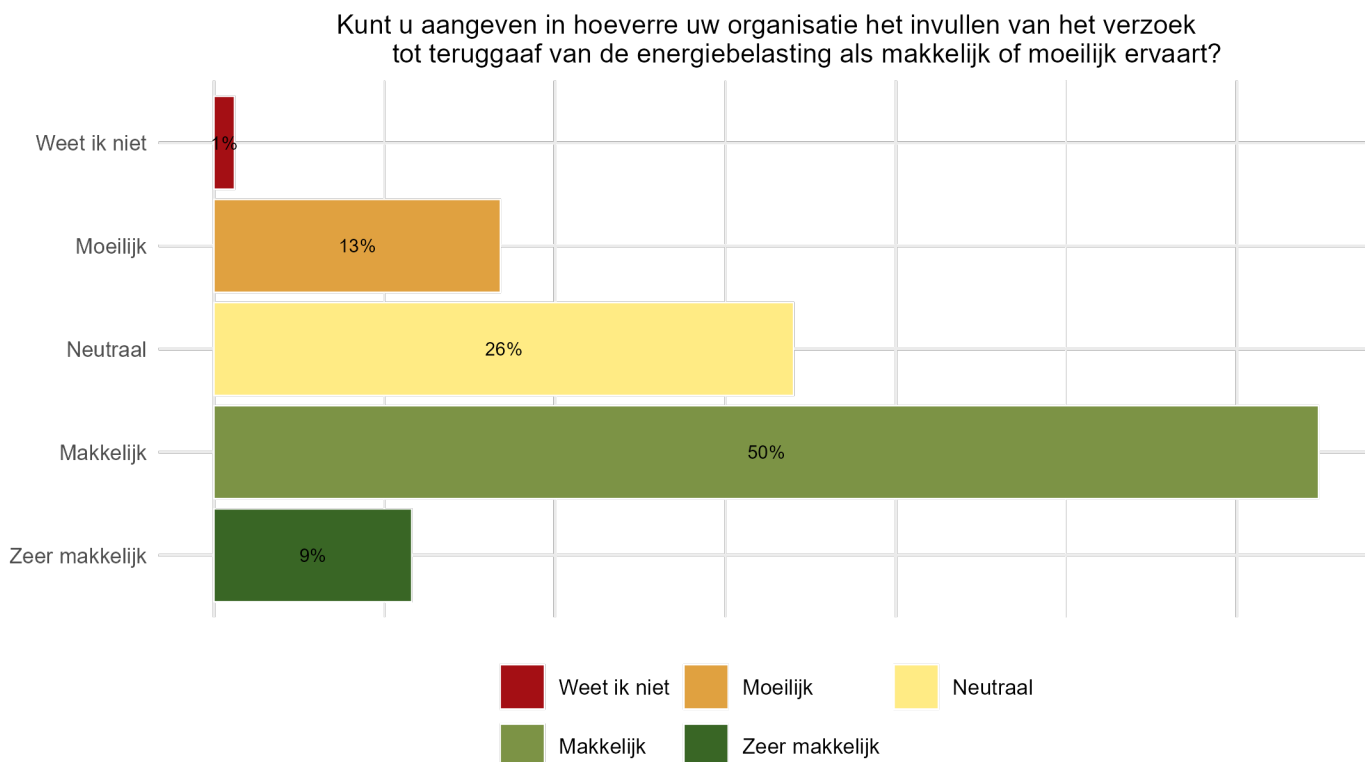
We nemen deze vragen als uitgangspunt, waarbij we vragen twee en drie samennemen en interpreteren als een samenloop van gebeurtenissen voor de instelling. We beschouwen niet de individuele situatie van de medewerkers van de instelling, maar kijken naar de druk op de instellingen en dus het bestuur. Bij de analyse van het doenvermogen nemen we de huidige teruggaafregeling als uitgangspunt en vergelijken we of alternatief beleid meer of minder doenvermogen vraagt.

## 6.2 Het doenvermogen bij de huidige regeling

De teruggaafverzoeken worden voor het grootste deel ingevuld door personen die als vrijwilliger werkzaam zijn voor een instelling. Het betreft zo'n 80 procent, slechts 14 procent van de aanvragers is in loondienst (n = 321). Volgens de beoordelingscriteria heeft dit consequenties voor het doenvermogen. Zo kan van een vrijwilliger in mindere mate worden verwacht dat deze in staat is om veel acties te verrichten. Uiteraard dient ook bij de analyse van de beleidsalternatieven rekening te worden gehouden met het gegeven dat de instellingen veel hulp van vrijwilligers krijgen.

De huidige teruggave vereist weinig doenvermogen. De teruggave is relatief eenvoudig om in te vullen. Dit blijkt uit gesprekken die zijn gevoerd met personen die de teruggave hebben ingevuld. De enquête onder betrokken instellingen bevestigt dit beeld. 50 procent van de geënquêteerden ervaart de teruggave als eenvoudig, zie Figuur 6.1. Tegelijkertijd is opvallend dat een minderheid van deze groep, zo'n 13 procent, de huidige teruggave al als moeilijk kwalificeert. Dit bevestigt in onze optiek het beperkte doenvermogen bij een deel van de veelal vrijwilligers.

Figuur 6.1 Het merendeel van de respondenten ervaart de teruggaafregeling als makkelijk



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2024) o.b.v. 321 gebruikers van de huidige teruggaafregeling

Om verschillende redenen vereist de teruggave energiebelasting weinig doenvermogen. Ten eerste hoeven weinig verschillende acties worden ondernomen; zo volstaat het voor de meeste instellingen om jaarlijks één verzoek in te dienen. Daar kunnen de aanvragers over de jaren dus ook een zekere ervaring mee opdoen. In gesprekken horen we dat ook: *“de eerste aanvraag is even puzzelen, maar daarna is het zo gedaan”*. Er is geen sprake van een duidelijke cumulatie met andere regelingen of activiteiten, geen zware mentale belasting en geen groot risico bij onoplettendheid. Wel blijkt uit gesprekken met de instellingen dat bij een eventuele fout in het verzoek het lang duurt voordat dit gecorrigeerd wordt.



## 6.3 Het doenvermogen bij DUMAVA

DUMAVA vraagt om meer doenvermogen dan de huidige regeling.

### Vraag 1) het vereiste aantal acties:

Bij DUMAVA-subsidies gaat het om relatief grote bedragen van vaak enkele tienduizenden euro's subsidie. Zulke subsidies zijn gebaseerd op een flink en goed onderbouwd verduurzamingsplan. Om eerst te komen tot zo'n verduurzamingsplan en vervolgens tot een financieringsplan, waar de subsidie dan een onderdeel van is, vereist acties. Bovendien zijn deze acties complexer dan het invullen van een teruggaafverzoek. Zo dient verduurzaming te voldoen aan richtlijnen van DUMAVA en dient na toekenning van de subsidie erop te worden toegezien dat de verduurzaming volgens deze richtlijnen is uitgevoerd. Ook als we in aanmerking nemen dat DUMAVA een eenmalig traject is, versus een jaarlijks teruggaafverzoek, beoordelen we DUMAVA als complexer op het punt van het aantal acties.

### Vragen 2 & 3) samenloop met andere gebeurtenissen voor de instelling:

Bij het aanvragen van DUMAVA is sprake van samenloop. De subsidieaanvraag is immers onderdeel van een groter traject, waarbij de instelling zelf het belangrijkste deel van de financiering moet organiseren en bovendien het verduurzamingsproject in gang moet houden. De subsidieaanvraag is slechts een deel van de keten in het project.

### Vraag 4) de mentale belasting:

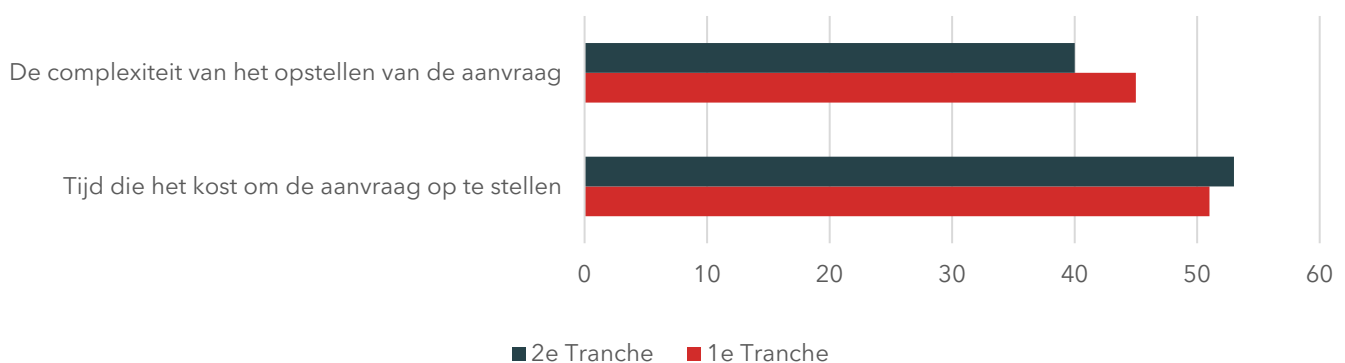
De mentale belasting van het aanvragen van DUMAVA is hoger dan van het aanvragen van een teruggave energiebelasting. Redenen zijn dat het ontvangen van de subsidie een belangrijk element is in de financiering, en daarmee van de langere keten van het project. Daarmee ligt er een druk op de aanvrager om de aanvraag zorgvuldig uit te voeren die veel groter is dan de druk bij een teruggaafverzoek.

### Vraag 5) de gevolgen van onoplettendheid :

De gevolgen van onoplettendheid, ofwel het niet direct in actie komen, kunnen groot zijn. Een instelling kan de subsidie mislopen, bijvoorbeeld als te laat wordt aangevraagd en de budgetten reeds vergeven zijn. DUMAVA was in 2022 en 2023 op de eerste dag al overtekend. Daarmee zijn ook de gevolgen van onoplettendheid groter dan bij de huidige regeling. In 2024 was er voldoende budget.

**Figuur 6.2** Het aanvragen van DUMAVA vereist een behoorlijke inspanning

De horizontale as laat zien welk percentage van van de geënquêteerden het eens is met de stelling dat de complexiteit respectievelijk het tijdsbeslag van de DUMAVA aanvraag aanvaardbaar is.



Bron: I&O Research (2023). De tranches verwijzen naar rondes wanneer DUMAVA kon worden aangevraagd.

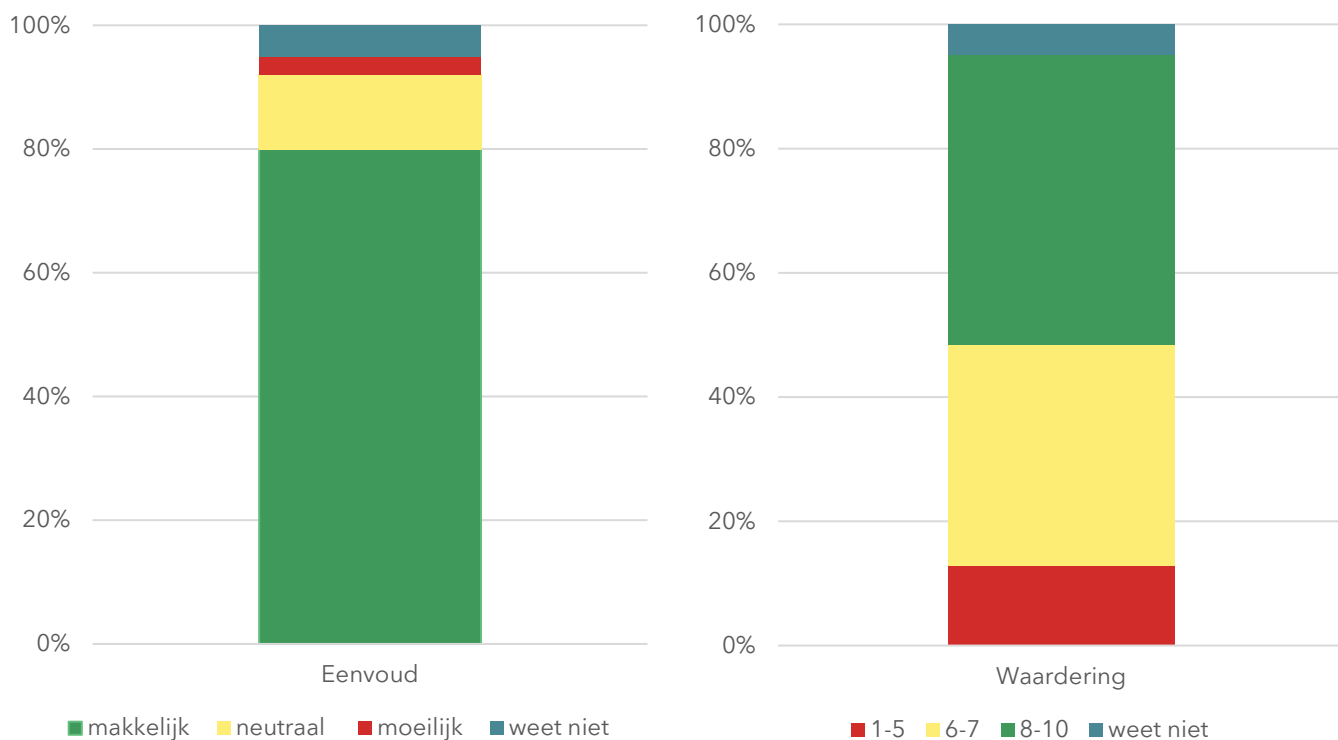
Een enquête onder gebruikers van DUMAVA bevestigt dat het indienen van de aanvraag een behoorlijke inspanning vereist, zie Figuur 6.2. Hieruit blijkt dat circa 40 procent van de geënquêteerden de aanvraag complex vindt en circa 50 procent van mening is dat het veel tijd kost om de aanvraag te doen. Gesprekken met betrokken instellingen bevestigen dit beeld. Het indienen van een aanvraag ervaren de aanvragers als een forse opgave. Dit is tevens een argument voor het bundelen van het eerste (DUMAVA) en het tweede beleidsalternatief (uitbreiding van de provinciale ontzorgingsprogramma's).

## 6.4 Het doenvermogen bij de ontzorgingsprogramma's

De beoordeling van het doenvermogen bij ontzorgingsprogramma's kent twee aspecten: het doenvermogen dat nodig is om de aanvraag in te dienen en de bijdrage van de regeling in het vergroten van het doenvermogen om een gebouw te verduurzamen.

Voor het aanvragen van een ontzorgingsprogramma is weinig doenvermogen nodig. Uit een evaluatie van de regeling<sup>10</sup> blijkt dat het eenvoudig is om deze aan te vragen en dat gebruikers de regeling positief waarderen, zie figuur 6.3. Ook is geen sprake van samenloop met andere gebeurtenissen. Een ontzorgingsprogramma is erop gericht een plan te maken voor de verduurzaming van vastgoed en markeert het begin van dit proces. Daarmee is het niet gekoppeld aan andere gebeurtenissen, het is de eerste stap van een project en deze kan gezet worden wanneer de instelling daar aan toe is. Ook is geen sprake van een bijzondere mentale belasting of een kans op fouten met grote gevolgen.

Figuur 6.3 Ontzorgingsprogramma's zijn makkelijk toegankelijk en worden hoog gewaardeerd



Bron: I&O Research (2023)

<sup>10</sup> I&O Research (2023) Monitoring ontzorgingsprogramma maatschappelijk vastgoed.

Ontzorgingsprogramma's dragen bij aan het doenvermogen, maar zijn slechts een eerste stap. De programma's helpen instellingen om een plan te maken voor verduurzaming en voor de financiering daarvan. Daarmee draagt het bij aan het verlagen van de drempel om een gebouw te verduurzamen. Uit de evaluatie van de programma's (I&O Research, 2023) blijkt dat vooral de kleinere instellingen die geleid worden door vrijwilligers behoefte hebben aan een onafhankelijke sparringpartner in de vorm van zo'n programma. Ze beschikken veelal niet over de benodigde kennis en betrokkenen zijn soms wantrouwend ten aanzien van de commerciële motieven bij leveranciers. Daarmee is er duidelijk behoefte aan zulke programma's en dragen ze duidelijk bij aan het doenvermogen van instellingen om verduurzaming te realiseren. Tegelijkertijd is het maken van een plan slechts een eerste stap. De volgende stappen, namelijk het vinden van financiering en het aanbesteden en toezien op de uitvoering van de verduurzaming vragen beide weer om veel doenvermogen.

## 6.5 Het doenvermogen bij SEBA en AanZET

Voor de beide subsidieregelingen voor elektrische bedrijfsauto's geldt dat het vereist doenvermogen beperkt is. Het betreft het eenmalig invullen van een aanvraagformulier. Voor SEBA geldt dat de subsidieregeling niet wordt overtekend, dus het moment van aanvragen speelt geen rol en de gevolgen van fouten zijn klein. Bovendien kan het aanvragen worden uitbesteed aan een leasemaatschappij, wanneer het om een leaseovereenkomst gaat. Voor AanZET geldt dat deze wel is overtekend en slechts één dag heeft opengestaan. Dit is een aanzienlijke beperking, in termen van doenvermogen, voor aanvragers, zeker voor kleine instellingen (zie DUMAVA).

## 6.6 Het doenvermogen bij een eenmalige energiebijdrage

Voor dit onderzoek heeft SEO een extra denkrichting aangedragen, namelijk: een eenmalige energiebijdrage. Dit betreft nog geen concreet uitgewerkt beleidsalternatief. Het doenvermogen van deze denkrichting hangt sterk samen met de invulling van het beleid waarover nog discussie kan plaatsvinden. Hierom kunnen we op dit moment nog geen doenvermogenstoets uitvoeren.

## 7 Conclusies

Instellingen ervaren de teruggaafregeling als een eenvoudige en waardevolle regeling. Vanwege het huidige klimaatbeleid neemt het budgettaire belang van de regeling af. De resultaten laten zien dat de meeste beleidsalternatieven niet de hele doelgroep bereiken en niet altijd goed aansluiten bij de beleidsdoelstellingen.

### 7.1 Beantwoording onderzoeksvragen

#### 1) Wat zijn de financiële gevolgen van eventuele afschaffing/afbouw van de regeling voor de gebruikersgroepen?

Om deze vraag te beantwoorden is een financieel model opgesteld, zijn koepelorganisaties geraadpleegd en is een vragenlijst uitgezet. Het model schat het budgettaire effect voor de rijksoverheid tot 2050, waarbij elke euro minder uitgave betekent dat deze niet bij de instellingen terechtkomt. Interviews en de vragenlijst bieden context bij de cijfers.

Voor de rijksoverheid:

- Het budgettaire effect van de teruggaafregeling schommelt tot 2050 rond de 30 miljoen euro in lopende prijzen;
- Hierdoor neemt het budgettaire effect in reële termen af, aangenomen dat de inflatie constant blijft op 2 procent;
- Bij afschaffing van de regeling dalen de jaarlijkse uitgaven van de rijksoverheid direct naar 0 euro;
- Bij een geleidelijke afbouw daalt het budgettaire belang jaarlijks, totdat het uitkomt op 0 euro;
- De gemiddelde instelling ontvangt zo'n 2.500 euro per jaar, maar de teruggaven verschillen onderling sterk.

Voor de gebruikersgroepen:

- Het vaststellen van de gebruikersgroepen is niet eenvoudig. Er zijn drie dimensies waarmee rekening kan worden gehouden, namelijk: 1) de sectoren waarin de instellingen actief zijn, 2) de voortgang op het gebied van verduurzaming, en 3) het volume van het energieverbruik. In 2021 maakten instellingen uit 181 verschillende sectoren gebruik van de teruggaafregeling. De meeste verzoeken werden ingediend door religieuze organisaties (26,3 procent), jeugdzorginstellingen (10,1 procent) en gemeenschapshuizen (4,6 procent). Ten tweede: uit de interviews met de koepelorganisaties blijkt dat sommige instellingen al vergevorderd zijn met het verduurzamen van hun gebouw (koplopers), terwijl anderen nog weinig stappen hebben gezet (achterblijvers). Tot slot tonen de data van de Belastingdienst aan dat er grote verschillen zijn in het energieverbruik van de instellingen; er zijn zowel klein-, als grootverbruikers.

Voor de instellingen:

- In de vragenlijst is aan de instellingen gevraagd om zelf een inschatting te maken van de financiële gevolgen van eventuele afschaffing of afbouw van de teruggaafregeling. De resultaten laten zien dat de meeste instellingen matige gevolgen verwachten (44 procent), terwijl 31 procent (zeer) grote gevolgen verwacht. Daartegenover staat dat 23 procent geen of kleine gevolgen verwacht. Een klein deel van de respondenten wist het niet. Wanneer we de instellingen vragen om de gevolgen te beschrijven, zien we drie soorten antwoorden: sommige instellingen geven aan dat zij (een deel van) hun activiteiten zullen staken of afstoten, sommige instellingen geven aan dat ze de hogere kosten zullen gaan doorberekenen aan hun leden of gebruikers, en sommige instellingen geven aan dat ze op andere kosten zullen gaan bezuinigen.

In objectieve zin is het niet mogelijk om de omvang van de teruggaven te relateren aan de totale inkomsten die de instellingen hebben. Dit komt omdat het CBS geen specifieke gegevens voor deze groepen instellingen heeft. Om toch iets te kunnen zeggen over belang van de teruggaven hebben we alle instellingen in de vragenlijst gevraagd naar hun jaaropbrengsten over boekjaar 2023 en de ontvangen teruggave. Wanneer we de omvang van de teruggave vergelijken met de jaaropbrengsten zien we dat de mediaan ligt op 1,2 procent en het gemiddelde op 2,0 procent.

## 2) Met welke overige externe ontwikkelingen die de financiële toekomst raken hebben de groepen te maken?

Vrijwel alle instellingen noemen dezelfde drie ontwikkelingen:

- Hoge inflatie: vrijwel alle instellingen geven aan hinder te ondervinden van de hoge inflatie. Het betreft zowel directe gevolgen (zoals stijgende beheerskosten, energiekosten en verzekeringspremies) als indirecte gevolgen (zoals een verminderde koopkracht bij leden). De gebruikers geven aan dat de hoge inflatie ervoor zorgt dat het steeds moeilijker wordt om de begroting sluitend te krijgen;
- Minder bezoekers, leden en vrijwilligers: dalende bezoekersaantallen en een afname van vrijwilligers en leden vormen een grote uitdaging voor de gebruikers. Minder bezoekers en leden betekenen een daling van de directe inkomsten (zoals donaties, lidmaatschappen, giften en entreegelden). Een tekort aan vrijwilligers leidt tot minder betrokkenheid en ervaring, wat indirect de financiële toekomst van de gebruikers raakt;
- Versobering van ondersteuning: instellingen geven aan dat zij deels afhankelijk zijn van overheidsfinanciering. Bezuinigingen, kortingen en achterblijvende indexaties van overheidsbijdragen maken het volgens de gebruikers steeds moeilijker om de instelling financieel gezond te houden. Culturele instellingen wijzen hierbij vaak ook op de voorgenomen wijzigingen in het btw-tarief.

## 3) Wat zijn de maatschappelijke gevolgen van eventuele afschaffing of afbouw van de regeling?

De meeste instellingen noemen dezelfde twee maatschappelijke gevolgen:

- Afname van activiteiten: veel instellingen geven aan dat de afschaffing of afbouw van de teruggaafregeling hen dwingt om hun activiteiten te beperken of volledig te stoppen. De gevolgen zijn breed: sommige instellingen verwachten dat ze alle activiteiten moeten beëindigen, zoals de sluiting van een zwembad of een kerk. Andere instellingen verwachten een versobering van hun aanbod, zoals het eerder beëindigen van jeugdbijeenkomsten of een beperktere openstelling van een bibliotheekfiliaal. Ook instellingen die hun gebouw verhuren verwachten maatschappelijke gevolgen, bijvoorbeeld omdat hun gebruikers (zoals verenigingen en clubs) de hogere huren niet meer kunnen opbrengen;
- Afname verbinding met kwetsbare groepen: meerdere instellingen geven aan dat afschaffing of afbouw van de teruggaafregeling (vanwege de aard van het werk) direct van invloed zal zijn op kwetsbare groepen. Hierbij kan je bijvoorbeeld denken aan het ondersteunen van mensen in een sociaal isolement (zoals eenzame ouderen), met een chronische aandoening of jongeren met (lichte) opvoedproblemen. De instellingen geven aan dat hun activiteiten specifiek gericht zijn op deze groepen. Het beperken of het laten wegvallen van deze activiteiten zal hen dan ook rechtstreeks treffen, met indirecte gevolgen op de samenleving als geheel.

De financiële gevolgen (zie vraag 1) zijn van belang bij het inzichtelijk maken van de maatschappelijke gevolgen. De huidige regeling heeft voor de doorsnee en gemiddelde instelling in financiële termen weinig gewicht.

#### 4) Welke varianten voor alternatieve instrumenten buiten de fiscaliteit zijn denkbaar?

Deze vraag is beantwoord door een klankbordgroep met medewerkers van verschillende ministeries.

- Alternatief 1: (matchings)regeling bij DUMAVA;
- Alternatief 2: uitbreiding ontzorgingsprogramma's;
- Alternatief 3: eenvoudige (matchings)regeling bij de SEBA en AanZET;
- Alternatief 4: een combinatie van bovenstaande maatregelen;

SEO Economisch Onderzoek heeft een extra denkrichting aangedragen.

- Denkrichting: een éénmalige energiebijdrage (zie Paragraaf 7.2).

#### 5) Wat is de doelmatigheid, doeltreffendheid en uitvoerbaarheid van de varianten?

Voor het beantwoorden van deze vraag hanteren we het perspectief van een situatie zonder beleid (dus zonder huidige teruggaafregeling) en gaan we uit van twee beleidsdoelen, namelijk: a) het geven van een prikkel tot energiebesparing en b) het compenseren van de door de energiebelasting verhoogde energielasten.

Alternatief 1: (matchings)regeling bij DUMAVA;

- DUMAVA is een subsidieregeling die is gericht op het verduurzamen van maatschappelijk vastgoed. Kern van de regeling is dat de eigenaar van het vastgoed een subsidie krijgt wanneer deze het vastgoed verduurzaamt. Als alternatief voor de gedeeltelijke teruggave van de energiebelasting zal binnen de DUMAVA, een hoger subsidiepercentage gelden voor de instellingen die momenteel recht hebben op de teruggave. Met betrekking tot de doeltreffendheid stellen we vast dat er een tweedeling zal ontstaan. Voor de groep die vanwege het hogere subsidiepercentage in staat is om te verduurzamen is dit een doeltreffend en doelmatig instrument. Energiekosten kunnen immers beter niet gemaakt dan gecompenseerd worden. De groep die geen gebruik kan maken van DUMAVA (bijvoorbeeld omdat zij over onvoldoende eigen middelen beschikken, het pand of de eigenaar van het pand de verduurzaming niet toelaat of omdat hun SBI-code niet onder de voorwaarden van DUMAVA valt) zal er op achteruit gaan. Met betrekking tot de uitvoerbaarheid constateren we dat in 2022 en 2023 niet alle aanvragen binnen DUMAVA zijn toegekend (vanwege uitputting van het budget). In 2024 is er voldoende budget. Een voorwaarde is dat er ook in de toekomst voldoende budget is. Ook op dit moment weten sommige instellingen binnen de doelgroep al succesvol gebruik te maken van DUMAVA.

Alternatief 2: uitbreiding ontzorgingsprogramma's;

- De ontzorgingsprogramma's helpen eigenaren bij het verduurzamen van hun vastgoed. Uit onderzoek van I&O Research en gesprekken met de deskundigen blijkt dat de ontzorgingsprogramma's vooral resulteren in het laten uitvoeren van energiescans (60 procent) en het formuleren van doelen en ambities (55 procent). Slechts een kwart van de instellingen voert kleine verduurzamingsmaatregelen door. Daarmee beoordelen we dit alternatief vooral als een ondersteunend instrument. Met betrekking tot het doelgroepbereik constateren we dat a) sommige instellingen ruimtes huren en geen eigenaar zijn, b) de programma's worden uitgevoerd door de provincies waardoor er verschillen kunnen bestaan in de aanvraagcriteria, c) de uitvoering van het advies ook om eigen investeringsvermogen vraagt (zowel in financiële als organisatorische zin), waarover de instellingen niet altijd beschikken en d) instellingen ook op dit moment al gebruik weten te maken van de programma's. Wat betreft de uitvoerbaarheid constateren we dat de huidige programma's gericht zijn op een doelgroep van in totaal zo'n duizend instellingen per jaar. Dit is een kleine doelgroep in verhouding tot het aantal gebruikers van de teruggaafregeling. Een voorwaarde zou dus zijn dat de programma's worden vergroot.

Alternatief 3: eenvoudige (matchings)regeling bij de SEBA en AanZET;

- Dit alternatief is interessant voor instellingen die in bezit zijn van of behoefte hebben aan een nieuwe elektrische bedrijfsauto (SEBA) of vrachtauto (AanZET). Uit zowel de enquête als de gesprekken met de koepelorganisaties blijkt dat de meeste instellingen op dit moment geen gebruikmaken van bedrijfsvoertuigen. Hierdoor bereikt dit alternatief slechts een zeer klein deel van de doelgroep. Vanwege dit beperkte doelgroepbereik is dit alternatief niet doeltreffend. Dit oordeel is gebaseerd op het feit dat het merendeel van de instellingen niet langer gecompenseerd wordt voor de door de energiebelasting verhoogde energielasten en het alternatief niet leidt tot minder energieverbruik. Aangezien de beoordeling als niet doeltreffend is beoordeeld, is het alternatief ook als niet doelmatig beoordeeld. Wat betreft de uitvoerbaarheid zijn er op dit moment bij de onderzoekers van SEO geen signalen dat het lastig te implementeren valt.

Alternatief 4: een combinatie van bovenstaande maatregelen;

- Bovenstaande elementen kunnen ook worden gecombineerd. Daarbij dient te worden opgemerkt dat het combineren van de regelingen resulteert in meer keuzevrijheid bij de gebruikende instellingen. Hiermee vergroot je het doelgroepbereik. De vraag daarbij is nog wel in hoeverre stapeling mogelijk en wenselijk is.

## 6) Hoe is de beoordeling van de varianten in vergelijking met de huidige regeling?

Voor het beantwoorden van deze vraag hanteren we het perspectief van het huidige beleid.

Onder de vier beleidsalternatieven wordt de energiebesparingsprikkel voor de instellingen versterkt, doordat de netto gebouwgebonden energiekosten (ceteris paribus) hoger zullen zijn. Daarnaast vervalt de teruggave van de energiebelasting wat inhoudt dat instellingen die geen gebruikmaken van DUMAVA, de provinciale ontzorgingsprogramma's of de SEBA- en/of AanZET-regeling er ten opzichte van het huidige beleid financieel op achteruit zullen gaan (ze worden niet langer gecompenseerd). De resultaten van de vragenlijst laten zien dat een fors deel (waarschijnlijk) geen gebruik zal maken van deze beleidsalternatieven.

## 7) Worden de financiële/maatschappelijke gevolgen beperkt of vergroot door de alternatieve instrumenten?

Voor het beantwoorden van deze vraag hanteren we het perspectief van de situatie waarin de rijksoverheid overgaat tot afschaffing of afbouw van de huidige teruggaafregeling.

Alle vier de beleidsalternatieven beperken de financiële en maatschappelijke gevolgen voor de instellingen, zij het uitsluitend voor de instellingen die daadwerkelijk gebruik zullen maken van deze alternatieven. Dat betekent dat de subsidies voor elektrische bedrijfsvoertuigen de financiële en maatschappelijke gevolgen zeer gering zullen beperken en DUMAVA en de provinciale ontzorgingsprogramma's de financiële en maatschappelijke gevolgen gering zullen beperken.

## 8) Hoe verhouden de varianten zich tot het doenvermogen van belanghebbenden?

De resultaten van deze studie laten zien dat de huidige teruggaafregeling weinig doenvermogen vereist. Het merendeel van de instellingen geeft aan dat de teruggave relatief eenvoudig is in te vullen. Ook het aanvragen en uitvoeren van een ontzorgingsprogramma lijkt voor de instellingen haalbaar. Bij DUMAVA ligt dit echter anders. Deze regeling legt een aanzienlijke last op de aanvrager, niet alleen vanwege de subsidieaanvraag zelf, maar ook door de samenloop met andere aspecten van een verduurzamingsproject. Zo vereist DUMAVA een verduurzamingsplan en maakt het deel uit van een breder financieringsplan. Daarnaast bestaat het risico dat de subsidie niet wordt toegekend, wat voor extra mentale belasting kan zorgen. De subsidies voor elektrische bedrijfs-



of vrachtwagens lijken slechts voor een zeer klein deel van de doelgroep relevant en zijn daarom buiten de conclusie over doenvermogen gelaten. Ook voor de eenmalige subsidie is ervoor gekozen om nog geen toets op het doenvermogen uit te voeren, aangezien het nog slechts om een denkrichting gaat en het beleid nog niet concreet is uitgewerkt.

## 7.2 Een extra denkrichting

Voor dit onderzoek heeft SEO een extra denkrichting aangedragen, namelijk: een eenmalige energiebijdrage. Dit betreft nog geen concreet uitgewerkt beleidsalternatief. In Tabel 7.1 hebben we enkele overwegingen opgenomen die als uitgangspunten voor verdere discussie kunnen dienen. De invulling bepaalt uiteindelijk het doelgroepbereik, de doeltreffendheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid en de maatschappelijke en financiële gevolgen van deze beleidsoptie.

Tabel 7.1 Uitgangspunten waarover door de rijksoverheid gediscussieerd kan worden:

Vraag	Mogelijke antwoorden
Betreft het een geormerkte of ongeormerkte bijdrage?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geormerkt voor het treffen van een energiebesparende maatregel</li> <li>- Ongeormerkt</li> <li>- Anders...</li> </ul>
Wat is de hoogte van de eenmalige energiebijdrage?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De hoogte is voor iedereen gelijk</li> <li>- De hoogte is afhankelijk van de in het verleden ontvangen teruggaven</li> <li>- De hoogte is afhankelijk van de teruggave de komende jaren</li> <li>- Anders...</li> </ul>
Welke organisatie is het meest geschikt voor de uitvoering?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- RVO Nederland</li> <li>- Belastingdienst</li> <li>- Anders ...</li> </ul>
Wie komt in aanmerking voor de eenmalige bijdrage?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alleen de huidige gebruikers van de teruggaafregeling (bepaald boekjaar)</li> <li>- Alle instellingen die op een bepaalde datum aan voorwaarden voldoen</li> <li>- Anders...</li> </ul>
Hoe kom je in aanmerking voor de eenmalige bijdrage?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instellingen moeten zelf een verzoek indienen</li> <li>- Instellingen worden actief benaderd (instellingen uit het verleden)</li> <li>- Anders....</li> </ul>

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2024)

### Voordelen denkrichting

Het idee achter deze denkrichting speelt in op het beperkte investeringsvermogen van de instellingen. Door in één keer een groter bedrag beschikbaar te stellen, worden instellingen beter in staat gesteld om energiebesparende maatregelen te treffen. Dit zou de doeltreffendheid kunnen vergroten. Een tweede voordeel is dat je (net als bij de andere beleidsalternatieven) het instrument uit de fiscale sfeer haalt, wat de Belastingdienst op termijn ontlast. Ten derde blijkt uit dit onderzoek dat er draagvlak lijkt te zijn voor deze aanpak: 66 procent van de instellingen is positief, 16 procent neutraal en 12 procent negatief. De overige instellingen weten het nog niet. Uiteraard hangt het uiteindelijke draagvlak af van de hoogte van de bijdrage, maar het idee voor een grotere eenmalige bijdrage wordt dus positief ontvangen.

### Nadelen denkrichting

Een eenmalige bijdrage kent ook nadelen. Ten eerste kan onder- of overcompensatie optreden, bijvoorbeeld wanneer instellingen na ontvangst van de bijdrage besluiten hun activiteiten te beëindigen. Daarnaast bestaat, afhankelijk van de beleidskeuzes, het risico dat instellingen de bijdrage niet inzetten voor energiebesparende maatregelen. Dit kan ertoe leiden dat ze in de toekomst alsnog te maken krijgen met hoge energiekosten. Een derde risico betreft de uitvoerbaarheid. Afhankelijk van de keuzes vraagt deze denkrichting om een aparte, eenmalige organisatie die verantwoordelijk is voor het vaststellen van welke partij welke bijdrage krijgt. Hiervoor dient dan een tijdelijke organisatie met de juiste bevoegdheden te worden ingesteld, wat leidt tot eenmalige uitvoeringskosten. Ten slotte bestaat het risico dat een grotere groep gebruikers aanspraak zal willen maken op de

eenmalige energiebijdrage, dan de huidige groep gebruikers. Een hogere bijdrage kan immers aantrekkelijk zijn voor partijen die wel recht hebben op de huidige bijdrage maar deze onvoldoende hoog vinden om aan te vragen. Dit betekent dat er een groep aanvragers bij komt waar nog geen relatie mee is, wat vraagt om extra inzet op controles om misbruik te voorkomen.

# Referenties

- Algemene Rekenkamer (2023). Handleiding doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. Den Haag. Verkregen via: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/brochures/2023/10/02/handleiding-doelmatigheids--en-doeltreffendheidsonderzoek>
- Belastingdienst (2024). Handboek milieubelastingen 2024. Den Haag. Verkregen via: [https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/handboek\\_milieubelast\\_2024\\_ml0301z41fd.pdf](https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/handboek_milieubelast_2024_ml0301z41fd.pdf)
- Van den Broek, J. J. (2023). Genieten kerkgenootschappen onterechte fiscale privileges? Verkregen via: <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/294192/294192.pdf>
- CE Delft (2021). Evaluatie van de energiebelasting. *Terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030)*. Delft. Verkregen via: [https://ce.nl/wp-content/uploads/2021/04/CE\\_Delft\\_200356\\_Evaluatie\\_van\\_de\\_energiebelasting\\_Def-final.pdf](https://ce.nl/wp-content/uploads/2021/04/CE_Delft_200356_Evaluatie_van_de_energiebelasting_Def-final.pdf)
- CE Delft (2023). Effecten afschaffing teruggaafregeling non-profitinstellingen. Delft. Verkregen via: <https://ce.nl/publicaties/effecten-afschaffing-teruggaafregeling-non-profitinstellingen/>
- Eerste Kamer der Staten Generaal (2024). Belastingplan 2025. Verkregen via: [https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/36602\\_belastingplan\\_2025](https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/36602_belastingplan_2025)
- Ipsos I&O (2023). Monitoring ontzorgingsprogramma maatschappelijk vastgoed. *Een onderzoek door I&O Research & KAW in opdracht van RVO*. Verkregen via: <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2023-08/Rapportage-ontzorgingsprogramma-maatschappelijk-vastgoed.pdf>
- Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (2024). Beleidskompas. Verkregen via: <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/doenvermogen>
- Ministerie van Financiën (2023). Ambtelijk rapport aanpak fiscale regelingen: *Kansen voor lagere belastingtarieven, betere fiscale regelingen en een begrijpelijker en eenvoudiger stelsel*. Ministerie van Financiën. Verkregen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/30/ambtelijk-rapport-aanpak-fiscale-regelingen>
- Ministerie van Financiën (2001). Breder, lager, eenvoudiger. *Een evaluatie van de belastingherziening, 2005-2006*.
- Rabobank (2024). Wat kost een elektrische vrachtwagen onder de streep? Verkregen via: <https://www.rabobank.nl/bedrijven/groei/duurzaamheid/elektrische-bedrijfsmiddelen/elektrische-vrachtwagen-financieel-informatie>
- WRR (2020). Doenvermogen: van toets naar tools. Verkregen via: <https://www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2020/09/15/doenvermogen>

## Bijlage A Met wie is er contact geweest?

### Begeleidingscommissie

- 7 medewerkers van het ministerie van Financiën
- 2 medewerkers van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- 2 medewerkers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- 1 medewerker van het ministerie van Economische Zaken
- 1 medewerker van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- 1 medewerker van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

### Uitvoerende organisaties

- 3 medewerkers van RVO Nederland
- 3 medewerkers van de Belastingdienst

### Overheid

- 1 medewerker van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
- 1 medewerker van het ministerie van Financiën

### Koepelorganisaties

Naam (organisatie)	Interview	Enquête	Mail
R. Agterberg (Scouting Nederland)	√		
R. De Boer (NAPK en VSCD)	√		
J. Broekhuizen (Interkerkelijk Contact in Overheidszaken)	√	√	√
M. Grant (Samen Kerk in Nederland)			√
T. Kets (Vereniging van Openbare Bibliotheken)	√	√	
T. Van Mierlo (LSA Bewoners)		√	
K. Piebenga (Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen)	√	√	
B. Schans (Vereniging Nederlandse Poppodia en Festivals)	√		√
J. Schelling (VKB Kerkrentmeesters)	√	√	√
M. Van der Valk (Koninklijke EHBO)	√		

Bron: Enkele andere koepelorganisaties hebben besloten om niet deel te nemen aan het onderzoek. Als redenen gaven zij bijvoorbeeld aan dat ze geen inzicht hebben in het gebruik van de teruggaafregeling door hun achterban (hoewel dit volgens ons niet noodzakelijk was) of dat deelname niet in hun agenda paste. Alle benaderde koepelorganisaties zijn via e-mail uitgenodigd en indien nodig zowel telefonisch als per e-mail herinnerd.

## Bijlage B Vragenlijst

[Introtekst]<sup>11</sup>



### Welkom bij deze vragenlijst

In opdracht van het ministerie van Financiën doet SEO onderzoek naar de **teruggaafregeling religieuze en non-profitinstellingen in de energiebelasting** (hierna: de teruggaafregeling). Als onderdeel hiervan treden we graag in gesprek met instellingen die gebruikmaken van deze regeling. Door deze vragenlijst in te vullen draagt u bij aan ons onderzoek en aan mogelijk toekomstig beleid van de rijksoverheid.

### Over de vragenlijst

Het invullen van de vragenlijst duurt ongeveer 15 minuten. Uw gegevens worden vertrouwelijk behandeld en zijn enkel voor de bij het onderzoek betrokken onderzoekers van SEO in te zien. SEO schrijft een eindrapportage over de bevindingen van het onderzoek. In de rapportage wordt nooit verwezen naar individuele uitkomsten. Daarnaast zijn de uitkomsten ook nooit herleidbaar tot individuen. Alle vragen gaan over uw instelling. Mocht u verdere vragen hebben, schroom dan niet om contact op te nemen met de onderzoekers van SEO. Dat kan door te mailen naar [teruggaafregeling@seo.nl](mailto:teruggaafregeling@seo.nl).

Namens het gehele onderzoeksteam wil ik u alvast bedanken voor uw deelname.

Nard Koeman  
Projectleider  
SEO Economisch Onderzoek

Klik op 'Volgende' om verder te gaan.

[Pagina]

---

<sup>11</sup> Tekst tussen [vierkante haken] en de dikgedrukte koppen zijn niet zichtbaar voor de respondenten.

## Gebruik teruggaafregeling religieuze en non-profitinstellingen

1. Heeft uw organisatie in de afgelopen drie jaar ten minste één keer gebruikgemaakt van de **teruggaafregeling**?  
(Houd uw muis op het onderstreepte begrip voor een korte toelichting)[Verplicht, radio]
  - a. Ja
  - b. Nee [skip to V35]
  - c. Dat weet ik niet [skip to V35]
2. Kunt u aangeven welk bedrag uw organisatie gemiddeld genomen ontvangt vanuit de **teruggaafregeling**?  
(Een inschatting volstaat. Als u het antwoord op deze vraag niet weet, of niet wilt delen vult u dan '-1' in)  
Euro per jaar: [Verplicht, numeriek]
3. Wie vult binnen uw organisatie het verzoek tot teruggaaf van de energiebelasting meestal in? [Verplicht, radio]
  - a. Een medewerker in loondienst
  - b. Een ingehuurd persoon
  - c. Een vrijwilliger
4. Kunt u aangeven in hoeverre uw organisatie het invullen van het verzoek tot teruggaaf van de energiebelasting als makkelijk of moeilijk ervaart?

Zeer makkelijk	Makkelijk	Neutraal	Moeilijk	Zeer moeilijk	Weet ik niet
()	()	()	()	()	()

5. Voor hoeveel gebouwen vult uw organisatie doorgaans een verzoek tot teruggaaf van de energiebelasting in?  
Aantal gebouwen: [Verplicht, numeriek, min = 0]
6. Wilt u nog iets delen over uw ervaring met de **teruggaafregeling** of het invullen van een verzoek tot teruggaaf?  
(Deze vraag is niet verplicht) [Niet verplicht, open veld]

## Over uw instelling

7. Hoeveel personen (in **fte**) zijn er werkzaam binnen uw organisatie?  
(Toelichting: een inschatting volstaat, inclusief uzelf)  
[Verplicht, numeriek]
  - a. In loondienst: ... [fte, min = 0]
  - b. Ingehuurd: ... [fte, min = 0]
  - c. Vrijwilligers: ... [fte, min = 0]
8. Tot welke sector behoort uw organisatie?  
(Toelichting: kies het meest passende antwoord)  
[verplicht, lijst conform SBI-codering CBS, dropdown-menu, getrapt (eerst 1-digit, daarna 2-digit)]
9. Is uw organisatie een ANBI?  
(Toelichting: ANBI is een afkorting van: algemeen nut beogende instelling)  
[Verplicht, radio]
  - a. Ja
  - b. Nee
10. Voert uw organisatie hoofdzakelijk activiteiten van religieuze of levensbeschouwelijke aard uit?



[Verplicht, radio]

- a. Ja
- b. Nee

11. Voert uw organisatie hoofdzakelijk activiteiten uit die een sociaal belang dienen?

[Verplicht, radio]

- a. Ja
- b. Nee

12. Stelt uw organisatie een ruimte ter beschikking aan een ANBI of organisatie van religieus of sociaal belang?

[Verplicht, radio]

- a. Ja
- b. Nee

13. Maakt uw organisatie gebruik van een bedrijfswagen of vrachtwagen?

[Verplicht, radio]

- a. Ja, van beide
- b. Ja, enkel van een bedrijfswagen
- c. Ja, enkel van een vrachtwagen
- d. Nee

## Financiële gevolgen

14. Wat waren de totale jaaropbrengsten van uw organisatie in 2023?

*(U kunt deze waarde vinden op uw jaarrekening over boekjaar 2023. Mocht u deze niet bij de hand hebben dan kunt u een inschatting maken. Denk hierbij dan aan het totaal van uw contributiegelden, giften, recettes, verhuur van ruimtes enzovoorts. Als u het antwoord op deze vraag niet weet, of niet wilt delen vult u dan '-1' in)*

[Verplicht, numeriek, min = 0]

15. Kunt u aangeven hoe de jaaropbrengsten van uw organisatie zich de afgelopen tien jaar hebben ontwikkeld?

*(Een inschatting volstaat)* [Verplicht, radio]

- a. Deze zijn gedaald met meer dan 20 procent
- b. Deze zijn gedaald met 10-20 procent
- c. Deze zijn gedaald met minder dan 10 procent
- d. Deze zijn gelijk gebleven
- e. Deze zijn gestegen met minder dan 10 procent
- f. Deze zijn gestegen met 10-20 procent
- g. Deze zijn gestegen met meer dan 20 procent

16. Wat zijn volgens u de belangrijkste drie ontwikkelingen die de financiële toekomst van uw organisatie raken?

*(U kunt hieronder zowel positieve als negatieve ontwikkelingen noemen)* [Gridvraag, open velden, niet verplicht]

- a. Ontwikkeling 1: ... [Open vraag]
- b. Ontwikkeling 2: ... [Open vraag]
- c. Ontwikkeling 3: ... [Open vraag]

## Maatschappelijke gevolgen

Onderstaande vragen gaan over het gebouw waarvoor uw organisatie een verzoek tot teruggaaf heeft ingediend. (Indien u voor meerdere gebouwen een teruggaafverzoek hebt ingediend, vul dan de volgende vragen in voor uw laatste teruggaafverzoek).

17. Hoeveel dagen per week ...
- ... is het gebouw gemiddeld genomen open voor publiek?
  - ... is er gemiddeld genomen een bijeenkomst of activiteit in het gebouw georganiseerd?  
[Verplicht, grid, min=0, max=7]
18. Hoeveel personen zijn er gemiddeld genomen wekelijks in het gebouw aanwezig?  
(Het gaat hier om het totale aantal wekelijkse bezoekers, vrijwilligers, bestuurders enzovoorts)  
Aantal personen: [Verplicht, numeriek, min = 0]
19. Welke activiteit zou uw organisatie als laatste opgeven als deze in financieel zwaar weer zou verkeren?  
(Gelieve niet meer dan tien woorden te gebruiken. Deze vraag is niet verplicht) [Niet verplicht, open veld]
20. Welke activiteit zou uw organisatie als eerste opgeven als deze in financieel zwaar weer zou verkeren?  
(Gelieve niet meer dan tien woorden te gebruiken. Deze vraag is niet verplicht) [Niet verplicht, open veld]

## Afschaffing of afbouw teruggaafregeling religieuze en non-profitinstelling

Stel dat de **teruggaafregeling** wordt afgeschaft of afgebouwd.

21. Hoe groot schat u de gevolgen van afbouw of afschaffing van de teruggaafregeling voor uw organisatie in?

	Geen gevolgen	Kleine gevolgen	Matige gevolgen	Grote gevolgen	Zeer grote gevolgen	Weet ik niet/n.v.t.
Financiële gevolgen	()	()	()	()	()	()
Maatschappelijke gevolgen	()	()	()	()	()	()

22. [Als V21\_1 != 1 of 6] Kunt u bondig beschrijven wat de financiële gevolgen zouden zijn van afschaffing of afbouw van de teruggaafregeling voor uw organisatie? (Deze vraag is niet verplicht) [Niet verplicht, open]
23. [Als V21\_2 != 1 of 6] Kunt u bondig beschrijven wat de maatschappelijke gevolgen zouden zijn van afschaffing of afbouw van de teruggaafregeling voor uw organisatie? (Deze vraag is niet verplicht) [Niet verplicht, open]

## Alternatief beleid

Stel dat er alternatief beleid zou komen om de instellingen te blijven ondersteunen na afschaffing of afbouw.

24. Wat zou voor uw instelling passend beleid zijn om (verder) te verduurzamen?  
(Deze vraag is niet verplicht) [Niet verplicht, open veld]

We gaan u nu enkele beleidsalternatieven voorleggen. We vragen daarbij elke keer of uw organisatie (mogelijk) gebruik zou maken van dit beleid. Mocht u dat willen is er ruimte om uw antwoord toe te lichten.

25. Hieronder volgt een korte beschrijving van een beleidsalternatief:

**DUMAVA** is een subsidieregeling die gericht is op het verduurzamen van maatschappelijk vastgoed. Kern van de regeling is dat de eigenaar van het vastgoed een subsidie krijgt wanneer deze het pand verduurzaamt. Daarbij maakt de subsidie onderscheid tussen een integrale verduurzaming en individuele verduurzamingsmaatregelen. Voor een integrale verduurzaming geldt een subsidiepercentage van 30-40 procent. Voor individuele maatregelen is dit percentage lager, namelijk 20 procent. Een belangrijke voorwaarde voor het verkrijgen van de subsidie is dat vooraf een erkend advies moet zijn verstrekt over de verbetering van de energieprestatie van het vastgoed. Op basis van DUMAVA zou voor de doelgroep van de teruggaafregeling een hogere subsidiebijdrage (bijv. 25 procent) worden ingesteld voor individuele maatregelen. Wilt u verder lezen over DUMAVA? Klik dan [hier](#).

a. Kunt u aangeven of uw organisatie (mogelijk) gebruik zou maken van dit beleidsalternatief? [Verplicht]

Zeker niet	Waarschijnlijk niet	Neutraal	Waarschijnlijk wel	Zeker wel	Weet ik niet of n.v.t.
()	()	()	()	()	()

b. Kunt u uw keuze toelichten? (Deze vraag is niet verplicht) [Niet verplicht, open veld]

26. Hieronder volgt een korte beschrijving van een ander beleidsalternatief:

Een beleidsalternatief is om de **provinciale ontzorgingsprogramma's verduurzaming** verder uit te breiden. Deze ontzorgingsprogramma's helpen organisaties bij het initiëren en uitvoeren van verduurzamingsmaatregelen, bijvoorbeeld door informatie te verzamelen, het in kaart brengen van kansrijke verduurzamingsmaatregelen, het opstellen van een businesscase, het bieden van hulp bij het aanvragen van een subsidie, het vaststellen van de ambitiebepaling van een project enzovoorts. Wilt u meer weten over het ontzorgingsprogramma? Klik dan [hier](#).

a. Kunt u aangeven of uw organisatie (mogelijk) gebruik zou maken van dit beleidsalternatief? [Verplicht]

Zeker niet	Waarschijnlijk niet	Neutraal	Waarschijnlijk wel	Zeker wel	Weet ik niet of n.v.t.
()	()	()	()	()	()

b. Kunt u uw keuze toelichten? (Deze vraag is niet verplicht) [Niet verplicht, open veld]

27. Hieronder volgt een korte beschrijving van nog een ander beleidsalternatief:

Nog een ander alternatief is om maatschappelijke organisaties te compenseren via een subsidie op emissieloze bedrijfsvoertuigen binnen de bestaande **SEBA-regeling**. De SEBA voorziet al in een subsidiepercentage van 12 procent voor non-profitorganisaties. Dit zou voor de doelgroep verder verhoogd kunnen worden naar (bijv.) 20 procent. Op vergelijkbare wijze kan het percentage in de **AanZET-regeling** (voor emissieloze vrachtwagens) worden verhoogd.

Wilt u meer weten over de SEBA? Klik dan [hier](#).  
Wilt u meer weten over de AanZET? Klik dan [hier](#).

a. Kunt u aangeven of uw organisatie (mogelijk) gebruik zou maken van dit beleidsalternatief? [Verplicht]

Zeker niet	Waarschijnlijk niet	Neutraal	Waarschijnlijk wel	Zeker wel	Weet ik niet of n.v.t.
( )	( )	( )	( )	( )	( )

b. Kunt u uw keuze toelichten? (Deze vraag is niet verplicht) [Niet verplicht, open veld]

28. Zou het volgens u een goed idee zijn als de beleidsalternatieven gecombineerd worden in één pakket? (Toelichting: dat zou bijvoorbeeld betekenen dat u de eerdergenoemde beleidsalternatieven kunt combineren)

Zeker niet	Waarschijnlijk niet	Neutraal	Waarschijnlijk wel	Zeker Wel	Weet ik niet of n.v.t.
( )	( )	( )	( )	( )	( )

a. Kunt u uw keuze toelichten? (Deze vraag is niet verplicht) [Niet verplicht, open veld]

29. Hieronder volgt een korte beschrijving van nog weer een ander beleidsalternatief:

Een laatste alternatief is om de afbouw en afschaffing van de teruggaafregeling te combineren met een **éénmalige energiebijdrage** voor de partijen die de afgelopen jaren gebruik hebben gemaakt van de regeling. Deze bijdrage is niet gebonden aan een specifieke besteding, maar organisaties worden geadviseerd om het geld te gebruiken voor het implementeren van een verduurzamingsmaatregel die het best past bij hun specifieke situatie.

a. Kunt u aangeven wat u van dit beleidsalternatief vindt? [verplicht]

Zeer negatief	Negatief	Neutraal	Positief	Zeer positief	Weet ik niet of n.v.t.
( )	( )	( )	( )	( )	( )

b. Kunt u uw keuze toelichten? (Deze vraag is niet verplicht) [Niet verplicht, open veld]

30. Wanneer bent u het snelst geneigd om verduurzamingsmaatregelen te treffen? [Verplicht]

Rangschik van 1 (het meest geneigd om te verduurzamen) tot 6 (het minst geneigd om te verduurzamen).

- Bij handhaving van de huidige teruggaafregeling
- Bij beleidsalternatief 1: **DUMAVA**
- Bij beleidsalternatief 2: **Uitbreiding van het Ontzorgingsprogramma**
- Bij beleidsalternatief 3: **SEBA/AanZET**
- Bij beleidsalternatief 4: **Combinatie van maatregelen**
- Bij beleidsalternatief 5: **Eénmalige energiebijdrage**

[ ] Onder geen van de voorgestelde beleidsalternatieven zullen we verduurzamingsmaatregelen treffen.

## Afsluiting

31. Voor het onderzoek spreken wij ook graag met een aantal gebruikers van de teruggaafregeling. Zouden wij u daarvoor mogen benaderen? [Verplicht, radio]
- Ja
  - Nee [Skip naar V33]
32. [Als V31 = a] Wil u uw naam en e-mailadres hier invullen zodat we u kunnen benaderen? [Niet verplicht, grid]
- Aanhef
  - Uw achternaam:
  - Naam van uw organisatie:
  - Uw e-mailadres:
33. Hartelijk dank voor uw deelname aan de vragenlijst.
- Heeft u naar aanleiding van dit onderzoek nog vragen en/of opmerkingen?  
(Deze vraag is niet verplicht) [Niet verplicht, open]
34. Uw antwoorden zijn ingestuurd. U kunt de browser nu afsluiten. [Terminate]

Met vriendelijke groet,

Nard Koeman  
Projectleider  
SEO Economisch Onderzoek

35. [Als V1 = b of c] Einde vragenlijst [Terminate]

U heeft aangegeven dat uw instelling de afgelopen drie jaar geen gebruik heeft gemaakt van de teruggaafregeling energiebelasting of dat u dit niet weet. Voor het invullen van deze vragenlijst is het van belang dat u ten minste éénmaal gebruik heeft gemaakt van deze regeling. Blijkbaar hebben wij u ten onrechte benaderd. Onze excuses daarvoor. Wij willen u alsnog hartelijk bedanken voor uw tijd.

Met vriendelijke groet,  
Namens het onderzoeksteam,

Nard Koeman  
Projectleider  
SEO Economisch Onderzoek

**U kunt dit venster nu afsluiten.**

## Bijlage C Enkele modelspecificaties

Tabel C.1 Energiebelasting (tarieven en belastingvermindering)

Tarieven in lopende prijzen	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Aardgas (excl. btw)</b>										
0 - 1.000 m3	0,43366	0,44972	0,4898	0,58301	0,57816	0,60650	0,62409	0,63844	0,65312	0,66814
1.000 -170.000 m3	0,43366	0,44972	0,4898	0,58301	0,57816	0,60650	0,62409	0,63844	0,65312	0,66814
170.000 - 1.000.000 m3	0,08897	0,09022	0,09621	0,22378	0,31573	0,33407	0,35444	0,37110	0,38939	0,41012
1.000.000 - 10.000.000 m3	0,04706	0,04777	0,05109	0,12855	0,20347	0,21604	0,23129	0,24290	0,25603	0,27176
> 10.000.000 m3	0,03601	0,03658	0,03919	0,04886	0,05385	0,05364	0,05512	0,05644	0,05966	0,06241
<b>Elektriciteit (excl. btw)</b>										
0 - 2.900 kWh	0,12428	0,06729	0,12599	0,10880	0,10154	0,09250	0,08919	0,08690	0,08346	0,08648
2.900-10.000 kWh	0,12428	0,06729	0,12599	0,10880	0,10154	0,09250	0,08919	0,08690	0,08346	0,08648
10.000 - 50.000 kWh	0,09274	0,08541	0,10046	0,09037	0,06937	0,06736	0,06869	0,07052	0,07622	0,08120
50.000 - 10.000.000 kWh	0,03625	0,03479	0,03942	0,03943	0,03868	0,03772	0,03828	0,03890	0,04145	0,04343
>= 10.000.000 kWh particulier	0,00113	0,00114	0,00175	0,00254	0,00388	0,00382	0,00387	0,00393	0,00402	0,00408
>= 10.000.000 kWh zakelijk	0,00056	0,00057	0,00115	0,00188	0,00321	0,00313	0,00316	0,00320	0,00327	0,00331
<b>Stadsverwarming</b>	0,43366	0,44972	0,4898	0,58301	0,57816	0,60650	0,62409	0,63844	0,65312	0,66814
<b>Belastingvermindering in euro's (excl. btw)</b>	461,62	681,63	493,27	521,81	524,95	510,5	510,28	510,85	516,34	521,17

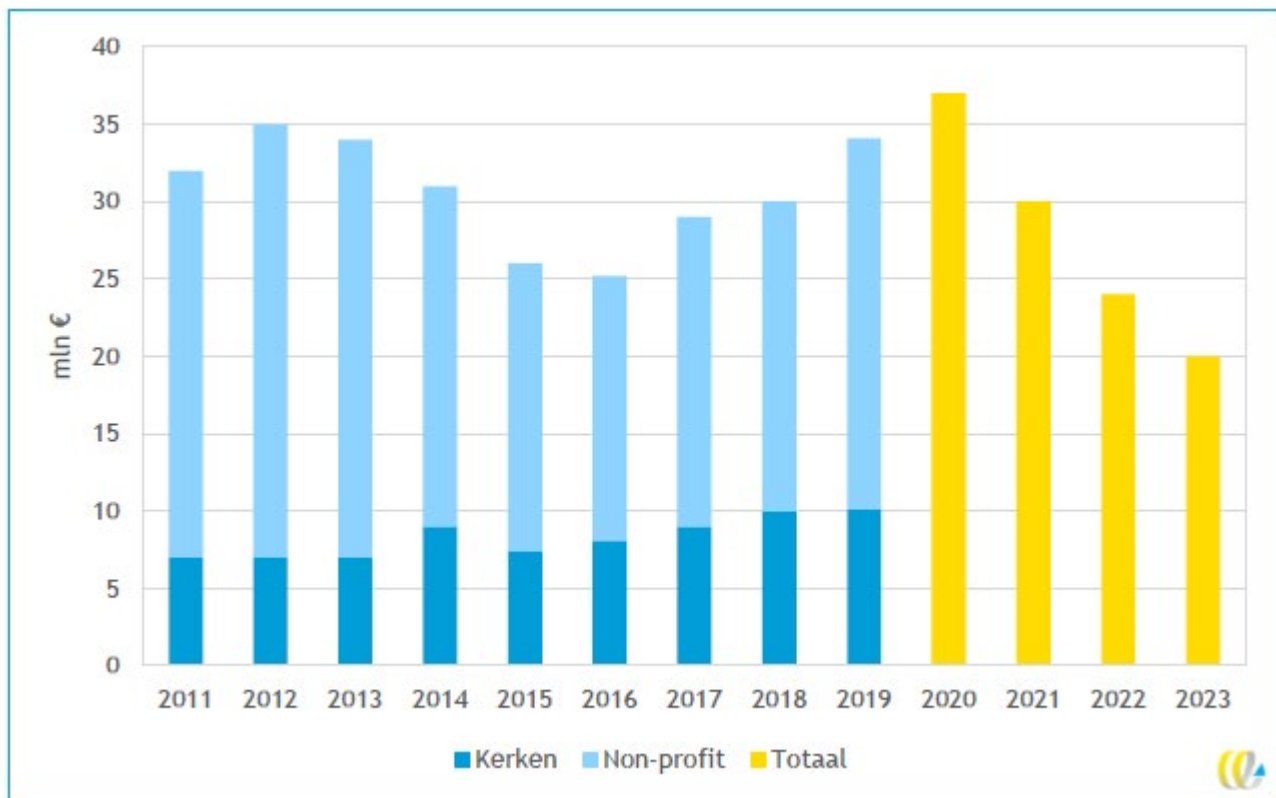
Bron: Ministerie van Financiën (2024)

Tabel C.2 Input model: het aardgasverbruik neemt af en het elektriciteitsverbruik neemt toe

	2021-2030	2031-2050
Elektriciteitsverbruik (kWh)	+4,94 procent	+10,5 procent
Aardgasverbruik (m3)	-19,18 procent	-52,8 procent

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2024) o.b.v. PBL (2024) en de assumptie dat het elektriciteitsverbruik ongeveer twee keer zo langzaam stijgt en het aardgasverbruik ongeveer twee keer zo langzaam daalt als in de KEV door het PBL wordt verwacht. Hiervoor is gekozen omdat het gaat om specifieke gebouwtypen (waaronder rijksmonumenten) die zich moeilijk laten verduurzamen.

Figuur C.1 In ons model gebruiken we 2021 als peiljaar; 2021 is qua budgettaire derving een gemiddeld jaar



Bron: CE Delft (2023) p. 17





# “De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

**SEO-rapport 2024-151**  
**ISBN 978-90-5220-473-4**

## **Informatie & Disclaimer**

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

## **Copyright © 2024 SEO Amsterdam.**

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via [secretariaat@seo.nl](mailto:secretariaat@seo.nl).

Roetersstraat 29  
1018 WB, Amsterdam

**+31 20 399 1255**  
[secretariaat@seo.nl](mailto:secretariaat@seo.nl)  
[www.seo.nl](http://www.seo.nl)